



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

Σχολή Κοινωνικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης

Ιωάννης Γιαννάκος

**Ρυθμιστική πολιτική και κρατικοί μετασχηματισμοί:
Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα**
Διδακτορική Διατριβή

Αθήνα 2018

**Ρυθμιστική πολιτική και κρατικοί μετασχηματισμοί:
Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα**

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή :

Γεωργαντάς Ηλίας, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Σπουρδαλάκης Μιχάλης, Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Γράβαρης Διονύσης, Καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Επταμελής Εξεταστική Επιτροπή :

Γεωργαντάς Ηλίας, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Σπουρδαλάκης Μιχάλης, Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Γράβαρης Διονύσης, Καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Μαυρομούστακου Ήβη – Αγγελική, Καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Καλτσώνης Δημήτριος, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Κουτσογιάννης Αλέξανδρος, Επίκουρος Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

Τάσσης Χρύσανθος, Λέκτορας, Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.

Ευχαριστίες

Η εκπόνηση μιας διδακτορικής διατριβής είναι μια διαδικασία που απαιτεί χρόνο και υπομονή. Πολλώ δε μάλλον όταν παράλληλα υπάρχουν πολλές άλλες υποχρεώσεις επαγγελματικές, ακαδημαϊκές και οικογενειακές. Είναι μια μοναχική διαδικασία η οποία απαιτεί πολύ επιμονή αλλά και συμπαράσταση από τους οικείους. Για αυτό και θεωρώ υποχρέωσή μου να εκφράσω τις ευχαριστίες μου για την ηθική, επιστημονική και οικονομική υποστήριξη που έλαβα από κάποιους ανθρώπους, χωρίς την οποία δεν θα μπορούσα να ολοκληρώσω αυτή τη διατριβή.

Πρωτίστως, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Ηλία Γεωργαντά για την επιστημονική καθοδήγηση και υποστήριξη.

Επίσης, ευχαριστώ το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών για την υποτροφία που μου εμπιστεύτηκε, η οποία μου έδωσε τη δυνατότητα να διαθέσω περισσότερο χρόνο σε αυτή την εργασία, ειδικά κατά την πρώτη φάση της.

Επιπροσθέτως, οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ στη φίλη και συνάδελφο Γεωργία Δούκουρη, για την ηθική συμπαράσταση και την επιστημονική αρωγή, για τις αμέτρητες υποδείξεις και τις ατελείωτες συζητήσεις που χρόνια τώρα κάνουμε και που αποτελούν για μένα πηγή έμπνευσης.

Ειδικές ευχαριστίες οφείλω στην οικογένειά μου. Η επιστημονική και επαγγελματική μου εξέλιξη θα ήταν διαφορετική αν δεν είχα την ανοχή, την αγάπη και την υποστήριξη που απλόχερα μου προσέφεραν. Ευχαριστώ τη μητέρα μου Αντιγόνη, για τις στερήσεις που υπέστην προκειμένου εγώ να μπορώ σήμερα να είμαι αυτό που είμαι. Ευχαριστώ τους γιούς μου Ιάσονα και Νέστορα για την υπομονή και κατανόηση που έδειξαν όταν έπρεπε να είμαι μακριά τους και εύχομαι να μπορώ να στέκω υπερήφανα πλάι τους όταν και αυτοί επιτύχουν τους στόχους τους στο μέλλον. Ευχαριστώ όμως ιδιαίτερα τη σύζυγό μου Ματίνα, για όλες τις στιγμές που χρειάστηκε να ήταν παρούσα, για όλες τις φορές που έπρεπε να μου αφήσει χώρο και χρόνο, για τη φροντίδα, την αγάπη, την υπομονή και τη συναισθηματική στήριξη που μου προσέφερε. Θέλω λοιπόν να αφιερώσω τη διδακτορική αυτή διατριβή στη Ματίνα, στον Ιάσονα και στο Νέστορα ως ελάχιστο δείγμα ευγνωμοσύνης για τον χρόνο που τους στέρησα.

1.4.2.3. Κοινωνικές αξίες	56
2. Η θεωρία της ρύθμισης	57
2.1. Η θεωρία του δημοσίου συμφέροντος	58
2.2. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής	62
2.2.1. Η θεωρία της άλωσης των ρυθμιστικών αρχών	66
2.2.2. Η θεωρία της επιδίωξης προσωπικών συμφερόντων	68
2.2.3. Η οικονομική θεωρία της ρύθμισης	70
2.2.3.1. Το μοντέλο Stigler	71
2.2.3.2. Η συμβολή του Peltzman	79
2.2.3.3. Το μοντέλο Becker	81
2.2.3.4. Η συμβολή του Posner	85
2.3. Η θεωρία της δύναμης των ιδεών	87
2.4. Η θεωρία των εσωτερικών οργανωτικών αλλαγών	90
2.5. Θεσμισμός και νεοθεσμισμός	91
3. Η διεθνής εμπειρία	99
3.1. Οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής	100
3.1.1. Progressive Era	102
3.1.2. New Deal	114
3.1.3. Απορρύθμιση	119
3.2. Ευρώπη	124
4. Κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις και μετασχηματισμοί των θεσμών: Η θέση των Ανεξάρτητων Αρχών στο σύγχρονο κράτος	141
4.1. Η κρίση της πολιτικής και των κομμάτων	142
4.2. Η Κοινωνία Πολιτών	150

4.3. Ο μετασχηματισμός του κράτους –	
Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση	155
5. Η ελληνική περίπτωση	161
5.1. Τα αλοδαπά πρότυπα – Το γαλλικό και το αμερικανικό μοντέλο	161
5.2. Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές – Γέννηση και ενσωμάτωση	168
5.3. Συνταγματοποίηση	174
5.4. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα σήμερα	181
5.5. Αποτίμηση των ελληνικών Ανεξάρτητων Αρχών	183
5.6 Κριτική που έχει ασκηθεί στις ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές	193
5.7 Συγκριτική ανάλυση των ελληνικών Ανεξαρτήτων Αρχών	217
5.7.1. Ανεξάρτητες Αρχές προστασίας δικαιωμάτων	226
5.7.1.1. Αμιγής προστασία δικαιωμάτων	226
5.7.1.1.1. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	226
5.7.1.1.2. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών	232
5.7.1.1.3. Συνήγορος του Καταναλωτή	239
5.7.1.2. Υβριδικές μορφές	241
5.7.1.2.1. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	242
5.7.1.2.2. Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής	252
5.7.2. Ανεξάρτητες Αρχές για τη λειτουργία του κράτους	256
5.7.2.1. Κράτος σε σχέση με πολίτη	256
5.7.2.1.1. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	256
5.7.2.1.2. Συνήγορος του Πολίτη	260
5.7.2.1.3. Σώμα Φορολογικών Διαιτητών	268

5.7.2.2. Εσωτερική οργάνωση του κράτους	269
5.7.2.2.1. Ελληνική Στατιστική Αρχή	269
5.7.2.2.2. Εθνική Αναλογιστική Αρχή	273
5.7.2.2.3. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	276
5.7.2.2.4. Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	278
5.7.2.2.5. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	283
5.7.2.2.6. Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης	286
5.7.2.2.7. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων	289
5.7.2.3. Διαμόρφωση Προϋποθέσεων για νέες αγορές	292
5.7.2.3.1. Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση	292
5.7.2.3.2. Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση	296
5.7.3. Ανεξάρτητες Αρχές ρύθμισης της αγοράς	299
5.7.3.1. Ρύθμιση απελευθερωμένων αγορών	299
5.7.3.1.1. Επιτροπή Ανταγωνισμού	299
5.7.3.1.2. Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς	307
5.7.3.2. Ρύθμιση αγορών προς απελευθέρωση	312
5.7.3.2.1. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων	312
5.7.3.2.2. Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων	320
5.7.3.2.3. Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων	324
5.7.3.2.4. Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών	326

5.7.3.2.5. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας	329
5.7.3.3. Ρύθμιση Αγορών με ιδιώτη ρυθμιστή	334
5.7.3.3.1. Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικού Ρεύματος	337
5.7.3.3.2. Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας	338
5.7.3.3.3. Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας	340
5.7.3.4. Ρύθμιση μονοπωλιακών/ολιγοπωλιακών αγορών	341
5.7.3.4.1. Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων	341
Συμπεράσματα	349
Παράτημα – Πίνακες	365
Βιβλιογραφία	379
Ελληνόγλωσση	379
Ξενόγλωσση	398
Τύπος	420
Κείμενα Ευρωπαϊκής Ένωσης	433
Νομοθεσία	436
Οδηγίες Ευρωπαϊκής Ένωσης	438
Αποφάσεις ΣΤΕ	439
Γνωμοδοτήσεις Εισαγγελέα Αρείου Πάγου	439
Αποφάσεις ΔΕΕ	439
Αποφάσεις ΕΕΤΤ	440
Αποφάσεις ΕΣΡ	440
Αποφάσεις ΑΠΔΠΧ	440
Αποφάσεις ΑΔΑΕ	440

Αποφάσεις Επιτροπής Ανταγωνισμού	440
Εκθέσεις Πεπραγμένων	441
Ιστοσελίδες	444
Πρακτικά Βουλής	445
Λοιπές Ηλεκτρονικές Πηγές	446
Λοιπά	446

Πίνακας Συντομογραφιών

EDPS	European Data Protection Supervisor (Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων)
Eurostat	Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία
GATS	General Agreement on Trade on Services (Γενική Συμφωνία για τις Συναλλαγές στον Τομέα των Υπηρεσιών)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Συμφωνία για τα Δικαιώματα Πνευματικής Ιδιοκτησίας στον Τομέα του Εμπορίου)
FIU	Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (Financial Intelligence Unit)
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade (Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου ΓΕΣΔΕ)
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελευθέρου Εμπορίου)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης – ΟΟΣΑ)
PSI	Private Sector Involvement (Συμμετοχή Ιδιωτικού Τομέα)
ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΔΑΕ	Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΔΙΠ	Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση
ΑΔΙΠΠΔΕ	Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
ΑΔΜΗΕ	Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΕΔΔ	Αρχή Επιθεώρησης-Ελέγχου Δημόσιας Διοίκησης
ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών

ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
	Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης
ΑΚΝΕΕΔΧ	Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της
ΤΕΔΠΚ	Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης
ΑΝ.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΝΕΛ	Ανεξάρτητοι Έλληνες
ΑΠΔΠΧ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΑΣΔΥ	Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΦΜ	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου
ΒΔ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΓΔΕ	Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΓΕΕ	Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΓΕΝΟΠ- ΔΕΗ	Γενική Ομοσπονδία προσωπικού ΔΕΗ
ΓΣΕΒΕ	Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδος
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος
ΔΕΔΔΗΕ	Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΕΣΜΗΕ	Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΑΛ	Δημόσια Αρχή Λιμένων
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΣΜΗΕ	Διαχειριστής Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΕΠ	Διδακτικό Ερευνητικό Προσωπικό

ΔΗΑΝΑ	Δημοκρατική Ανανέωση
ΔΙΚΑΤΣΑ	Διαπανεπιστημιακό Κέντρο Αναγνώρισεως Τίτλων Σπουδών της Αλλοδαπής
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΑΤΑΠ	Διεπιστημονικό Όργανο Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΕΑΑ	Εθνική Αναλογιστική Αρχή
ΕΑΑΔΥΣΗ	Εθνική Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΙΥΑ	Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής
ΕΑΣΠ	Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων
ΕΔΑΑΠ	Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων
ΕΔΣ	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΠ	Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων
ΕΕΗΜΕ	Εθνική Επιτροπή Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας
ΕΕΤ	Ένωση Ελληνικών Τραπεζών
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΕΠΟΝΑ	Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
ΕΘΕ	Ένωση Θεσμικών Επενδυτών
ΕΙΗΕΑ	Ένωση Ιδιοκτητών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών
ΕΚΔ-Ε	Ελληνικός Κώδικας Διαφήμισης - Επικοινωνίας
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική τράπεζα
ΕΛΑΣ	Ελληνική Αστυνομία
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΛΣΣ	Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα
ΕΛΤΕ	Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων
ΕΛΤΑ	Ελληνικά Ταχυδρομεία
ΕΟΦ	Ελληνικός Οργανισμός Φαρμάκων
ΕΠΑΝΤ	Επιτροπή Ανταγωνισμού
ΕΠΚΕΦ	Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς

EPT	Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση
ΕΣΕΕ	Εθνική Σπουδαστική Ένωση Ελλάδος
ΕΣΕΕ	Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημόσιων Συμβάσεων
ΕΣΗΕΑ	Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών
ΕΣΗΕΜΘ	Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Μακεδονίας Θράκης
ΕΣΚΔ	Εθνικός Συντονιστής Καταπολέμησης της Διαφθοράς
ΕΣΜΗΕ	Εθνικό Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΕΣΥΔΥ	Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας
ΕΤΒΑ	Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως
ΕτΕ	Εκκλησία της Ελλάδος
ΕΦΕΕ	Εθνική Φοιτητική Ένωση Ελλάδος
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΙΕΠ	Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚΚΕ	Κομμουνιστικό Κόμμα της Ελλάδος
ΚΤΕΛ	Κοινό Ταμείο Εισπράξεων Λεωφορείων
ΛΑΓΗΕ	Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΜΤΕΥ	Μεσολαβητής Τραπεζικών και Επενδυτικών Υπηρεσιών
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
Ν.	Νόμος
ΝΔ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΔ	Νέα Δημοκρατία
ΝΚΣ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΑΣΑ	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθήνας

ΟΑΣΘ	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης
ΟΕΕ	Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΟΛΠ	Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΑΠ	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου
ΟΣΥ ΑΕ	Οδικές Συγκοινωνίες Ανώνυμη Επιχείρηση
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος
ΠΑΣΕΓΕΣ	Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Αγροτικών Συνεταιρισμών
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΠΔ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΚΑ	Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (Υπουργείο)
ΠΟΕ	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΠΟΘΑ	Πανελλήνια Ομοσπονδία Θεάματος Ακροάματος
ΠΟΣΠ-ΕΡΤ	Πανελλήνια Ομοσπονδία Συλλόγων Προσωπικού Ελληνικής Ραδιοφωνίας Τηλεόρασης
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
ΡΑΕΜ	Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών
ΡΑΘΕ	Ρυθμιστική Αρχή Θαλασσίων Ενδομεταφορών
ΡΑΛ	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων
ΡΑΣ	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
ΡΑΥ	Ρυθμιστική Αρχή Υδάτων
ΣΒΒΕ	Σύνδεσμος Βιομηχάνων Βορείου Ελλάδος
ΣΔΕ	Σύνδεσμος Διαφημιζομένων Ελλάδος
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα
ΣΔΟΕ	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων
ΣΕΔΕ	Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
ΣΕΕ	Συμβούλιο Ελέγχου Επικοινωνίας
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΕΥΥΠ	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας

ΣΗΘΥΑ	Συμπαραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Αποδοτικότητας
ΣΜΕΧΑ	Σύνδεσμος Μελών Χρηματιστηρίου Αθηνών
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΚ	Συνήγορος του Καταναλωτή
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΣΥΡΙΖΑ	Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς
ΣΦΔ	Σώμα Φορολογικών Διαιτητών
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΤΕΙ	Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδος
ΥΠΑ	Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής

Λίστα Πινάκων

Πίνακας 1	Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα σήμερα	367
Πίνακας 2	Ανεξάρτητες Αρχές που δεν υφίστανται σήμερα	375
Πίνακας 3	Κατηγοριοποίηση ελληνικών Ανεξαρτήτων Αρχών	377

Εισαγωγή

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι θεσμοί που εισήχθησαν στην ελληνική πραγματικότητα σχετικά πρόσφατα προκειμένου να ρυθμίσουν κρίσιμους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας. Υποστηρίχθηκε ότι θα απαντήσουν στην κρίση αξιοπιστίας, που διαχέεται σε όλο το δημόσιο βίο, και θα ξεπεράσουν τις αδυναμίες του κράτους, των κομμάτων και της πολιτικής τάξης, διασφαλίζοντας την προστασία καίριων φιλελεύθερων αξιών, όπως τα ατομικά δικαιώματα ή ο ελεύθερος ανταγωνισμός. Μέσα από τη διαχείριση επισφαλών δημόσιων πολιτικών, θα εδραιώσουν την αξιοκρατία, τη διαφάνεια και τη νομιμότητα και θα αποκαταστήσουν το κύρος του κράτους και των θεσμών. Θα ενδυναμώσουν την ατομική αυτονομία και δραστηριότητα στο πλαίσιο της σύγχρονης δημοκρατίας, μέσα από την πολιτική ουδετεροποίηση τομέων κρατικής δραστηριότητας και εκχώρησής τους σε ανεξάρτητους τεχνοκρατικούς οργανισμούς.

Φιλοδοξία της παρούσας διατριβής είναι να αναλύσει κριτικά αυτούς τους νεοπαγείς θεσμούς, από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, και να τους εντάξει στην ευρύτερη διαδικασία συγκρότησης του ελληνικού κοινωνικού και πολιτικού σχηματισμού, συνδέοντάς τους με το ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο, και δίνοντας έμφαση στην επίδραση των οικονομικών και κοινωνικών δομών στην ανάπτυξη των κρατικών θεσμών. Επιδιώκει να τεκμηριώσει τη θέση ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι έκφραση των κρατικών μετασχηματισμών που συντελούνται στο πλαίσιο του μετασχηματισμού του φιλελεύθερου μοντέλου εξουσίας, που εκφράζεται με την αποκένωση του κράτους και το πέρασμα από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση, ο οποίος σχετίζεται αιτιακά με το μετα-βιομηχανικό οικονομικό μοντέλο και το γενικότερο μετασχηματισμό του καπιταλισμού. Περαιτέρω, επιδιώκει να αναδείξει τις αδυναμίες και τα προβλήματα που αναφύονται από την λειτουργία των Ανεξαρτήτων Αρχών και να τα συνδέσει με την ελληνική πραγματικότητα, έτσι ώστε να προβάλλει και να μελετήσει τις δομικές παθογένειες του θεσμού. Σε αυτά τα πλαίσια, αναλύει και τυποποιεί, σε κατηγορίες και υποκατηγορίες, όλες τις υπάρχουσες στην Ελλάδα Ανεξάρτητες Αρχές.

Απώτερος στόχος είναι να υποστηριχθεί ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν είναι εκείνοι οι φορείς που θα μπορούσαν να υπερκεράσουν την κρίση της πολιτικής, αλλά αντιθέτως υποστηρίζουν ένα ευρύτερο πολιτικό πρόγραμμα, του οποίου βασικά χαρακτηριστικά είναι η αποπολιτικοποίηση του κράτους και η τεχνοκρατική διαχειριστική διακυβέρνηση, τα οποία οδηγούν στην απουσιαστικοποίηση του πολιτικού φαινομένου και εν τέλει στη συρρίκνωση της δημοκρατίας. Ειδικά για την ελληνική περίπτωση, υποστηρίζεται ότι ο θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών σχετίζεται με το μετασχηματισμό της σχέσης κράτους-κοινωνίας, όπως αυτός συντελέστηκε εξ αιτίας της ανόδου και εδραίωσης του πολιτικού προγράμματος του νεοφιλελευθερισμού, κατά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, και αποτέλεσε μέρος των διαδικασιών εξευρωπαϊσμού και των ευρύτερων διεργασιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Γενικότερα, επιχειρείται να τεκμηριωθεί η σχέση του θεσμού των Ανεξαρτήτων Αρχών με τις διαδικασίες διακυβέρνησης, με την αποπολιτικοποίηση του κράτους και την ουδετεροποίηση περιοχών δράσης του, με την αποδόμηση και διάχυση της εξουσίας και τον ευρύτερο επαναπροσδιορισμό των ορίων της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού. Ουσιαστικά, επιχειρείται να τεκμηριωθεί η θέση ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι θεσμοί που εκφράζουν εναργέστερα τη σημερινή πολιτική και κοινωνική συγκυρία, η οποία χαρακτηρίζεται από ευρύτερη συντηρητικοποίηση των θεσμών και ουσιαστική οικειοθελή παραίτηση της ελληνικής κοινωνίας από τη δημοκρατία και την αυτοθέσμιση.

Η υπάρχουσα βιβλιογραφία που πραγματεύεται το θεσμό των Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα είναι σχετικά πρόσφατη και περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό σε αναλύσεις με νομικό ή διοικητικό προσανατολισμό. Τούτο οφείλεται αφενός στη σχετικά πρόσφατη ένταξη του θεσμού στην ελληνική πραγματικότητα και αφετέρου στην πρακτική ανάγκη ομαλής ενσωμάτωσης του τόσο στην ελληνική έννομη τάξη όσο και στο ελληνικό σύστημα εξουσίας. Ως νεοπαγής θεσμός, οι Ανεξάρτητες Αρχές προκάλεσαν αντεγκλήσεις σχετικά με το νομικό τους χαρακτήρα, τις θεσμικές τους δυνατότητες και γενικά προκάλεσαν διαφωνίες σχετικά με τη θέση τους στο σύστημα εξουσίας, πράγμα που ενεργοποίησε με τη σειρά του και το ερευνητικό ενδιαφέρον νομικών και διοικητικών επιστημόνων σχετικά με τα θέματα αυτά. Ενώ λοιπόν υπάρχουν πολλές αξιόλογες ερευνητικές προσπάθειες που πραγματεύονται το θεσμό από νομική σκοπιά ή από τη σκοπιά της δημόσιας διοίκησης, οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν έχουν γίνει επαρκώς αντικείμενο συστηματικής μελέτης από

τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης και ποιό συγκεκριμένα από την πλευρά της σχέσης τους με την πολιτική στρατηγική του νεοφιλελευθερισμού και την ευρύτερη τάση αποδυνάμωσης του κράτους. Η παρούσα διατριβή επιχειρεί να καλύψει αυτό το κενό στο χώρο της πολιτικής επιστήμης αλλά παράλληλα να συγκεράσει περισσότερα του ενός επιστημονικά πεδία. Οι θεματικές που ενυπάρχουν στο συγκεκριμένο θέμα επιβάλλουν μία διεπιστημονική προσέγγιση, επιστρατεύοντας για το λόγο αυτό, εκτός από την πολιτική επιστήμη και πτυχές της νομικής και της διοικητικής επιστήμης, της ιστορίας των θεσμών, της πολιτικής κοινωνιολογίας και της πολιτικής συμπεριφοράς. Σκοπός είναι να ξεπεραστεί η στενή νομική ή διοικητική πλευρά του θέματος και να εξεταστεί διευρυμένα το φαινόμενο των Ανεξαρτήτων Αρχών, από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, αλλά υπό μία σφαιρική κοινωνικο-ιστορική οπτική, έτσι ώστε να αντιμετωπιστεί με τη μεγαλύτερη δυνατή έκταση, αντικειμενικότητα και συνέπεια.

Η δομή της παρούσας διδακτορικής διατριβής περιλαμβάνει πέντε μέρη: Το πρώτο μέρος, ασχολείται με τη θεωρητική προσέγγιση της φύσης της ρύθμισης (Κεφ. 1.2), των πεδίων εφαρμογής της (Κεφ. 1.3) και των αιτίων που αυτή θεσμοθετείται, οικονομικών (Κεφ. 1.4.1) και μη (Κεφ. 1.4.2). Το δεύτερο μέρος, αναλύει τις διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις του ρυθμιστικού φαινομένου και τις σχέσεις τους με την εκάστοτε ιστορική πραγματικότητα και τις ευρύτερες φιλοσοφικές και πολιτικές θεωρίες της. Αναλύεται η θεωρία του δημοσίου συμφέροντος (Κεφ. 2.1), η θεωρία της δημόσιας επιλογής (Κεφ. 2.2), στα πλαίσια της οποίας αναλύονται και οι ιδιαίτερα σημαντικές θεωρίες της άλωσης των ρυθμιστικών αρχών (Κεφ. 2.2.1), της επιδίωξης προσωπικών συμφερόντων (Κεφ. 2.2.2) και η οικονομική θεωρία της ρύθμισης (Κεφ. 2.2.3), η θεωρία της δύναμης των ιδεών (Κεφ. 2.3), η θεωρία των εσωτερικών οργανωτικών αλλαγών (Κεφ. 2.4), καθώς και ο θεσμισμός και νεοθεσμισμός (Κεφ. 2.5). Το τρίτο μέρος εξετάζει την ιστορική διεθνή εμπειρία, με ιδιαίτερη έμφαση στις ΗΠΑ (Κεφ. 3.1), όπου και πρωτοεμφανίστηκε ο θεσμός, και στην Ευρώπη (Κεφ. 3.2), όπου αυτός κατέστη κύρια πολιτική επιλογή. Το τέταρτο μέρος διερευνά τη σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με ευρύτερες κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις και μετασχηματισμούς του κράτους, που συντελέστηκαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη και την

Ελλάδα. Έτσι, αναλύεται η κρίση της πολιτικής και των κομμάτων (Κεφ. 4.1), η ανάδυση της Κοινωνίας Πολιτών (Κεφ. 4.2) και η μετατόπιση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση (Κεφ. 4.3). Το πέμπτο μέρος, εστιάζει στην ελληνική περίπτωση και προχωράει σε μια κριτική ανάλυσή της. Αρχικά εξετάζεται ο θεσμός ως προς την εγγύτητά του στο αμερικανικό και το γαλλικό μοντέλο (Κεφ. 5.1) και γίνεται μια ιστορική ανασκόπηση της ένταξης του στην ελληνική έννομη τάξη (Κεφ. 5.2), με ιδιαίτερη μνεία στη διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 (Κεφ. 5.3), που αναβάθμισε και «συνταγματοποίησε» κάποιες Ανεξάρτητες Αρχές. Ακολούθως, επιχειρείται μια χαρτογράφηση του χώρου, έτσι όπως αυτός έχει διαμορφωθεί σήμερα, με καταγραφή όλων των υπάρχουσών Ανεξαρτήτων Αρχών και των βασικών χαρακτηριστικών τους (Κεφ. 5.4 και Πίνακας 1). Στη συνέχεια, γίνεται μια αποτίμηση του θεσμού στην ελληνική πραγματικότητα (Κεφ. 5.5), όπου αναδεικνύονται τα προβλήματα που αυτός φέρει, αλλά και ανάλυση της εκάστοτε κριτικής που έχει ασκηθεί στο θεσμό (Κεφ. 5.6). Περαιτέρω, επιχειρείται μια εκτενής αποτύπωση και συγκριτική ανάλυση των Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα, μέσω της τυποποίησης και αναλυτικής παρουσίασής τους (Κεφ. 5.7). Σε αυτό το πλαίσιο, προτείνεται μια νέα κατηγοριοποίησή τους σε συγκεκριμένες κατηγορίες και υποκατηγορίες (Κεφ. 5.7 και Πίνακας 3), που υποστηρίζεται ότι διευκολύνει την ανάλυση και κριτική αποτίμηση εκάστης μίας Ανεξάρτητης Αρχής, αλλά και του ρυθμιστικού φαινομένου εν γένει. Ακολουθεί, η αναλυτική κριτική παρουσίαση κάθε μιας Ανεξάρτητης Αρχής, επί τη βάση αυτής της προταθείσας κατηγοριοποίησής τους (Κεφ. 5.7.1, 5.7.2 και 5.7.3). Η παρούσα μελέτη ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα, όπου παρουσιάζονται τα κύρια πορίσματα που προέκυψαν από την ερευνητική προσπάθεια.

1. Η Ρύθμιση

1.1. Εισαγωγή

Ο όρος *Ρύθμιση* (Regulation) είναι ένας ευρέως χρησιμοποιούμενος όρος με πολλαπλές σημασίες. Η διατύπωση ενός σαφούς και συγκροτημένου ορισμού είναι μία δύσκολη διαδικασία, καθώς ανάλογα με την επιστημονική προσέγγιση, η έννοια αλλάζει περιεχόμενο. Η οικονομική, πολιτική, νομική ή διοικητική προσέγγιση μπορεί να αλλάξει τόσο το πλαίσιο μελέτης όσο και τους ερευνητικούς στόχους, έτσι που το νόημα του όρου να μετατοπίζεται ανάμεσα στις επιστημονικές περιοχές. Στην παρούσα μελέτη θα επιδιώξω να αναλύσω την έννοια από τη μεριά της πολιτικής επιστήμης, καθότι θεωρώ ότι είναι η πιο κατάλληλη να συμπεριλάβει και να συναρθρώσει μεγάλο μέρος της οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας.

Επίσης θα προσπαθήσω να αναπτύξω την επιστημονική συζήτηση που διεξάγεται γύρω από τη θεωρία της Ρύθμισης, η οποία αποτελεί ένα διεπιστημονικό αντικείμενο των κοινωνικών επιστημών και μία από τις πιο σημαίνουσες αναλύσεις των μεταπολεμικών καπιταλιστικών κοινωνιών και οικονομιών. Η επιτυχία αυτής της προσέγγισης έγκειται, κυρίως στην έμφαση που δίνει στην αλληλεξάρτηση πολιτικής και οικονομικής σφαίρας αλλά και στις θεσμικές ιδιαιτερότητες της καπιταλιστικής ανάπτυξης κατά την πάροδο του χρόνου.¹

1.2. Φύση της ρύθμισης

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), τον Οργανισμό που ηγείται, τα τελευταία χρόνια, μιας ευρείας εκστρατείας κανονιστικής μεταρρύθμισης στο δυτικό κόσμο, ο όρος ρύθμιση αναφέρεται σε

¹ Ticker A., Peck J. (1995), " Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus", *Economy and Society*, 24:3, 357-386.

οποιοδήποτε εργαλείο με το οποίο το κράτος επιβάλλει υποχρεώσεις σε πολίτες, επιχειρήσεις ή και τον εαυτό του, και έχει σκοπό την επίτευξη στόχων δημόσιας πολιτικής. Σε αυτά τα εργαλεία περιλαμβάνονται νόμοι, οδηγίες, κανονιστικές διοικητικές πράξεις και άλλοι κανόνες, που θεσπίζονται είτε από το ίδιο το κράτος, είτε από άλλους, ανεξάρτητους ή μη φορείς, στους οποίους το κράτος έχει εκχωρήσει τη δυνατότητα και την εξουσία να ρυθμίζουν².

Σύμφωνα με μια άλλη παραπλήσια οπτική, η ρύθμιση είναι κυρίως μια πολιτικοοικονομική έννοια, η οποία μπορεί να κατανοηθεί σε αναφορά με τα διαφορετικά συστήματα οικονομικής οργάνωσης και τις θεσμικές δομές εντός των οποίων συναντάται και διατηρείται³, και εμπεριέχει την ιδέα του εξουσιαστικού ελέγχου που ασκείται από το κράτος με σκοπό να κατευθύνει, να επιβάλει και να επηρεάσει συμπεριφορές με συγκεκριμένους στόχους και σκοπούς που υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον⁴. Με βάση μια διαφορετική αντίληψη, που ταυτίζεται περισσότερο με τη σημερινή πολιτική συγκυρία, ρύθμιση είναι οι κανόνες που θεσπίζονται με σκοπό τον έλεγχο του τρόπου που οι ιδιωτικές και οι δημόσιες επιχειρήσεις, διεξάγουν τις εργασίες τους⁵.

Οι διάφοροι ορισμοί που παρέχει η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία μπορούν να καταταχθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες, ανάλογα με το εύρος που προβλέπουν ως προς το επίπεδο ελέγχου. Η πρώτη κατηγορία, η οποία είναι και αυτή με τη στενότερη έννοια, αφορά σε υποχρεωτικούς κανόνες που θεσπίζονται και επιβάλλονται από κρατικούς φορείς, σε κάθε τομέα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Η δεύτερη, ευρύτερη σε εμβέλεια, αφορά σε όλες τις κινήσεις που κάνουν οι κρατικοί φορείς με μέτρα και παρεμβάσεις προκειμένου να κατευθύνουν και να διαχειριστούν την οικονομία. Η τρίτη κατηγορία, η πλέον διευρυμένη, περιλαμβάνει επιπλέον και όλες τις αξίες και εθμικούς κανόνες που συνολικά συνθέτουν το

² OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, σελ. 6.

³ Ogus A. (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Oxford University Press, σελ. 1-3.

⁴ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), *Οικονομικά της Ρύθμισης, Θεωρία και Πολιτική των Διαρθρωτικών Αλλαγών και Μεταρρυθμίσεων*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, σελ. 18.

⁵ Majone G. (1996a), "Regulation and its Modes" στο Majone G. (1996), *Regulating Europe*, εκδ. Routledge, London, σελ. 9-27.

ρυθμιστικό περιβάλλον, εντός του οποίου δραστηριοποιούνται οι οικονομικές μονάδες.⁶

Σε κάθε περίπτωση, η ρύθμιση αναφέρεται στην θέσπιση και επιβολή κανόνων και διαδικασιών, οι οποίοι περιορίζουν και ελέγχουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο δραστηριοποιούνται οι φορείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής και στο οποίο πραγματοποιούν τις οικονομικές, κοινωνικές, διοικητικές ή άλλες λειτουργίες τους. Συνηθέστερα, η ρύθμιση αναφέρεται στους κανόνες που επιβάλλει το κράτος αναφορικά με τη δράση των ατόμων ή των επιχειρήσεων στην οικονομική σφαίρα, δηλαδή αναφέρεται στην πολιτική ρύθμιση της οικονομίας.

Εν τοις πράγμασι, ο συγκεκριμένος αυτός τρόπος κρατικής δράσης, ο οποίος απαντάται στα πλαίσια των μοντέρνων καπιταλιστικών οικονομιών, διαφοροποιείται από άλλους παραδοσιακούς τρόπους τόσο στο μέτρο όσο και στη μορφή αλλά κυρίως στην εμβέλεια των στόχων. Η ρύθμιση είναι στην πράξη ένα πλέγμα κανόνων που εφαρμόζει το κράτος κάθε φορά σε συγκεκριμένους τομείς της αγοράς και έχει περιορισμένη δράση στους τομείς αυτούς. Επίσης, αποτελεί μία μη εγχρήματη μορφή κρατικής παρέμβασης, αφού δεν χρησιμοποιεί συνήθως κρατικούς πόρους, αλλά αφορά σε επιβολή κανονιστικού πλαισίου. Η κυριότερη όμως διαφοροποίησή της ρύθμισης είναι ότι δεν είναι συνδεδεμένη με ευρύτερες μακροοικονομικές στοχεύσεις ούτε με επιδίωξη ριζικών κοινωνικών ή οικονομικών μετασχηματισμών αλλά αποσκοπεί στην οργάνωση υφιστάμενων τομέων της αγοράς εντός ενός ήδη διευθετημένου και αποδεκτού κοινωνικοοικονομικού πλαισίου. Οι πολιτικές πλέον δεν επιδιώκουν να υλοποιήσουν ευρύτερα πολιτικά προγράμματα ούτε εμφορούνται από ιδεολογικά προτάγματα αλλά αποσκοπούν στη διαχειριστική διευθέτηση των προβλημάτων της αγοράς εντός του καπιταλιστικού οικονομικού μοντέλου.

Η ρύθμιση, ως νέος διακριτός τρόπος κρατικής δράσης, έχει προκύψει και υφίσταται στα πλαίσια διαμόρφωσης ενός νέου κρατικού υποκειμένου, το οποίο παραιτείται από την δυνατότητά του να είναι φορέας υλοποίησης συνολικών πολιτικών σχεδίων ή και αναμόρφωσης το υφιστάμενου οικονομικού status quo.

⁶ Baldwin R., Scott C., Hood C. (1998), "Introduction" στο Baldwin R., Scott C., Hood C. (1998), *A Reader on Regulation*, εκδ. Oxford University Press, New York, σελ. 1-55, βλ. ιδιαίτερα σελ. 3-4.

Με αυτό τον τρόπο, το κράτος αποϊδεολογικοποιείται και ουδετεροποιείται, η πολιτική γίνεται διαχείριση και η ρύθμιση λειτουργεί ως από-παρέμβαση. Έτσι, στις μοντέρνες κοινωνίες, η κρατική παρέμβαση (intervention), με τον δυνητικά πολιτικό προοδευτικό χαρακτήρα της, δίνει τη θέση της στην ρύθμιση (regulation), η οποία προτάσσει την «ουδέτερη» αλλά ουσιαστικά συντηρητική της φύση.

1.3. Πεδία εφαρμογής

Η ρύθμιση με την ευρύτερη σημασία της, καλύπτει πλήθος αντικειμένων, σχεδόν σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας. Επιπλέον, όπως και κάθε άλλη έννοια με κοινωνική συνάφεια, έχει σαφή ιστορική αναφορά. Τόσο η μορφή της όσο και τα πεδία εφαρμογής της διαφέρουν διαχρονικά, αλλά και μεταξύ διαφορετικών χωρών. Στις περιπτώσεις πάντως που η ρύθμιση έγκειται στην παρέμβαση του κράτους στην οικονομία με στόχο την διόρθωση ατελειών και αδυναμιών της ελεύθερης αγοράς, ονομάζεται *Οικονομική Ρύθμιση* (Economic Regulation). Οι ρυθμίσεις αυτού του είδους μπορεί να είναι φόροι, επιδοτήσεις, έλεγχοι ή παρεμβάσεις στον ανταγωνισμό και επεμβαίνουν άμεσα προκειμένου να επηρεάσουν τη συμπεριφορά και τις αποφάσεις των οικονομικών μονάδων σχετικά με την τιμολογιακή πολιτική, τις επενδύσεις, το προσωπικό κ.α. Υπάρχουν όμως και ρυθμίσεις που εφαρμόζονται στο κοινωνικό πεδίο. Οι ρυθμίσεις αυτές στοχεύουν στην προστασία αξιών με μεγάλη σημασία στις σύγχρονες κοινωνίες, όπως η δημόσια υγεία, η ασφάλεια, το περιβάλλον, η προστασία του καταναλωτή κ.α. Η ρύθμιση που εκδηλώνεται σε αυτό το πεδίο ονομάζεται *Κοινωνική Ρύθμιση* (Social Regulation). Επιπλέον υπάρχουν και οι ρυθμίσεις που αφορούν στη λειτουργία του κράτους, όπως οι σχετιζόμενες με τις διοικητικές διαδικασίες ή τις γραφειοκρατικές πρακτικές, οι οποίες συγκροτούν τη *Διοικητική Ρύθμιση* (Administrative Regulation)⁷.

Στην παρούσα μελέτη θα ασχοληθώ πρωτίστως με την πρώτη περίπτωση αλλά δεν θα αγνοήσω τις άλλες δύο, οι οποίες εξάλλου σχετίζονται με αυτή. Όπως η

⁷ OECD (1997), ό.π.

οικονομία πάντα επιδρά και διαμορφώνει το πολιτικό και θεσμικό μοντέλο των οικονομικό-κοινωνικών σχηματισμών, έτσι και η κοινωνική ή διοικητική ρύθμιση δεν είναι άσχετη με τις οικονομικές σχέσεις που διαμορφώνονται σε κάθε φάση ανάπτυξης των σχηματισμών αυτών. Πέραν των προφανών οικονομικών προεκτάσεων, που πάντα έχουν οι όποιες κοινωνικές ή διοικητικές ρυθμίσεις, υπάρχουν περιπτώσεις που πίσω από αυτές υποκρύπτεται συνειδητά η οικονομική ρύθμιση που αδυνατεί να εκτεθεί ή να ευδοκιμήσει ως τέτοια.

Η μορφή και το περιεχόμενο της οικονομικής ρύθμισης σχετίζεται άμεσα με τη φάση ανάπτυξης των οικονομικό-κοινωνικών σχηματισμών και τις εκάστοτε επικρατούσες ιδέες αναφορικά με την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Αν στο δέκατο ένατο αιώνα οι ιδεολογικές αντιλήψεις του *laissez-faire* καθόρισαν το ρυθμιστικό πλαίσιο, στον εικοστό αιώνα, ο ρόλος του παρεμβατικού κράτους, ιδιαίτερα μετά την επιρροή της κεϋνσιανής θεωρίας, γίνεται κυρίαρχος. Περαιτέρω, μετά την επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού⁸, δημιουργείται η ανάγκη για

⁸ Ο νεοφιλελευθερισμός είναι ένας εν πολλοίς αμφισβητούμενος όρος. Κατά καιρούς έχει χρησιμοποιηθεί για να εκφράσει διαφορετικά πράγματα, ενίοτε και αντιθετικά μεταξύ τους, ενώ έχει θεωρηθεί από κάποιους ως όρος άχρηστος. Στα πλαίσια του παρόντος, υποστηρίζεται η θεωρητική βαρύτητα του όρου, αν και δεν θεωρείται ότι εκφράζει μία συνολική συνεκτική πολιτική ή οικονομική θεωρία, αλλά πάντως ότι ενέχει στοιχεία που ορίζουν ένα διακριτό σύστημα πεποιθήσεων, το οποίο, επειδή διαδραματίζει σημαντικό ρόλο σήμερα σε πολιτικό, οικονομικό και ιδεολογικό επίπεδο, χρήζει και ορισμού. Γενικότερα, το σύστημα αυτό πεποιθήσεων θεωρητικά ορίζεται και χαρακτηρίζεται από τα ισχυρά δικαιώματα ιδιοκτησίας, τον έντονο ατομισμό και την έμφαση στην ελεύθερη αγορά και το ελεύθερο εμπόριο. Υπάρχει ισχυρή σύνδεση μεταξύ ατομικής ελευθερίας, ως ιδανικού, και του οικονομικού και θεσμικού μηχανισμού που στηρίζει αυτό το ιδανικό. Ο νεοφιλελευθερισμός επικαλείται την ελευθερία, ως απουσία επεμβάσεων στον τρόπο που διαμορφώνει ο καθένας τη ζωή του και ιδίως στην οικονομική του δραστηριότητα. Έτσι, κάθε κρατική επέμβαση στην οικονομία, πέρα από την εξασφάλιση της λειτουργίας της αγοράς, είναι κακή γιατί περιορίζει την ελευθερία, κάθε ανακατανομή αγαθών είναι αδικαιολόγητη, εφόσον σημαίνει αφαίρεση αγαθών από κάποιους που δικαιωματικά τα απέκτησαν, κάθε φορολογία που αποσκοπεί σε τέτοια αναδιανομή είναι κλοπή. Η ύπαρξη κοινωνικά μειονεκτούντων δεν είναι ζήτημα κοινωνικής αδικίας αλλά ανικανότητάς τους ή απλώς ατυχίας, η άρση της οποίας δεν είναι πάντως αρμοδιότητα του κράτους. Σε πρακτικό πολιτικό επίπεδο, η γενική ιδέα είναι ότι αν δοθούν ελευθερίες στην ατομική οικονομική δραστηριότητα και τις επιχειρήσεις και επιτραπεί στο κεφάλαιο να αναπτυχθεί, χωρίς κρατική ρύθμιση των τιμών, προκύπτει μεγάλη αύξηση παραγωγικότητας και πλούτου, οπότε και ευημερία των πολιτών.

Αυτή όμως η θεωρητική προσέγγιση δεν επαληθεύεται στην πράξη, οπότε και η θεωρία μετατρέπεται σε ρητορικό τέχνασμα, πράγμα που αποτελεί επίσης σημαντικό δομικό στοιχείο του ίδιου του συστήματος. Σημαντικό στοιχείο του συστήματος είναι η παρατηρούμενη δημιουργική ένταση μεταξύ της δύναμης των νεοφιλελευθερων ιδεών και των πραγματικών μεθόδων νεοφιλελευθεροποίησης, οι οποίες έχουν μετασηματίσει σημαντικά τον τρόπο λειτουργίας του καπιταλισμού τα τελευταία χρόνια. Στην πράξη, το σύστημα αυτό πεποιθήσεων από πρακτικά ανεφάρμοστο θεωρητικό σχήμα κατέστη ιδεολογία, καλλιεργούμενη και υποστηριζόμενη από το κεφάλαιο, έτσι που εμφυτεύθηκε στον κοινό νου, και θεωρείται πλέον δεδομένος και αναμφισβήτητος τρόπος ζωής και σκέψης. Τελικός σκοπός είναι, αν όχι η υλοποίηση ενός

μεγαλεπήβολου θεωρητικού σχεδίου για την αναδιοργάνωση του διεθνούς καπιταλιστικού συστήματος, ορισμένως πάντως ένα πολιτικό πρόγραμμα για την επανεδραίωση των συνθηκών της καπιταλιστικής συσσώρευσης και της παλινόρθωσης (ή και ανόρθωσης) της δύναμης των οικονομικών ελίτ, οι οποίες ασφυκτιούσαν στα πλαίσια του κεϋνσιανού μεταπολεμικού μοντέλου. Ο θεωρητικός ουτοπισμός της νεοφιλελεύθερης επιχειρηματολογίας λειτούργησε ως σύστημα δικαιολόγησης και νομιμοποίησης των όσων πρέπει να γίνουν, για να επιτευχθεί αυτός ο σκοπός. Στην ουσία η νεοφιλελευθεροποίηση επεβλήθη ως αυτοεκπληρούμενη προφητεία. Τούτο έγινε σε τέτοια ένταση που αναδείχθηκαν επανειλημμένα οι αδυναμίες του θεωρητικού του πλαισίου αλλά και η αδιαφορία των εκφραστών του για θεωρητική αρτιότητα και συνεκτικότητα, παρά μόνο για άμεση επίτευξη των στόχων του. Για παράδειγμα δεν συμβαδίζει με το ιδανικό της ελευθερίας, ούτε με την θεωρητική απέχθεια για κάθε κρατική εξουσία, η απαίτηση του νεοφιλελευθερισμού για την ύπαρξη ενός ισχυρού, ή ακόμα και καταναγκαστικού, κράτους, το οποίο θα προστατεύει την ατομική ιδιοκτησία, τις ατομικές ελευθερίες και τις επιχειρηματικές δραστηριότητες. (Χάρβεϊ Ν. (2007), *Νεοφιλελευθερισμός: Ιστορία και παρόν*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, σελ. 45-47 και Κασπίρης Γ. (2005), *Στα Μονοπάτια της Σκέψης: Συνέντευξη του Ν. Χάρβεϊ στον Κωνσταντίνο Τσουκαλά* [Τηλεοπτική Εκπομπή], Αθήνα, ΕΡΤ, διαθέσιμο στο <http://filesxi.wordpress.com/2012/01/17o-vt-xarvei-milaei-meton-k-tsoukalá-gi/>, Προσπελάστηκε στις 10 Νοεμβρίου 2014).

Η ιδεολογική κατίσχυση των νεοφιλελεύθερων πεποιθήσεων δεν ήταν μία διαδικασία που έγινε σε σύντομο χρονικό διάστημα. Για μεγάλη περίοδο οι νεοφιλελεύθερες ιδέες βρισκόταν στο περιθώριο της ακαδημαϊκής συζήτησης. Μία μικρή κλειστή ομάδα οικονομολόγων, ιστορικών και φιλοσόφων που είχε συσπειρωθεί γύρω από τον πολιτικό φιλόσοφο Friedrich Von Hayek, η ομάδα “Μον Πελερέν” (“Mont Pelerin Society”), υπήρχε ήδη από το 1947, όμως με σχετικά περιορισμένη ισχύ. Τα μέλη της ομάδας παρουσιάζονταν ως “φιλελεύθεροι”, με την παραδοσιακή ευρωπαϊκή έννοια του όρου, ένεκα της προσήλωσής τους στο ιδανικό της ελευθερίας. Επίσης, ήταν υποστηρικτές των νεοκλασικών οικονομικών αρχών της αγοράς, που είχαν αναπτυχθεί στο δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα, οπότε και ισχυροί πολέμιοι της κεϋνσιανής θεωρίας του κρατικού παρεμβατισμού, ο οποίος είχε κυριαρχήσει ήδη από τη δεκαετία του 1930, ως απάντηση στη μεγάλη ύφεση. Όμως ξέφυγαν από τον κλασικό φιλελευθερισμό, γιατί μείωσαν την σημασία της ισότητας, η οποία, με τη μορφή της τυπικής ισότητας ή ισότητας ευκαιριών, ήταν βασικό μέλημα του, και αλλοίωσαν την έννοια της ελευθερίας. Μετεξέλιξαν τον φιλελευθερισμό από θεωρία πολιτικής ηθικής, με έμφαση στην ισότητα και την ελευθερία, σε οικονομική και πολιτική ιδεολογία, με αποτέλεσμα η ελευθερία να πάψει να γίνεται αντιληπτή ως αυτονομία, ως ατομικός και συλλογικός αυτοκαθορισμός, που εκδηλώνεται ιδίως ως θέσπιση γενικών νόμων, και με αποτέλεσμα οι νόμοι, από καθορισμοί της ελευθερίας, να θεωρούνται τελικά περιορισμοί της. Έτσι, η συρρικνωμένη αυτή μορφή φιλελευθερισμού, εμπιστεύθηκε τη ρύθμιση της κοινωνικής συμβίωσης περισσότερο στην κοινωνία και στην αγορά και λιγότερο στην πολιτεία και στους νόμους της. Αυτή η προσέγγιση ήταν ήδη υπαρκτή από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, ενώ οι νεοφιλελεύθεροι την επανέφεραν μετά τον πόλεμο και την επέβαλαν από τη δεκαετία του 1970.

Ο Milton Friedman, βασικός εκφραστής των ιδεών αυτών, σε ένα άρθρο του (Friedman M. (1951), “Neo-Liberalism and its Prospects”, *Farmand*, 17 Φεβρουαρίου 1951, 89-93), όπου και από τις πρώτες αναφορές του όρου “νεοφιλελευθερισμός”, αναφέρει χαρακτηριστικά ότι :

“Ο Νεοφιλελευθερισμός, θα αποδεχθεί τη φιλελεύθερη έμφαση του δεκάτου ενάτου αιώνα στη θεμελιώδη σημασία του ατόμου, αλλά θα πρέπει να αντικαταστήσει το στόχο του δεκάτου ενάτου αιώνα για *laissez-faire* ως μέσο για την επίτευξη του σκοπού της ανταγωνιστικής τάξης. Θα επιδιώξει να χρησιμοποιήσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των παραγωγών για την προστασία των καταναλωτών από την εκμετάλλευση, τον ανταγωνισμό μεταξύ των εργοδοτών για την προστασία των εργαζομένων και των ιδιοκτητών και τον ανταγωνισμό μεταξύ των καταναλωτών για την προστασία των ίδιων των επιχειρήσεων. Το κράτος θα αστυνομεύει το σύστημα, θα δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες για τον ανταγωνισμό και την αποφυγή μονοπωλίων, θα παρέχει ένα σταθερό νομισματικό πλαίσιο και θα ανακουφίζει από την οξεία δυστυχία και τον κίνδυνο. Οι πολίτες θα πρέπει να προστατεύονται από το κράτος, μέσω της ύπαρξης μία ελεύθερης ιδιωτικής αγοράς, και μεταξύ τους μέσω της διατήρησης του ανταγωνισμού”.

Στην αγγλική ορολογία είναι αρκετά διαχωρισμένα τα δύο είδη φιλελευθέρων. Μόνο αυτοί που εμμένουν στην ενότητα ελευθερίας και ισότητας και υποστηρίζουν το κράτος πρόνοιας, είναι που

ρυθμιστικούς μηχανισμούς που εγγυώνται την μείωση του κρατικού ελέγχου στην οικονομία, την ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων και την άρση των περιορισμών στο εμπόριο. Έτσι η ρύθμιση, σε κάθε ιστορική περίοδο, είναι ένα εργαλείο στα χέρια του κράτους, το οποίο βοηθά στην υλοποίηση της εκάστοτε οικονομικής πολιτικής.

Τις τελευταίες δεκαετίες, οι θεμελιώδεις μετασχηματισμοί που συντελέστηκαν στη δομή του καπιταλιστικού συστήματος, όπως η διεθνοποιημένη συσσώρευση κεφαλαίου και η παγκοσμιοποίηση της παραγωγής, οδήγησε στη σταδιακή άνοδο του νεοφιλελευθερισμού. Οι διαρθρωτικές αλλαγές στις αγορές κεφαλαίου, εργασίας, αγαθών και υπηρεσιών δημιούργησαν την ανάγκη για νέο

αποκαλούνται πια σήμερα φιλελεύθεροι (“liberals”). Για τους δεύτερους, όσους δηλαδή επιμένουν μονόπλευρα στην ατομική, ιδίως οικονομική ελευθερία ως απουσία κρατικών επεμβάσεων, έχει καθιερωθεί ο όρος “libertarians”, που στην ελληνική ορολογία έχει αποδοθεί ως “νεοφιλελεύθεροι”. Ο όρος «φιλελεύθερος» (liberal), ακριβώς επειδή οι liberals εμμένουν στην κοινωνική ισότητα ως απαραίτητο συνοδό της ελευθερίας, στις αγγλόφωνες χώρες συχνά αντιμετωπίζεται ως όρος αφορών άτομο με αριστερές ή αριστερίζουσες απόψεις. (Σούρλας Π.Κ. (1996), “Τι είναι τελικά ο Φιλελευθερισμός;”, *Το Βήμα*, 15 Σεπτεμβρίου 1996).

Η ομάδα “Μον Πελερέν”, κέρδισε αργά αλλά σταθερά, οικονομική και πολιτική υποστήριξη στις ΗΠΑ και τη Βρετανία, μέσω χρηματοδοτήσεων σε think tanks συνδεδεμένα με αυτήν, από ισχυρά οικονομικά συμφέροντα, που ήταν αντίθετα στον κρατικό παρεμβατισμό και τη ρύθμιση της οικονομίας, καθώς και στην αναδυόμενη συναίνεση για την εφαρμογή μεικτής οικονομίας, που φαινόταν εφικτή εκείνη την εποχή. Παράλληλα, αυξανόταν η επιρροή της στον ακαδημαϊκό χώρο, που κορυφώθηκε με την απονομή του βραβείου Νόμπελ στους Hayek και Friedman, το 1974 και 1976. Η κρίση της δεκαετίας του 1970 αποτέλεσε το πρόσχημα για την ευρεία εφαρμογή των νεοφιλελεύθερων πολιτικών σε διάφορες περιπτώσεις (Χιλή, Μεγάλη Βρετανία, ΗΠΑ κ.α.) και την αύξηση της επιρροής της νεοφιλελεύθερης θεωρίας, κυρίως υπό το μονεταριστικό της ένδυμα, σε τέτοιο βαθμό που σήμερα αποτελεί την γενικά αποδεκτή οικονομική ορθοδοξία που διέπει τη δημόσια πολιτική σε κρατικό επίπεδο, σχεδόν σε όλο τον ανεπτυγμένο καπιταλιστικό κόσμο (Χάρβεϊ Ν. (2007), *ό.π.*, σελ. 46-49).

Οι βασικές πολιτικές που εφαρμόζονται υπό τη σκέπη του νεοφιλελευθερισμού, και που έχουν κωδικοποιηθεί υπό τον τίτλο «Συναίνεση της Ουάσιγκτον», είναι η δημοσιονομική πειθαρχία μέσω ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, ο περιορισμός του κράτους και των κυβερνητικών δαπανών, οι ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων, η μείωση των φόρων, η απελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών αγορών και ο καθορισμός των επιτοκίων από τις αγορές, η ελεύθερη διακύμανση των τιμών συναλλάγματος, η απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου και ο περιορισμός των προστατευτικών μέτρων και των ελέγχων κυκλοφορίας κεφαλαίων, η κατάργηση των εμποδίων στην είσοδο και την αποχώρηση των ξένων επιχειρήσεων, η απορρύθμιση των αγορών, η δημιουργία ανεξάρτητης Κεντρικής Τράπεζας και η απελευθέρωση των τιμών των προϊόντων. (Williamson J. (1993), “Democracy and the Washington Consensus», *World Development*, 21:8, 1329-1336)

Για περισσότερα για το νεοφιλελευθερισμό βλ. Stedman Jones D. (2012/2014), *The Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*, εκδ. Princeton University Press, New Jersey, Steger M. B., Roy R. K. (2010), *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, εκδ. Oxford University Press, New York, Ζαρωτιάδης Γ. (2012), *Νεοφιλελευθερισμός: Χυδαία απλός ή απλά χυδαίος;*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα και Τουσέν Ε. (2012), *Ο Νεοφιλελευθερισμός από τις απαρχές του μέχρι σήμερα*, εκδ. Τόπος, Αθήνα. Για μια πιο πρόσφατη κριτική βλ. Brown W. (2015), *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, εκδ. Zone Books, New York.

ρυθμιστικό πλαίσιο λειτουργίας των αγορών⁹. Δημιούργησαν επίσης τόσο εθνικά όσο και υπερεθνικά όργανα και θεσμούς που εποπτεύουν και εγγυώνται το παραπάνω πλαίσιο. Οι θεσμοί αυτοί τείνουν να αυτονομούνται από το κράτος, το οποίο αποσύρεται όλο και περισσότερο από τη ρυθμιστική λειτουργία, υλοποιώντας έτσι το νέο δόγμα για μικρότερο κράτος. Γενικότερα ο νεοφιλελευθερισμός, ως σύστημα πεποιθήσεων, προσιδιάζει στη ρύθμιση, ως μέσο άσκησης πολιτικής. Η ρύθμιση είναι το είδος εκείνο της κρατικής παρέμβασης στην ιδιωτική αγορά που ταιριάζει καλύτερα στο νεοφιλελεύθερο τρόπο σκέψης και τις νεοφιλελεύθερες προτεραιότητες και περιορισμούς. Έτσι, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, που ο νεοφιλελευθερισμός έγινε το νέο ηγεμονικό ιδεολογικό καθεστώς και ο νέος ρυθμιστικός μηχανισμός του νέου καθεστώτος συσσώρευσης, η ρύθμιση κατέστη η κύρια μορφή κρατικής παρέμβασης στις δυτικές κοινωνίες. Ανάλογα με τον ιστορικά διαμορφωμένο κάθε φορά βαθμό κρατικής εμπλοκής, επιδιώχθηκε σε άλλες περιπτώσεις η ενδυνάμωση της ρυθμιστικής παρέμβασης, συχνά με την ταυτόχρονη ενδυνάμωση "ανεξάρτητων" θεσμών και την αποδυνάμωση του κεντρικού κράτους, και αλλού η μείωσή της, προκειμένου να επιτευχθεί η απρόσκοπτη απελευθέρωση των αγορών. Η διαδικασία πλήρους ή μερικού περιορισμού της ρύθμισης, που επιτελέστηκε υπό την επιρροή του νεοφιλελευθερισμού, κατά τις τελευταίες δεκαετίες σε κάποιες χώρες, ονομάζεται Απορρύθμιση (Deregulation).

1.4. Τα αίτια της ρύθμισης

Ανάλογα με το βαθμό ανάπτυξης των καπιταλιστικών οικονομιών και την ιδεολογική αφετηρία, η ρύθμιση κρίνεται λιγότερο ή περισσότερο αναγκαία. Η νεοκλασική οικονομική θεωρία¹⁰, η οποία με την μία ή την άλλη εκδοχή της, ασκεί

⁹ Yaghmaian B. (1998), "Globalization and the State: The Political Economy of Global Accumulation and its Emerging Mode Regulation", *Science and Society*, 62:2, 241-265.

¹⁰ Η θεμελίωση του νεοκλασικού παραδείγματος στην οικονομική σκέψη έλαβε χώρα κατά την περίοδο 1871 – 1930, ως απάντηση στην έως τότε επικρατούσα κλασική πολιτική οικονομία (για την πολιτική οικονομία βλ. Smith A. (1776/1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago University Press, Chicago και Ricardo D. (1817/2002), *Αρχές Πολιτικής Οικονομίας και Φορολογίας*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα). Οι κλασικοί και οι νεοκλασικοί οικονομολόγοι, αν και

εξίσου υπέρμαχοι του οικονομικού φιλελευθερισμού, διαφωνούν κατά βάση στο θέμα της αξίας, όπου οι μεν πρώτοι (και ο Marx) υποστηρίζουν την εργασιακή θεωρία της αξίας (βλ. Heilbroner R. (2000), *Οι Φιλόσοφοι του Οικονομικού Κόσμου*, εκδ. Κριτική, Αθήνα, σ. 213-214), σύμφωνα με την οποία η αξία ενός προϊόντος προκύπτει από τον όγκο της εργασίας που δαπανήθηκε για την παραγωγή του καθώς και για την παραγωγή των αναγκαίων κεφαλαιουχικών αγαθών και πρώτων υλών, ενώ οι δεύτεροι το νόμο της προσφοράς και της ζήτησης (βλ. Mankiw G.N., Taylor M.P. (2010), *Αρχές Οικονομικής Θεωρίας, Τόμος 1ος - Μικροοικονομική*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, κεφ. 4 και 6), όπου η αξία του προϊόντος προκύπτει όχι μόνο από την προσφορά, η οποία σχετίζεται με το κόστος παραγωγής, αλλά και από τη ζήτηση που υπάρχει για αυτό στην αγορά, δηλαδή επιχειρούν να εξηγήσουν την ανταλλακτική αξία μέσα από την αξία χρήσης οπότε και συσχετίζουν τη θεωρία της αξίας με τον υποκειμενισμό (για μία μαρξιστική κριτική της θεωρίας της προσφοράς και της ζήτησης βλ. Οικονομάκης Γ., Μαρκάκη Μ. (2001), «Της Προσφοράς και της Ζήτησης. Τιμή και Κλαδική Ισορροπία στην Νεοκλασική Οικονομική Ανάλυση», *Θέσεις*, τχ. 75/2001). Έτσι, το ενδιαφέρον των οικονομολόγων μετατοπίζεται από την παραγωγή στη ζήτηση, δηλαδή στην αγορά, με αποτέλεσμα οι νεοκλασικοί να επιδιώκουν τελικά την ισορροπία μέσω της βέλτιστης χρήσης των υπαρχουσών παραγωγικών δυνατοτήτων στα πλαίσια της αγοράς, έναντι των κλασικών οι οποίοι επεδίωκαν τη μεγιστοποίηση της παραγωγής και υποστήριζαν την ικανότητα του καπιταλιστικού συστήματος να παράγει ανάπτυξη. Η κλασική θεωρία βασίζεται στη μακροχρόνια δυναμική του καπιταλιστικού συστήματος ενώ η νεοκλασική στην άενη ισορροπία των αγορών, εξοβελίζοντας έτσι τον ιστορικό χρόνο από την οικονομική ανάλυση. Επίσης, η κλασική πολιτική οικονομία αναλύει την κοινωνία στη βάση της ύπαρξης κοινωνικών τάξεων με αντικρουόμενα συμφέροντα, ενώ οι νεοκλασικοί υποστηρίζουν ότι υπάρχουν μόνο άτομα που επιδιώκουν ορθολογικά να μεγιστοποιήσουν τη δική τους προσωπική ωφέλεια.

Η νεοκλασική οικονομική θεωρία γεννήθηκε σε μία περίοδο που επιδιώχθηκε να αποσπαστεί η οικονομική επιστήμη από την πολιτική και να αποκαθαρθεί από ηθικές αξίες και επιταγές, ως απαραίτητο στοιχείο για να καταστεί μια αυστηρή θετική επιστήμη, στα πρότυπα των φυσικών επιστημών, οι οποίες αναπτυσσόταν ραγδαία την ίδια εποχή. Η αναγωγή όλων των οικονομικών προβλημάτων σε μία διαδικασία μεγιστοποίησης ή ελαχιστοποίησης και η γενικευμένη χρήση μαθηματικών εργαλείων, ειδικότερα παραγώγων και οριακών μεταβολών, οδήγησαν στο να αποκαλούνται οι νεοκλασικοί «μαρτζιναλιστές» και η εποχή της κατίσχυσής τους «Μαρτζιναλιστική Επανάσταση» ή «Οριακή Επανάσταση» (margin = όριο). Η «καθαρότητα» όμως αυτή δεν είναι εφικτή για μία επιστήμη που από τη μία εδράζεται κυρίως σε αιτήματα και ελάχιστα σε αξιώματα, και από την άλλη οι υποτιθέμενοι νόμοι της, στην ουσία είναι θεωρήματα, οι λύσεις των οποίων μεταβάλλονται αν αλλάξουν οι υποθέσεις. Δεδομένου ότι η πραγματικότητα είναι ασταθής και δυνητικά χασομή και ο καπιταλισμός είναι ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο σύστημα, μόνο κατά συνθήκη δύνανται να τεθούν ορισμένες σταθερές. Αυτό σημαίνει όμως ότι υπεισέρχονται πάλι ηθικές ή πολιτικές επιλογές, που αποκλείουν την επιζητούμενη ουδετερότητα, καθότι οι θεσμοί δεν είναι ουδέτεροι, ούτε η πραγματικότητα είναι ουδέτερη των θεσμών, αφού το ένα προσδιορίζει το άλλο. Αυτό σημαίνει ότι η προσπάθεια θεμελίωσης των οικονομικών, όπως οι φυσικές επιστήμες, μακριά από ηθικά και ιδεολογικά στοιχεία, καθώς και ο διαχωρισμός πολιτικής και οικονομικής θεωρίας είναι αλυσιτελής και απατηλός. Στην ουσία, η προσπάθεια να μετατραπεί η Πολιτική Οικονομία σε Οικονομική, δηλαδή σε μία «καθαρή επιστήμη», αποκαθαρμένη από ιδεολογίες, αποτελεί ιδεολογία. (Παπαηλίας Θ. (2006), *Παραδόσεις Πολιτικής Οικονομίας: Εισαγωγή στη Θεωρία των Τιμών και των Παραγωγικών Συντελεστών: Μικροοικονομική*, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, σ. 19-21)

Στα πλαίσια της Νεοκλασικής Σχολής αναπτύχθηκαν διάφορα επί μέρους ρεύματα σκέψης. Οι κύριες Σχολές που προέκυψαν αρχικά είναι η Αυστριακή Σχολή, η οποία δίνει έμφαση στην ψυχολογία και την υποκειμενικότητα των οικονομικών αλλαγών, ως προκύπτουσες από τον τρόπο νοηματοδότησης και κατανόησης των οικονομικών συνθηκών από τους δρώντες (βλ. Menger C. (1871/2007), *Principles of Economics*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama και Littlechild S. (1990), *Austrian Economics, Vol. I & II*, Edward Elgar, Aldershot, England), η Σχολή της Γενικής Ισορροπίας, ή αλλιώς Σχολή της Λωζάνης, η οποία εξετάζει πως συνδέονται μεταξύ τους όλες οι αγορές μίας οικονομίας στα πλαίσια μίας αλληλοεξαρτώμενης γενικής αγοράς και που βρίσκεται το σημείο ισορροπίας τους (βλ. Walras L. (1874/2010), *Elements of Pure Economics*, Routledge Library Editions: Economics, Taylor & Francis, New York και Pareto V. (1907/1971), *Manual of Political Economy*, Augustus M. Kelley, New York) και η Σχολή της Μερικής Ισορροπίας, ή αλλιώς Σχολή του Cambridge, η οποία μελετά μία τυπική αγορά όπου έρχονται σε επαφή αντιπροσωπευτικοί καταναλωτές και παραγωγοί,

τεράστια επιρροή και έχει επικρατήσει σήμερα τόσο στον ακαδημαϊκό χώρο όσο και στις δημόσιες πολιτικές, υποστηρίζει κατά βάση ότι, προκειμένου να επιτευχθούν οι οικονομικοί σκοποί των κοινωνιών, οι οποίοι είναι η άριστη κατανομή των διαθέσιμων μέσων παραγωγής, η άριστη διανομή του παραγόμενου προϊόντος, η πλήρης απασχόληση, η νομισματική σταθερότητα και ο άριστος ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης, θα πρέπει να υπάρχει ένα εντελώς αποκεντρωμένο σύστημα οργάνωσης της οικονομίας, γνωστό με τον όρο τέλειος ανταγωνισμός¹¹. Το κράτος, που λειτουργεί με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, θα πρέπει να παραμένει ουδέτερο απέναντι στην οικονομία γιατί μόνο έτσι εξυπηρετεί τα συμφέροντα της κοινωνίας. Όμως διαπιστώνεται ότι αυτό είναι ανέφικτο στην πραγματικότητα, αφού αφενός είναι αδύνατο να επιτευχθούν από μόνες τους όλες οι αναγκαίες θεσμικές παραδοχές και οι οικονομικές συνθήκες, που προϋποθέτει ο τέλειος ανταγωνισμός και αφετέρου για να επιτελέσει το κράτος ακόμα και τα περιορισμένα του καθήκοντα, απαιτείται ένας κάποιος βαθμός παρέμβασης στην οικονομία, εφόσον για την κατοχύρωση των ελεύθερων θεσμών, για την εφαρμογή του Νόμου και της Τάξης ή και για την εξωτερική άμυνα, πρέπει να οργανωθεί ένα ολόκληρο πλέγμα υπηρεσιών, των οποίων η λειτουργία απαιτεί ανάλωση μέσων παραγωγής και υλικών καθώς και απασχόληση ανθρώπινου δυναμικού¹².

Οι θεσμικές προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται και πάνω στις οποίες είναι δυνατό να θεμελιωθεί ο τέλειος ανταγωνισμός είναι η πλουραλιστική κατανομή της εξουσίας, δηλαδή ο κατακερματισμός της σε άτομα ή ομάδες προκειμένου να εξισορροπείται και να αντισταθμίζεται με το κράτος ως συνισταμένη έκφρασή της, ο οικονομικός ανταγωνισμός, ο οποίος διασφαλίζεται με

προκειμένου να αναλυθεί η λειτουργία του μηχανισμού της προσφοράς και της ζήτησης (βλ. Marshal A. (1890/2006), *Principles of Economics*, Cosimo, New York). Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των νεοκλασικών οικονομικών είναι η ευελιξία τους και η ικανότητά τους να ενσωματώνουν τα πορίσματα πολλών διαφορετικών σχολών και θεωριών, φτάνοντας σήμερα στη λεγόμενη «νεοκλασική σύνθεση».

¹¹ Ως τέλειος ανταγωνισμός μπορεί να θεωρηθεί ένα σύστημα που αποτελείται από «μεγάλο αριθμό ανταγωνιζόμενων μονάδων που η κάθε μία αποφασίζει να ενεργεί ανεξάρτητα από τις άλλες και που την ελεύθερη επιλογή και δράση τους κατευθύνει και συντονίζει ένας αυτόματος μηχανισμός τιμών [...] Σε ένα τέτοιο ανταγωνιστικό σύστημα οι νεοκλασικοί υποστηρίζουν ότι αν το κάθε άτομο αφεθεί ελεύθερο να επιτύχει το δικό του συμφέρον εξυπηρετείται καλύτερα και το συμφέρον της κοινωνίας» Καραγιωργας Δ.Π. (1979), *Δημόσια Οικονομική 1. Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 37 και 42.

¹² Ο.π., σ. 69.

τους θεσμούς της ατομικής ιδιοκτησίας και της ελεύθερης συναλλαγής, και ο πολιτικός ανταγωνισμός, ο οποίος πραγματώνεται μέσα από την πολιτική δημοκρατία και την ελεύθερη και καθολική ψηφοφορία¹³. Οι συνθήκες που απαιτείται να επικρατούν στην οικονομία προκειμένου να είναι τέλειος ο ανταγωνισμός είναι οι εξής: να υπάρχει μεγάλος αριθμός παραγωγών και καταναλωτών σε κάθε επί μέρους αγορά έτσι ώστε να έχει μικρή δύναμη ο καθένας τους, αυτοί να συμπεριφέρονται ορθολογικά, να αποφασίζουν και να ενεργούν έχοντας πλήρη γνώση των συνθηκών της αγοράς, η ενημέρωση επί των συνθηκών να είναι χωρίς κόστος, η ευημερία των καταναλωτών και τα κέρδη των παραγωγών να εξαρτώνται αποκλειστικά από τις δικές τους επιλογές και ενέργειες, τα παραγωγικά μέσα και προϊόντα να είναι απολύτως διαιρετά, η κινητικότητα των μέσων παραγωγής μεταξύ των κλάδων να είναι πλήρης, όλα τα κόστη να ενσωματώνονται στις τιμές και ο παραγωγός να μπορεί να αποκλείσει από την κατανάλωση του προϊόντος του αυτούς που δεν πληρώνουν¹⁴.

Όμως, αυτές οι συνθήκες δεν υπάρχουν σχεδόν ποτέ από μόνες τους ή τουλάχιστον δεν δύναται να υφίστανται ταυτοχρόνως. Οι νεοκλασικοί οικονομολόγοι διαπίστωσαν ότι οι βασικές υποθέσεις στις οποίες στηρίζεται το οργανωτικό σχήμα του τέλειου ανταγωνισμού δεν επαληθεύονται από την εμπειρική πραγματικότητα¹⁵, και ότι κατά τη λειτουργία της αγοράς, εμφανίζονται διαρθρωτικού χαρακτήρα προβλήματα, τα οποία η αγορά αποτυγχάνει να επιλύσει. Αυτά τα προβλήματα ονομάζονται «ατέλειες της αγοράς» (market failures) και παρουσιάζονται όταν εκλείπουν κάποιες από τις παραπάνω προϋποθέσεις του

¹³ Ο.π., σ. 27-36.

¹⁴ Ο.π., σ. 38-39.

¹⁵ Η πρώτη γενιά των νεοκλασικών οικονομολόγων (1871-1920) θεμελίωσε θεωρητικά την αντίληψη περί «αόρατου χεριού», και υποστήριξε έντονα την αρχή του laissez faire, την απόλυτη δηλαδή οικονομική ελευθερία. Κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου όμως διαμορφώθηκε μία αναθεωρημένη θέση της Νεοκλασικής Σχολής, η οποία επανεξέτασε τη δυνατότητα του τέλειου ανταγωνισμού και το ρόλο του κράτους στην οικονομία. Σε αυτή τη μεταστροφή συνέτεινε το γεγονός ότι παρουσιαζόταν όλο και μεγαλύτερη διάσταση μεταξύ θεωρητικών σχημάτων και εμπειρικής πραγματικότητας, όπως η ραγδαία επικράτηση των μονοπωλίων σε κάποιες αγορές, μεταξύ των οποίων και στις ΗΠΑ, ήδη από το 1880, αλλά και οι έντονες οικονομικές διαταραχές που κατέληξαν τελικά στην κρίση του 1930. Η κρίση του 1930 αποτέλεσε και το σημείο καμπής για τους νεοκλασικούς οικονομολόγους και τη στροφή τους προς το κράτος.

Αξίζει να σημειωθεί ότι αν και η αντίληψη περί «αόρατου χεριού» εδραιώθηκε και άσκησε μεγάλη επιρροή ως αναγόμενη στον Adam Smith, ο ίδιος ο συγγραφέας, στο μνημειώδες σχετικό έργο του, χρησιμοποιεί τη συγκεκριμένη φράση (“invisible hand”) μόνο μία φορά (Smith A. (1776/1976), ό.π., σελ. 477).

τέλειου ανταγωνισμού και ο μηχανισμός των τιμών δεν πετυχαίνει να επιλύσει αποτελεσματικά τα οικονομικά προβλήματα. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι "ατέλειες της αγοράς" κρίνεται σκόπιμη, όταν δεν είναι δυνατή η επίτευξη εκούσιων συμφωνιών μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών¹⁶, η κατάλληλη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους, καθότι απαιτούνται εγγυήσεις δημοσίου χαρακτήρα. Το κράτος λειτουργεί ως εγγυητής και προασπιστής του δημοσίου συμφέροντος και μέσω της ρύθμισης επιδιώκει να εξασφαλίσει την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς¹⁷. Φυσικά η παρέμβασή του πρέπει να είναι πάντα η μικρότερη δυνατή και η αγορά να λειτουργεί κατά το δυνατό από μόνη της. Η ρύθμιση λειτουργεί διορθωτικά στις ατέλειες της αγοράς και σκοπός της είναι να επιτύχει την άριστη κατά Pareto¹⁸ κατανομή των μέσων παραγωγής, στις

¹⁶ Head J.G. (1974), *Public Goods and Public Welfare*, εκδ. Duke University Press, Durham, σελ. 29.

¹⁷ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 25.

¹⁸ Το Κριτήριο Pareto ήρθε να απαντήσει σε ένα βασικό ζήτημα που είχε ανακύψει στη νεοκλασική θεωρία, αυτό του τρόπου αριστοποίησης της κατανομής των μέσων παραγωγής. Προέκυψε το ερώτημα, με βάση ποιο κριτήριο μπορεί να διαπιστωθεί ότι η κατανομή των μέσων παραγωγής είναι άριστη, με την έννοια ότι τα περιορισμένα μέσα παραγωγής της κοινωνίας διατίθενται με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να επιτυγχάνονται οι κοινωνικά επιθυμητοί στόχοι, οι οποίοι είναι να παράγονται τα αγαθά που επιθυμούν οι καταναλωτές, στις ποσότητες που τα επιθυμούν και με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Ο Wilfredo Pareto απάντησε ότι μία κατάσταση είναι άριστη αν καμία αλλαγή της δεν θα μπορούσε να βελτιώσει τη θέση έστω και ενός μέλους της κοινωνίας χωρίς να χειροτερέψει την θέση κάποιου άλλου ή με άλλα λόγια, προκύπτει βέλτιστη αποτελεσματικότητα όταν οι πόροι χρησιμοποιούνται, μέσα σε μία συγκεκριμένη χρονική περίοδο, με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι αδύνατο να βελτιωθεί η ευημερία κάποιου ατόμου χωρίς να μειωθεί η ευημερία κάποιου άλλου (Pareto W. (1907/1971), ό.π., σελ. 451-452, για μία πρώτη εφαρμογή της ιδέας αυτής βλ. στο Pareto V. (1894), "Il Massimo di utilita dato dalla libera concorrenza", *Giornale Degli Economisti*, 9:2, 48-66, και ειδικότερα σελ. 58). Υπό αυτή την έννοια, μία κατάσταση έχει περιθώρια βελτίωσης, όταν ακόμα μπορούν να γίνουν αλλαγές που βελτιώνουν τη θέση κάποιων χωρίς να χειροτερεύουν τη θέση κανενός. Με τέτοιου είδους αλλαγές, τελικά αυξάνεται η συνολική ευημερία της κοινωνίας. Αν δεν ισχύει το Κριτήριο Pareto, θεωρείται ότι η οικονομία δεν λειτουργεί αποδοτικά, καθότι γίνεται σπατάλη πόρων. Οι νεοκλασικοί οικονομολόγοι έχουν αποδεχθεί στο σύνολό τους το Κριτήριο Pareto και υποστηρίζουν ότι ο τέλειος ανταγωνισμός είναι ένα σχήμα που τείνει να οδηγήσει την οικονομία στην άριστη κατά Pareto κατάσταση. Χρησιμοποιούν το Κριτήριο προκειμένου να ελέγχουν τον βαθμό απόδοσης του οικονομικού συστήματος. Όμως, το Κριτήριο Pareto ελέγχεται για το συντηρητικό του χαρακτήρα, αφού δεν επιτρέπει την καλύτερη κατάσταση εντός της κοινωνίας μέσω της αναδιανομής, ούτε καν ελέγχει το σύστημα σε επίπεδο διανομής του εισοδήματος και του πλούτου. Επιδιώκει την συνολική ευημερία χωρίς όμως να εξετάζει το ποια πρόσωπα καρπώνονται τελικά την ευημερία αυτή μέσα σε μία κοινωνία, με αποτέλεσμα να πριμοδοτούνται οι πλούσιοι, οι οποίοι εκκινούν από καλύτερη βάση. Δεδομένων και των περιορισμένων πόρων, το αποτέλεσμα της τυφλής επιδίωξης της κατά Pareto βελτιστοποίησης οδηγεί στην μεγιστοποίηση της συνολικής ευημερίας της κοινωνίας την οποία όμως καρπώνονται όλο και λιγότεροι πολίτες. Κατ' ουσία, αυτή η τακτική αναδεικνύει την ύπαρξη των κοινωνικών τάξεων, των οποίων την υπόσταση επιδιώκει να αναιρέσει η νεοκλασική ανάλυση, αφού υπάρχουν μεγάλα κοινωνικά στρώματα με πολύ περιορισμένες δυνατότητες έναντι μικρών προνομιούχων ομάδων στις οποίες το σύστημα προσφέρει έντονες προοπτικές. Εξάλλου, από τον ορισμό του κριτηρίου Pareto προκύπτει ότι για να αλλάξει μία κατάσταση προς το καλύτερο πρέπει να συμφωνούν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ενώ αν ακόμα και ένας θεωρεί ότι ζημιώνεται, η

περιπτώσεις που αυτό δεν είναι εφικτό μέσω του μηχανισμού των τιμών, είτε στη σφαίρα της παραγωγής, είτε στη σφαίρα της κατανάλωσης είτε σε ολόκληρο το οικονομικό σύστημα¹⁹.

Η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε από όλο το φάσμα των νεοκλασικών οικονομολόγων, σε διαφορετικό βαθμό και με διαφορετική ένταση, αλλά χωρίς να αμφισβητείται ποτέ ουσιαστικά. Η μονεταριστική στροφή²⁰ των τελευταίων δεκαετιών υποστηρίζει ένθερμα την εγγενή τάση ισορροπίας της αγοράς και την αποχή του κράτους από την οικονομική δραστηριότητα, αλλά ουσιαστικά δεν αποποιείται την ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους. Οι πολιτικές που υλοποιούνται παγκοσμίως με βάση τη μονεταριστική προσέγγιση είτε

κατάσταση δεν αλλάζει. Αυτό όμως, αφενός αναδεικνύει τον ατομικιστικό χαρακτήρα του κριτηρίου, εφόσον μόνο το κάθε ένα άτομο καθίσταται η βασική μονάδα της οικονομικής ανάλυσης και μόνο αυτό είναι ικανό να κρίνει το επίπεδο της δικής του ευημερίας, και αφετέρου προϋποθέτει ελεύθερες και εκούσιες συμφωνίες, οι οποίες όμως δεν είναι δυνατές μεταξύ μη ισοδύναμων μερών.

¹⁹ Καράγιωργας Δ.Π. (1979), ό.π., σελ. 75-76.

²⁰ Ο μονεταρισμός αποτελεί μία σχετικά πρόσφατη εκδοχή των νεοκλασικών οικονομικών, η οποία λειτούργησε ως συγκροτημένη απάντηση στη συγκυρία της οικονομικής κρίσης της δεκαετίας του 1970 και του κεϋνσιανισμού, που έως τότε είχε επικρατήσει. Ο μονεταρισμός διαμορφώθηκε βασικά μέσα από το έργο του Milton Friedman (βλ. ενδεικτικά Friedman M. (2012), *Καπιταλισμός και Ελευθερία*, εκδ. Παπαδόπουλος, Αθήνα, κεφ 3,4,5 και 8 και Friedman M., Friedman R. (1980), *Free to Choose: A Personal Statement*, εκδ. Penguin Books, Middlesex, England, κεφ. 1,2 και 5) ο οποίος υποστήριξε ότι οι διαταραχές στην οικονομία προέρχονται από διαταραχές στο νομισματικό τομέα. Συγκεκριμένα υποστήριξε ότι η αύξηση της ποσότητας του χρήματος σε μία οικονομία, οδηγεί σε αύξηση του πληθωρισμού. Η διακύμανση στην προσφορά χρήματος, μέσω δημοσιονομικής ή νομισματικής πολιτικής του κράτους, δεν μπορεί να χρησιμοποιείται για την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, αφού έχει μόνο βραχυπρόθεσμη επίπτωση στο παραγόμενο προϊόν, ενώ μακροπρόθεσμα επηρεάζονται μόνο οι τιμές, οι οποίες ανεβαίνουν. Κύριο μέσο για τον έλεγχο του πληθωρισμού, ο οποίος για τους μονεταριστές αποτελεί ένα αμιγώς νομισματικό φαινόμενο, αποτελεί ο έλεγχος της προσφοράς χρήματος, και συγκεκριμένα, η προσφορά χρήματος πρέπει να μην αυξάνεται ταχύτερα από το ρυθμό αύξησης της οικονομικής δραστηριότητας. (Froyen R. T. (1986), *Macroeconomics, Theories and Policies*, 2nd ed., εκδ. Macmillan Publishing Company, New York, σελ. 258-293). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, οι μονεταριστές να αρνούνται τις εναλλαγές οικονομικής και νομισματικής πολιτικής για τη ρύθμιση της οικονομίας και να προτρέπουν στη «συνεπή» αντιπληθωριστική πολιτική, μέσω του ελέγχου της προσφοράς του χρήματος, έτσι ώστε η οικονομία να βρεθεί στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης από μόνη της. Βέβαια, η οικονομική αυτή πολιτική τιθάσευσης του πληθωρισμού, που αποτελεί βασικό μέλημα των μονεταριστών, έχει για αυτούς αποτέλεσμα σε μακροχρόνια βάση, ενώ στο βραχυχρόνιο επίπεδο, μπορεί να φέρει και αρνητικά αποτελέσματα. Έτσι, είναι αποδεκτή μία αρχική φάση πτώσης του ρυθμού ανάπτυξης ή και συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας, η οποία εμπεριέχει και αύξηση της ανεργίας, προκειμένου να σταθεροποιηθεί η οικονομία και να επιτευχθεί μακροπρόθεσμα η πλήρης απασχόληση. Βέβαια, κατά τη δεκαετία του 1980 στη Μεγάλη Βρετανία, που εφαρμόστηκε αυτό το μοντέλο, με μείωση των φόρων, μείωση του ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος και τερματισμό του ελέγχου της συναλλαγματικής ισοτιμίας και του ελέγχου των τιμών και των εισοδημάτων, προέκυψε μείωση της οικονομικής δραστηριότητας και αύξηση της ανεργίας, η οποία ανεργία όμως διατηρήθηκε και μετά την αναμενόμενη ανάκαμψη, πράγμα που οδήγησε στη μερική απομάκρυνση από το μονεταριστικό μοντέλο, από το 1986 και μετά. Ανάλογη αναντιστοιχία μεταξύ προβλέψεων και μακροοικονομικών αποτελεσμάτων αρχίζουν να αναδεικνύονται και μετά την εφαρμογή του προγράμματος που επιβλήθηκε από την Τρόικα (ΕΕ-ΕΤ-ΔΝΤ) στην Ελλάδα.

διαπιστώνουν ότι η ρύθμιση μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο στο πρόβλημα συντονισμού των ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων, είτε την χρησιμοποιούν ως μέσο από-παρέμβασης του κράτους από την οικονομική σφαίρα. Το νεοφιλελεύθερο πολιτικό σύστημα πεποιθήσεων, το οποίο εμπνέεται από την μονεταριστική προσέγγιση, αν και θεωρητικά απορρίπτει οποιαδήποτε κρατική παρέμβαση, ως εμπόδιο στην ελευθερία του ατόμου, εν τοις πράγμασι, συχνά καταφεύγει στον εξουσιαστικό μηχανισμό του κράτους, προκειμένου να επιβάλλει στα άτομα ρυθμίσεις, οι οποίες οργανώνουν τις αγορές είτε στην κατεύθυνση της ρύθμισης είτε της απορρύθμισης. Επιπροσθέτως, ο νεοφιλελευθερισμός οδηγεί και αυτή ακόμα τη ρύθμιση στη βάση της αυστηρής ορθολογικής οικονομικής στάθμισης, υποστηρίζοντας ότι, όταν η ρύθμιση παράγει περισσότερο κόστος από οφέλη, αυτή αποτυγχάνει (regulatory failure) και θα πρέπει να αποφεύγεται. Σε κάθε περίπτωση, οι συχνότερα αναφερόμενοι λόγοι ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους, μπορούν να διακριθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες, τους οικονομικούς και τους μη οικονομικούς λόγους.

1.4.1. Οικονομικοί λόγοι

1.4.1.1. Μονοπώλια

Μία από τις συνηθέστερες ατέλειες του συστήματος είναι η δυνατότητα δημιουργίας μονοπωλίων ή ολιγοπωλίων, πράγμα που οδηγεί σε εξασθένιση τον ανταγωνισμό και σε αποτυχία την αγορά. Στην περίπτωση του μονοπωλίου, μία επιχείρηση καταλαμβάνει σχεδόν το σύνολο της αγοράς και το προϊόν της είναι μοναδικό, υπό την έννοια της έλλειψης ικανοποιητικού αριθμού προϊόντων, στα οποία μπορεί να προσφύγει ο καταναλωτής. Επίσης, υπάρχουν ουσιαστικά εμπόδια που περιορίζουν τη δυνατότητα εισόδου άλλων ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στην αγορά (barriers to entry). Στην περίπτωση αυτή, ο μονοπωλητής καθίσταται διαμορφωτής των τιμών, αφού ελέγχει απολύτως την αγορά, και αποκομίζει

υπέρμετρα κέρδη (supernormal profit)²¹. Συνεπακόλουθα, προκύπτουν εισοδηματικές ανισότητες, αδικαιολόγητες πολιτικές διακριτικής τιμολόγησης, συγκέντρωση οικονομικής και πολιτικής δύναμης σε οικονομικές μονάδες αλλά και σπατάλη πόρων λόγω αναποτελεσματικότητας της χρήσης τους²².

Υπάρχουν δύο είδη μονοπωλίων, τα τεχνητά και τα φυσικά. Τα τεχνητά μονοπώλια δημιουργούνται εκεί που, αν και θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αποδοτικά περισσότερες επιχειρήσεις, εξ' αιτίας διαφόρων τεχνικών όπως επιχειρηματικοί συνασπισμοί, εξαγορές, συγχωνεύσεις, συμφωνίες ομοιοεπαγγελματικών ομάδων, πόλεμος τιμών, εκτόπιση ανταγωνιστών κ.α., αυτό δεν γίνεται²³. Στα τεχνητά μονοπώλια, οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις, συνήθως, στοχεύουν στην ενίσχυση και εισαγωγή όρων επιχειρηματικού περιβάλλοντος ανταγωνισμού με διάφορους τρόπους όπως η αντιμονοπωλιακή νομοθεσία, με μέτρα προληπτικού ή κατασταλτικού χαρακτήρα, περιορισμό των εμποδίων στην είσοδο νέων επιχειρήσεων στην αγορά ή και η διάσπαση των μεγάλων επιχειρήσεων²⁴.

Τα φυσικά μονοπώλια δημιουργούνται αναπόφευκτα σε περιπτώσεις που είναι πρόδηλο ότι μία επιχείρηση μπορεί να προσφέρει το αγαθό σε χαμηλότερο κόστος από ότι δύο ή περισσότερες επιχειρήσεις²⁵. Αυτό γίνεται σε κλάδους που απαιτούνται μεγάλες παραγωγικές μονάδες σε σχέση με το μέγεθος της αγοράς, για

²¹ Υπέρμετρα ή υπερκανονικά (surplus profit ή supernormal profit ή superprofit) είναι τα κέρδη που προκύπτουν σε μία επιχείρηση πέρα από την αμοιβή του επιχειρηματία και των επιχειρηματικών κεφαλαίων για την συμμετοχή τους στην παραγωγική διαδικασία. Το κανονικό κέρδος είναι η ελάχιστη ανταμοιβή της επιχειρηματικής προσπάθειας και το κίνητρο για την παραγωγή προϊόντων. Είναι το ελάχιστο κέρδος που πρέπει να αποκομίσει ένας παραγωγός για να παραμείνει στον συγκεκριμένο κλάδο της παραγωγής, το οποίο και εμπεριέχεται στο κόστος παραγωγής. Στην θεωρητική κατάσταση του κανονικού κέρδους, τόσο ο παραγωγός όσο και ο κλάδος βρίσκονται σε μία ισορροπία κατά την οποία δεν εισέρχονται ούτε εξέρχονται άλλοι παραγωγοί από τον κλάδο. Τα υπερκανονικά κέρδη είναι τα πέραν των κανονικών και προέρχονται από στρατηγικό ή συγκριτικό πλεονέκτημα που μπορεί να διαθέτει ο παραγωγός. Μπορεί να προέρχονται από το ρίσκο που αναλαμβάνει μία επιχείρηση, από καινοτομίες που μπορεί να εισάγει, από αναπάντεχες αλλαγές στην αγορά, αλλά και από μονοπωλιακές πρακτικές που μπορεί αυτή να ασκεί. Η νεοκλασική οικονομική σχολή υποστηρίζει ότι, τα υπέρμετρα κέρδη είναι ένα παροδικό και πρόσκαιρο φαινόμενο στα πλαίσια του τέλει ανταγωνισμού, και ότι εκλείπει σχετικά σύντομα λόγω της μείωσης των τιμών, ενώ είναι ένα μόνιμο φαινόμενο στα πλαίσια μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων.

²² Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 27.

²³ Καράγιωργας Δ.Π. (1979), ό.π., σελ. 229-230.

²⁴ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 27 και Καράγιωργας Δ.Π. (1979), ό.π., σελ. 232-233.

²⁵ Baldwin R., Cave M. (1999), *Understanding Regulation. Theory Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 203.

την ελαχιστοποίηση του κόστους, με αποτέλεσμα να απαιτείται η επένδυση μεγάλου κεφαλαίου και οικονομίες κλίμακας. Ειδικότερα, φυσικό μονοπώλιο υπάρχει όταν η συνάρτηση κόστους των επιχειρήσεων είναι αυστηρά υποαθροιστική²⁶ στο σύνολο του εύρους των ποσοτήτων προϊόντος που αφορά αυτή την αγορά, δηλαδή σε όλα τα επίπεδα όπου θα μπορούσαν να πωληθούν τα προϊόντα, σε σχέση με το επίπεδο της ζήτησης²⁷. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η ύδρευση των πόλεων, η ενέργεια, οι σιδηρόδρομοι κτλ.

Στις περιπτώσεις αυτές, οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις που γίνονται για τα τεχνητά μονοπώλια είναι ανεφάρμοστες, καθότι έχουν τεράστιο κοινωνικό κόστος. Ο στόχος της ρύθμισης είναι αφενός το επίπεδο ποιότητας του προϊόντος και αφετέρου η διαμόρφωση τιμής κοντά στο οριακό κόστος, έτσι που το φυσικό μονοπώλιο να παράγει σαν να λειτουργούσε σε συνθήκες ανταγωνισμού²⁸. Κατά το παρελθόν, υπό την επιρροή του κευνσιανού παραδείγματος, το πρόβλημα των φυσικών μονοπωλίων αντιμετωπιζόταν με τη δημιουργία δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, ενώ σήμερα, ο νεοφιλελευθερισμός επιβάλλει τις ιδιωτικοποιήσεις αυτών των επιχειρήσεων με ταυτόχρονη απελευθέρωση της αγοράς και τη δημιουργία Ρυθμιστικών Αρχών οι οποίες εφαρμόζουν παρεμβατικές πολιτικές διευκόλυνσης εισόδου νέων επιχειρήσεων. Πολλές φορές η απορρύθμιση αυτή υλοποιείται και δια της μεθόδου του τεχνητού κατακερματισμού της αγοράς σε "σχετικές"²⁹ αγορές και της ιδιωτικοποίησης όσων από αυτές μπορούν να ενδιαφέρουν τους ανταγωνιστές. Ενώ παλαιότερα το κράτος, με κριτήριο το δημόσιο συμφέρον, όριζε άμεσα την τιμή και την ποιότητα του προϊόντος, τώρα πλέον επιβάλλεται ο ανταγωνισμός και σε αυτές τις αγορές, με το κράτος σε ρόλο δυνητικού ρυθμιστή τους. Σε αυτή την περίπτωση τίθεται το ζήτημα του βαθμού ανεξαρτησίας των Ρυθμιστικών Αρχών και του βαθμού δυνητικής παρέμβασης του κράτους στη διαμόρφωση των τιμών.

²⁶ Βέττας Ν., Κατσουλάκος Γ. (2004), *Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική: Τα Οικονομικά των Παρεμβάσεων σε Μονοπώλια κα Ολιγοπώλια*, εκδ. Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδάνος, Αθήνα, σελ. 147-148.

²⁷ Baumol W., Panzar J., Willing R. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, σελ. 17.

²⁸ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 206-209.

²⁹ Βέττας Ν., Κατσουλάκος Γ. (2004), ό.π., σελ. 269-279.

Η ρυθμιστική πολιτική που ασκείται για τα μονοπώλια ή τα ολιγοπώλια και έχει σκοπό την διευκόλυνση εισόδου νέων επιχειρήσεων στον κλάδο, οφείλει να λαμβάνει υπόψη και φαινόμενα που είναι εγγενή στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων σε περιβάλλον ελεύθερης αγοράς, προκειμένου να είναι αποδοτική. Όπου η πρόσβαση είναι ελεύθερη, μία εταιρεία έχει ισχυρό κίνητρο να επικεντρωθεί στα σχετικά πιο κερδοφόρα τμήματα της αγοράς. Έτσι είναι δυνατό να δημιουργηθούν καταστάσεις, όπου εταιρείες, ιδιαίτερα οι νεοεισερχόμενες στην αγορά, δεν θα δραστηριοποιούνται σε απομακρυσμένες ή αραιοκατοικημένες περιοχές ή θα επιλέγουν τους πιο μεγάλους πελάτες (φαινόμενο *cream skimming*). Αντίστοιχα, μπορεί να προκύψουν εταιρείες που θα εστιάζουν στους εταιρικούς πελάτες, δεδομένου ότι θεωρούνται οι πιο κερδοφόροι (φαινόμενο *cherry picking*)³⁰.

Επιπλέον, στόχος της ρυθμιστικής παρέμβασης είναι και οι περιπτώσεις που οι εταιρείες δεν είναι μεν μονοπωλιακές, πλην όμως ασκούν αθέμιτες επιχειρηματικές συμπεριφορές, με σκοπό να εξαναγκάσουν τους ανταγωνιστές τους σε έξοδο από την αγορά και να καταστούν οι ίδιες μονοπωλιακές. Συνηθισμένη πρακτική αυτού του είδους είναι η καταχρηστική ή ληστρική τιμολόγηση (*predatory pricing*). Εταιρείες, που έχουν την οικονομική δύναμη και το μέγεθος, πωλούν προϊόντα κάτω του κόστους («παρεμποδιστική κατάχρηση»), με σκοπό να συγκεντρώσουν τις προτιμήσεις των καταναλωτών και έτσι να εξωθήσουν τους ανταγωνιστές τους στην αποτυχία. Στη συνέχεια, όταν πλέον έχουν την απόλυτη κυριαρχία στον κλάδο, αυξάνουν τις τιμές σε υψηλότερα επίπεδα («εκμεταλλευτική κατάχρηση»), και έτσι αφενός καλύπτουν τις όποιες ζημιές είχαν από την προηγούμενη επιθετική τιμολογιακή πολιτική τους και αφετέρου συνεχίζουν χωρίς ανταγωνιστές. Η ρυθμιστική παρέμβαση σε αυτές τις περιπτώσεις, προσπαθεί να διασφαλίσει όρους υγιούς ανταγωνισμού και να προστατεύσει τους καταναλωτές από την κυριαρχία μίας επιχείρησης στην αγορά.³¹

³⁰ Smith P. (1995), "Subscribing to Monopoly: The Telecom Monopolist's Lexicon - Revisited", *Public Policy for the Private Sector*, 9/1995, The World Bank, 25-28.

³¹ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 32.

1.4.1.2. Δημόσια αγαθά

Μία άλλη περίπτωση αποτυχίας της αγοράς είναι η περίπτωση των δημοσίων αγαθών. Σύμφωνα με τον Καράγιωργα, «δημόσιο είναι το αγαθό το οποίο, από τη στιγμή που υπάρχει σε μία κοινωνία, όλα τα μέλη της μπορούν συγχρόνως να χρησιμοποιούν και να ικανοποιούνται εξίσου από αυτό, χωρίς η ικανοποίηση του ενός να μειώνει την ικανοποίηση του άλλου»³². Αυτό σημαίνει ότι βασικό εννοιολογικό στοιχείο του ορισμού είναι το ότι η κατανάλωση του καθενός είναι ίση με εκείνη όλων των άλλων και ίση με τη συνολική. Για να συμβαίνει αυτό προϋποτίθεται ότι αφενός υπάρχει αδιαιρετότητα στην κατανάλωσή του προϊόντος και αφετέρου υφίσταται αδυναμία αποκλεισμού, δηλαδή προκύπτει να είναι αδύνατο ή ιδιαίτερα δαπανηρό για τον προμηθευτή να αποκλείσει τα άτομα που απολαμβάνουν τα οφέλη ενός προϊόντος αλλά αρνούνται να συμμετάσχουν στο κόστος παραγωγής του (σύνδρομο λαθρεπιβάτη - free rider syndrome).

Κλασσικά παραδείγματα αμιγών δημοσίων αγαθών είναι η δικαιοσύνη, η εθνική άμυνα, η δημόσια ασφάλεια, ο φωτισμός των πόλεων κτλ. Η αποτυχία της αγοράς έγκειται στο γεγονός ότι δεν δίνει κίνητρο στους ιδιώτες να τα παράγουν, καθώς υπάρχει αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και της αδιαιρετότητας³³. Δηλαδή οι ενδεχόμενοι παραγωγοί θα υποστούν το κόστος παραγωγής χωρίς να μπορούν να ζητήσουν πληρωμή ή να αποκλείσουν την κατανάλωση από τρίτους. Τα αγαθά αυτά παράγονται εν τέλει από το κράτος και η ρύθμιση που εφαρμόζεται σε αυτές τις περιπτώσεις είναι η φορολογία³⁴, προκειμένου να εξασφαλίζεται η χρηματοδότησή τους.

Η αδυναμία της αγοράς είναι ολική, στην περίπτωση των καθαρών δημοσίων αγαθών³⁵ και μερική, στην περίπτωση ορισμένων αγαθών του κοινωνικού κράτους όπως η παιδεία, η υγεία κτλ (ημι-δημόσια αγαθά). Αυτά τα αγαθά, αν και παράγονται από την αγορά, εφόσον δεν υπάρξουν ρυθμιστικές

³² Καράγιωργας Δ.Π. (1979), ό.π., σελ. 103.

³³ Καράγιωργας Δ.Π. (1979), ό.π., σελ. 106-108.

³⁴ Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), "Η Θεωρία της Ρύθμισης", *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 16, 133-163.

³⁵ Oakland W. (1974), "Public Goods, Perfect Competition and Underproduction", *Journal of Political Economy*, 82:5, 927-939.

παρεμβάσεις, αποτελούν αντικείμενο αποτυχίας της αγοράς, καθότι αυτή δεν μπορεί να τα παρέχει σε επαρκείς και κοινωνικά αναγκαίες ποσότητες. Επιπλέον, είναι αγαθά το οποία έχουν μία ιδιαίτερη κοινωνική αξία, οπότε το κράτος οφείλει να μεριμνά για την παραγωγή και επάρκειά τους. Το κράτος μάλιστα, ως εκφραστής του δημοσίου συμφέροντος, ορίζει και τα επίπεδα ποιότητας στην παραγωγή αυτών των αγαθών³⁶.

1.4.1.3. Εξωτερικότητες ή εξωτερικές επιδράσεις

Οι εξωτερικότητες (externalities)³⁷ είναι οι συνέπειες που μια δραστηριότητα έχει σε τρίτα πρόσωπα, δηλαδή η επίδραση των πράξεων κάποιου παραγωγού στην ευημερία ενός τρίτου. Πιο συγκεκριμένα, οι εξωτερικότητες προκαλούνται όταν η αγορά αδυνατεί να «εσωτερικεύσει», δηλαδή να ενσωματώσει στις τιμές, ολόκληρο το όφελος που αποφέρει ή ολόκληρο το κόστος που συνεπάγεται η παραγωγή ή η κατανάλωση ενός αγαθού³⁸. Υπάρχουν τόσο θετικές όσο και αρνητικές εξωτερικότητες, οι οποίες ονομάζονται εξωτερικές οικονομίες ή εξωτερικές επιβαρύνσεις αντίστοιχα. Όταν η αγορά αδυνατεί να εσωτερικεύσει ολόκληρο το κοινωνικό όφελος ενός αγαθού, δηλαδή όταν το κοινωνικό όφελος είναι μεγαλύτερο από το ατομικό, τότε έχουμε εξωτερικές οικονομίες. Παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης είναι η παιδεία, η παραγωγή της οποίας συνήθως υποστηρίζεται με κατάλληλα ρυθμιστικά μέτρα, καθότι προκαλεί οφέλη στο σύνολο της κοινωνίας.

Στις περιπτώσεις που η δραστηριότητα ενός παραγωγού επιβάλλει κόστος σε τρίτους, το οποίο δεν αντανακλάται στις τιμές που χρεώνει, δηλαδή αδυνατεί να ενσωματώσει το κοινωνικό κόστος, τότε προκύπτει κακή κατανομή πόρων³⁹ και

³⁶ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 33.

³⁷ Οι όροι που χρησιμοποιούνται για να αποδώσουν την έννοια αυτή είναι πολλοί τόσο στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία όσο και στην ελληνική. Στην ελληνική βιβλιογραφία, εκτός από εξωτερικότητες, αναφέρονται και ως Εξωτερικές Επιδράσεις, ως Εξωτερικό Όφελος και Εξωτερικό Κόστος, καθώς και ως Θετικές και Αρνητικές Εξωτερικές Οικονομίες.

³⁸ Καράγιωργας Δ.Π. (1979), ό.π., σελ. 80 και 180.

³⁹ Coase R.H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

εξωτερικές επιβαρύνσεις⁴⁰. Πρόκειται ουσιαστικά για τις περιπτώσεις που το κοινωνικό κόστος είναι μεγαλύτερο από το ιδιωτικό κόστος και η παραγωγή ή η κατανάλωση του αγαθού από κάποιον ιδιώτη μειώνει την ευημερία τρίτων προσώπων, χωρίς να είναι δυνατή η αποζημίωσή τους μέσω των τιμών της αγοράς, πράγμα που οδηγεί στην όλο και μεγαλύτερη παραγωγή πέρα από τις κοινωνικά επιθυμητές ποσότητες⁴¹. Κλασικό παράδειγμα είναι η ρύπανση του περιβάλλοντος ή η όχληση που μπορεί να προκαλέσει η λειτουργία μίας επιχείρησης, η οποία επιβαρύνει πολύ περισσότερους από όσους αφορά το παραγόμενο προϊόν, χωρίς αυτή η επιβάρυνση να μπορεί να ενσωματωθεί στην τιμή ή να επιβαρύνει άμεσα τον παραγωγό, με αποτέλεσμα αυτός να παράγει μεγαλύτερες ποσότητες χωρίς να επιθυμητή κοινωνική ευθύνη. Οι διορθωτικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις που συνήθως επιλέγονται είναι η φορολογία, τα πρόστιμα ή η επιβολή περιορισμών στη λειτουργία της επιχείρησης⁴².

1.4.1.4. Ασύμμετρη πληροφόρηση και περιορισμένη ορθολογικότητα

Ένας άλλος παράγοντας που υπονομεύει τη ορθή λειτουργία της αγοράς και αποτελεί μία από τις αιτίες της ρύθμισης είναι η ελλιπής πληροφόρηση ή και η περιορισμένη ορθολογικότητα. Σύμφωνα με τα νεοκλασικά οικονομικά, η ανεμπόδιστη έκφραση των προτιμήσεων και η αυτόβουλη αξιολόγηση και επιλογή των προϊόντων, στα πλαίσια της ελεύθερης ανταγωνιστικής αγοράς, εξαρτάται από δύο βασικές υποθέσεις : αφενός ότι οι καταναλωτές έχουν επαρκή πληροφόρηση για τα χαρακτηριστικά των προϊόντων και τις διαθέσιμες εναλλακτικές, αφετέρου ότι είναι ικανοί να επεξεργαστούν αυτές τις πληροφορίες και να επιλέξουν ορθολογικά, έτσι ώστε να μεγιστοποιήσουν την προσδοκώμενη ωφέλειά τους. Η

⁴⁰ Για μια πρώτη συστηματική ανάλυση των εξωτερικών επιδράσεων με έμφαση στις εξωτερικές επιβαρύνσεις βλ. Pigou A.C. (1920/1924), *The Economics of Welfare*, 2nd ed., McMillan and Co Publishers, London, σελ. 161-165.

⁴¹ Καράγιωργας Δ.Π. (1979), ό.π., σελ. 191-192.

⁴² Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), ό.π.

αποτυχία οποιασδήποτε από τις δύο αυτές υποθέσεις, στοιχειοθετεί δυνητικό λόγο ρυθμιστικής παρέμβασης⁴³.

Η περιορισμένη πληροφόρηση συναντάται συχνά στη σύγχρονη πραγματικότητα, είτε με τη μορφή της ανεπάρκειας είτε με τη μορφή της παραπλάνησης, με αποτέλεσμα οι καταναλωτές να μην έχουν τη δυνατότητα αξιολόγησης των προϊόντων ή των υπηρεσιών. Τούτο θεωρείται ότι οφείλεται στο απαιτούμενο κόστος της πληροφόρησης και στην έλλειψη κινήτρων, καθότι δεν υπάρχει αντιστάθμισμα για αυτόν που την παράγει από τους άλλους που την χρησιμοποιούν, αλλά και σε ενδεχόμενες συνεννοήσεις στην αγορά που δεν έχει επαρκή ανταγωνισμό⁴⁴. Επιπλέον, οι καταναλωτές έχουν συχνά περιορισμένη ικανότητα αποδοχής, αποθήκευσης και επεξεργασίας πληροφοριών, ιδιαίτερα όταν αυτές αφορούν προϊόντα που δεν προμηθεύονται συχνά ή προϊόντα αυξημένης πολυπλοκότητας όπως τα προϊόντα υψηλής τεχνολογίας ή οι υπηρεσίες οι παρεχόμενες από τεχνοκράτες. Γενικότερα οι καταναλωτές μπορούν να συγκρίνουν εύκολα τις τιμές αλλά δύσκολα την ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών, οπότε απαιτείται η ρυθμιστική παρέμβαση προκειμένου να υπάρχει διαθέσιμη μια ελάχιστη πληροφόρηση.

Υποστηρίζεται επιπλέον, ότι η έλλειψη πληροφόρησης προς τον καταναλωτή αποτελεί αρνητικό στοιχείο και για κάποιες επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα αυτές που προσφέρουν προϊόντα ή υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Αν και οι καταναλωτές είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν ακριβότερα για προϊόντα καλύτερης ποιότητας, εν τούτοις, αν δεν υπάρχει επαρκής πληροφόρηση, αυτά δεν είναι διακριτά σε αυτούς, με αποτέλεσμα οι παραγωγοί τέτοιων προϊόντων να εξωθούνται εκτός αγοράς και τελικά να υπάρχει γενική πτώση του επιπέδου ποιότητας. Έτσι, θα πρέπει να υπάρξουν θεσμικές παρεμβάσεις που να θέτουν τέλος στην αβεβαιότητα, όπως η θέσπιση εγγυήσεων, η ονομασία προέλευσης, τα πιστοποιητικά, οι άδειες επαγγέλματος κλπ.⁴⁵

⁴³ Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), ό.π.

⁴⁴ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 30.

⁴⁵ Akerlof G. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84:3, 488-500.

1.4.1.5. Κυκλικός χαρακτήρας της ζήτησης και εποχικότητα

Μία άλλη αποτυχία της ελεύθερης αγοράς που χρήζει ρύθμισης είναι όταν αυτή αδυνατεί ή αδιαφορεί να προμηθεύσει κάποια προϊόντα ή υπηρεσίες χωρίς διακοπή και συνέχεια στον κοινωνικά επιθυμητό βαθμό, λόγω του κυκλικού χαρακτήρα ή της εποχικότητας της ζήτησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι ακτοπλοϊκές συγκοινωνίες στις άγονες γραμμές, οι αεροπορικές και σιδηροδρομικές διαδρομές σε απομακρυσμένες περιοχές κ.α. Σε αυτές τις περιπτώσεις προκύπτουν σημαντικά κοινωνικά προβλήματα σχετικά με την οικονομία και τη βιωσιμότητα κάποιων περιοχών, τη Δημόσια Υγεία αλλά και τον πληθωρισμό ή την απασχόληση. Κατά τη διάρκεια των κύκλων ζήτησης, όταν η ζήτηση θα περιοριστεί, ο ανταγωνισμός θα πιέσει τις τιμές και θα οδηγήσει τις εταιρείες σε απολύσεις προσωπικού ή περιορισμό δραστηριοτήτων. Όταν πάλι αυξηθεί η ζήτηση, θα είναι αναγκαία η επαναπρόσληψη εργατικού δυναμικού και η επανέναρξη των δραστηριοτήτων. Αυτό δημιουργεί σημαντικό κόστος για την επιχείρηση ακόμα αν αυτή δραστηριοποιείται αποκλειστικά στις δραστηριότητες υψηλής κερδοφορίας (Cream skimming).⁴⁶

Στην πραγματικότητα οι επιχειρήσεις συνήθως αδιαφορούν να προμηθεύσουν προϊόντα ή να παράσχουν υπηρεσίες, όταν η ζήτηση περιορίζεται, με αποτέλεσμα να μην εξασφαλίζεται η συνεχής διαθεσιμότητά τους. Κατά την περίοδο του προστατευτισμού, αυτού του είδους οι αδυναμίες της αγοράς αντιμετωπιζόταν με τη δημιουργία δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, οι οποίες παρείχαν τις υπηρεσίες, με ανταγωνιστές ή χωρίς, ενώ σήμερα, που ο νεοφιλελευθερισμός επιβάλλει τις ιδιωτικοποιήσεις και την αγοραιοποίηση του κράτους, προκρίνονται ρυθμιστικές παρεμβάσεις όπως η επιχορήγηση των επιχειρήσεων ή και η ανάληψη του κόστους λειτουργίας για τις άγονες γραμμές, η θέσπιση ελάχιστων τιμών που καλύπτουν το σταθερό κόστος κατά τη νεκρή περίοδο, η επιδότηση των επιβατών της περιόδου υψηλής ζήτησης προς τους επιβάτες της περιόδου χαμηλής ζήτησης κτλ.

⁴⁶ Heesterman A. R. G. (1974), *Macroeconomic Market Regulation*, Heinemann, London, σελ. 125.

1.4.1.6. Οικονομικές πρόσοδοι

Οι οικονομικές πρόσοδοι (economic rents) ή και τα λεγόμενα απροσδόκητα κέρδη (windfall profits) οφείλονται σε ιδιοκτησία και εκμετάλλευση κάποιου φυσικού πόρου ή μίας πρώτης ύλης, που η επιχείρηση αποκτά σε τιμή πολύ χαμηλότερη από αυτή που πωλείται στην αγορά, ως αποτέλεσμα τυχαίου γεγονότος και όχι σχεδιασμένης επενδυτικής προσπάθειας ή έρευνας. Η οικονομική πρόσοδος δεν προέρχεται από τη χρήση της μονοπωλιακής δύναμης αλλά από την απροσδόκητη αξιοποίηση του φυσικού πόρου, οπότε δεν σχετίζεται με τα μονοπωλιακά κέρδη⁴⁷. Εξάλλου μία επιχείρηση με οικονομική πρόσοδο μπορεί να είναι ή και να μην είναι μονοπωλιακή, πάντως σε κάθε περίπτωση απολαμβάνει ενός ιδιαίτερου πλεονεκτήματος έναντι των υπολοίπων. Μία τέτοια περίπτωση μπορεί να είναι όταν μία επιχείρηση που διατηρεί μονάδα παραγωγής σε ιδιόκτητο χώρο, τυχαίως διαπιστώσει ότι διαθέτει υπόγεια ύδατα τα οποία μπορεί να εκμεταλλευτεί, πετυχαίνοντας έτσι μείωση του κόστους παραγωγής. Σε αυτές τις καταστάσεις, η ρύθμιση στοχεύει στη μεταφορά των κερδών ή των ωφελειών που προκύπτουν στους φορολογουμένους ή τους καταναλωτές⁴⁸.

1.4.1.7. Εξαιρετικές περιπτώσεις και μακροοικονομικές εκτιμήσεις

Υπάρχουν περιστάσεις, που λόγω έκτακτων γεγονότων, εμφανίζονται ξαφνικές ελλείψεις στην αγορά, με αποτέλεσμα υπερβολικά υψηλές τιμές, αισχροκέρδεια, και σοβαρά προβλήματα εφοδιασμού σε ευαίσθητους τομείς και δραστηριότητες. Τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να είναι οι φυσικές καταστροφές, ο πόλεμος ή και οι ακραίες οικονομικές κρίσεις, όπου η αγορά αδυνατεί να ανταποκριθεί με την αναγκαία κοινωνική υπευθυνότητα. Σε αυτές τις καταστάσεις,

⁴⁷ Breyer S. (1982), "Typical justification for Regulation" στο Breyer S. (1982), *Regulation and its Reform*, Harvard University Press, Cambridge Mass, σελ. 15-35.

⁴⁸ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 29.

η ρυθμιστική παρέμβαση στοχεύει στην κατανομή των πόρων και των αγαθών που βρίσκονται σε έλλειψη με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.⁴⁹

Αυτό περιλαμβάνει και την διακράτηση από το κράτος των αναγκαίων εκείνων ποσοτήτων που απαιτούνται για τη συντήρηση των κρίσιμων μηχανισμών του. Ειδικότερα όσον αφορά κάποια ιδιαίτερα σημαντικά ή και δυσεύρετα προϊόντα, συνήθως υπάρχουν και ρυθμιστικές παρεμβάσεις προληπτικού χαρακτήρα, που αποτρέπουν την ενδεχόμενη απόλυτη έλλειψή τους σε περιπτώσεις κρίσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας πρόβλεψης αποτελεί η υποχρέωση τήρησης από τις εταιρείες πετρελαιοειδών στρατηγικών εθνικών αποθεμάτων καυσίμων, προκειμένου αυτά να είναι διαθέσιμα από το κράτος σε περιόδους ελλείψεων.

1.4.1.8. Άνιση διαπραγματευτική δύναμη

Μια ακόμα αποτυχία της αγοράς, είναι και η άνιση διαπραγματευτική δύναμη μεταξύ των παικτών της. Συχνά, μικρές ομάδες είναι ανίσχυρες μπροστά στην ισχυρή διαπραγματευτική δύναμη μεγάλων επιχειρήσεων και οργανωμένων συμφερόντων. Αυτό συμβαίνει συχνά στον αγροτικό τομέα, όπου μικρές ομάδες ή μεμονωμένοι παραγωγοί δεν μπορούν να πετύχουν καλές τιμές, αλλά και σε περιόδους υψηλής ανεργίας, όπου οι εργαζόμενοι αδυνατούν να διαπραγματευτούν όχι μόνο ικανοποιητικούς μισθούς αλλά και βασικές συνθήκες ασφάλειας και υγιεινής στην εργασία⁵⁰.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, εκλείπει η βασική προϋπόθεση επιτυχίας του μηχανισμού της αγοράς, που είναι η καλύτερη δυνατή κατανομή των πόρων. Στις ιδανικές ανταγωνιστικές συνθήκες, η κατανομή της διαπραγματευτικής δύναμης πρέπει να είναι τέτοια που κανείς να μην μπορεί να επιβάλλει τους δικούς του όρους στην αγορά. Όταν αυτό δεν συμβαίνει, απαιτείται η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους, που επιβάλλει την κατάλληλη νομοθεσία προκειμένου να

⁴⁹ Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), ό.π.

⁵⁰ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 33-34.

αντιμετωπίσει αυτή την ανισορροπία. Βέβαια, συνήθως επιζητείται η όσο το δυνατό μικρότερη κρατική παρέμβαση, με αποτέλεσμα τα όποια μέτρα να περιορίζονται στη παροχή κινήτρων και δυνατοτήτων για περισσότερη οργάνωση των μικρών παραγωγών.

1.4.1.9. Προβλήματα συντονισμού

Παρουσιάζονται κάποιες φορές σε κάποιους τομείς της αγοράς, τέτοια προβλήματα συντονισμού, τόσο σύνθετα και πολύπλοκα, που είναι καλύτερα και αποδοτικότερα να τα ελέγχει το κράτος⁵¹. Συνήθως συνεπάγονται τόσο μεγάλο συναλλακτικό κόστος⁵² που οι ιδιώτες δεν εκφράζουν ενδιαφέρον για την υλοποίησή τους, και έτσι το κράτος προσφέρει τον κατάλληλο μηχανισμό ελέγχου. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η υιοθέτηση διεθνών Προτύπων Μέτρων και Σταθμών ή ο Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας⁵³. Η υλοποίηση μέσω δημοσίων φορέων, των μηχανισμών εκείνων που θα παράσχουν πληροφορίες σχετικά με το περιεχόμενο των κανόνων, θα ελέγχουν την εφαρμογή τους και θα επιβάλλουν κυρώσεις, είναι πιο εύκολο και οικονομικό. Έτσι, αφενός επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας και αφετέρου επιλύεται το πρόβλημα της διατήρησης κινήτρων στους οδηγούς για την συμμόρφωσή τους στους κανόνες⁵⁴. Υποστηρίζεται ότι η ρύθμιση που εδράζεται σε αυτή τη λογική, στην πραγματικότητα δεν εξαναγκάζει τους ανθρώπους να κάνουν κάτι που δεν θέλουν να κάνουν, αλλά μάλλον τους επιτρέπει να κάνουν αυτό που θέλουν να κάνουν εξαναγκάζοντάς τους να το κάνουν⁵⁵.

⁵¹ Hardin R. (1982), *Collective Action, Resources for the Future*, εκδ. John Hopkins University Press, Baltimore and London, κεφ. 4.

⁵² Coase R.H. (1960), ό.π.

⁵³ Sugden R. (2004), *The Economics of Rights, Cooperation and Welfare*, Palgrave, London, σελ. 5-6 και 130-131.

⁵⁴ Ogus A. (1994), ό.π., σελ. 42.

⁵⁵ Nagel T. (1987), "Moral Conflict and Political Legitimacy", *Philosophy and Public Affairs*, 16:3, 215-240 (224).

1.4.2. Μη οικονομικοί λόγοι

1.4.2.1. Διανεμητική δικαιοσύνη

Η πολιτική ρύθμιση της οικονομικής δράσης δύναται να επιδιώκει, εκτός από την οικονομική αποτελεσματικότητα, και ένα κάποιο βαθμό δίκαιης διανομής πόρων, δεδομένου ότι αυτή εξαρτάται από το επίπεδο ανάπτυξης των κοινωνικο-οικονομικών σχηματισμών και τις εκάστοτε ηγεμονικές ιδεολογικές μορφές. Ανάλογα με το ρόλο που επιφυλάσσουν για το σύγχρονο κράτος οι εκάστοτε επικρατούσες ιδέες, μπορεί αυτές να επιβάλουν ρυθμιστικές παρεμβάσεις που υπόκεινται σε περιορισμούς για λόγους διανεμητικής δικαιοσύνης ή και επιδιώκουν τον καθορισμό ενός ελάχιστου επιπέδου δίκαιης διανομής.

Η σοσιαλιστική σκέψη, με την πρωτογενή της μέριμνα για ισότητα, έδωσε ώθηση σε διάφορες φιλελεύθερες εκδοχές διανεμητικής δικαιοσύνης, οι οποίες επιδιώκεται να υλοποιηθούν μέσω της ρυθμιστικής πολιτικής. Ο φιλελευθερισμός όμως, δεν αντιλαμβάνεται την ισότητα σε επίπεδο παραγωγής του κοινωνικού πλούτου αλλά σε επίπεδο κυκλοφορίας του. Επιπλέον, εννοεί την ισότητα πρωτίστως ως ισότητα ευκαιριών, οπότε στρέφει τη ρυθμιστική πολιτική περισσότερο προς την άρση των προνομίων και των εμποδίων που περιορίζουν τις ευκαιρίες πρόσβασης και ισότιμης συμμετοχής των ατόμων στον οικονομικό στίβο και λιγότερο ή καθόλου προς την άμεση αναδιανομή του κοινωνικού πλούτου. Αυτή η θεώρηση της ισότητας από το φιλελευθερισμό, είναι που ουσιαστικά καθορίζει τις δυνατότητες και τα όριά του.

Στις φιλελεύθερες θεωρίες δικαιοσύνης που αναπτύχθηκαν από τη δεκαετία του 1970 και μετά, οι οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες θεωρούνται αποδεκτό δομικό στοιχείο του συστήματος, ως αποτέλεσμα του ατομικού και συλλογικού εγωισμού που είναι εγγενείς στην ανθρώπινη δραστηριότητα, και αυτό που επιδιώκεται είναι ο περιορισμός των αρνητικών συνεπειών τους, μέσω της εδραίωσης της τυπικής ισότητας πρόσβασης στα αξιώματα, της χορήγησης

κοινωνικών παροχών ή της καθιέρωσης ελάχιστων επιπέδων ποιότητας ζωής⁵⁶. Εξάλλου, οι πολιτικές αποφάσεις που στερούν θεμελιώδη δικαιώματα από μειοψηφίες, δεν μπορούν να θεωρούνται δημοκρατικές, ακόμα και αν υποστηρίζονται από μεγάλες πλειοψηφίες. Οι πολιτικές που εφαρμόζονται πρέπει με κάποιο τρόπο να σέβονται όλα τα άτομα, όποια και αν είναι η θέση τους στην κοινωνία και όποιες και αν είναι οι προσωπικές τους προτιμήσεις, ή όπως και αν ο καθένας αντιλαμβάνεται την έννοια της ισότητας⁵⁷. Έτσι, η καθιέρωση κεκτημένων σε θέματα αξιοπρεπούς διαβίωσης, ελάχιστου εισοδήματος, υγειονομικής περίθαλψης, ασφάλειας και βασικής εκπαίδευσης είναι σε όλο το δυτικό κόσμο ευρέως αποδεκτή και καθιερώνεται συνταγματικά, με σκοπό οι ελάχιστες αυτές απαιτήσεις να αποτελούν τους αναδιανεμητικούς στόχους της ρυθμιστικής πολιτικής⁵⁸.

Οι θεωρίες αυτές ήρθαν ως απάντηση στην εμμονή του νεοφιλελευθερισμού στην οικονομική ορθολογικότητα και στο φετιχισμό του ατομισμού. Επιπλέον, αντιπαρατέθηκαν με τις δύο βασικές του θέσεις, αφενός ότι η αναδιανεμητική φορολόγηση είναι εγγενώς λάθος, αφού συνιστά παραβίαση των δικαιωμάτων των ατόμων⁵⁹, και αφετέρου ότι υπάρχουν πρωτογενείς περιορισμοί στην ικανότητα του κράτους να επιτύχει κοινωνικές στοχεύσεις⁶⁰. Αυτό σημαίνει ότι, αν και η αντιμετώπιση των άνισων περιστάσεων είναι καταρχήν επιθυμητέα, δεν σημαίνει ότι το κράτος μπορεί να επιτύχει τη θεραπεία τους. Επιπλέον, η εμπλοκή του κράτους παραβιάζει τα ιερά ιδιοκτησιακά δικαιώματα, οπότε η ρυθμιστική πολιτική, για το νεοφιλελευθερισμό, θα πρέπει να αποφεύγεται, όταν αυτή έχει αναδιανεμητικούς στόχους⁶¹.

⁵⁶ Rawls J. (2001), *Η Θεωρία της Δικαιοσύνης*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.

⁵⁷ Dworkin R. (2006), *Ισότητα, Ισότητα Ευημερίας, Ισότητα των Πόρων*, Πόλις, Αθήνα.

⁵⁸ Ogus A. (1994), ό.π. σελ. 48.

⁵⁹ Nozick R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York, σελ. ix-x.

⁶⁰ Glazer N. (1988), *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge Mass, σελ. 1-17.

⁶¹ Η θέση της ρύθμισης στο νεοφιλελεύθερο σύστημα πεποιθήσεων, που έχει επικρατήσει σε μεγάλο βαθμό σήμερα, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι διττή. Από την μία πλευρά, τουλάχιστον θεωρητικά, θεωρείται ως παρέμβαση του κράτους, η οποία και θα πρέπει να αποφεύγεται, όπως όλες οι κρατικές παρεμβάσεις στην οικονομική σφαίρα, και από την άλλη προωθείται παγκοσμίως από νεοφιλελεύθερες πολιτικές ηγεσίες ως μορφή από-παρέμβασης του κράτους, ως ήπια μορφή μεσολάβησης η οποία θα υποκαταστήσει την άμεση κρατική επέμβαση στην αγορά. Ενώ σε θεωρητικό επίπεδο τουλάχιστον επιζητείται η αποχώρηση του κράτους, στην πράξη χρησιμοποιείται το κράτος προκειμένου να θεσπίσει και να επιβάλει ένα ρυθμιστικό σύμπαν το οποίο όχι μόνο θα

Η θεωρητική βάση αυτής της θέσης εδράζεται σε τρία βασικά επιχειρήματα, στο επιχείρημα της ιδιοκτησίας του εαυτού, που προέρχεται από την ιδέα των ανθρώπου ως αυτοσκοπού⁶², στο επιχείρημα του αμοιβαίου πλεονεκτήματος, δηλαδή στο ότι τα άτομα υιοθετούν, από μόνα τους και χωρίς την συμμετοχή του κράτους, ορθολογικά αμοιβαία επωφελείς συμβάσεις, που μπορεί να προβλέπουν ακόμα και καταναγκασμό⁶³, και στο επιχείρημα της μεγιστοποίησης της ελευθερίας, δηλαδή στο ότι, εφόσον η ελευθερία είναι το υπέρτατο αγαθό, αυτή θα πρέπει να μεγιστοποιείται εις βάρος της ισότητας, η οποία λειτουργεί ανταγωνιστικά στην ελευθερία⁶⁴.⁶⁵ Εξάλλου, οι κυβερνήσεις έχουν μία έμφυτη τάση προς τη διαφθορά, οπότε η ρύθμιση των οικονομικών συναλλαγών από το κράτος είναι το πρώτο βήμα του "δρόμου προς τη δουλεία"⁶⁶. Υποστηρίζεται ουσιαστικά ότι, εάν θέλουμε να

λύνει εγγενή προβλήματα της ελεύθερης αγοράς αλλά τελικά θα αποκλείει το κράτος από τη δυνατότητά του να υλοποιεί ευρύτερες μετασχηματιστικές παρεμβάσεις με μακροοικονομικές στοχεύσεις και θα το περιορίζει σε ένα διαχειριστικό επίπεδο.

⁶² Nozick R. (1974), ό.π.

⁶³ Gauthier D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford Clarendon Press, Oxford, σελ. 4-5.

⁶⁴ Kymlicka W. (2005), *Η Πολιτική Φιλοσοφία της Εποχής μας, Μια Εισαγωγή*, Πόλις, Αθήνα, σελ. 205-262.

⁶⁵ Υπάρχει μία κυρίαρχη αντίληψη στην δυτική βιβλιογραφία ότι η ισότητα και η ελευθερία, ως γενικές απόλυτες αρχές, είναι μεταξύ τους ανταγωνιστικές και παραπληρωματικές, και ότι αυτή τους η ιδιότητα είναι που εκφράζεται στη διαμάχη μεταξύ των δύο ανταγωνιστικών πνευματικών και πολιτικών παραδόσεων, του σοσιαλισμού και του φιλελευθερισμού. Ο σοσιαλισμός προτάσσει την ισότητα και ο φιλελευθερισμός την ελευθερία, ενώ οποιαδήποτε ενδιάμεση κατάσταση αποτελεί απλά συμβιβασμό και ιεράρχηση προτεραιοτήτων, καθότι η όποια πριμοδότηση της μίας αξίας, μπορεί να γίνει μόνο εις βάρος της άλλης. Βέβαια αυτή η διαπίστωση σχετίζεται άμεσα με τον τρόπο που ορίζεται τόσο η ισότητα όσο και η ελευθερία, καθώς και το βαθμό που οι δύο ανταγωνιστικές θεωρίες προσφέρουν αυτές τις δύο αξίες στην πράξη. Είναι για παράδειγμα σημαντικό να διαπιστωθεί κατά πόσο το δυτικού τύπου φιλελεύθερο δημοκρατικό πολίτευμα, έτσι όπως εκφράζεται σήμερα από τον κοινοβουλευτισμό, τον πολυκομματισμό, το καθολικό δικαίωμα ψήφου κ.α., πραγματώνει το ιδεώδες της ελευθερίας του ατόμου, στην ουσιαστική του μορφή. Είναι πραγμάτωση της ελευθερίας όταν οι άνθρωποι αισθάνονται ελεύθεροι, ανεξάρτητα από τους όποιους μηχανισμούς προπαγάνδας και χειραγώγησης; Είναι έκφραση της ελευθερίας του ατόμου όταν το άτομο αρνείται την ισότητα, επειδή πείθεται ότι αυτό θα του περιορίσει την ελευθερία; Πότε είναι κανείς ελεύθερος τελικά και πως αποτιμάται η ελευθερία, όταν "τα ΜΜΕ έχουν παγκοσμίως πλέον το μονοπώλιο της λειτουργίας της ιδεολογικής αναπαραγωγής"; (Τσουκαλάς Κ. (2014), "Συνέντευξη στη Νόρα Ράλλη", *Εφημερίδα των Συντακτών*, 24 Φεβρουαρίου 2014). Εξάλλου η ισότητα είναι ένα απόλυτο μέγεθος ενώ η ελευθερία σχετικό. Για αυτό και στο στίβο των κοινωνικών προτεραιοτήτων, η ισότητα είναι εφικτή ενώ η ελευθερία μια χίμαιρα. Πάντως έχουν γίνει πολλές προσπάθειες σύνθεσης των στόχων του σοσιαλισμού, για ισότητα και κοινωνική δικαιοσύνη, με τις αρχές και τους θεσμούς της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Βλ. Μπόμπιο Ν. (1998), *Ισότητα και Ελευθερία*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.

⁶⁶ Hayek F. (1944), *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago.

διατηρήσουμε τις αστικές και πολιτικές ελευθερίες, χρειαζόμαστε τις καπιταλιστικές ελευθερίες⁶⁷.

1.4.2.2. Κρατικός πατερναλισμός

Υπάρχουν περιπτώσεις που η ρυθμιστική παρέμβαση κρίνεται σκόπιμη , γιατί δεν μπορεί να υπάρξει εμπιστοσύνη στην ορθολογικότητα των αποφάσεων και τη φρόνηση των ιδιωτών⁶⁸. Οι φιλελεύθερες θεωρίες δικαιοσύνης υποστηρίζουν ότι, σε τέτοιες καταστάσεις, το κράτος παρεμβαίνει στην ατομική ελευθερία δράσης δικαιολογημένα, για λόγους που αναφέρονται αποκλειστικά στην ευημερία, το καλό, την ευτυχία, τις ανάγκες, τα ενδιαφέροντα και τις αξίες του ατόμου που εξαναγκάζεται⁶⁹. Θεωρείται ότι, σε κάποιες περιπτώσεις, οι ειδικοί γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες του ατόμου, οπότε είναι και αναγκαίο αυτές να επιβάλλονται. Χαρακτηριστικό παράδειγμα κρατικού πατερναλισμού είναι η υποχρέωση χρήσης ζωνών ασφαλείας στα αυτοκίνητα.

Όπως είναι φυσικό, οι απόψεις αυτές συναντούν την αντίδραση των νεοφιλελεύθερων, οι οποίοι υποστηρίζουν την πρωτοκαθεδρία της ελεύθερης ατομικής επιλογής. Υποστηρίζουν ότι, όταν η λήψη των αποφάσεων είναι πολύ δύσκολη, τα άτομα μπορούν συνειδητά και ορθολογικά να μεταβιβάσουν τη λήψη αποφάσεων σε άλλους πιο ειδικούς⁷⁰. Υπάρχει όμως και η συμπεριφορική θεωρία του φιλελεύθερου πατερναλισμού που υποστηρίζει ότι, είναι πιθανό και νόμιμο, ιδιωτικοί και δημόσιοι θεσμοί να επηρεάσουν συμπεριφορές, ενώ ταυτόχρονα σέβονται την ελευθερία επιλογής. Τούτο μπορεί να ισχύει, όταν οι επιλογές των ατόμων έχουν σχηματιστεί από λανθασμένες πληροφορίες, άρα υπό περιορισμένη ορθολογικότητα ή και περιορισμένη αυτοκυριαρχία. Σε αυτές τις περιπτώσεις

⁶⁷ Hayek F. (1960), *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, σελ. 121, Gray J. (1986a), *Liberalism*, University of Minnesota Press, Minneapolis, σελ. 62-68 και Gray J. (1986b), "Marxian Freedom, Individual Liberty and the End of Alienation", *Social Philosophy and Policy*, 3:2, 160-187.

⁶⁸ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π. σελ. 15.

⁶⁹ Dworkin G. (1971), "Paternalism" στο Wasserstrom R.A., *Morality and the Law*, Wadsworth, Belmont California, σελ. 107-126.

⁷⁰ Barry B. (1965), *Political Argument*, Routledge & Kegan Paul, London, σελ. 226-227 και Santoribus R (ed.) (1983), *Paternalism*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

μπορεί το κράτος, ή οι ρυθμιστικοί θεσμοί, να προσανατολίσουν τις επιλογές των ατόμων σε κατευθύνσεις που ενισχύουν την ευημερία τους, σεβόμενο όμως την ελευθερία επιλογής τους⁷¹.

1.4.2.3. Κοινωνικές αξίες

Οι εκάστοτε κρατούσες κοινωνικές αξίες, μπορεί να απαιτούν και να επιβάλλουν ρυθμιστικές παρεμβάσεις από το κράτος. Οι αξίες αυτές καταδεικνύουν όχι μόνο το τι θέλει ένα άτομο για τον εαυτό του αλλά και το τι θέλει για την κοινωνία ως σύνολο⁷². Η ρυθμιστική πολιτική μπορεί να δώσει τη δυνατότητα στους ανθρώπους να αναζητήσουν και να αναπτύξουν διαφορετικές εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος, με αυξημένη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων⁷³. Έτσι είναι δικαιολογημένο και ορθολογικό για ένα άτομο, να υποστηρίζει τη λήψη μέτρων για την προστασία των άγριων ζώων, ακόμα και για μια περίοδο που εκτείνεται πέρα από τη δική του ζωή, ή να επιθυμεί την ανέγερση ενός μουσείου, ακόμα και αν αυτός δεν ενδιαφέρεται για τα εκθέματα και δεν θα επιλέξει να το επισκεφθεί ποτέ. Η ευρύτερα αποδεκτή σημασία των κοινωνικών αξιών φανερώνει, σε ένα βαθμό, την περιορισμένη εμβέλεια της θεωρίας της ατομικής ορθολογικής επιλογής.

⁷¹ Sunstein C., Thaler R. (2003), "Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron", *University of Chicago Law Review*, 70:4, 1159-1202.

⁷² Ogus A. (1994), ό.π., σελ. 54.

⁷³ Stewart R.B. (1983), "Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values", *Yale Law Review*, 92:8, 1537-1590.

2. Η θεωρία της ρύθμισης

Η μελέτη γύρω από το φαινόμενο της ρύθμισης έχει να επιδείξει, σημαντικά διαφορετικές μεταξύ τους, θεωρητικές προσεγγίσεις. Η εξήγηση της εμφάνισης, της ανάπτυξης και της εξέλιξης των ρυθμίσεων ή ακόμα και της συρρίκνωσης ή κατάργησής τους, μπορεί να δίνει έμφαση στον έναν ή στον άλλο παράγοντα, ανάλογα με τις θεωρητικές προκείμενες και τους ερευνητικούς στόχους τόσο της οικονομικής όσο και της πολιτικής επιστήμης. Οι ρυθμιστικές εξελίξεις μελετώνται υπό το πρίσμα του εκάστοτε ηγεμονικού ιδεολογικού περιβάλλοντος, το οποίο αλλάζει τόσο το πλαίσιο της έρευνας όσο και τις ιδιαίτερες πλευρές στις οποίες αυτή εστιάζεται. Πάντως, ένας από τους βασικούς παράγοντες που καθόρισαν την εξέλιξη της θεωρητικής σκέψης αναφορικά με τη ρύθμιση είναι η εγγύτητα της πολιτικής ανάλυσης με την οικονομική θεωρία, δηλαδή ο βαθμός χρήσης εργαλείων της οικονομικής επιστήμης για την ανάλυση της πολιτικής συμπεριφοράς και διαδικασίας.

Η επιστημονική έρευνα σχετικά με τη ρύθμιση κινείται σε μεγάλο βαθμό γύρω από τρεις κύριους θεωρητικούς άξονες. Ο πρώτος και παλαιότερος, είναι αυτός που εξετάζει τις δυσλειτουργίες της αγοράς και τις διορθωτικές ενέργειες που το κράτος μπορεί να πάρει προκειμένου να τις ξεπεράσει. Σε αυτή την περίπτωση είναι εκ των προτέρων αποδεκτός ο αναγκαίος ρόλος του κράτους στη λειτουργία της οικονομίας. Ο δεύτερος άξονας εξετάζει τις επιπτώσεις των ρυθμιστικών πολιτικών και το αν ή πότε η κρατική παρέμβαση είναι σκόπιμη και αποτελεσματική. Σε αυτή την περίπτωση αμφισβητείται η αναγκαιότητα της παρέμβασης του κράτους και αναδεικνύεται η αυτονομία της οικονομίας. Η εξάπλωση των μαθηματικών μοντέλων που εφαρμόζονται σε τομείς της οικονομίας και η ανάπτυξη της οικονομετρίας και των υπολογιστών διευκόλυνε σε μεγάλο βαθμό αυτή την έρευνα, και υπήρξε η κυρίαρχη μορφή από τα τέλη της δεκαετίας του 1950. Ο τρίτος άξονας, ο οποίος αναπτύχθηκε από τη δεκαετία του 1970 και μετά, διερευνά τις πολιτικές αιτίες της ρυθμιστικής πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο αναπτύχθηκε μία έρευνα που χρησιμοποιεί το θεωρητικό μοντέλο και τις μεθόδους

της οικονομίας προκειμένου να κάνει προβλέψεις σχετικά με την πολιτική συμπεριφορά⁷⁴.

Για να γίνει μία ουσιαστική αποτίμηση της θεωρίας της ρύθμισης, απαιτείται να αναλυθεί περαιτέρω ο ρόλος και η συμβολή των κύριων Σχολών σκέψης, που καθορίζουν την επιστημονική συζήτηση σήμερα. Είναι σημαντικό να αναλυθούν τα κυρίαρχα μοντέλα που διαμόρφωσαν οι θεωρητικοί της ρύθμισης καθώς οι θεωρητικές και ιδεολογικές τους προκείμενες. Επίσης να εξετασθεί η επίδραση που είχε και έχει το κάθε μοντέλο, τόσο στον ακαδημαϊκό όσο και στον άμεσα πολιτικό χώρο, καθώς και τους λόγους που αυτό συνέβη. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο βαθμός επιρροής των ιδεών δεν είναι άσχετος ούτε με το είδος αλλά ούτε και με τους φορείς της εξουσίας που κάθε φορά ασκείται.

2.1. Η θεωρία του δημοσίου συμφέροντος

Το λογικό σημείο εκκίνησης για να αναλυθεί η έννοια της ρύθμισης είναι η θεωρία του δημοσίου συμφέροντος. Η θεωρία αυτή συνδέει τη ρύθμιση με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, σε μία αντιπροσωπευτική δημοκρατία, και ανάγεται στα οικονομικά της ευημερίας⁷⁵, που ήταν ιδιαίτερα δημοφιλή μέχρι τη δεκαετία του 1960. Τα οικονομικά της ευημερίας, προσδιορίζουν τις συνθήκες κάτω από τις οποίες μπορεί να μεγιστοποιηθεί η κοινωνική ευημερία⁷⁶. Υποθέτουν δηλαδή ότι υπάρχει κάποιος δυνατός κεντρικός σχεδιασμός ο οποίος κάνει τις ιδανικές επιλογές, οπότε και διατυπώνουν κανόνες δημόσιας οικονομικής πολιτικής που οδηγούν στο άριστο αποτέλεσμα. Έτσι, η ρύθμιση αποτελεί το μέσο που επιλέγει το κράτος προκειμένου να διορθώσει τις εγγενείς ατέλειες τις αγοράς, ή τις εξαιρετικά

⁷⁴ Noll R.G. (1989), "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", ch. 22, στο Schmalensee R., Willing R.D. (eds.), *Handbook of Industrial Organization, Vol II*, Elsevier Science Publishers, North Holland, σελ. 1254-1287.

⁷⁵ Pigou A.C. (1912), *Wealth and Welfare*, MacMillan and Co Limited, London και Pigou A.C. (1920/1924), ό.π.

⁷⁶ Η έννοια της ευημερίας είναι βέβαια σχετική και μεγάλου εύρους και "περιλαμβάνει μόνο καταστάσεις της συνείδησης, και όχι υλικά αντικείμενα ή καταστάσεις" όμως μπορεί "να υπαχθεί υπό την κατηγορία του περισσότερου ή λιγότερου", οπότε και να τεθεί ως αντικείμενο της εφαρμοσμένης επιστήμης, ιδιαίτερα η οικονομική ευημερία, δηλαδή αυτή που σχετίζεται με το χρήμα (Pigou A. C. (1912), ό.π., σελ. 3 και Pigou A. C. (1920/1924), ό.π., σελ. 10-11).

άδικες πρακτικές της⁷⁷, οπότε είναι και ένα μέσο μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας⁷⁸.

Το κράτος παρεμβαίνει μέσω των ρυθμιστικών πολιτικών προκειμένου να λύσει προβλήματα που προκύπτουν από τις αποτυχίες της αγοράς, όπως η ύπαρξη μονοπωλίων, και με αυτό τον τρόπο αποκαθιστά την απολεσθείσα ισορροπία της⁷⁹. Αυτό σημαίνει αφενός ότι αναγνωρίζεται η αδυναμία της ελεύθερης αγοράς να ισορροπήσει αφ' εαυτού της, και αφετέρου ότι υπάρχει ένα, υπέρτερο από το ατομικό, συμφέρον, το οποίο αναφέρεται στην κοινωνία ως σύνολο και στο οποίο αποβλέπει η κρατική δράση. Το περιεχόμενο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος δεν είναι εκ των προτέρων προσδιορισμένο, καθότι διαμορφώνεται παράλληλα με την εξελικτική πορεία των κοινωνικών δεδομένων, οπότε και οι στόχοι της εκάστοτε ρυθμιστικής παρέμβασης μπορεί να διαφέρουν⁸⁰. Πάντως, η κρατική παρέμβαση είναι η αναγκαστικά καλύτερη δεύτερη επιλογή για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, έναντι της πρώτης που είναι πάντα η εντελώς ελεύθερη αγορά.

Η θεωρία του δημοσίου συμφέροντος έχει ουσιαστικό νόημα μόνο στο πλαίσιο των δημοκρατικών πολιτευμάτων, καθότι βασίζεται στην αρχή πως μια δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση υπηρετεί τα συμφέροντα της μεγάλης πλειοψηφίας των πολιτών⁸¹. Επίσης προϋποθέτει την αξιοπιστία και την ανιδιοτέλεια των εξειδικευμένων ρυθμιστών στον οποίων την συνείδηση και την αποτελεσματικότητα το κοινό έχει εμπιστοσύνη⁸². Η προσδοκώμενη ωφέλεια σε επίπεδο κοινωνικής ευημερίας είναι που δημιουργεί τη δημόσια ζήτηση για τη ρυθμιστική παρέμβαση που θα την επιτύχει. Έτσι η ρύθμιση αποτελεί απάντηση του κράτους στη λαϊκή απαίτηση για διόρθωση των ατελειών της αγοράς και οι ρυθμιστικές αρχές αποτελούν εντολοδόχους της κοινωνίας και λειτουργούν έτσι

⁷⁷ Viscusi K., Vernon J., Harrington J. (1995), *Economics of Regulation and Antitrust*, 2nd edn., MIT Press, Cambridge, Massachusetts, σελ. 325.

⁷⁸ Joskow P.L., Noll R.G. (1981), "Regulation in Theory and Practice: An Overview" στο Fromm G. (ed.) (1981), *Studies in Public Regulation*, MIT Press, Cambridge Massachusetts, σελ. 1-78.

⁷⁹ Pigou A. C. (1920/1924), ό.π., σελ. 305-346.

⁸⁰ Ogus A. (1994), ό.π., σελ. 29.

⁸¹ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 36.

⁸² Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 19-20.

ώστε να μεγιστοποιούν τα συμφέροντα του εντολέα τους και ειδικότερα να μεγιστοποιούν το κοινωνικό πλεόνασμα⁸³.

Τα φυσικά μονοπώλια, για τη θεωρία του δημόσιου συμφέροντος, αποτελούν ατέλεια της αγοράς λόγω της θεμελιώδους σύγκρουσής τους μεταξύ αποδοτικής κατανομής πόρων και παραγωγικής αποδοτικότητας. Η παραγωγική αποδοτικότητα απαιτεί την παραγωγή του κάθε προϊόντος μόνο από μία επιχείρηση γιατί μόνο έτσι η αξία των πόρων για τον ανεφοδιασμό της αγοράς ελαχιστοποιούνται. Ωστόσο, ο ένας μοναδικός παραγωγός θα επιχειρήσει να θέσει την τιμή πολύ πάνω από το κόστος ορμώντας από το στόχο της μεγιστοποίησης του κέρδους. Προκειμένου να υπάρχει αποδοτική κατανομή των πόρων, απαιτούνται αρκετές επιχειρήσεις στη συγκεκριμένη αγορά, έτσι ώστε ο ανταγωνισμός να μειώσει τις τιμές. Σε αυτή την περίπτωση όμως δεν υπάρχει παραγωγική αποτελεσματικότητα, αφού υπάρχουν πολλές επιχειρήσεις που παράγουν⁸⁴. Ο ανταγωνισμός, κατά τη θεωρία του δημόσιου συμφέροντος, πρέπει να περιορίζεται ρυθμιζόμενος γιατί αλλιώς οι αγορές είτε θα οδηγηθούν σε μία κατάσταση με πάρα πολλούς παραγωγούς, οπότε θα υπάρχει σπατάλη παραγωγικών συντελεστών, είτε θα αυξηθούν οι τιμές πέρα από το κοινωνικά βέλτιστο επίπεδο⁸⁵. Η ρύθμιση είναι η απάντηση στην έκκληση του κοινού για αύξηση της ευημερίας του.

Η πολιτική ιδέα του δημόσιου συμφέροντος στο χώρο της ρύθμισης προέκυψε κυρίως κατά τις δύο βασικές περιόδους που γεννήθηκε και αναπτύχθηκε στις ΗΠΑ η ρύθμιση, δηλαδή κατά την περίοδο 1890-1917, που ονομάζεται Progressive Era, και την περίοδο 1933-1940, ή αλλιώς το New Deal⁸⁶. Οι περίοδοι αυτοί αποτέλεσαν φάσεις κατά τις οποίες η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους έπαιξε πολύ σημαντικό ρόλο, στη βάση του οράματος ότι η ρύθμιση έχει ως απώτερο στόχο την επίτευξη των προσδοκιών του κοινού. Σε αυτό το πλαίσιο, προέκυψαν νομοθετικές παρεμβάσεις που απέβλεπαν στην προστασία του κοινού από τα μονοπώλια που πλέον διαμορφωνόταν εντός του συγκεκριμένου ιστορικά

⁸³ Βέττας Ν., Κατσουλάκος Γ. (2004), ό.π., σελ. 119.

⁸⁴ Viscusi K., Vernon J., Harrington J. (1995), ό.π., σελ. 323-324.

⁸⁵ Ο.π., σελ. 325.

⁸⁶ Βλ. σχετικά και παρακάτω Κεφ. 3.1.

οικονομικού περιβάλλοντος. Ήδη, τουλάχιστον από το 19^ο αιώνα, τόσο το βρετανικό όσο και το αμερικανικό νομικό σύστημα, αποδεχόταν την ιδέα του δημοσίου συμφέροντος ως επιχείρημα που αιτιολογούσε τη ρυθμιστική κρατική παρέμβαση. Από την δεκαετία του 1960 και μετά όμως, η ρυθμιστική τάση στις ΗΠΑ μετατοπίστηκε από την επίτευξη της οικονομικής σταθερότητας στην προστασία του καταναλωτή και έτσι προέκυψε η νέα αντίληψη ότι η ρύθμιση αποτελεί μία διάχυτη παρεϊσφρηση στις επιχειρηματικές δραστηριότητες, αφού ο σκοπός της ήταν να εστιάζει στην παραγωγική διαδικασία⁸⁷.

Στα χρόνια μετά τη δεκαετία του 1960, έχει ασκηθεί έντονη και σοβαρή κριτική στη θεωρία του δημοσίου συμφέροντος, αν και αυτή διαθέτει ακόμα και σήμερα σημαντική επιρροή. Πέρα από την απροσδιοριστία της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, ετέθη έντονα και το ζήτημα της δυνατότητας του κράτους και των ρυθμιστικών αρχών να πραγματοποιήσουν τις συλλογικές προσδοκίες⁸⁸. Υποστηρίχθηκε ενίοτε ότι η δημοκρατική διαδικασία λήψης των αποφάσεων δεν εγγυάται ότι τα αποτελέσματα των εκλογών θα αυξήσουν την ευημερία των πολιτών, αφού αυτά δύναται να χειραγωγηθούν⁸⁹. Επιπλέον, υποστηρίχθηκε ότι υπάρχει μία σχέση αλληλεπίδρασης των ατομικών προτιμήσεων με τις ρυθμιστικές ενέργειες, καθώς και ότι οι πολιτικές μονάδες, δρώντας ως οικονομικές μονάδες, ανταποκρίνονται σε κίνητρα που έχουν δημιουργηθεί από πολιτικά κόμματα και την αυτονομημένη γραφειοκρατία⁹⁰. Μία ακόμα κριτική εστιάζει στον τρόπο συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας των ρυθμιστικών αρχών, καθώς και στο αν και πόσο οι τεχνοκράτες έχουν υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού, γνώσεων και πληροφόρησης και κατά πόσο είναι αμερόληπτοι και ανεπηρέαστοι από ομάδες πίεσης⁹¹.

⁸⁷ Hanlte-Domas M. (2003), "The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?", *European Journal of Law and Economics*, 15:2, 165-194.

⁸⁸ Παραδείγματα της θεωρίας περί "κυβερνητικής αποτυχίας" (government failure) είναι: Hirshleifer J., Dehaven J.C., Milliman J.W. (1960), *Water Supply: Economics, Technology and Policy*, University of Chicago Press, Chicago, σελ. 74-82 και Posner R.A. (1970), "A Statistical Study of Antitrust Enforcement", *Journal of Law and Economics*, 13:2, 365-419.

⁸⁹ Aranson P. (1990), "Theories of Economic Regulation: From Clarity to Confusion", *Journal of Law and Politics*, 6:2, 247-286.

⁹⁰ Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), ό.π.

⁹¹ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 37.

Σε μία νεότερη εκδοχή της θεωρίας, υποστηρίζεται ότι οι ρυθμιστικές αρχές δημιουργούνται καλή τη πίστη, για να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, στην πορεία όμως, εξαιτίας κακής διαχείρισης, αδυνατούν να επιτύχουν τους στόχους τους. Έτσι, η ρύθμιση αποτελεί μία καλή, αλλά συνήθως ανεπιτυχή προσπάθεια προώθησης του δημοσίου συμφέροντος⁹². Αρκετές εμπειρικές μελέτες επιβεβαιώνουν ότι πολλές φορές αποτέλεσαν αντικείμενο ρυθμίσεως κλάδοι που δεν υπέφεραν από κάποια αποτυχία της αγοράς, οπότε και δεν υπήρχε κάποιος λόγος δημοσίου συμφέροντος που να επέβαλε τη ρύθμισή τους⁹³. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι και η ρυθμιστική παρέμβαση έχει κόστος, το οποίο και θα πρέπει να συνυπολογίζεται στην αποτίμηση της αναγκαιότητας της ρύθμισης σε κάθε αγορά. Σε αυτές τις θέσεις, οι θεωρητικοί του δημοσίου συμφέροντος απαντάνε ότι, αφενός τα στοιχεία περί κακοδιαχείρισης από τις ρυθμιστικές αρχές είναι ισχνά, και αφετέρου ότι δεν λαμβάνουν υπόψη ότι οι ανεπιθύμητες δράσεις των ρυθμιστικών αρχών δεν υποστηρίζουν πάντα τα συμφέροντα των ρυθμιζόμενων. Οι όποιες διαπιστωμένες αδυναμίες του συστήματος θα μπορούσαν να αποτελέσουν το έναυσμα για τον σχεδιασμό καλύτερων ρυθμιστικών καθεστώτων⁹⁴. Εξάλλου, δεν έχει προταθεί κάποια σοβαρή εναλλακτική μορφή για τις ρυθμιστικές αρχές⁹⁵ που να εγγυάται την αξιοπιστία και την αποδοτικότητά τους.⁹⁶

2.2. Η Θεωρία της δημόσιας επιλογής

Το κοινωφελές όραμα της θεωρίας του δημοσίου συμφέροντος άρχισε να αμφισβητείται συστηματικά από τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Τούτο συνέβη

⁹² Posner R.A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics & Management Science*, 5, 335-358.

⁹³ Coase R.H. (1959), "The Federal Communications Commission", *Journal of Law and Economics*, 2, 1-40 και Hilton G.W. (1966), "The Consistency of the Interstate Commerce Act", *Journal of Law and Economics*, 9, 87-113. Για μια επισκόπηση τέτοιων μελετών βλ. Jordan W.A. (1972), "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation", *Journal of Law and Economics*, 15:1, 151-176.

⁹⁴ Sunstein C.R. (1990), "Paradoxes of the Regulatory State", *University of Chicago Law Review*, 57:2, 407-441.

⁹⁵ Για μια ισχυρή σχετική πρόταση βλ. Demsetz H. (1968), "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, 11:1, 55-65.

⁹⁶ Posner R.A. (1974), ό.π.

εντός των πλαισίων κυρίως της αμερικανικής οικονομικής και πολιτικής πραγματικότητας, και έχει σημαντική επίδραση μετά τη δεκαετία του 1970 διεθνώς. Σχετίστηκε με την ανάδυση της οικονομικής θεωρίας της δημόσιας επιλογής και την κατίσχυση της ιδεολογίας του τεχνοκρατικού αντικρατισμού, κατά την ίδια περίοδο στην Αμερική. Πλέον, θεωρείτο ότι τα οικονομικά της ευημερίας δεν μπορούσαν να εξηγήσουν πλήρως της οικονομική πραγματικότητα, η οποία επηρεαζόταν σε μεγάλο βαθμό από ιδιοτελείς αποφάσεις των οικονομικών δρώντων. Η γενική προσέγγιση της οικονομικής θεωρίας της δημόσιας επιλογής αποτέλεσε τη βάση για την ανάπτυξη διαφόρων μορφών θεωριών της ρύθμισης, οι οποίες απομακρύνονται από τη λογική του δημοσίου συμφέροντος και εκκινούν από τη θέση ότι οι ρυθμιστικές εξελίξεις, όπως και η πολιτική πράξη γενικότερα, καθοδηγούνται από ιδιωτικά συμφέροντα⁹⁷.

Η οικονομική θεωρία της δημόσιας επιλογής (Public Choice Theory)⁹⁸, που αποτελεί κλάδο της θεωρίας της ορθολογικής επιλογής (Rational Choice Theory)⁹⁹, ως εξέλιξη του μεθοδολογικού ατομικισμού¹⁰⁰ στις κοινωνικές επιστήμες, εισήγαγε τη χρήση εννοιών της μικροοικονομικής, της θεωρίας παιγνίων και της θεωρίας αποφάσεων, στη μελέτη των πολιτικών, οικονομικών, δικαιοϋικών και κοινωνικών θεσμών. Ουσιαστικά, η θεωρία της δημόσιας επιλογής, εφαρμόζει ορθολογικές μικροοικονομικές θεωρίες για να εξηγήσει την πολιτική συμπεριφορά, δηλαδή χρησιμοποιεί οικονομικά εργαλεία για να λύσει πολιτικά προβλήματα. Σύμφωνα με τη θεωρία, το άτομο δρα, στις περισσότερες περιπτώσεις, με βάση τη λογική και το ίδιο αποτελεί τον καλύτερο κριτή των συμφερόντων του, το οποίο επιδιώκει με τις

⁹⁷ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 21-22.

⁹⁸ Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York και Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

⁹⁹ Becker G.S. (1976), "Introduction: The Economic Approach to Human Behavior" στο Becker G.S. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 3-14, Coleman J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts και Posner R. (2002), "Behavioral Law and Economics: A Critique", *Economic Education Bulletin*, XLII:8, American Institute for Economic Research, 1-40. Για μια επισκόπηση βλ. Foka-Kavalieraki Y., Hatzis A.N. (2011), "Rational After All. Toward an Improved Model of Rationality in Economics", *Revue de Philosophie Economique*, 12:1, 3-51.

¹⁰⁰ Schumpeter J. (1909), "On the Concept of Social Value", *Quarterly Journal of Economics*, 23:2, 213-232, Hayek F. (1942-4), "Scientism and the Study of Society", *Economica*, 9:35, 267-91 (Part I), 10:37, 34-63 (Part II) και 11:41, 27-39 (Part III) και Watkins J.W.N. (1952), "The Principle of Methodological Individualism", *The British Journal of the Philosophy of Science*, 3:10, 186-189. Για μία επισκόπηση βλ. Elster J. (1982), "The Case for Methodological Individualism", *Theory and Society*, 11:4, 453-482.

περισσότερες από τις πράξεις του. Η επιλογή αυτή έχει συνήθως σκοπό να επιτύχει ένα αποτέλεσμα με το λιγότερο δυνατό κόστος σε ένα περιβάλλον όπου οι πόροι είναι πεπερασμένοι και οι πράξεις έχουν κάποιο κόστος¹⁰¹.

Σύμφωνα με την θεωρία της δημόσιας επιλογής λοιπόν, οι ανθρώπινες πολιτικές συμπεριφορές είναι ορθολογικές, επιδιώκουν το ατομικό συμφέρον και αποσκοπούν στη βέλτιστη διαχείριση πόρων με το ελάχιστο κόστος. Τόσο τα πολιτικά πρόσωπα όσο και οι ψηφοφόροι, αποφασίζουν και δρουν με τον ίδιο τρόπο που τα ορθολογικά άτομα λειτουργούν στις οικονομικές τους δραστηριότητες. Έτσι, ο πολιτικός εννοείται ως πωλητής και ο ψηφοφόρος ως αγοραστής, οπότε και η πολιτική σφαίρα καθίσταται μία ακόμα αγορά, με τα ανάλογα χαρακτηριστικά. Στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής αγοράς διαδραματίζεται ένας αέναος αγώνας συμφερόντων και εξουσίας που σκοπό έχει να επηρεάσει την κρατική πολιτική.

Οι ψηφοφόροι, κατανοώντας την ελάχιστη δυνατότητα επηρεασμού που έχουν ως άτομα, στα πλαίσια αυτής της αγοράς, συσπειρώνονται σε ομάδες που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση των ιδιοτελών τους συμφερόντων μέσω της άσκησης πίεσης προς τους πολιτικούς. Οι ψηφοφόροι μέσω των ομάδων πίεσης¹⁰² επιχειρούν να πετύχουν οικονομικούς σκοπούς με "κρατικά" μέσα¹⁰³. Εξάλλου, η ψήφος ως πράξη θεωρείται ότι έχει πολύ μεγαλύτερο κόστος από το αναμενόμενο όφελός της¹⁰⁴. Η δραστηριότητα των ατόμων, των οργανωμένων σε ομάδες πίεσης, να επηρεάσουν την κρατική πολιτική προς ίδιον όφελος, λέγεται "προσοδοθηρία" (rent-seeking)¹⁰⁵. Αυτό επιχειρείται μέσω μίας προσπάθειας αναδιανομής του πλούτου που συντελείται, όχι μέσω της συναίνεσης, αλλά μέσω της αυθαιρεσίας

¹⁰¹ Χατζής Α.Ν. (2012), "Πολιτική χωρίς Ρομαντισμό. Διανεμητικές Συσπειρώσεις και Προσοδοθηρία" στο *Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα προς τιμή του καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 1121-1137.

¹⁰² Olson M. (1965/1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd ed., Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Riker W. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven και Tullock G. (1967), *Toward a Mathematics of Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

¹⁰³ Χατζής Α.Ν. (2012), ό.π.

¹⁰⁴ Downs A. (1957), ό.π.

¹⁰⁵ Krueger A.O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Economy", *American Economic Review*, 64:3, 291-303, Tullock G. (1989), *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Kluwer Academic Publishers, Boston και Tullock G. (1993), *Rent Seeking*, Edward Elgar, Cheltenham.

των πολιτικών, για αυτό και οι ομάδες πίεσης ονομάζονται και "διανεμητικές συσπειρώσεις"¹⁰⁶.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ρύθμιση υποστηρίζεται ότι προσφέρεται ως απάντηση στις απαιτήσεις των ομάδων πίεσης που παλεύουν είτε μεταξύ τους είτε με το κράτος, προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τα εισοδήματα των μελών τους μέσω της προσοδοθηρίας. Άρα η ρύθμιση δεν αποτελεί διαδικασία προώθησης του δημοσίου συμφέροντος αλλά προώθησης των ιδιοτελών συμφερόντων των ομάδων πίεσης. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω πιέσεων, επιρροής ή δωροδοκίας, οπότε και οι ρυθμιστικές αρχές καταλήγουν να υπηρετούν τα συμφέροντα του κλάδου των επιχειρήσεων που όφειλαν να ρυθμίσουν. Η εύνοια μπορεί να εκφράζεται είτε μη μειώνοντας ουσιαστικά τις τιμές σε φυσικά μονοπώλια είτε συνηθέστερα υψώνοντας εμπόδια εσόδου νέων επιχειρήσεων στον κλάδο¹⁰⁷. Τις περισσότερες φορές, οι επιχειρήσεις αυτές έχουν κάθε συμφέρον από τη διατήρηση του status quo, και προκειμένου να διατηρήσουν το οικονομικό τους πλεόνασμα, δρώντας ορθολογικά, προσφέρουν στις κυβερνήσεις που τις στηρίζουν δώρα και υποταγή.

Η προσοδοθηρία θεωρείται, από τους θεωρητικούς της δημόσιας επιλογής, ως "αποτυχία του κράτους" (government failure), κατ' αναλογία των "αποτυχιών της αγοράς" (market failure), οπότε και πρέπει να αντιμετωπιστεί. Υποστηρίζεται ότι αποτελεί παράγοντα διαστρέβλωσης της αγοράς, εκπεσμού των δημοκρατικών

¹⁰⁶ Ο όρος προτάθηκε αρχικά από τον καθηγητή κ. Η. Κατσούλη στα πλαίσια της αξιοποίησης της διεθνούς βιβλιογραφίας. Μία πρώτη αναφορά στον όρο έγινε στο Κατσούλης Η. (1991), "Πρόλογος στην Ελληνική Έκδοση" στο Olson M. (1991), *Η λογική της συλλογικής δράσης, Δημόσια αγαθά και θεωρία των ομάδων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. XIII.

Ειδικότερα για την ελληνική περίπτωση, ο καθηγητής κ. Η. Κατσούλης, νοηματοδοτώντας τον όρο αυτό έχει πρόσφατα υποστηρίξει ότι "μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας στην ελληνική κοινωνία συγκρούονται αφανείς συμμαχίες, τις οποίες είχα ονομάσει "διανεμητικές συσπειρώσεις". Μικρές στην αρχή ομάδες κατακτούσαν στην πολιτική, στη διοίκηση, στην οικονομία ή όπου αλλού μια αποφασιστική θέση που τους επέτρεπε να επηρεάζουν και να ελέγχουν προς όφελός τους τις εξελίξεις που τους ενδιέφεραν. Με την πάροδο του χρόνου αυτές οι συσπειρώσεις εξελίχθηκαν σε οργανωμένες και πολλές φορές πολυπληθείς ομάδες που απέκτησαν τέτοια δύναμη ώστε να καταστεί αδύνατη η λήψη οποιασδήποτε απόφασης ή μέτρων της κυβέρνησης ή ενός άλλου θεσμού που δεν θα τις εξυπηρετούσε. Αυτές οι ομάδες αργότερα ονομάστηκαν «συντεχνίες» και απέκτησαν μια τόσο ισχυρή θέση ώστε να εξελιχθούν σε ομάδες αρνησικυρίας. Τίποτα δεν μπορούσε να γίνει στον τομέα τους χωρίς τη συγκατάθεσή τους και έτσι γινόταν συνήθως αυτό που οι ίδιες ήθελαν και το προκαλούσαν." (Κατσούλης Η. (2013), "Να κάνουμε την ανάγκη αρετή", *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 89).

¹⁰⁷ Βέττας Ν., Κατσουλάκος Γ. (2004), *ό.π.*, σελ. 119.

θεσμών¹⁰⁸, αδυναμίας προσαρμογής¹⁰⁹ και υπανάπτυξης¹¹⁰. Δεδομένου ότι αφενός η πλειοψηφία των ψηφοφόρων δεν ψηφίζουν συνήθως μονοθεματικά, και αφετέρου οι ομάδες πίεσης έχουν ζωτικά συμφέροντα σε ένα θέμα που οι υπόλοιποι ψηφοφόροι δεν έχουν, αλλά και λόγω του ασύμμετρου κόστους και οφέλους που αυτοί έχουν, ο αέναος αγώνας μεταξύ ψηφοφόρων και ομάδων πίεσης για την άλωση της πολιτικής εξουσίας είναι καταδικασμένος να γύρει υπέρ της δυνατότερης ομάδας. Αυτό, αν και θα μπορούσε να είναι διαπίστωση μίας μαρξιστικής ταξικής ανάλυσης, αποτέλεσε την ηθική πλατφόρμα για την προώθηση της ιδεολογίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, καθότι υποστηρίχθηκε ότι μόνο έτσι διασφαλίζεται το όφελος όλων και όχι μόνο των δυναμικά οργωμένων μειοψηφιών.

2.2.1. Η θεωρία της άλωσης των ρυθμιστικών αρχών

Στα πλαίσια της νέας ηγεμονεύουσας αντίληψης του ορθολογικού ατομισμού, όπως αυτή εκφράστηκε από τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, άρχισε να διαμορφώνεται ένας ευρύς σκεπτικισμός σχετικά με την δυνατότητα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των ρυθμιστικών αρχών. Εφόσον η ρύθμιση είναι αποτέλεσμα του ανταγωνισμού και της σύγκρουσης μεταξύ των ομάδων πίεσης, οι ρυθμιστικές αρχές αλληλεπιδρούν αναπόφευκτα με το πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον, με αποτέλεσμα να αλώνονται από τα οικονομικά συμφέροντα και να γίνονται υπηρέτες τους. Έτσι, η ρυθμιστική άλωση (regulatory capture)¹¹¹ είναι ένας κίνδυνος ο οποίος αποτελεί ενδογενές χαρακτηριστικό των ρυθμιστικών αρχών.

¹⁰⁸ Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.

¹⁰⁹ Rauch J. (1995), *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*, Random House, New York.

¹¹⁰ Buchanan J.M., Tullock G. (1962), ό.π.

¹¹¹ Bernstein M. H. (1955), *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, Huntington S. (1952), "The Marasmus of the ICC: The Commission, the railroads and the Public Interest", *Yale Law Journal*, 61:4, 467-509, Sabatier P. (1975), "Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate – and Less Pessimistic – Theory of 'Clientele' Capture", *Policy Sciences*, 6:3, 301-342, Lafont J.J., Tirole J. (1991), "The Politics of Government Decision Making. A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, 106:4, 1089-1127, Levine M.E., Forrence J.L. (1990), "Regulatory Capture, Public Interest and the Public Agenda. Toward a Synthesis", *Journal of Law Economics & Organization*, 6:Special Issue, 167-198.

Η θεωρία της άλωσης των ρυθμιστικών αρχών υποστήριξε ότι η συχνά διαπιστωμένη αναποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών αρχών να προασπίσουν το δημόσιο συμφέρον, μπορούσε πλέον εύλογα να εξηγηθεί με την παραδοχή ότι αυτές είχαν παρεκτραπεί λόγω εξαναγκασμού, επιρροής ή και δωροδοκίας, από αυτούς που αποτελούν το αντικείμενο της ρύθμισης. Περαιτέρω, μία πιο ειδική εκδοχή της θεωρίας υποστηρίζει ότι οι ρυθμιστικές αρχές διάγουν έναν κύκλο ζωής στο πλαίσιο του εκάστοτε πολιτικού περιβάλλοντος. Όταν δημιουργούνται, προσελκύουν τη δημόσια προσοχή και λειτουργούν με σθένος, αλλά όταν η προσοχή προς αυτές μειώνεται, οι αρχές περνάνε σε μία φάση παρακμής, όπου γίνονται όλο και πιο ευάλωτες στην άλωσή τους από τα ρυθμιζόμενα συμφέροντα¹¹². Υπάρχουν διάφοροι υποθετικοί τρόποι επηρεασμού και άλωσης των ρυθμιστικών αρχών, όπως το να αντλούν όλη την απαραίτητη για αυτές πληροφορία μόνο από τους ρυθμιζόμενους, το να προσελκύουν όλο το ειδικευμένο προσωπικό τους από τις ρυθμιζόμενες επιχειρήσεις ή το να γίνονται δέκτες απειλών για κοστοβόρες ή χρονοβόρες προσφυγές των ρυθμιζόμενων, αν οι αρχές δεν γίνουν «συνεργάσιμες»¹¹³.

Η θεωρία της ρυθμιστικής άλωσης εντάσσεται στην ευρύτερη προσπάθεια προβολής και εδραίωσης του νεοφιλελευθέρου συστήματος πεποιθήσεων, το οποίο ενέσκηψε στο έδαφος της θεωρίας της δημόσιας επιλογής, και εκφράστηκε με πολιτικές απελευθέρωσης των αγορών και μείωσης του κράτους στην αμερικανική κοινωνία, η οποία, μετά από έναν αιώνα παρουσίας τους, έχει αφομοιώσει απολύτως τις ρυθμιστικές αρχές. Εν τοις πράγμασι, μέσω της ανάδειξης των αδυναμιών της ρύθμισης επιδιώχθηκε ο καθαγιασμός της απορρύθμισης (deregulation). Όμως, η δυνατότητα άλωσης της γραφειοκρατίας από τα οικονομικά συμφέροντα και η επιβολή κάποιων ομάδων έναντι άλλων, δεν είναι νέες ιδέες¹¹⁴, αλλά ανάγονται στον μαρξισμό και στη θεωρία της ταξικής πάλης. Αυτό που απαιτείτο ήταν να αναλυθεί και εξηγηθεί ο τρόπος λειτουργίας των ιδιωτικών

¹¹² Bernstein M. H. (1955), ό.π., σελ. 17. Για μία κριτική της θεωρίας του κύκλου ζωής των ρυθμιστικών αρχών ("life-cycle theory") βλ. Jaffe L.L. (1956), "The Independent Agency – A new Scapagoat", *The Yale Law Journal*, 65:7, 1068-1076.

¹¹³ Quirk P.J. (1981), *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton University Press, Princeton, σελ. 16-19.

¹¹⁴ Veljanovski C. G., Bentley M. (1987), *Selling the State. Privatisation in Britain*, εκδ. Weidenfeld and Nicolson, London, σελ. 145.

συμφερόντων στον δημόσιο τομέα¹¹⁵. Έτσι, ενώ η διαπίστωση του κινδύνου ρυθμιστικής άλωσης θα μπορούσε να οδηγήσει σε προτάσεις για ενδυνάμωση της προστασίας των ρυθμιστικών οργανισμών από εξωτερικές επιδράσεις ή την αύξηση της διαφάνειάς τους, αυτή κυρίως οδήγησε σε υποδείξεις για λιγότερες ή καθόλου ρυθμιστικές αρχές και για λιγότερη ή καθόλου ρύθμιση της οικονομίας.

2.2.2. Η θεωρία των επιδιώξεων προσωπικών συμφερόντων

Μια άλλη προσέγγιση, που είναι εξέλιξη της θεωρίας των ομάδων πίεσης και εντάσσεται στην ευρύτερη θεωρία της δημόσιας επιλογής, είναι αυτή που υποστηρίζει ότι η ρύθμιση είναι αποτέλεσμα των προσωπικών επιδιώξεων αυτών που εμπλέκονται στη ρυθμιστική διαδικασία, δηλαδή των πολιτικών και των γραφειοκρατών¹¹⁶. Στα πλαίσια μίας κυνικής θεωρίας που ανάγει τα πάντα σε οικονομικά κόστη και οφέλη, θεωρείται ότι οι εμπλεκόμενοι επιδιώκουν μόνο τη μεγιστοποίηση του προσωπικού τους πλούτου και ευημερίας, οπότε και λειτουργούν ορθολογικά προς αυτή την κατεύθυνση. Οι πολιτικοί διεκδικούν ψήφους και οικονομική στήριξη, προκειμένου να εκλεγούν και έτσι να μεγιστοποιήσουν τα εισοδήματά και την περιουσία τους¹¹⁷. Οι γραφειοκράτες αποσκοπούν σε καριέρα, υψηλόμισθες θέσεις, αυξημένες αρμοδιότητες, νόμιμα ή παράνομα οφέλη, τα οποία πάντως θα βελτιώσουν επίσης την οικονομική τους κατάσταση.

Η ορθολογική αυτή προσέγγιση περιστρέφεται γύρω από τρεις άξονες, την απληστία, τη λογική και την ισορροπία¹¹⁸, και δεν λαμβάνει υπόψη, ούτε θεωρεί υπαρκτές, τις όποιες ενδεχόμενες ηθικές δεσμεύσεις, τις συνειδησιακές αναστολές ή την αίσθηση του καθήκοντος ή της αλληλεγγύης. Παράγοντες όπως οι ιδεολογίες, οι στόχοι πολιτικής, οι συναισθηματικές ταυτίσεις ή τα προσωπικά όρια και προκαταλήψεις υποβαθμίζονται ή και αγνοούνται, γενικότερα από τις ρυθμιστικές

¹¹⁵ Ogus A. (1994), ό.π., σελ. 30.

¹¹⁶ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 39.

¹¹⁷ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π.

¹¹⁸ Schiffman D.A. (2004), "Mainstream Economics, Heterodoxy and Academic Exclusion: A Review Essay", *European Journal of Political Economy*, 20:4, 1079-1095.

θεωρίες που ανάγονται στη θεωρία της δημόσιας επιλογής¹¹⁹. Ο άνθρωπος περιορίζεται στα όρια του Homo Economicus¹²⁰, ο οποίος επιδιώκει κυρίως τη μεγιστοποίηση της ικανοποίησής του μέσα από την κατανάλωση αγαθών, χωρίς να έχει καμία ουσιαστική κοινωνική ή συλλογική αναφορά. Οι θεωρητικοί της δημόσιας επιλογής, επιχειρώντας να ορίσουν έναν αυστηρό θετικό τρόπο ανάλυσης της οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας, πιο κοντά στη μεθοδολογία των φυσικών επιστημών, στην ουσία υπεραπλουστεύουν τα οικονομικά και κοινωνικά φαινόμενα.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η νομοθεσία θεωρείται προϊόν, που παρέχεται από τους πολιτικούς ως προσφορά που ανταποκρίνεται στη ζήτηση των ιδιωτικών συμφερόντων, οπότε και οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις έχουν ένα τέτοιο χαρακτήρα¹²¹. Οι γραφειοκράτες, καθότι εμπλέκονται στη ρυθμιστική διαδικασία και ανήκουν στη δημόσια διοίκηση, παίζουν καίριο ρόλο¹²². Επιδιώκουν να αυξάνουν τις απολαβές τους και τις αρμοδιότητές τους και να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν πολιτικές που είναι αντίθετες με τις απόψεις των ψηφοφόρων, όπως αυτές εκφράζονται μέσω της δημοκρατικής διαδικασίας. Αποσκοπούν σε ένα διογκωμένο δημόσιο τομέα, που θα τους δίνει μεγαλύτερο χώρο δράσης, και παρεμβαίνουν ρυθμιστικά περισσότερο από όσο απαιτείται από τους λόγους του δημοσίου συμφέροντος. Οι παρεμβάσεις τους προωθούν κατ' ουσία ρυθμιστικά συστήματα που μεγιστοποιούν τη δύναμη και το γόητρό τους¹²³.

Η θεωρία αυτή πάντως, διαπιστώνει μια υπαρκτή παράμετρο της ρύθμισης που είναι σημαντική, δηλαδή ότι οι ρυθμιστικές αρχές δεν είναι απρόσωποι λήπτες αποφάσεων, αλλά αντανakλούν και τις επιλογές και προτεραιότητες όσων είναι επιφορτισμένοι με τη λήψη των εκάστοτε αποφάσεων. Σύμφωνα με μία πιο εκλεπτυσμένη ανάλυση, υποστηρίζεται ότι οι ρυθμιστικές αρχές στελεχώνονται από

¹¹⁹ Self P. (1993), *Government by the Market?: The Politics of Public Choice*, The Macmillan Press, Basingstoke, σελ. 46.

¹²⁰ Thaler R.H. (2000), "From Homo Economicus to Homo Sapiens", *Journal of Economic Perspectives*, 14:1, 133-141. Για μία κριτική από ψυχολογική οπτική, η οποία θεμελίωσε τη συμπεριφορική θεωρία των οικονομικών, βλ. Kahneman D., Tversky, A. (1979), "Prospect theory: an analysis of decision under risk", *Econometrica Journal*, 47:2, 263-292.

¹²¹ Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), ό.π.

¹²² Niskanen W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago.

¹²³ Ogus A. (1994), ό.π., σελ. 68-69.

τρεις διαφορετικες κατηγοριες ατόμων, αυτών που ενδιαφέρονται για σταδιοδρομία τους εντός της αρχής, οπότε βασικό τους μέλημα είναι η διεύρυνση των εξουσιών της, αυτών που ενδιαφέρονται για την ανέλιξη τους μέσα στο πολιτικό σύστημα, οπότε βασικό τους μέλημα είναι να χρησιμοποιήσουν την αρχή ως μέσο για την απόκτηση δημοσιότητας και διασυνδέσεων, και αυτών που ενδιαφέρονται για απόκτηση συγκεκριμένων τεχνικών δεξιοτήτων και επαγγελματικής φήμης¹²⁴.

Αυτοί οι τελευταίοι, είναι και αυτοί που συνήθως αποτελούν στόχο των επιχειρήσεων του κλάδου, που επιθυμούν να τους εντάξουν στο προσωπικό τους, όταν λήξει η θητεία τους¹²⁵. Οι τεχνοκράτες, που δεν έχουν ηθικές ή συνειδησιακές δεσμεύσεις, είναι πιο επιρρεπείς σε αυτές τις προτάσεις, με αποτέλεσμα να γίνεται ιδιαίτερα πιθανό το φαινόμενο της στρέβλωσης της ρυθμιστικής πολιτικής απέναντι στις επιχειρήσεις, με σκοπό τη μετέπειτα ανταμοιβή από αυτές. Η προσομοίωση αυτής της κατάστασης με "περιστρεφόμενη θύρα" (revolving door)¹²⁶, αναδεικνύει την εκατέρωθεν δυνατότητα μετακίνησης στελεχών από και προς τις ρυθμιστικές αρχές και τις επιχειρήσεις. Μία ενδελεχής ανάλυση θα μπορούσε να γενικεύσει τη διαπίστωση και να αποδείξει ότι οι επιχειρήσεις, οι ρυθμιστικές αρχές και η πολιτική γενικότερα, μπορεί να αποτελούν αλληλοτροφοδοτούμενους χώρους, μεταξύ των οποίων κινούνται φιλόδοξοι τεχνοκράτες προς άγρα οικονομικών ωφελημάτων.

2.2.3. Η οικονομική θεωρία της ρύθμισης

Η Σχολή της Ρύθμισης του Σικάγο (Chicago School of Regulation) είναι αυτή που καθόρισε σε μεγάλο βαθμό τη θεωρία της ρύθμισης από τη δεκαετία του 1980 και μετά. Αν και οι απόψεις αυτές είχαν διατυπωθεί ήδη από τη δεκαετία του

¹²⁴ Wilson J.Q. (1980), "The Politics of Regulation" στο Wilson J.Q. (ed.) (1980), *The Politics of Regulation*, Basic Books, New York, σελ. 357-394.

¹²⁵ Βέττας Ν., Κατσουλάκος Γ. (2004), ό.π., σελ. 120-121.

¹²⁶ Che Y.K. (1995), "Revolving Doors and the Optimal Tolerance of Agency Collusion", *The Rand Journal of Economics*, 26:3, 241-256 και Salant D. (1995), "Behind the Revolving Door: A New View of Public Utility Regulation", *The Rand Journal of Economics*, 26:3, 362-377.

1930¹²⁷, παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό περιθωριακές και απέκτησαν ευρεία απήχηση μόλις από τη δεκαετία του 1970 και μετά. Η Σχολή της Ρύθμισης του Σικάγο υποστήριξε την πολιτική των απορρυθμίσεων και της μείωσης του ρόλου του κράτους στο χώρο της οικονομίας. Διακήρυξε τον αυτορρυθμιστικό χαρακτήρα των αγορών και την αποτυχία του κράτους να διορθώσει αποτελεσματικά τις όποιες αποτυχίες τους¹²⁸. Υπονόμευσε τις υφιστάμενες ρυθμιστικές αρχές, αναδεικνύοντας τις υπάρχουσες αδυναμίες της ρυθμιστικής διαδικασίας. Ειδικά στον αγγλοσαξωνικό χώρο, όπου και κυρίως αναπτύχθηκε, αποδόμησε την μέχρι τότε εδραιωμένη ρυθμιστική πραγματικότητα, προς όφελος των ανόθευτου ελεύθερου ανταγωνισμού. Εξέφρασε τις πολιτικές επιλογές του νεοφιλελευθερισμού και συνδέθηκε με αυτόν σε διάφορες χώρες, όπως αρχικά στην Αγγλία και τις ΗΠΑ, αποτελώντας τη θεωρητική βάση για μεγάλου εύρους μεταρρυθμιστικά προγράμματα, στην κατεύθυνση της μείωσης του κράτους και της απελευθέρωσης του ιδιωτικού τομέα. Για να γίνει πιο σαφής η συμβολή της Σχολής του Σικάγο στη θεωρία της ρύθμισης, αλλά και του νεοφιλελευθερισμού γενικότερα, θα πρέπει να εξεταστούν τα μοντέλα των κυριότερων εκφραστών της.

2.2.3.1. Το μοντέλο Stigler

Ο George Stigler, με ένα περιώνυμο άρθρο του το 1971¹²⁹, ανέτρεψε τα μέχρι τότε γενικώς αποδεκτά θεωρητικά σχήματα και έβαλε τα θεμέλια της λεγόμενης οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης. Η επιρροή που άσκησε το συγκεκριμένο άρθρο είναι τέτοια που οδήγησε το συγγραφέα του στο βραβείο

¹²⁷ Ο Henry C. Simons υποστήριξε σε ένα κείμενο που πρωτοδημοσιεύτηκε το 1934 ότι "ο κύριος εχθρός της δημοκρατίας είναι το μονοπώλιο σε όλες του τις μορφές: γιγάντιες επιχειρήσεις, εμπορικές ενώσεις και άλλες μορφές οργάνωσης (agencies) για έλεγχο των τιμών, συνδικαλιστικές οργανώσεις και γενικά η οργάνωση και συγκέντρωση της εξουσίας" (Simons H. C. (1948), *Economic Policy for a Free Society*, εκδ. University of Chicago Press, Chicago, σελ. 43). Συγκεκριμένα υποστήριξε ότι "η δημόσια ρύθμιση των ιδιωτικών μονοπωλίων, φαίνεται να είναι στην καλύτερη περίπτωση, μία ανώμαλη διευθέτηση, ανεκτή μόνο ως ένα προσωρινό τέχνασμα" (ό.π., σελ. 51).

¹²⁸ Trebing H. M. (1993), "The Chicago School versus Public Utility Regulation" στο Samuels W. J. (ed.) (1993), *The Chicago School of Political Economy*, εκδ. Transaction Publishers, New Jersey, σελ. 311-340.

¹²⁹ Stigler G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Studies*, 2:1, 3-21.

Νόμπελ, μόλις 11 χρόνια μετά¹³⁰. Βέβαια η προσέγγισή του βασίζεται πάνω σε ήδη διαμορφωμένες θεωρητικές προκείμενες όπως ο μεθοδολογικός ατομικισμός¹³¹, η οικονομική θεωρία της δημόσιας επιλογής¹³² και η θεωρία περί συλλογικής δράσης των ομάδων πίεσης¹³³, αλλά και σε ταυτόχρονα διαμορφούμενες προσεγγίσεις της ρύθμισης ως εργαλείο αναδιανομής¹³⁴ ή και παλαιότερες δικές του εργασίες¹³⁵. Παρόλα αυτά, ο Stigler, με αυτό το άρθρο, άλλαξε θεμελιωδώς τον τρόπο ανάλυσης της ρύθμισης.

Η βασική διαφοροποίηση της προσέγγισής του δεν έγκειτο στις όποιες διαφορετικές προβλέψεις της αλλά στον τρόπο που έθεσε το ερώτημα: γιατί υπάρχει η ρύθμιση. Έθεσε μία σειρά παραδοχών και δημιούργησε προβλέψεις για το ποιοι κλάδοι θα ρυθμιστούν και τι είδους ρύθμιση θα έχουν ως λογικό επακόλουθο αυτών των παραδοχών¹³⁶. Βασιζόμενος σε μία αυστηρά ορθολογική ανάλυση της πραγματικότητας, αναλύει τόσο την οικονομική δραστηριότητα των επιχειρήσεων, όσο και τις πολιτικές αποφάσεις και δράση των πολιτών ως

¹³⁰ Η βράβευσή του έγινε σχεδόν αποκλειστικά λόγω του συγκεκριμένου άρθρου και συγκεκριμένα, με βάση την απόφαση απονομής, "για τις δημιουργικές του μελέτες των βιομηχανικών δομών, της λειτουργίας των αγορών και των αποτελεσμάτων της δημόσιας ρύθμισης". Γενικότερα, έχει ενδιαφέρον η επιλογή των βραβευόμενων με το συγκεκριμένο βραβείο, όπως και με κάθε άλλο βραβείο ανάλογου κύρους, βαρύτητας και αναγνώρισης (ένα παράδειγμα είναι το βραβείο John Bates Clark που απονέμεται από την Ένωση Αμερικανών Οικονομολόγων σε νέους οικονομολόγους κάτω των 40 ετών), καθώς και η σημασία της στην μετέπειτα επιρροή των ιδεών τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακριβώς την εποχή που οι νεοφιλελεύθερες ιδέες άρχισαν να βγαίνουν από το στενό ακαδημαϊκό περιβάλλον και να αποκτούν γενικότερη απήχηση και αποδοχή, με τη βοήθεια επιτροπών, ιδρυμάτων και μελετών, που χρηματοδοτούνταν από μεγάλες εταιρείες, είναι και η εποχή που το βραβείο Νόμπελ Οικονομίας απονεμήθηκε σε σημαντικούς εκπροσώπους της Σχολής του Σικάγο. Το 1974 απονεμήθηκε στον Friedrich August von Hayek, το 1976 στον Milton Friedman, το 1982 στον George Stigler, το 1991 στον Ronald Coase, το 1992 στον Garry Becker, το 1993 στον Robert Fogel και το 1995 στον Robert Lucas. Το Οικονομικό Τμήμα του Πανεπιστημίου του Σικάγο θεωρείται το τμήμα που έχει τα περισσότερα βραβεία Νόμπελ από οποιοδήποτε άλλο πανεπιστήμιο παγκοσμίως. Ένα στοιχείο που πρέπει να συνυπολογίζεται είναι και το γεγονός ότι το βραβείο Νόμπελ Οικονομίας δε προβλεπόταν στη διαθήκη του Alfred Nobel, με βάση την οποία συστήθηκαν τα άλλα βραβεία το 1901, και είναι το μόνο που δεν απονέμεται από την Επιτροπή Νόμπελ αλλά από την αυτόνομη Σουηδική Κεντρική Τράπεζα, από το 1969. Έτσι, η νεοφιλελεύθερη θεωρία άρχισε να κερδίζει τον ακαδημαϊκό σεβασμό, με την απονομή ενός βραβείου στον Hayek, το οποίο να μην έχει την αύρα του Νόμπελ, αλλά ουσιαστικά ελέγχεται από την τραπεζική ελίτ της Σουηδίας (Χαρβεϊ Ν. (2007), ό.π., σελ. 48).

¹³¹ Hayek F. (1942-4), ό.π.

¹³² Downs A. (1957), ό.π.

¹³³ Olson M. (1965/1971), ό.π.

¹³⁴ Posner R.A. (1971), "Taxation by Regulation", *The Bell Journal of Economic and Management Science*, 2:1, 22-50 και Jordan W.A. (1972), ό.π.

¹³⁵ Stigler G. J., Friedland C. (1962), "What can Regulators Regulate? The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, 5:1, 1-16.

¹³⁶ Viscusi K., Vernon J., Harrington J. (1995), ό.π., σελ. 329.

ορθολογικές επιλογές σε συναρτήσεις κόστους-οφέλους. Επιπλέον, αντιμετωπίζει την πολιτική ως ένα ακόμα επάγγελμα με σκοπό το κέρδος στα πλαίσια των νόμων της αγοράς. Έτσι, καταλήγει σε μία ανάλυση της ρύθμισης, ως αποτέλεσμα των οικονομικών δυνατοτήτων των επιχειρήσεων. Βασική θέση του άρθρου είναι ότι η ρύθμιση είναι σχεδιασμένη και πάντα λειτουργεί προς το συμφέρον της βιομηχανίας, η οποία και την επιζητεί από το κράτος. Στην ουσία υποστηρίζει ότι οι επιχειρήσεις χρησιμοποιούν την καταναγκαστική δύναμη που διαθέτει το κράτος για ίδιον όφελος. Αυτή η διαπίστωση προκύπτει ως αποτέλεσμα της ανάλυσης της οικονομικής και πολιτικής συμπεριφοράς με όρους αγοράς, δηλαδή με όρους προσφοράς και ζήτησης.

Ο Stigler εκκινεί από τη θέση ότι η πολιτική διαδικασία και τα πολιτικά συστήματα έχουν επινοηθεί και χρησιμοποιούνται ορθολογικά, για αυτό και είναι τα κατάλληλα εργαλεία για την πραγμάτωση των προσδοκιών των ανθρώπων. Επίσης διαπιστώνει ότι το κράτος είναι μια βασική πηγή καταναγκασμού, αφού μπορεί να υφαρπάξει χρήμα με το μόνο νόμιμο τρόπο, τη φορολογία. Έτσι, είναι λογικό για μία επιχείρηση, ή μία ομάδα ατόμων με ταυτιζόμενα συμφέροντα, να επιδιώκει την χρήση αυτής της δύναμης για να εξυπηρετήσει τα δικά της συμφέροντα. Εξάλλου, με ένα παρόμοιο τρόπο, το ίδιο επιδιώκουν και οι απλοί ψηφοφόροι, δια της εκλογικής διαδικασίας. Το αξιοσημείωτο δε είναι, ότι οι επιχειρήσεις αποζητούν την καταναγκαστική δύναμη του κράτους περισσότερο από τα χρήματά του. Το ζήτημα είναι να διαπιστώσει κανείς πότε οι επιχειρήσεις ή τα οργανωμένα συμφέροντα καταφέρνουν να αλώσουν το κράτος και να επιτύχουν τους σκοπούς τους, καθώς και πως λειτουργεί αυτή η διαδικασία¹³⁷.

Οι ρυθμιστικές πολιτικές που μια επιχείρηση μπορεί να αξιώνει από το κράτος είναι απευθείας επιδοτήσεις, έλεγχος εισόδου ανταγωνιστών, συμπληρωματικά προϊόντα ή καθορισμός των τιμών. Μία επιχείρηση που έχει καταφέρει να χαίρει κυβερνητικής εύνοιας σπάνια προτιμά την απευθείας επιδότηση, καθότι αυτή πάντα θα διαχέεται υποχρεωτικά και σε ένα αριθμό ανταγωνιστών της. Ο περιορισμός της εισόδου ή η επιβράδυνση της ανάπτυξης των νέων επιχειρήσεων σε ένα κλάδο, είναι αρκετά πιο ελκυστική ρύθμιση για

¹³⁷ Stigler G. J. (1971), ό.π., σελ. 3-4.

επιχειρήσεις που έχουν καταφέρει να διαμορφώσουν ολιγοπωλιακές αγορές. Πολλές φορές οι κλάδοι μπορεί να επιδιώκουν την ενθάρρυνση της παραγωγής συμπληρωματικών προϊόντων και τον περιορισμό της παραγωγής υποκατάστατων, όπως για παράδειγμα οι παραγωγοί βουτύρου να επιθυμούν την μη παραγωγή μαργαρίνης και να υποστηρίζουν την παραγωγή ψωμιού. Επίσης, οι επιχειρήσεις που έχουν πετύχει έλεγχο εισόδου στην αγορά του, συχνά επιδιώκουν τον καθορισμό των τιμών από ένα σώμα με εξουσίες καταναγκασμού, όπως το κράτος ή οι ρυθμιστικές αρχές.

Αυτά τα πολιτικά δώρα δεν λαμβάνονται από τις εταιρείες με καθαρή μορφή μεγιστοποίησης του κέρδους, καθότι υπεισέρχονται και διάφοροι παράγοντες που πηγάζουν από την πολιτική διαδικασία και οι οποίοι πρέπει πάντα να λαμβάνονται υπόψη, γιατί μειώνουν την λαμβανόμενη ωφέλεια. Εν πρώτοις, είναι συχνό το φαινόμενο, οι μικρές επιχειρήσεις να έχουν αναλογικά ισχυρότερη επίδραση από τις μεγάλες, σε σχέση με όση θα είχαν σε μια αρρυθμιστη αγορά, γιατί οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο το μερίδιο της κάθε μίας στην αγορά αλλά και την πολιτική δύναμή της. Επιπλέον, οι διαδικαστικές εγγυήσεις που απαιτούνται από τις δημόσιες διαδικασίες, ή οι μηχανισμοί αυτοεπιβίωσης από γραφειοκρατικά προσκόμματα, είναι δαπανηροί και μπορεί να αποφέρουν σημαντικές καθυστερήσεις. Επίσης, η πολιτική διαδικασία απαιτεί και τον συνυπολογισμό διαφόρων εξωτερικών παραγόντων, όπως η διάχυση των υπηρεσιών σε όλη την επικράτεια ή η παροχή όλων των διαθέσιμων υπηρεσιών σε όλους τους πολίτες, που μειώνουν τα έσοδα του κάθε κλάδου. Εκτός όμως από τους περιορισμούς που εισάγει η πολιτική διαδικασία, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η αμυντική δύναμη των διάφορων άλλων κλάδων έναντι της όποιας ενδεχόμενης ρύθμισης υπέρ ενός κλάδου¹³⁸.

Περαιτέρω, ο Stigler αναλύει την φύση της πολιτικής διαδικασίας και διαπιστώνει σε αυτήν διαφορές από τη διαδικασία της αγοράς, όπως ο ταυτόχρονος, αναγκαστικός και καθολικός χαρακτήρας των πολιτικών αποφάσεων. Αν ζητηθεί από το κοινό να αποφασίσει για κάποιο θέμα της αγοράς, η απόφαση θα αφορά και θα πρέπει να τηρηθεί από όλους, ακόμα και από αυτούς που δεν

¹³⁸ Ό.π., σελ. 4-6.

σχετίζονται άμεσα με την απόφαση ή δεν χρησιμοποιούν ιδιαίτερα το συγκεκριμένο προϊόν ή υπηρεσία. Επιπλέον, η απόφαση θα πρέπει να παραχθεί ταυτόχρονα και συνολικά, πράγμα που κάνει τις ψηφοφορίες ιδιαίτερα δαπανηρές για να γίνονται συχνά. Αυτό οδηγεί στο μοντέλο της αντιπροσώπευσης, στο οποίο οι ψηφοφόροι εκλέγουν εκπρόσωπους με μεγάλη διακριτική ευχέρεια κινήσεων και στο οποίο αποκλείονται οι άμεσες εκδηλώσεις οριακών μεταβολών στις προτιμήσεις. Στην ουσία, οι πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνουν οι ψηφοφόροι δεν είναι εκφράσεις προτιμήσεων αλλά εκ των προτέρων δεσμεύσεις τους σε γενικά πολιτικά προγράμματα. Εξάλλου, οι ψηφοφόροι που δεν καταναλώνουν αρκετή δημόσια υπηρεσία ενός συγκεκριμένου είδους δεν έχουν κίνητρο να αποκτήσουν την αντίστοιχη απαιτούμενη πληροφόρηση σχετικά με τη δημόσια παροχή αυτής της υπηρεσίας, έτσι ώστε και να έχουν εμπεδωμένη άποψη που να την εκφράσουν στα πλαίσια της ψηφοφορίας. Γενικότερα, η έκφραση των προτιμήσεων στην πολιτική είναι λιγότερο ακριβής από ότι στη αγορά, επειδή πολλοί απληροφόρητοι ψηφοφόροι ψηφίζουν και επηρεάζουν την απόφαση.

Αν αυτά τα χαρακτηριστικά της πολιτικής διαδικασίας ενταχθούν σε ένα πλαίσιο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με επιλεκτική ή ανύπαρκτη χρήση των άμεσων αποφάσεων, όπως τα δημοψηφίσματα, καθίσταται μονόδρομος το αντιπροσωπευτικό μοντέλο, δηλαδή η "πρόσληψη" από τους ψηφοφόρους εκπροσώπων αποκλειστικής απασχόλησης, οργανωμένων σε επιχειρήσεις που καλούνται πολιτικά κόμματα. Τα κόμματα και οι εντολοδόχοι ανταμείβονται για την ανακάλυψη και την κάλυψη των πολιτικών επιθυμιών της εκλογικής περιφέρειας με την επιτυχία τους στις εκλογές και με την αμοιβή που παίρνουν. Επιπλέον, το πάγιο κόστος λειτουργίας τους μειώνεται όταν μέρος του προσωπικού τους μεταφέρεται στο κράτος και πληρώνεται από το δημόσιο ταμείο. Αυτοί είναι και οι μόνιμοι στόχοι των κομμάτων, οι οποίοι μπορεί να επιδιωχθούν με διάφορους τρόπους, θεμιτούς ή αθέμιτους. Ο Stigler υποστηρίζει ότι, αν οι πολιτικοί θα είχαν σίγουρη την επανεκλογή τους, θα ψήφιζαν σίγουρα χωρίς ενδοιασμούς εναντίον των πολιτικών που θίγουν την κοινωνία. Όμως το ζήτημα δεν είναι τόσο απλό και τα διακυβεύματα είναι πολλά. Αν ο εκπρόσωπος ψηφίσει εναντίον των μεγάλων βιομηχανιών, αυτές θα επιδιώξουν να εκλεγεί κάποιος πιο ανεκτικός διάδοχος.

Αυτό δεν σημαίνει ότι όλες οι μεγάλες βιομηχανίες μπορούν να πάρουν πάντα αυτό που θέλουν, αλλά το σίγουρο είναι ότι ο πολιτικός δεν μπορεί να κερδίσει εκλογές μόνο με την υποστήριξη αυτών που αντιτίθενται στις ρυθμίσεις υπέρ της βιομηχανίας, οπότε και θα πρέπει να βρει μια πιο ανθεκτική συμμαχία ή πιο δυνατούς χορηγούς¹³⁹.

Πάντως, το σύστημα είναι φτιαγμένο έτσι που να καλύπτει όλες τις έντονα αισθητές και ζητούμενες προτιμήσεις και να αμελεί τις υπόλοιπες. Οι ψηφοφόροι δεν ενδιαφέρονται ή δεν δύνανται να μάθουν τα πλεονεκτήματα ή μειονεκτήματα των εκάστοτε μεμονωμένων πολιτικών αποφάσεων, και να εκφράσουν συγκεκριμένα και έντονα τις προτιμήσεις τους, γιατί τα κόστη πληροφόρησης στην πολιτική αρένα είναι υψηλότερα, καθότι η πληροφορία αναζητείται σε πολλά επίπεδα. Τα κανάλια της πολιτικής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων περιγράφονται ως χονδροειδή, φιλτραρισμένα και θορυβώδη¹⁴⁰. Η ψήφος, αφενός έχει έναν συνθετικό και συνοπτικό χαρακτήρα, αφετέρου διαμεσολαβείται με εκπροσώπους (εντολοδόχους), αλλά επιπλέον υλοποιείται και μέσα σε ένα περιβάλλον που η πληροφόρηση δεν είναι σαφής. Έτσι δημιουργείται το περιβάλλον για την εκατέρωθεν επωφελή συνεργασία μεταξύ πολιτικών προσώπων και οικονομικών συμφερόντων. Οι εταιρείες ή οι κλάδοι ή οι ομάδες προσώπων που θέλουν ευνοϊκές ρυθμίσεις από το κράτος, θα απευθυνθούν στον κατάλληλο πωλητή τους, το πολιτικό κόμμα, και θα είναι έτοιμοι να πληρώσουν με δύο τρόπους που το κόμμα χρειάζεται, με ψήφους ή με πόρους. Όσον αφορά τις ψήφους, υποστηρίζεται ότι όταν αυτές είναι υπέρ μίας ρύθμισης μπορούν να είναι πιο εύκολα συσπειρωμένες ενώ οι αντιτιθέμενες συχνά είναι διεσπαρμένες. Από την άλλη, οι πόροι μπορεί να έχουν πολλές μορφές όπως συνεισφορές σε εκλογικές καμπάνιες, έμμεση χρηματοδότηση μέσω επιτροπών ή οργανισμών, πρόσληψη ψηφοφόρων κ.α.¹⁴¹

Ο Stigler αντιμετωπίζει τα κόμματα ως επιχειρήσεις, τους πολιτικούς ως επαγγελματίες και την νομοθέτηση ως υπηρεσία που προσφέρεται στα πλαίσια της

¹³⁹ Ό.π., σελ. 10-11.

¹⁴⁰ Οι επιθετικοί προσδιορισμοί που χρησιμοποιούνται είναι “gross”, “filtered” και “noisy”. Ό.π., σελ. 12.

¹⁴¹ Ό.π., σελ. 11-12.

αγοράς σε κάθε ενδιαφερόμενο. Η νομοθέτηση δίνεται ως ανταμοιβή στο κόμμα που καταφέρνει να κερδίσει την εκλογική διαδικασία, προκειμένου να αποκομίσει κέρδη δια της πώλησής της στους ενδιαφερόμενους. Φτάνει να αντιστοιχίσει την πολιτική αγορά με μονοπώλιο, υποστηρίζοντας ότι τα κόμματα αποτελούν την ιδανική πραγμάτωση της θεωρίας του Demsetz¹⁴² περί φυσικού μονοπωλίου¹⁴³. Θεωρεί ότι είναι λογικό ένα κόμμα να κάνει τα πάντα για τον περιορισμό της εισόδου ανταγωνιστών του στην αγορά, δηλαδή την πολιτική αρένα, οπότε και όταν έχει το απόλυτο έλεγχο στην πολιτική ζωή και στην κρατική μηχανή, να λαμβάνει όλα τα οφέλη της νομοθέτησης. Σε αυτό βοηθάει η εσωτερική οργάνωση των κομμάτων και ο τρόπος κατανομής των δώρων μεταξύ των μελών τους. Το κόστος νομοθέτησης μεγαλώνει για τις επιχειρήσεις όσο μεγαλώνει και το μέγεθός τους, καθότι οι μεγάλες βιομηχανίες έχουν προγράμματα που προκαλούν μεγαλύτερο κόστος στην κοινωνία, άρα και περισσότερη αντίδραση, οπότε και αυξάνεται το "καθήκον της πειθούς". Πάντως, καθότι το μέγεθος της πολιτικής αγοράς είναι πεπερασμένο, το κόστος νομοθέτησης δεν αυξάνει ανάλογα με την αύξηση του μεγέθους της βιομηχανίας, οπότε και γίνεται πιο ελκυστικό για τις ιδιαίτερα μεγάλες εταιρείες.

Η διαδικασία διαμόρφωσης της ρύθμισης, έτσι όπως την περιγράφει ο Stigler, έχει εφαρμογή και στην αδειοδότηση των επαγγελματιών. Η ρυθμιστική πολιτική που σχετίζεται με την αδειοδότηση είναι δυνατό να χρησιμοποιείται από την πολιτική προκειμένου να βελτιώσει την οικονομική κατάσταση κάποιας ομάδας ατόμων, καθότι αποτελεί έναν αποτελεσματικό φραγμό εισόδου ανταγωνιστών. Η ρύθμιση είναι πάντα ένας τρόπος για να αυξηθεί ο πλούτος μίας επιχείρησης, κλάδου ή ομάδας ατόμων. Οι ομάδες πίεσης, πιέζουν τους πολιτικούς αποσκοπώντας σε ρυθμιστικές πολιτικές που θα προστατεύουν τα μέλη τους. Και σε αυτή την περίπτωση κερδίζει ο πιο δυνατός, καθότι όσο μεγαλύτερος είναι ο τομέας που ρυθμίζεται, τόσο περισσότερες ψήφους έχει. Αποτέλεσμα είναι ότι τα αδειοδοτούμενα επαγγέλματα να είναι πιο σταθερά, συνήθως ιδιοαπασχολούμενα

¹⁴² Demsetz H. (1968), ό.π.

¹⁴³ "Τα πολιτικά κόμματα, ωστόσο, είναι ίσως ένα ιδανικό παράδειγμα ("illustration") της θεωρίας του Demsetz, περί φυσικών μονοπωλίων". Stigler G. J. (1971), ό.π., σελ. 12-13.

και να έχουν τα μεγαλύτερα εισοδήματα¹⁴⁴. Η αντίθεση της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης με τη θεωρία της αιχμαλωσίας των ρυθμιστικών αρχών (regulatory capture) είναι στο ότι η δεύτερη υποστηρίζει ότι η βιομηχανία ή η ομάδα πίεσης λαμβάνει όλες τις προσόδους, ενώ ταυτόχρονα αγνοεί τη σημασία της προσφοράς της ρύθμισης.

Ο Stigler καταφέρνει να αναδείξει κάποιες υπαρκτές αδυναμίες της πολιτικής διαδικασίας αλλά και της οικονομικής αγοράς, στα πλαίσια των φιλελεύθερων κοινωνιών. Ανατέμνοντας με κυνικό τρόπο την φιλελεύθερη πολιτική διαδικασία, αναλύει τους παίκτες και τις μεθόδους της και προσπαθεί να τους ταυτίσει με τους παίκτες και τις διαδικασίες της οικονομικής αρένας. Εξάλλου, πρόκειται για τους ίδιους παίκτες, τα ίδια φυσικά πρόσωπα, που, στα πλαίσια των φιλελεύθερων οικονομικών και πολιτικών συστημάτων, καλούνται να παίξουν πότε το ρόλο του εγωιστικού ορθολογικού ατόμου, που ενδιαφέρεται μόνο για την πραγμάτωση των δικών του επιθυμιών, και πότε του πολιτικού όντος, που λειτουργεί προς όφελος της κοινότητας. Αντιλαμβανόμενος ότι αυτός ο δυισμός είναι αντιφατικός, αρνείται τη διακριτότητα του δεύτερου ρόλου και τον ενσωματώνει στον πρώτο. Αρνείται την πολιτική αρετή ως κοινή και φυσική ιδιότητα των ανθρώπων και τη συλλογικότητα, την δικαιοσύνη και την ανιδιοτέλεια ως χαρακτηριστικά του πολιτικού όντος, και αναλύει την πολιτική συμπεριφορά με οικονομικούς όρους. Όλες οι ανθρώπινες δραστηριότητες, ιδιωτικές ή δημόσιες, οικονομικές ή πολιτικές, εξηγούνται μέσα από το πρίσμα του ορθολογισμού και της ιδιοτέλειας. Στην πράξη ο Stigler αναδεικνύει την μόνιμη ένταση που υπάρχει μεταξύ πολιτικής και ιδιωτικής σφαίρας στον αστικό πολιτισμό. Καταδεικνύει ακούσια, το μόνιμο χάσμα που υπάρχει ανάμεσα στους δύο ρόλους που καλείται καθημερινά να παίξει ο σύγχρονος άνθρωπος και τη μόνιμη σύγκρουση που συντελείται εντός του. Εν τέλει, αναδεικνύει ανεπίγνωστα την αδυναμία συνύπαρξης μεταξύ κοινωνίας των πολιτών και πολιτικής κοινωνίας, στα πλαίσια της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Όμως, επειδή θέλει να παραμείνει πιστός στις αρχές της οικονομικής ελευθερίας, δεν επιδιώκει ρηξικέλευθες λύσεις, αλλά την επιστροφή σε έναν κυνικό και πρωτόγονο οικονομικό δαρβινισμό.

¹⁴⁴ Ο.π., σελ. 13-17.

2.2.3.2. Η συμβολή του Peltzman

Η προσέγγιση της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης, που εισηγήθηκε ο Stigler, άσκησε άμεσα μεγάλη επιρροή και άλλαξε τον τρόπο ανάλυσης του ρυθμιστικού φαινομένου. Μέσα σε αυτό το νέο πλαίσιο, άρχισε να ασκείται και κάποια κριτική. Ο πρώτος που επιδίωξε να βελτιώσει την θεωρία και να την ολοκληρώσει ήταν ο Sam Peltzman¹⁴⁵, ο οποίος την ανέλυσε κριτικά και προέβη σε κάποιες επιπλέον τροποποιήσεις. Αν και αποδέχτηκε τη γενική λογική της ανάλυσης, δεν απεδέχθη ορισμένα από τα συμπεράσματά της, οπότε και επεδίωξε να αποκαταστήσει τις όποιες αδυναμίες και να βελτιώσει τις δυνατότητές της. Η βασική κριτική που άσκησε ο Peltzman είναι ότι ο Stigler δεν δίνει τη δέουσα προσοχή στην προσφορά, αλλά μόνο στη ζήτηση για ρύθμιση, αγνοώντας έτσι τα κίνητρα των ρυθμιστών. Αναφέρεται μόνο ακροθιγώς στη προσφορά της ρύθμισης, αποδεχόμενος ότι οι νομοθέτες επιδιώκουν πολιτική υποστήριξη, οικονομική συνεισφορά, μελλοντική απασχόληση ή δωροδοκίες, αλλά η προσέγγισή του δεν παύει να είναι μονομερής. Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι καταναλωτές πάντα χάνουν, κάτι που ο Peltzman αρνείται.

Επιδιώκει να διαμορφώσει μια οικονομική θεωρία της ρύθμισης, ρεαλιστικότερη και πιο ισορροπημένη. Προσπαθεί να ξεπεράσει την μονομερή λογική του Stigler, ότι η ρυθμιστική πολιτική διαμορφώνεται εξ αιτίας της ζήτησής της από την πλευρά της βιομηχανίας, και να συμπεριλάβει στη συνάρτηση και παράγοντες που μπορεί να υπάρχουν και να επηρεάζουν την προσφορά ρύθμισης από την μεριά των ρυθμιστών. Στην ουσία αναδεικνύει το γεγονός ότι μπορεί να υπάρχουν παράγοντες που ωθούν τους ρυθμιστές να παράγουν ρυθμίσεις προς όφελος των καταναλωτών, παρά την όποια αντίθετη ασκούμενη πίεση από την βιομηχανία, ή έναν συγκεκριμένο κλάδο ή ομάδα πίεσης. Οι ρυθμιστές δε, μπορεί να νομοθετούν εις βάρος των μεγάλων εταιρειών, ακόμα και αν η ασκούμενη από αυτές πίεση είναι αρκούντως αποτελεσματική. Βέβαια ακόμα και αυτή την

¹⁴⁵ Peltzman S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19:2, 211-240.

κατάσταση την αναλύει εντός των παραδοχών της θεωρίας της δημόσιας επιλογής, εξηγώντας την με βάση κίνητρα και ωφέλειες, ατομοκεντρικά καθορισμένες και ορθολογικά σταθμισμένες.

Ο Peltzman αρνείται τον όρο "ρυθμιστής", ως γενικό και ασαφή, και προτείνει τον όρο "νομοθέτης", ο οποίος από τη μία είναι πιο συγκεκριμένος και από την άλλη συμπαραδηλώνει και όλα τα σχετικά εκλογικά κίνητρά του. Επίσης υποστηρίζει ότι υπάρχουν τρεις βασικές αρχές που εξηγούν τη νομοθετική λειτουργία. Αφενός η ρύθμιση ανακατανέμει πλούτο, αφετέρου οι ρυθμιστές επιθυμούν να παραμείνουν στην εξουσία, οπότε και οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις ή ομάδες βρίσκονται σε ένα διαρκή ανταγωνισμό μεταξύ τους, προσφέροντας πολιτική υποστήριξη με αντάλλαγμα ευνοϊκή νομοθεσία. Η πολιτική υποστήριξη όμως μπορεί να είναι είτε χρήματα είτε ψήφοι, τα οποία όμως οι νομοθέτες επιδιώκουν εξίσου, καθότι απαιτούνται από κοινού για να κερδίσουν τις εκλογές και έτσι να παραμείνουν στην εξουσία. Οι μεγάλες εταιρείες όμως διαθέτουν κυρίως χρήματα, οπότε η πολιτική τους υποστήριξη μπορεί να είναι κυρίως οικονομική, ενώ οι πολίτες διαθέτουν ψήφους, οπότε η πολιτική τους υποστήριξη έγκειται κυρίως σε αυτό.

Κάθε επιχειρούμενη νομοθετική πρωτοβουλία, θα πρέπει να επιδιώκει ένα βαθμό ισορροπίας μεταξύ των δύο αυτών αντιθετικών ενίοτε εκδοχών της πολιτικής υποστήριξης. Για παράδειγμα, μια προτεινόμενη ρύθμιση που έχει ως αποτέλεσμα την άνοδο των τιμών, θα επιφέρει δύο διαφορετικά αποτελέσματα ταυτόχρονα. Από την μία θα ευαρεστηθούν οι παραγωγοί που ασκούσαν πίεση προς αυτή την κατεύθυνση και έτσι θα παράσχουν οικονομική υποστήριξη στους νομοθέτες, από την άλλη όμως θα δυσαρεστηθούν οι καταναλωτές και θα αποσύρουν την πολιτική υποστήριξή τους από αυτούς. Ο αντίθετος συνδυασμός θα υπάρξει αν το νομοθέτημα έχει ως αποτέλεσμα την μείωση των τιμών. Οι πολιτικοί, ορθολογικά ορμώμενοι, επιδιώκουν πάντα την ενδιάμεση κατάσταση εκείνη που θα τους μεγιστοποιήσει τις πιθανότητες επανεκλογής. Ο Peltzman υποστηρίζει ότι, όταν τα οριακά κέρδη ισούνται με τα οριακά κόστη, ο νομοθέτης βρίσκεται σε πολιτική ισορροπία.

Ο Peltzman προώθησε τη θεωρία του Stigler ένα βήμα παραπέρα, δίνοντας μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα της ρύθμισης. Δεν παύει όμως να αντιμετωπίζει τη νομοθέτηση ως ένα ακόμα προϊόν, που τίθεται υπό διαπραγμάτευση στα ανταγωνιστικά πλαίσια της αγοράς. Η όλη προσέγγιση κινείται στο ίδιο ατομοκεντρικό ορθολογικό μοτίβο της Σχολής του Σικάγο και συντείνει στη διαπίστωση της ρύθμισης ως ενός ακόμα προϊόντος ανταγωνισμού μεταξύ των αντιμαχόμενων συμφερόντων, που εν τέλει περιορίζει την ατομική ελευθερία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Επιπλέον, προσδίδει ακόμα πιο αγοραία χαρακτηριστικά στους πολιτικούς, ορίζοντάς τους ως τον κορυφαίο και κομβικό συντελεστή της ανταγωνιστικής ρυθμιστικής διαδικασίας, που μπορεί να χρησιμοποιήσει διάφορους τρόπους, θεμιτούς ή αθέμιτους, για να επιτύχει το σκοπό του. Ο πολιτικός είναι ένα ακόμα είδος homo economicus που επιπλέον διαθέτει και την κρατική εξουσία, την οποία φυσικά εκμεταλλεύεται. Το κράτος, με αυτό τον τρόπο, χάνει κάθε έννοια καθολικής φυσιογνωμίας και γίνεται είτε λάφυρο είτε μέσο για οικονομικά οφέλη. Η πονηριά δε, καθίσταται αποδεκτό μέσο για την επίτευξη του σκοπού. Μάλιστα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο Peltzman επιστρέφει, κατά κάποιο τρόπο, σε παλαιότερα υποδείγματα πολιτικής ανάλυσης της κρατικής δράσης, επαναφέροντας το κυνικό μακιαβελικό μοντέλο του πολιτικού, που λειτουργεί άλλοτε ως λέοντας και άλλοτε ως αλεπού, δηλαδή της σύμπραξης στο πρόσωπό του δύναμης και πανουργίας¹⁴⁶. Στην προκειμένη μάλιστα περίπτωση, ο Peltzman αφαιρεί από το μακιαβελικό όραμα περί πολιτικής κυριαρχίας τα αναγκαία προσωπικά χαρίσματα ευελιξίας του ηγέτη (virtu), καθιστώντας έτσι την ηγεσία απόλυτα κυνική και αμοραλιστική.

2.2.3.3. Το μοντέλο Becker

Αν και ο Sam Peltzman, δεν εξασφάλισε το βραβείο Νόμπελ όπως ο George Stigler, ο επόμενος οικονομολόγος της Σχολής της Ρύθμισης του Σικάγο, που εξέλιξε περαιτέρω την οικονομική θεωρία της ρύθμισης, ο Gary Becker το κατάφερε, και

¹⁴⁶ Μακιαβέλι Ν. (1993), *Ο Ηγεμόνας*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα, σελ. 96.

πήρε το βραβείο Νόμπελ το 1992. Το μοντέλο του Becker¹⁴⁷ εστιάζει και αναλύει τον ανταγωνισμό μεταξύ των ενδιαφερόμενων για ρύθμιση ομάδων. Ξεφεύγει από τις έως τότε προσεγγίσεις, που έδιναν έμφαση στους ψηφοφόρους, στους πολιτικούς, στη γραφειοκρατία ή στα πολιτικά κόμματα και αναδεικνύει τη σημασία των ομάδων πίεσης και της μεταξύ τους σχέσης στη ρυθμιστική διαδικασία. Υποστηρίζει ότι οι πολιτικοί, μικρό ρόλο παίζουν, καθότι αναλαμβάνουν κυρίως τη μεταβίβαση της πίεσης των ομάδων. Η ρύθμιση είναι τελικά το αποτέλεσμα του ανταγωνισμού μεταξύ των ενδιαφερομένων ομάδων και αυξάνει τον πλούτο αυτής με την μεγαλύτερη επιρροή. Ο Becker, βασιζόμενος σε παλαιότερες οικονομικές προσεγγίσεις που εστίαζαν στις πολιτικές ομάδες πίεσης¹⁴⁸, επιδιώκει να συγκροτήσει ένα συνολικό μοντέλο για τον τρόπο διαμόρφωσης της πολιτικής, αλλά το κάνει στη βάση κάποιων παραδοχών.

Οι ιδιώτες, ανήκουν σε συγκεκριμένες ομάδες, οι οποίες ορίζονται από το επάγγελμα, το εισόδημα, τον τόπο, την ηλικία, το φύλλο και άλλα χαρακτηριστικά. Οι ομάδες αυτές αναλαμβάνουν να ασκήσουν πολιτική επιρροή, προκειμένου να βελτιώσουν την ευημερία των μελών τους. Ο ανταγωνισμός μεταξύ αυτών των ομάδων είναι που καθορίζει το επίπεδο ισορροπίας των φόρων, των επιδοτήσεων και άλλων πολιτικών ευνοιών. Η πολιτική επιρροή δεν καθορίζεται μόνο από την πολιτική διαδικασία, αλλά μπορεί να διευρυνθεί με δαπάνες χρόνου και χρήματος στις εκστρατείες, με πολιτική διαφήμιση και άλλους τρόπους. Κάθε ομάδα προσπαθεί να διαθέσει το βέλτιστο ποσό για πολιτική πίεση, λαμβανομένης υπόψη την παραγωγικότητας των δαπανών τους και της ενδεχόμενης αντίδρασης άλλων ομάδων. Έτσι, η κάθε ομάδα, εκφράζει τις επιθυμίες των μελών της σύμφωνα με μία "καμπύλη επιρροής" που προκύπτει από τρεις μεταβλητές, το ποσοστό πίεσης που ασκείται από αυτούς που ευνοούνται από τη ρύθμιση, το ποσοστό πίεσης που ασκείται από αυτούς που αντιτάσσονται σε αυτό και τα σχετικά μεγέθη των δύο αυτών ομάδων. Το αποτέλεσμα εξαρτάται πάντα από μέγεθος της πίεσης που

¹⁴⁷ Becker G.S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, 98:3, 371-400.

¹⁴⁸ Bentley A.F. (1908), *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, University of Chicago Press, Chicago και Truman D.B. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York.

ασκείται από την ενδιαφερόμενη ομάδα αλλά και το μέγεθος της πίεσης που ασκείται από την αντιτιθέμενη ομάδα.

Το κράτος, έχοντας περιορισμένους πόρους, τους διαθέτει ορθολογικά ανάλογα με το βαθμό πίεσης της κάθε ομάδας. Η ρυθμιστική παρέμβαση εκφράζεται με πολιτικές που επιδοτούν κάποια ομάδα, αλλά προκειμένου να γίνει αυτό, εφόσον απαιτεί πόρους, φορολογείται κάποια άλλη ομάδα. Το συνολικό ποσό που συγκεντρώνει το κράτος από τους φόρους, συμπεριλαμβανομένων και των κρυφών φόρων όπως ο πληθωρισμός, ισούται με το συνολικό ποσό που διατίθεται για επιδοτήσεις, συμπεριλαμβανομένων και των κρυφών επιδοτήσεων, όπως τα εμπόδια εισόδου νέων ανταγωνιστών. Αυτό σημαίνει ότι μία όποια αλλαγή στην επιρροή οποιασδήποτε ομάδας, που επιδρά σε φόρους ή επιδοτήσεις της ομάδας αυτής, επιδρά και στους φόρους ή τις επιδοτήσεις, άρα και στην επιρροή, και των άλλων ομάδων. Ως εκ τούτου, οι ομάδες πίεσης δεν κερδίζουν ούτε χάνουν απολύτως, καθώς ακόμα και οι πολύ φορολογούμενες ομάδες μπορούν να αυξήσουν την επιρροή τους και να μειώσουν τους φόρους τους αυξάνοντας τις δαπάνες τους για πολιτική δραστηριότητα.

Στο μοντέλο του Becker, δεν ισχύει αυτό που συνήθως υπονοείται σε διάφορες πολιτικές θεωρίες, ότι η πλειοψηφία ξεκάθαρα νικάει και η μειοψηφία ξεκάθαρα χάνει. Το πολιτικό αποτέλεσμα είναι πιο πολύπλοκο και εξαρτάται από τον συσχετισμό δύναμης της στιγμής. Επιπλέον, λαμβάνονται υπόψη και οι έμμεσες επιδράσεις ή τα απροσδόκητα κόστη των ρυθμιστικών πολιτικών. Οι στρεβλώσεις στην χρήση των πόρων ή τα έμμεσα κόστη τονώνουν τις προσπάθειες των φορολογούμενων ομάδων να μειώσουν τους φόρους αλλά αποθαρρύνουν τις προσπάθειες των ενδιαφερόμενων ομάδων για αύξηση των επιδοτήσεων. Τα έμμεσα κόστη της πολιτικής διαδικασίας ευνοούν τις φορολογούμενες ομάδες στην προσπάθειά τους για επιρροή, εύνοια που φυσικά αντισταθμίζεται από πλεονεκτήματα που έχουν οι αντίπαλες ομάδες.

Τέλος, σημαντικός παράγοντας στην επιρροή των ομάδων συμφερόντων είναι το φαινόμενο του λαθρεπιβάτη (free rider), σύμφωνα με το οποίο πολλά άτομα επωφελούνται από την επιρροή μίας ομάδας ή τις ρυθμιστικές πολιτικές που αυτή επέτυχε, χωρίς όμως να μετέχουν στη δράση της ομάδας και χωρίς να

συνεισφέρουν με πόρους, αυξάνοντας έτσι το κόστος που πληρώνουν τα μέλη της ομάδας. Το πρόβλημα του λαθρεπιβάτη είναι ένα ζήτημα που απασχολεί σημαντικά διάφορες εναλλακτικές προσεγγίσεις του ρυθμιστικού φαινομένου¹⁴⁹. Στη θεωρία του Becker, είναι σημαντική η επιδίωξη του ελέγχου αυτού του φαινομένου, αλλά δεν είναι τόσο σημαντική όσο σε άλλες θεωρίες, γιατί αυτό που έχει σημασία δεν είναι ο απόλυτος έλεγχος του αλλά ο σχετικός. Αυτό που είναι σημαντικό δεν είναι το απόλυτο μέγεθος της επιτυχίας, αλλά η σχετική επιτυχία έναντι των άλλων ομάδων που επιχειρούν το ίδιο.

Ο Becker, εξέλιξε την οικονομική θεωρία της ρύθμισης, εισάγοντας την έννοια της σχετικής επιρροής των ομάδων συμφερόντων. Το θέμα πλέον δεν είναι οι σχέσεις των ομάδων με τους νομοθέτες αλλά οι σχέσεις μεταξύ των ομάδων. Το ζήτημα δεν είναι πλέον η επιρροή αλλά η σχετική επιρροή. Η μετάβαση προς μια θεωρία εγγύτερα σχετιζόμενη με τις ομαδοποιήσεις, οπότε κατ επέκταση και με τη συλλογικότητα των ατόμων, η οποία επιπλέον λαμβάνει υπόψη την δυναμικότητα των συλλογικοτήτων, είναι μια ενδιαφέρουσα προσέγγιση που θα μπορούσε να προσφέρει αξιολογικά συμπεράσματα. Αυτό όμως για να γίνει προϋποθέτει την υπέρβαση των ατελών ερμηνειών αναδιανομής πόρων και την διεύθυνση της ανάλυσης στο επίπεδο της παραγωγής και της κοινωνικής οργάνωσης. Απαιτεί την υπερπήδηση των παραδεδωμένων στα πλαίσια των φιλελεύθερων πολιτικών συστημάτων και των καπιταλιστικών οικονομιών και την εμβάθυνση της μελέτης στη δομή των κοινωνιών και στη φύση των ανθρώπων. Μια πιο οξυδερκής ματιά θα είχε τη δυνατότητα να διευρύνει την οπτική επί των αντιμαχόμενων ομάδων και των συσχετισμών δυνάμεων, και να διαπιστώσει ότι αυτές υπάρχουν παντού και πάντα. Η συλλογικότητα είναι συμφυής με την κοινωνικότητα και είναι και οι δύο ανθρώπινες ιδιότητες. Υπό αυτή την έννοια, η ένταξη και στράτευση σε ομάδες, καθίσταται δομικό στοιχείο των κοινωνιών, και η ανισότητα δυνάμεως ή η εκμετάλλευση της μίας ομάδας από την άλλη, δομικό στοιχείο και προϋπόθεση της οργάνωσης των μοντέρνων κοινωνιών, ως παράγωγο του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής. Η ταξική διαστρωμάτωση και ο ταξικός ανταγωνισμός είναι το έδαφος πάνω στο οποίο χτίζονται οι ανθρώπινες σχέσεις στον καπιταλιστικό κόσμο. Η

¹⁴⁹ Stigler G. J. (1974), "Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management*, 5:2, 359-365.

ανάλυση του Becker όμως δεν λαμβάνει υπόψη τους ταξικούς διαχωρισμούς αλλά μένει σε ένα πρώτο επίπεδο, διαμορφώνοντας μία θεωρία πλουραλιστικού χαρακτήρα, με όλες τις φιλελεύθερες προκείμενες παρούσες. Η εξαιρετική μαθηματική μοντελοποίηση της προσέγγισής του, δεν μπορεί να κρύψει την απλοϊκότητα και την ανεπάρκεια των παραδοχών στη μελέτη και εξήγηση των πολιτικών φαινομένων.

2.2.3.4. Η συμβολή του Posner

Ο Richard Posner, δεν διαμόρφωσε κάποιο δικό του μοντέλο στην οικονομική θεωρία της ρύθμισης, αλλά συνέβαλε και αυτός στη διαμόρφωσή της, αναδεικνύοντας τη σημασία των σταυροειδών επιδοτήσεων (cross-subsidization). Σε ένα άρθρο του¹⁵⁰, που δημοσιεύθηκε ταυτόχρονα, στο ίδιο τεύχος του ίδιου επιστημονικού περιοδικού, με το περιώνυμο άρθρο του Stigler, ανέδειξε τη σημασία αυτών των επιδοτήσεων σε αγορές όπως οι αερομεταφορές, οι σιδηρόδρομοι ή οι τηλεπικοινωνίες. Προσπάθησε να εξηγήσει την εσκεμμένη και συνεχή παροχή από τις επιχειρήσεις πολλών υπηρεσιών σε χαμηλότερες τιμές και μεγαλύτερες ποσότητες από ότι θα μπορούσαν να προσφερθούν σε μία μη ρυθμιζόμενη αγορά, καθώς και την πρακτική της ενιαίας τιμολόγησης διαφορετικών πελατών, ακόμα και αν το οριακό κόστος της προσφοράς σε αυτούς διέφερε σημαντικά. Αυτού του είδους η συμπεριφορά κρίνεται ως ανορθολογική και αντίθετη με τη λογική μεγιστοποίησης του κέρδους, πάνω στην οποία βασίζεται η οικονομική θεωρία της ρύθμισης, οπότε και συνιστά πρόβλημα που οφείλει να λυθεί.

Η σταυροειδής επιδότηση είναι μία τεχνική που ακολουθούν τόσο οι εταιρείες, συνήθως για διαφημιστικούς σκοπούς, όσο και το ίδιο το κράτος, ως μηχανισμό αναδιανομής πόρων. Συμβαίνει όταν η επιχείρηση επιλέγει να τιμολογήσει κάποια προϊόντα της ή σε κάποιους πελάτες της σε χαμηλότερη τιμή από αυτή που θα έπρεπε, μεταβιβάζοντας το κόστος σε κάποιο άλλο προϊόν της ή

¹⁵⁰ Posner R.A. (1971), ό.π.

σε κάποιους άλλους πελάτες της. Το ίδιο μπορεί να αναγνωστεί και αντίστροφα, δηλαδή όταν μια επιχείρηση επιλέγει να χρεώσει υψηλότερα μια ομάδα καταναλωτών προκειμένου να μπορέσουν να επιδοτηθούν οι χαμηλότερες τιμές μίας άλλης. Οι κρατικές επιχειρήσεις μονοπωλιακού χαρακτήρα, όπως οι εταιρείες ύδρευσης ή τα ταχυδρομεία, εφαρμόζουν συχνά αυτή την τεχνική για αναδιανεμητικούς σκοπούς. Συνήθως υπάρχει μία καθολική τιμή της υπηρεσίας για όλη την επικράτεια, επιδοτώντας έτσι τις πιο απομακρυσμένες περιοχές που το κόστος είναι μεγαλύτερο. Οι ιδιωτικές εταιρείες, επιδιώκουν να υποστηρίξουν ένα προϊόν ή ένα μέρος της πελατείας τους από κέρδη που προκύπτουν από άλλο προϊόν ή μέρος της πελατείας τους.

Όσον αφορά το φαινόμενο αυτό, εν σχέση με τη ρύθμιση, ο Posner υποστηρίζει ότι εξηγείται αν γίνει αποδεκτό ότι μία από τις λειτουργίες της ρύθμισης είναι να επιτελεί διανεμητικούς στόχους, σχετιζόμενους με τη φορολόγηση. Έτσι, επιχειρεί μια ανάλυση των σταυροειδών επιδοτήσεων, προσπαθώντας να αναδείξει το μέγεθος και τις επιπτώσεις αυτής της μέχρι τότε παραμελημένης μορφής δημόσιας ρύθμισης. Χρησιμοποιώντας και αναλύοντας ευρήματα από διάφορες εμπειρικές μελέτες¹⁵¹, παρουσίασε την επιρροή των ομάδων πίεσης στη δομή και τις διαδικασίες της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και ερμήνευσε τη σταυροειδή επιδότηση ως μέσο αναδιανομής πλούτου από την μία ομάδα ατόμων σε μία άλλη και ως βοηθητικό στοιχείο στον αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους. Η ανάλυση του θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ταιριάζει με το μοντέλο του Becker, εάν το αποτέλεσμα της σταυροειδούς επιδότησης ερμηνευόταν ως αποκαλυπτικό στοιχείο της μεγαλύτερης επιρροής κάποιων ομάδων καταναλωτών έναντι κάποιων άλλων¹⁵². Όπως και να έχει, η σταυροειδής επιδότηση είναι ένα στοιχείο πάνω στο οποίο σκοντάφτει η οικονομική θεωρία της ρύθμισης και όλες οι αυστηρές ορθολογικές θεωρίες που επιδιώκουν να αναλύσουν την πολιτική διαδικασία της ρύθμισης με βάση οικονομικούς όρους.

¹⁵¹ Posner R.A. (1971), ό.π. και Posner R.A. (1974), ό.π.

¹⁵² Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), ό.π.

2.3. Η θεωρία της δύναμης των ιδεών

Μία θεωρία που επιχειρεί να απομακρυνθεί από τη λογική των αντιμαχόμενων συμφερόντων και να εξηγήσει τη ρύθμιση με όρους ενδογενούς προέλευσης, είναι η θεωρία της δύναμης των ιδεών, η οποία υποστηρίζει ότι η ρύθμιση είναι αποτέλεσμα των νέων ιδεών και της επιρροής που αυτές ασκούν¹⁵³. Μπορεί να αφορούν σε νέες αντιλήψεις σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της οικονομίας και της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες εδραιώνονται και προκαλούν την ανατροπή του θεσμικού πλαισίου. Οι ιδέες αυτές μπορεί να παρέχουν τη θεωρητική, φιλοσοφική ή ηθική βάση για την ανάπτυξη πολιτικών, οι οποίες θα κινούνται προς εντελώς νέες κατευθύνσεις από τις μέχρι τότε ακολουθούμενες. Υποστηρίζεται ότι οι ιδέες αυτές διαδίδονται και επιβάλλονται δια των προφανών τους ωφελειών, δια της πρόδηλης ανταπόκρισής τους στα νέα δεδομένα ή δια της κατάλληλης εφαρμογής τους από τις κυβερνήσεις¹⁵⁴.

Τα παραδείγματα που προβάλλονται συχνά ως επιβεβαιωτικά αυτής της θεωρίας είναι τα προγράμματα απορρύθμισης που εφάρμοσαν οι κυβερνήσεις Ρέιγκαν και Θάτσερ κατά τη δεκαετία του 1980¹⁵⁵. Θεωρείται ότι αυτά δεν προήλθαν από την πίεση των ομάδων ιδιωτικών συμφερόντων, αλλά από τη δύναμη των ίδιων των ιδεών που περιείχαν οικονομικό ορθολογισμό και αφορούσαν νέους τρόπους διαχείρισης της οικονομίας¹⁵⁶. Ανάλογης επιρροής θεωρούνται και οι ιδέες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ή της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς, οι οποίες καθιέρωσαν ένα νέο ρυθμιστικό πλαίσιο¹⁵⁷. Οι παράγοντες που θεωρούνται ενισχυτικοί στη διάδοση των ιδεών είναι οι διανοούμενοι, το

¹⁵³ Quirk P.J. (1988), "In Defense of the Politics of Ideas", *The Journal of Politics*, 50:1, 31-41.

¹⁵⁴ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 26 και Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 40-41.

¹⁵⁵ Derthick M., Quirk P. (1985), *The Politics of Deregulation*, εκδ. Brookings Institution, Washington, σελ. 18, Harris R.A., Milkis S.M. (1989/1996), *The Politics of Regulatory Change: A Tale of two Agencies*, 2nd ed., εκδ. Oxford University Press, New York, σελ. 25 και Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 26 παρ. 41.

¹⁵⁶ Hood C. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham, σελ. 29.

¹⁵⁷ Wallace H., Wallace W. (eds) (1996), *Policy-Making in the European Union*, 3rd ed., εκδ. Oxford University Press, Oxford, σελ. 22-24.

επιστημονικό δυναμικό και η πολιτική ελίτ, καθώς και το γεωπολιτικό ή το τεχνολογικό υπόβαθρο της κάθε χώρας¹⁵⁸.

Η θεωρία αυτή δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι οι ιδέες δεν παράγονται ούτε αναπαράγονται από μόνες τους. Πολύ περισσότερο όταν αυτές αφορούν την οικονομική δραστηριότητα και την πολιτική της ρύθμιση. Είναι σαφές ότι οι ιδέες πάντα εκφράζουν τη δομή του εκάστοτε οικονομικού κοινωνικού σχηματισμού, με την οποία συναρτώνται και αλληλεπιδρούν διαλεκτικά. Η οικονομική πραγματικότητα, παράγει και καθορίζει τις ιδέες που θα την υποστηρίξουν, θα την νομιμοποιήσουν και εν τέλει θα την αναπαράξουν. Όταν η οικονομική δομή μετασχηματίζεται, ανάλογα μετασχηματίζεται και το σύνολο των ιδεολογικών μηχανισμών, πολιτικών μορφών και πολιτισμικών πρακτικών. Τούτο συμβαίνει κυρίως γιατί οι ηγεμονικές ιδεολογικές μορφές καλλιεργούνται και προωθούνται από την εκάστοτε ηγεμονεύουσα ομάδα, η οποία και ελέγχει τους διαύλους επικοινωνίας και πληροφόρησης. Εξάλλου, οι ιδέες είναι σχεδόν πάντα το μέσο, τόσο για την κατίσχυση, όσο και για την διαίωνιση της εξουσίας της. Οι ιδέες, όσο δυνατές ή προφανείς και αν είναι, δεν μπορούν να αποκτήσουν σημαντική επιρροή, αν δεν υποστηριχθούν από τους μηχανισμούς της ενημέρωσης και της διάδοσης του συστήματος, μέσα στο οποίο γεννιούνται.

Σε αυτό το σημείο, οι υποστηρικτές της θεωρίας αυτής, επιτυχώς αναγνωρίζουν τη σημασία των ελίτ, αλλά ανεπιτυχώς την περιορίζουν σε ένα μικρότερο ρόλο. Είναι ενδεικτικό, ότι ειδικά ο νεοφιλελευθερισμός και η απορρύθμιση, που αυτοί επικαλούνται ως παράδειγμα δύναμης των ιδεών, αποτελούν κλασικό παράδειγμα της επιβολής ιδεών δια της συστηματικής προβολής και διαφήμισής τους. Ο νεοφιλελευθερισμός αποτέλεσε τον ιδεολογικό και πολιτικό βραχίονα του μεταβιομηχανικού καπιταλισμού, εκφράζοντας ιδεολογικά και πολιτικά το νέο καθεστώς συσσώρευσης. Καθιερώθηκε κυρίως κατά τις δεκαετίες του 1970 και 1980, και κατάφερε να επικρατήσει στο συλλογικό ασυνείδητο ως η μοναδική πολιτικο-οικονομική πρακτική που είναι δυνατόν να «λειτουργήσει». Ιδέες, που μέχρι τότε θεωρούνταν περιθωριακές, ή τουλάχιστον περιορισμένες σε ένα στενό ακαδημαϊκό περιβάλλον, διεισδύουν σταδιακά στον

¹⁵⁸ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 41.

«κοινό νου», και τελικά θεωρούνται ως αναγκαίος και φυσιολογικός τρόπος ρύθμισης της τάξης πραγμάτων, μέσω και της βοήθειας των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, επαγγελματικών οργανώσεων, Πανεπιστημίων, διεθνών οργανισμών υψηλού κύρους, διανοουμένων, πολιτικών κομμάτων και ισχυρών ερευνητικών κέντρων και think-tanks που προωθούνταν και χρηματοδοτούνταν από μεγάλες εταιρείες¹⁵⁹. Σε αυτό συνέβαλαν και οι καίριες σημαίνουσες θέσεις που κατείχαν νεοφιλελεύθεροι σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, κρατικούς θεσμούς (Υπουργεία Οικονομικών, κεντρικές τράπεζες), καθώς και σε διεθνή ιδρύματα που ρυθμίζουν τα παγκόσμια χρηματοοικονομικά και το εμπόριο, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.), η Παγκόσμια Τράπεζα και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (Π.Ο.Ε.). Ο νεοφιλελευθερισμός, ως σύστημα πεποιθήσεων με ευρύτατη επιρροή, και οι πολιτικές που τον ακολούθησαν, δεν προέκυψαν ως φυσική εξέλιξη, αλλά επιβλήθηκαν ως υποτιθέμενα αναγκαίες, αρχικά στην Αγγλία και τις ΗΠΑ, παρά τις έντονες κοινωνικές αντιδράσεις. Όπου μάλιστα υπήρχε η δυνατότητα, επιβλήθηκαν και με τη δύναμη των όπλων^{160, 161}.

¹⁵⁹ Για παράδειγμα, το 1972 στις Η.Π.Α., ιδρύεται μια οργάνωση διευθυνόντων συμβούλων (το “Business Roundtable”) με στόχο την ανάπτυξη επιχειρήσεων. Κατά τη δεκαετία του 1970, οι εταιρείες που συνεργάζονται με το Business Roundtable ισοδυναμούν με το μισό ΑΕΠ των ΗΠΑ και δαπανούν περί τα 900 εκατομμύρια ετησίως σε ζητήματα σχετικά με την πολιτική. Με τη στήριξη των εν λόγω εταιρειών σχηματίζονται επιτροπές ειδικών συμβούλων και ερευνητών που διεξάγουν μελέτες υψηλού κύρους, που τάσσονται υπέρ των νεοφιλελεύθερων πολιτικών (π.χ. Ίδρυμα Heritage, Ινστιτούτο Χούβερ, Κέντρο για τη Μελέτη της Αμερικανικής Επιχείρησης, Ινστιτούτο για την Αμερικανική Επιχείρηση, Εθνική Υπηρεσία Οικονομικής Έρευνας κ.α.). Οι χρηματοδοτήσεις της Εθνικής Υπηρεσίας Οικονομικής Έρευνας προέρχονται από τις 500 μεγαλύτερες εταιρείες εκείνης της περιόδου, ενώ η εν λόγω Εθνική Υπηρεσία ασκεί παράλληλα, σημαντική επιρροή στα Οικονομικά τμήματα και στις σχολές Διοίκησης Επιχειρήσεων των μεγάλων ερευνητικών Πανεπιστημίων. Παράλληλα προωθείται πλήθος δημοσιεύσεων και βιβλίων που υιοθετούν τις νεοφιλελεύθερες αξίες (π.χ. το βιβλίο *Anarchy State and Utopia* του Νόζικ, Nozick R. (1974), ό.π.), και χρηματοδοτούνται από ιδρύματα (π.χ. Olin, Scaife, Smith, Richardson, Pew Charitable Trust) που χρηματοδοτούνται από άτομα της ανώτερης οικονομικής τάξης των ΗΠΑ. Στη Μεγάλη Βρετανία, ινστιτούτα όπως το Centre for Policy Studies, το Adam Smith Institute και το Institute for Economic Affairs, διαδραμάτισαν αποφασιστικό ρόλο στην προσπάθεια εδραίωσης της πεποιθήσης περί αποτυχίας του «κράτους της ευημερίας» (welfare state), και του κεϋνσιανού θεωρήματος πάνω στο οποίο αυτό στηρίχτηκε, οπότε και στην συνακόλουθη εδραίωση του νεοφιλελευθερισμού.

¹⁶⁰ Το πρώτο πείραμα δημιουργίας νεοφιλελεύθερου κράτους ήταν το 1973 στη Χιλή, αμέσως μετά το πραξικόπημα του στρατηγού Πινοσέτ. Το καθεστώς προσέλαβε πολλούς οικονομολόγους της Σχολής του Σικάγο, οι οποίοι, χωρίς ηθικές αναστολές, συνέδραμαν στην ιδιωτικοποίηση του κρατικού πλούτου και στην απελευθέρωση της οικονομίας, υπό την προστασία ενός δικτατορικού καθεστώτος. Το ιδεώδες της ελευθερίας επετεύχθη μέσω της καταστολής.

¹⁶¹ Χάρβεϊ Ν. (2007), ό.π., σελ. 68-96.

2.4. Η θεωρία των εσωτερικών οργανωτικών αλλαγών

Σύμφωνα με μία άλλη προσέγγιση, η οποία έχει αντίθετη λογική από τις προηγούμενες, οι ρυθμιστικές εξελίξεις μπορούν να εξηγηθούν ως αποτέλεσμα των οργανωτικών αλλαγών που συντελούνται στο εσωτερικό των διαφόρων θεσμικών οργάνων και δημόσιων οργανισμών. Έτσι, η δράση των ρυθμιστικών αρχών, οπότε και η ανάλογη πολιτική που ασκούν, εξηγείται με απολύτως ενδογενείς παράγοντες, τεχνικής ή διοικητικής φύσης, οι οποίοι θεωρούνται σχετικά αυτόνομοι από την ευρύτερη οικονομική και πολιτική πραγματικότητα. Οι παράγοντες αυτοί δεν σχετίζονται με την εξυπηρέτηση ούτε των προσωπικών συμφερόντων των μελών των αρχών ούτε των συμφερόντων των ομάδων πίεσης¹⁶².

Οι σκοποί και οι ανάγκες αποτελεσματικής λειτουργίας των ρυθμιστικών αρχών, θεωρείται ότι οδηγούν στη θέσπιση εσωτερικών κανόνων και διαδικασιών, που δεν σχετίζονται με εξυπηρέτηση συμφερόντων, αλλά επηρεάζουν την ρυθμιστική πολιτική. Στα πλαίσια του μεταβαλλόμενου κοινωνικού περιβάλλοντος, όπου αλλάζουν συνεχώς οι κοινωνικές αντιλήψεις και απαιτήσεις, πολλές φορές προκύπτει η ανάγκη για εσωτερικές οργανωτικές αλλαγές ή για αλλαγές στο κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας, προκειμένου οι ρυθμιστικές αρχές να ανταποκριθούν στα νέα δεδομένα. Υποστηρίζεται ότι οι αλλαγές αυτές αναπόφευκτα επηρεάζουν τον τρόπο άσκησης αλλά και το περιεχόμενο τη ρυθμιστικής πολιτικής. Επίσης, οι εσωτερικές αντιφάσεις και συγκρούσεις υπαρχουσών ρυθμίσεων, οι οποίες μπορεί να έχουν αυξημένο κόστος, η προσπάθεια επίτευξης συμβατότητας ή οι γραφειοκρατικές αντιφάσεις, μπορεί να αποτελούν αιτίες μεταβολής των υπαρχουσών ρυθμίσεων¹⁶³.

Οι αναπόφευκτες οργανωτικές ή τεχνικές αλλαγές, που συντελούνται στο εσωτερικό των οργανισμών, σχετίζονται σαφώς με τον τρόπο άσκησης της ρυθμιστικής πολιτικής, αλλά σχετίζονται πολύ λιγότερο με το περιεχόμενό της. Στην πράξη, οι διάφορες διευθετήσεις που λαμβάνουν χώρα, είτε έχουν περιορισμένη επιρροή είτε προκαλούνται από εξωτερικούς παράγοντες. Η δυνατότητα επίδρασης

¹⁶² Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 41.

¹⁶³ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), ό.π., σελ. 42.

του εσωτερικού τρόπου λειτουργίας ενός οργανισμού στο περιεχόμενο της ρυθμιστικής πολιτικής, αυξάνεται ανάλογα με το μέγεθός του και το βαθμό αυτονομίας που αυτός έχει. Όσο πιο μεγάλος και ανεξάρτητος είναι κάποιος οργανισμός, τόσο περισσότερες πιθανότητες υπάρχουν να επηρεαστεί η πολιτική που ασκεί από γραφειοκρατικές ή οργανωτικές του αγκυλώσεις ή μετασχηματισμούς. Όμως, το μέγεθος ή ο βαθμός ανεξαρτησίας ενός θεσμικού οργάνου είναι σαφώς αποτελέσματα πολιτικών αποφάσεων, εφόσον οι όποιες αρμοδιότητές του έχουν εκχωρηθεί από το κράτος. Άρα, οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις, είτε πρωτογενώς είτε δευτερογενώς, είτε άμεσα είτε κατ' ανάθεση, πάντα τελικά εκπορεύονται από το κράτος, το οποίο και τις επιβάλλει.

2.5. Θεσμισμός και νεοθεσμισμός

Μία νεότερη θεωρία της ρύθμισης, ανασκευάζοντας το μοντέλο του αμιγούς οικονομικού ορθολογισμού, εστιάζει στις θεσμικές δομές και διαρρυθμίσεις, καθώς επίσης και στις κοινωνικές διεργασίες που αυτές μπορεί να επιφέρουν, υποστηρίζοντας ότι αυτές διαμορφώνουν σημαντικά τη ρυθμιστική πραγματικότητα¹⁶⁴. Οι ιδιώτες δρώντες δεν θεωρούνται ψυχροί οικονομικοί μεγιστοποιητές, αλλά θεωρούνται επηρεασμένοι από ευρύτερους κανόνες, καθώς και οργανωτικές και κοινωνικές ρυθμίσεις. Οι προτιμήσεις τους σχετίζονται με θεσμικές και οργανωτικές διαδικασίες, αρχές, προσδοκίες και πρότυπα που είναι ενσωματωμένα στο εκάστοτε πολιτισμικό και ιστορικό πλαίσιο. Οι προσωπικές επιλογές τους καθοδηγούνται από κοινές περιρρέουσες θεσμικές εμπειρίες, προσδοκίες και αντιλήψεις. Έτσι η ρύθμιση δεν διαμορφώνεται τόσο με βάση το

¹⁶⁴ March J., Olsen J. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78:3, 734-749, Meyer J., Rowan B. (1977), "Institutionalised Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83:2, 340-363, Scott W. (1987), "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly*, 32:4, 493-511 και Jepperson R. L. (1991/2012), "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" στο Powell W., DiMaggio P. (1991/2012), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, σελ. 143-163.

δημόσιο συμφέρον ούτε με βάση τον ανταγωνισμό των ιδιωτικών συμφερόντων, αλλά διαμορφώνεται από ευρύτερες θεσμικές διευθετήσεις και κανόνες¹⁶⁵.

Οι υποστηρικτές αυτής της θεωρίας, αν και σημαντικά διαφοροποιημένοι σε διάφορα επιμέρους θέματα, μοιράζονται έναν κοινό σκεπτικισμό σχετικά με τις ατομιστικές προσεγγίσεις. Αναλύουν την νομοθετική και διοικητική διαδικασία προκειμένου να εντοπίσουν το ρόλο που παίζουν οι θεσμοί και οι μη εκλεγμένοι εντολοδόχοι γραφειοκράτες στη διαμόρφωση και την υλοποίηση των πολιτικών γενικότερα, άρα και στη ρυθμιστική πραγματικότητα ειδικότερα. Οι προσεγγίσεις αυτού του είδους λειτουργούν στη βάση μοντέλων τύπου εντολέα-εντολοδόχου (principal-agent) και η προσοχή στρέφεται στα προβλήματα που προκύπτουν όταν οι εκλεγμένοι νομοθέτες πρέπει να αναθέσουν την υλοποίηση των πολιτικών στα χέρια των αναρίθμητων υπαλλήλων και οργανισμών. Αναλύεται ο βαθμός υλοποίησης της εντολής που δίνουν οι εκλεγμένοι νομοθέτες στους διορισμένους γραφειοκράτες ή τεχνοκράτες, η διακριτική ευχέρεια υλοποίησης των πολιτικών που μπορεί να δίνεται στους τεχνοκράτες από τις υπάρχουσες διοικητικές διαδικασίες, οι τρόποι και οι λόγοι που μπορεί να επιτρέψουν εκτροπές από την δοσμένη πολιτική κατεύθυνση, οι μέθοδοι και οι δυνατότητες ελέγχου των εντολοδόχων από τους εντολείς και οι ενδεχόμενοι τρόποι μετριασμού του φαινομένου¹⁶⁶.

Υποστηρίζεται ότι είναι δυνατό, οι ανεξάρτητοι ρυθμιστικοί οργανισμοί και οι γραφειοκράτες, να δρουν σε αντίθεση με τους στόχους που έχουν καθοριστεί από τη νομοθετική διαδικασία, και ότι αυτές οι εκτροπές είναι εγγενώς δύσκολο να αντιμετωπιστούν. Στην ουσία η θεωρία αυτή αναδεικνύει τη δυσκολία που υπάρχει ως προς τον πολιτικό έλεγχο των μη πολιτικών φορέων που ασκούν πολιτική

¹⁶⁵ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 27 και 30.

¹⁶⁶ McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law Economics and Organization*, 3:3, 243-277, McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. (1989), "Structure Process Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75:2, 431-482 και Calver R.L., McCubbins M.D., Weingast B.R. (1989), "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, 33:3, 588-611. Για κριτική βλ. Mashaw J.L. (1990), "Explaining Administrative Process: Normative Positive and Critical Stories of Legal Development", *Journal of Law Economics and Organization*, 6:Special Issue, 267-298. Για μία ευρωπαϊκή οπτική βλ. Bergman M., Lane J. (1990), "Public Policy in a Principal-Agent Framework", *Journal of Theoretical Politics*, 2:3, 339-352. Για μία επισκόπηση των θεωριών εντολέα-εντολοδόχου στο χώρο της ρύθμισης βλ. Barrow M. (1996), "Public Services and the Theory of Regulation", *Policy and Politics*, 24:3, 263-276.

εξουσία. Οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι μπορούν να επιχειρήσουν τον έλεγχο των τεχνοκρατών και των γραφειοκρατών, οι οποίοι καλούνται να εφαρμόσουν τη δοσμένη πολιτική κατεύθυνση, μέσα από τη δημιουργία τέτοιων διαδικασιών που θα μετριάσουν την ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ πολιτικών και γραφειοκρατών ή θα βελτιώσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στα πλαίσια των ρυθμιστικών οργανισμών¹⁶⁷. Αυτό βέβαια προϋποθέτει ότι η πολιτική ηγεσία έχει το περιθώριο να «ξαναμοιράσει την τράπουλα» στο ρυθμιστικό οικοδόμημα¹⁶⁸, δυνατότητα που συχνά δεν υφίσταται, είτε γιατί έχει ήδη απεμπολήσει αυτό της το δικαίωμα με αμετάκλητη μεταβίβαση αυξημένων εξουσιών σε ανεξάρτητους ρυθμιστικούς οργανισμούς είτε γιατί περιορίζεται από υπερεθνικές δεσμεύσεις, με τις οποίες έχει πάλι εκχωρήσει μέρος της κυριαρχίας της.

Μερικοί υποστηρίζουν ότι το πρόβλημα του πολιτικού ελέγχου των ρυθμιστικών αρχών μπορεί να λυθεί μέσω της κατάλληλης οργανωτικής διάρθρωσής τους¹⁶⁹. Με την κατάλληλη οργανωτική συγκρότηση και τους ανάλογους νομοθετικούς μηχανισμούς και ασφαλιστικές δικλείδες μπορεί να καθοδηγηθεί μια ρυθμιστική αρχή στην υλοποίηση των νομοθετημένων πολιτικών. Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι με τον τρόπο αυτό μπορεί να μειωθεί όχι μόνο ο κίνδυνος της γραφειοκρατικής εκτροπής (bureaucratic drift) αλλά και της πιθανότητας να αλλάξει ή να αλλοιωθεί μία πολιτική από μεταγενέστερους πολιτικούς συσχετισμούς με διαφορετική πολιτική κατεύθυνση (coalitional drift). Δεδομένου ότι η αντοχή μίας πολιτικής στο χρόνο θεωρείται σημαντικό στοιχείο, που επηρεάζει το βαθμό πολιτικής υποστήριξης που μπορεί αυτή να έχει από τους δικαιούχους της, υποστηρίζεται ότι θα πρέπει να διαμορφώνονται τέτοιες προϋποθέσεις που να αυξάνουν σημαντικά το κόστος των ενδεχόμενων προσπαθειών των μελλοντικών πολιτικών φορέων για αλλαγές στη ρυθμιστική πολιτική¹⁷⁰. Μάλιστα υποστηρίζεται ότι τα δύο αυτά είδη εκτροπής είναι

¹⁶⁷ McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. (1987), ό.π.

¹⁶⁸ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 28.

¹⁶⁹ Macey J.R. (1992), "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law Economics and Organization*, 8:1, 93-110. Για μία ευρωπαϊκή προσέγγιση βλ. Majone G. (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17:3, 77-101.

¹⁷⁰ Horn M.J., Shepsle K.A. (1989), "Commentary on 'Administrative of the Political Control of Agencies': Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs", *Virginia Law Review*, 75:2, 499-508.

αντιστρόφως ανάλογα, καθότι αυξάνοντας την προστασία από την μία εκτροπή μπορεί να οδηγηθείς στην άλλη, οπότε και θα πρέπει να αναζητείται πάντα ένας τρόπος μετριασμού μεταξύ αυτών των δύο προβλημάτων. Υπό αυτή την έννοια βέβαια, θεωρείται εξίσου προβληματική η απομάκρυνση από την πολιτική στόχευση που συντελείται μέσα από τη αυθαίρετη δράση γραφειοκρατών ή τεχνοκρατών και αυτή που συντελείται μέσα από την θεσμοθετημένη νομοθετική διαδικασία. Η προσέγγιση αυτή είναι αρκούντως συντηρητική, εφόσον βλέπει αρνητικά την όποια αλλαγή ρυθμιστικής πολιτικής συντελείται μέσα από την αλλαγή των πολιτικών προτιμήσεων και των πολιτικών συσχετισμών.

Στο πλαίσιο της νεοθεσμικής προσέγγισης, και από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, προέκυψε ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη φύση της συλλογικής δράσης και για τον τρόπο που οι πολιτικές δομές, οι θεσμοί, οι οργανισμοί και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων, επηρεάζουν τα πολιτικά αποτελέσματα¹⁷¹. Αρκετοί εστιάζουν στη νομοθέτηση, τον τρόπο που αυτή επιφέρει ουσιαστικά αποτελέσματα και τις προσπάθειες διαφορετικών πολιτικών ομάδων να ελέγξουν η μία την άλλη¹⁷². Μέσα από αυτή την προβληματική προέκυψαν προτάσεις για συγκρότηση επιτροπών αξιολόγησης ρυθμιστικών πολιτικών, οι οποίες ελέγχουν τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις των ανεξαρτήτων αρχών, πριν αυτές τεθούν σε ισχύ, προκειμένου να διαπιστωθεί αν αντιβαίνουν την πρόθεση του νομοθέτη ή αν έρχονται σε σύγκρουση με άλλους υφιστάμενους νόμους ή το Σύνταγμα.

Περαιτέρω κοινωνιολογικές προσεγγίσεις, στα πλαίσια της νεοθεσμικής θεωρίας, αντιμετωπίζουν τους διάφορους ρυθμιστικούς οργανισμούς ως ανεξάρτητες μεταβλητές, και εστιάζουν στο πως οι θεσμοί εννοιολογούνται και πως συγκεκριμένες μορφές συμπεριφοράς και κατανόησης θεσμοποιούνται¹⁷³. Μια κοινωνιολογική προσέγγιση της «αιχμαλωσίας των ρυθμιστικών αρχών»,

¹⁷¹ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 29.

¹⁷² Shepsle K.A. (1986), "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions" στο Weisberg H. F. (ed.) (1986), *Political Science: The Science of Politics*, εκδ. Algora Publishing, New York, σελ. 51-81, Riker W.H. (1980), "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *American Political Science Review*, 74:2, 432-446, Shepsle K.A., Weigast B. (1981), "Structure-Induced Equilibria and Legislature Choice", *Public Choice*, 37:3, 503-519 και Shepsle K.A., Weigast B. (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review*, 81:1, 85-104.

¹⁷³ Meyer J., Rowan B. (1977), ό.π., Jepperson R.L. (1991/2012), ό.π. και Crawford S., Ostrom E. (1995), "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, 89:3, 582-600.

υποστηρίζει ότι όσο πιο κοντά είναι η ρυθμιστική αρχή στη ρυθμιζόμενη επιχείρηση από πλευράς εμπειρίας, προοπτικής ή και κοινωνικής τάξης, τόσο πιθανότερο είναι να προκύψουν συνεργατικά φαινόμενα ή και αιχμαλωσία της αρχής¹⁷⁴. Μία άλλη προσέγγιση, η οποία εστιάζει σε κοινωνιολογικά, νομικά, πολιτισμικά και οργανωσιακά στοιχεία, υποστηρίζει ότι η ρύθμιση αποτελεί μία μίξη ιδιωτικών και δημοσίων χαρακτηριστικών, έτσι που καθίσταται πιο χρήσιμη στο να επικεντρωθεί στις πολύπλοκες και μετατοπιζόμενες σχέσεις μεταξύ και εντός των διάφορων οργανισμών που συμμετέχουν στη ρυθμιστική διαδικασία¹⁷⁵. Σκοπός της προσέγγισης αυτής είναι να κατανοήσει τον τρόπο που διαφορετικοί ρυθμιστικοί οργανισμοί συναπαρτίζουν ένα κοινό “ρυθμιστικό χώρο” (“regulatory space”), ο οποίος χαρακτηρίζεται από ένα εύρος ρυθμιστικών θεμάτων που υπόκεινται στις δημόσιες αποφάσεις¹⁷⁶. Ο όρος “ρυθμιστικός χώρος” χρησιμοποιείται εδώ για να περιγράψει το πολύπλοκο πεδίο φορέων και συμφερόντων που συμμετέχουν στη διάρθρωση ενός ρυθμιστικού συστήματος.

Ένα ακόμα ζήτημα που επιδιώκεται να διερευνηθεί, είναι το πώς διάφορα ρυθμιστικά καθεστώτα, που ταυτοχρόνως υπάρχουν στα πλαίσια του ευρύτερου ρυθμιστικού χώρου, ανταγωνίζονται μεταξύ τους, τόσο εντός εθνικών ορίων όσο και πέρα από το σύνορα¹⁷⁷. Ο ανταγωνισμός αυτός μπορεί να υφίσταται τόσο μεταξύ ρυθμιστικών αρχών που ενυπάρχουν εντός του αυτού εθνικού νομικού συστήματος, με αλληλεπικαλυπτόμενες τις εκατέρωθεν αρμοδιότητες, όσο και μεταξύ εγχώριων και διακρατικών ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες λειτουργούν ταυτόχρονα σε ένα

¹⁷⁴ Grabosky P., Braithwaite J. (1986), *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*, εκδ. Oxford University Press, Melbourne.

¹⁷⁵ Hancher L., Moran M. (1989), “Organizing Regulatory Space” στο Hancher L., Moran M. (eds.) (1989), *Capitalism, Culture and Regulation*, εκδ. Clarendon Oxford University Press, Oxford, σελ. 271-299 και Daintith T. (1989), “A Regulatory Space Agency”, *Oxford Journal of Legal Studies*, 9:4, 534-546.

¹⁷⁶ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π., σελ. 30.

¹⁷⁷ Sun J.M., Pelkmans J. (1995), “Regulatory Competition in the Single Market”, *Journal of Common Market Studies*, 33:1, 67-89, Scott C. (1996), “Institutional Competition and Coordination in the Process of Telecommunications Liberalization” στο Picciotto S., McCahery J. et al. (eds.) (1996), *International Regulatory Competition and Co-ordination, Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States*, εκδ. Oxford University Press, Oxford, σελ. 379-414, Woolcock S. (1994), “Competition among Rules in the Single European Market” στο Picciotto S., McCahery J. (a.o.) (eds.) (1996), ό.π., σελ. 289-322, Trachtman J. P. (1993), “International Regulatory Competition, Externalization and Jurisdiction”, *Harvard International Law Journal*, 34:1, 49-104, Trachtman J. P. (2000), “Regulatory Competition and Regulatory Jurisdiction”, *Journal of International Economic Law*, 3:2, 331-348, Siebert H., Koop M.J. (1993), “Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe”, *Oxford Review of Economic Policy*, 9:1, 15-30 και Van den Bergh R. (2000), “Towards an Institutional Legal Framework for Regulatory Competition in Europe”, *Kyklos*, 53:4, 435-466.

κοινό ρυθμιστικό χώρο, στα πλαίσια μίας κοινής αγοράς. Σε μία τέτοια ανάλυση, τα ερωτήματα που αναφέρονται σχετίζονται με τον βαθμό επίδρασης του ρυθμιστικού ανταγωνισμού στην αυστηρότητα των προτύπων, στον έλεγχο ή την ενθάρρυνση της ρυθμιστικής άλωσης ή στην παραγωγή ενός δίκαιου και αποτελεσματικού ρυθμιστικού καθεστώτος πέρα από τα εθνικά σύνορα¹⁷⁸.

Ο θεσμισμός τέλος έχει και ισχυρό ιστορικό και πολιτισμικό άξονα. Είτε εστιάζοντας στην επίδραση των παρελθόντων αποφάσεων, πρακτικών και διαδικασιών στην εξήγηση των ρυθμιστικών εξελίξεων είτε δίνοντας βάρος στην επήρεια άτυπων κανόνων, διαδικασιών, αντιλήψεων, ιδεολογιών, θεωριών, κοινών αξιών, πεποιθήσεων και προσδοκιών στους θεσμούς, η ανάλυση των ρυθμιστικών θεσμών γίνεται με βάση το ευρύτερο ιστορικό ή πολιτισμικό πλαίσιο εντός του οποίου γεννιούνται και αναπτύσσονται¹⁷⁹. Ειδικότερες προσεγγίσεις του είδους εστιάζουν στις γνωστικές διαδικασίες και στο πολιτιστικό πλαίσιο της αντίληψης καθώς και στις σχέσεις μεταξύ ιδεών, εικόνων και συμβόλων και πρακτικών αντιδράσεων¹⁸⁰. Δίνοντας έμφαση στην αυτό-παραγωγική πλευρά των θεσμικών οργάνων, οι πολιτισμικές θεωρίες συνάδουν με θεωρίες συστημάτων και ειδικότερα με την ιδέα ότι τα διαφοροποιημένα συστήματα στα οποία η κοινωνία είναι διαιρεμένη είναι αυτοποιητικά¹⁸¹. Κάθε σύστημα, όπως ο νόμος, η οικονομία, η πολιτική ή η θρησκεία, έχει την δική του λογική και είναι σε θέση να αντιδρά με το περιβάλλον του έτσι ώστε να αυτοδημιουργείται και να αναπαράγεται, οπότε και να αυτορυθμίζεται (self regulation). Έτσι, η ρυθμιστική πραγματικότητα και οι

¹⁷⁸ Baldwin R., Cave M. (1999), ό.π.

¹⁷⁹ Thelen K., Steinmo S. (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics" στο Steinmo S., Thelen K., Longstreth F. (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, εκδ. Cambridge University Press, Cambridge UK, σελ. 1-32, McLean I., Foster C. (1992), "The Political Economy of Regulation: Interests, Ideology, Voters and the UK Regulation of Railways Act 1844", *Public Administration*, 70:3, 313-331 και Thelen K. (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.

¹⁸⁰ Jepperson R. L. (1991/2012), ό.π., Meyer J., Boli J., Thomas G. (1987), "Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account" στο Thomas G. et al. (eds.) (1987), *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*, εκδ. Sage Publications, Newbury Park CA, σελ. 12-38 και Douglas M. (1986), *How Institutions Think*, εκδ. Syracuse University Press, Syracuse New York.

¹⁸¹ King M. (1993), "The Truth about Autopoiesis", *Journal of Law and Society*, 20:2, 218-236.

ρυθμιστικές εξελίξεις αναλύονται στη βάση της φύσης, της συμβατότητας και των αλληλεπιδράσεων μεταξύ αυτοποιητικών συστημάτων¹⁸².

¹⁸² Black J. (1996), "Constitutionalising Self-Regulation", *The Modern Law Review*, 59:1, 24-55.

3. Η διεθνής εμπειρία

Εξαιρετικής σημασίας, τόσο για την κατανόηση του ίδιου του ρυθμιστικού φαινομένου όσο και για την ανάλυση της ρυθμιστικής θεωρίας, αποτελεί η οριοθέτηση των χρονικών και χωρικών προκείμενων εντός των οποίων γεννήθηκε και αναπτύχθηκε η έννοια της ρύθμισης. Η τοποθέτηση της ρύθμισης σε εθνικά και ιστορικά πλαίσια, δίνει τη δυνατότητα ανάδειξης τόσο των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της όσο και των εκάστοτε συσχετισμών που προκάλεσαν τη γέννησή, την εξέλιξη ή και την μετεξέλιξή της. Μέσα από την ιστορική ανάλυση προκύπτουν τόσο οι σημαντικές διαφορές μεταξύ διαφορετικών περιπτώσεων εξέλιξης της ρυθμιστικού φαινομένου, τουλάχιστον μεταξύ Ηνωμένων Πολιτειών και ευρωπαϊκής πραγματικότητας, αλλά και η μόνιμη και σταθερή θέση της ρύθμισης στο χώρο του ανταγωνισμού μεταξύ πολιτικής και οικονομικής εξουσίας. Σε όποια ιστορική περίοδο και σε όποιο εθνικό ή υπερεθνικό πλαίσιο, η ρύθμιση αποτέλεσε πάντα ένα πεδίο σύγκρουσης ή ένα προνομιακό μέσο επιβολής της πολιτικής ή της οικονομικής εξουσίας επί του χώρου της οικονομίας. Περαιτέρω, η ανάλυση της διεθνούς εμπειρίας, ως προς τη γέννηση και εξέλιξη των ρυθμιστικών αρχών, αναδεικνύει τη συχνή δυσαρμονία της οικονομικής θεωρίας με τις εκάστοτε οικονομικές εξελίξεις, καθώς και την αδυναμία της να προβλέψει ή να εξηγήσει ενίοτε την οικονομική πραγματικότητα. Είναι εμφανές ότι, τουλάχιστον στην περίπτωση της ρύθμισης και της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας στις ΗΠΑ των τελών του 19^{ου} και των αρχών του 20^{ου} αιώνα, η οικονομική θεωρία ακολούθησε, και εκ των υστέρων θεωρητικοποίησε, τις ήδη εισηγμένες, πολιτικές αποφάσεις, γιατί αδυνατούσε να προβλέψει εγκαίρως τη δυναμική του απολύτως ανταγωνιστικού καπιταλιστικού συστήματος και τις στρεβλώσεις που μπορεί να προκύψουν σε αυτό.

Οι Ηνωμένες Πολιτείες είναι η χώρα με τη μεγαλύτερη παράδοση, ως προς τους ανεξάρτητους ρυθμιστικούς οργανισμούς, καθότι ήταν η χώρα όπου πρώτα εμφανίστηκε το ρυθμιστικό φαινόμενο ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα. Οι λόγοι που αυτό συνέβη, καθώς και η συγκυρία και η διαδικασία της γέννησης, εδραίωσης, εξέλιξης και μετεξέλιξης των ρυθμιστικών οργανισμών συνδέονται άμεσα με την

ευρύτερη αμερικανική οικονομική ιστορία και με τον τρόπο που αναπτύχθηκε η αμερικανική οικονομία. Είναι χαρακτηριστικό ότι “η χώρα των τραστ ήταν επίσης και η χώρα του αντιτράστ”¹⁸³. Σημαντικές περιόδους για την αμερικανική ρυθμιστική ιστορία αποτέλεσαν η περίοδος της ανάπτυξης από τη δεκαετία του 1890 μέχρι τη δεκαετία του 1920 (Progressive Era), η περίοδος του New Deal κατά τη δεκαετία του 1930, καθώς και η περίοδος των δεκαετιών 1970 και 1980, και ιδιαίτερα η περίοδος της διακυβέρνησης Reagan, που συνδέθηκε με την άνοδο του νεοφιλελευθερισμού, ή αλλιώς περίοδος της «απορρύθμισης» (Deregulation). Η ιδέα της ρύθμισης στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα ήρθε αρκετά αργότερα, και κυρίως μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Σημαντική ώθηση δόθηκε από τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ενδυνάμωση υπερεθνικών θεσμών και οργανισμών, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, η οποία συνδέθηκε με μονεταριστικές οικονομικές πολιτικές και νεοφιλελεύθερες πολιτικές επιλογές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές έγιναν το πιο πρόσφορο εργαλείο για την εμπέδωση του νεοφιλελεύθερου εγχειρήματος στην Ευρώπη και την εδραίωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς.

3.1. Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής

Οι Ηνωμένες Πολιτείες βγαίνουν το 1865 από έναν εμφύλιο πόλεμο (1861-1865), ο οποίος υπήρξε ταυτόχρονα ο πιο καταστροφικός πόλεμος στην ιστορία του κράτους αυτού αλλά και ένα ιστορικό γεγονός που καθόρισε ανεπίστρεπτα σημαντικά ζητήματα της οικονομικής λειτουργίας και του τρόπου παραγωγής της. Η μέχρι τότε οικονομική ανάπτυξη, είχε αναδείξει τις σημαντικές διαφορές μεταξύ Βορρά και Νότου, με το Βορρά να στηρίζεται στη βιοτεχνία και τη βιομηχανία, με βασικό φτηνό εργατικό δυναμικό τους φτωχούς αποίκους που συνέρεαν συνεχώς, κυρίως από την Ιρλανδία, και το Νότο να κατέχει μεν τους πλουτοπαραγωγικούς πόρους αλλά να στηρίζεται στην πρωτογενή παραγωγή και τις εξαγωγές, με βασικό μοχλό τη δουλεία. Ο Νότος είχε ήδη αναπτύξει μία μεγάλη αν και πρωτόγονη οικονομία, ενώ ο Βορράς βρισκόταν στη φάση συγκρότησης μίας, εύθραυστης

¹⁸³ Keller M. (1990), *Regulating a New Economy: Public Policy and Economic Change in America, 1900-1933*, εκδ. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, σελ. 23.

ακόμα, βιομηχανικής οικονομίας, πράγμα που οδηγούσε σε σύγκρουση συμφερόντων. Η νίκη των Βορείων έναντι των Νοτίων επέβαλε μία κεφαλαιοκρατική καπιταλιστική λειτουργία της οικονομίας, που βασιζόταν στην ατομική ιδιοκτησία και την ιδιωτική πρωτοβουλία, και έναν τρόπο παραγωγής που στηρίχθηκε στη βιομηχανικά παραγόμενη υπεραξία μέσω ελεύθερης μισθωτής εργασίας.

Η οργάνωση αυτή της αμερικανικής οικονομίας, και η εμπέδωση των δομών της, επέδρασε θετικά στην οικονομική ανάπτυξη αφού το εγχώριο αμερικανικό κεφάλαιο άρχισε να αισθάνεται ασφαλές, οπότε και πιο επιθετικό και πιο εξωστρεφές. Την περίοδο μετά τον αμερικανικό εμφύλιο, και εφόσον συγκροτήθηκε μία συμπαγής κρατική οντότητα στη θέση των συνομόσπονδων πολιτειών, το κεφάλαιο στηρίχθηκε και ενδυναμώθηκε, τόσο οικονομικά όσο και πολιτικά, με αποτέλεσμα μία πρωτόγνωρη αν και άναρχη οικονομική ανάπτυξη. Επρόκειτο για την επονομαζόμενη “Χρυσή Εποχή” (1865-1900) της αμερικανικής οικονομίας (Gilded Age)¹⁸⁴. Δεδομένου ότι είχαν λυθεί όλα τα ζητήματα φυσιολογίας του οικονομικού συστήματος, καθώς και τα κυριότερα συνταγματικά και θεσμικά ζητήματα, οι επιχειρηματικές ελίτ απελευθέρωσαν τις πρωτοβουλίες και τη δυναμική τους, τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Η ραγδαία εκβιομηχάνιση και η συγκέντρωση της δύναμης σε μεγάλες επιχειρήσεις φαινόταν αναπόφευκτη, καθότι οι ΗΠΑ είναι τεράστιες και με πολύ δυναμικό πληθυσμό.

Σε αυτό συνετέλεσαν και δύο παράλληλοι παράγοντες οι οποίοι συνέδραμαν την ίδια χρονική περίοδο, στην αμερικανική πραγματικότητα. Αφενός η χωρική επέκταση της οικονομίας και αφετέρου η αύξηση του βαθμού εσωτερικής συνοχής¹⁸⁵. Κατά την περίοδο μετά τον εμφύλιο, οι Ηνωμένες Πολιτείες επεκτείνονται χωρικά¹⁸⁶ και φτάνουν περίπου στα σημερινά τους σύνορα,

¹⁸⁴ Το όνομά της η συγκεκριμένη εποχή το πήρε από το ομώνυμο μυθιστόρημα του Mark Twain (Twain M., Warner C. D. (1873), *A Gilded Age: A Tale of Today*, Stilwell, διαθέσιμο στο <http://www.gutenberg.org/files/3178/3178-h/3178-h.htm>, προσπελάστηκε στις 6 Ιανουαρίου 2016) με το οποίο σατιρίζει την απληστία και την πολιτική διαφθορά στην μετεμφυλιακή Αμερική.

¹⁸⁵ Γεωργαντάς Η. (2004), “Η Πόρρω Εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Πολιτική Οικονομία της Ρύθμισης”, στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (2004), *Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001): 9^ο Επιστημονικό Συνέδριο: Πάντειο Πανεπιστήμιο, 9-12 Απριλίου 2003*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ. 241-58.

¹⁸⁶ Στο τέλος του εμφυλίου πολέμου οι ΗΠΑ αποτελούνταν από 36 πολιτείες.

ενσωματώνοντας στον πολιτικό χάρτη νέες περιοχές με σημαντικούς πλουτοπαραγωγικούς πόρους, διαστέλλοντας έτσι σημαντικά το ζωτικό χώρο της οικονομίας. Οι νέοι πόροι που εντοπίζονται ελκύουν κεφάλαια και εργατικό δυναμικό, αυξάνοντας έτσι το δυναμισμό της οικονομίας. Είναι η περίοδος που ο πληθυσμός των Ηνωμένων Πολιτειών αυξάνει σημαντικά λόγω και των μεγάλων εισροών μεταναστών από την Ευρώπη. Η ατομική οικονομική δραστηριότητα, σε ένα περιβάλλον οικονομικών ευκαιριών και εντός ενός διαρκώς διογκούμενου ομοιογενούς οικονομικού χώρου, γίνεται το σύμβολο μιας ολόκληρης εποχής και το μέσο για τη ραγδαία οικονομική ανάπτυξη. Όμως, η χωροταξική επέκταση της αμερικανικής οικονομίας γίνεται με ένα άναρχο τρόπο, βασιζόμενο σχεδόν αποκλειστικά στις πρωτοβουλίες των εταιρειών και στον αδυσώπητο ανταγωνισμό μεταξύ τους. Σε αυτό το πλαίσιο, οι υποδομές που προκύπτουν, με βασικό συντελεστή τα σιδηροδρομικά δίκτυα, δημιουργούνται αποκλειστικά από ιδιώτες, χωρίς κανένα συνολικό προγραμματισμό ή ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό. Η εξυπηρέτηση των μεταφορικών αναγκών επαφίεται στην ιδιωτική πρωτοβουλία, η οποία λειτουργεί ανάλογα με τις πραγματικές ή τις εικαζόμενες ωφέλειες της, καθότι το κράτος δεν το θεωρεί δική του αρμοδιότητα, όπως εξάλλου και το γενικότερο σχεδιασμό των υποδομών¹⁸⁷.

3.1.1. Progressive Era

Η εποχή από τα τέλη της δεκαετίας του 1890 μέχρι τη δεκαετία του 1920 στην Αμερική, που ονομάστηκε Προοδευτική Εποχή (Progressive Era), ήταν ταυτόχρονα η εποχή της ανάπτυξης αλλά και της πάταξης της πολιτικής διαφθοράς. Σε αυτή την περίοδο οικοδομήθηκε μία συμπαγής κρατική οντότητα και μία

¹⁸⁷ Curti M., Shryock R.H., Cochran T. H., Harrington F. H. (1950), *An American History*, εκδ. Harper & Brothers, New York, σελ. 3-39 και 153-159 και Hicks J.D. (1941/1945), *The American Nation, A History of the United States – From 1865 to the Present, 2nd Imp.*, εκδ. The Riverside Press, Cambridge Massachusetts, σελ. 59-81 και 115-138.

Για περισσότερα σχετικά με αυτή την περίοδο της “ανοικοδόμησης” και της ενδυνάμωσης της Αμερικής βλ. Hakim J. (1993), *A History for Us, Book Seven, Reconstructing America, 1865-1890, 3rd ed.*, εκδ. Oxford University Press, New York και Brands H. W. (2011), *American Colossus, The Triumph of Capitalism, 1865-1900*, εκδ. Anchor Books, New York.

παραγωγική οικονομία, έτσι που τέθηκαν οι βάσεις για να γίνουν οι ΗΠΑ η υπερδύναμη του 20^{ου} αιώνα. Η ραγδαία όμως ανάπτυξη της οικονομίας και ο δυναμισμός του κεφαλαίου, που εκφραζόταν με όλο και μεγαλύτερη συγκέντρωση του¹⁸⁸, δημιούργησε ένα εσωτερικό πρόβλημα που ζητούσε επιτακτικά λύση. Διαφαινόταν, όλο και πιο έντονα, ότι έπρεπε να διευθετηθεί το ζήτημα της συνύπαρξης και τη ισορροπίας μεταξύ μιας διαρκώς διογκούμενης και επεκτεινόμενης οικονομικής εξουσίας και μιας φιλελεύθερης πολιτικής εξουσίας. Οι πολιτικές ελίτ, που λειτουργούν σε ένα σύστημα πολύ πιο φιλελεύθερο από την ταυτόχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα, συνειδητοποιούν ότι οι οικονομικές ολιγαρχίες, οι οποίες αναπτύσσονται ραγδαία αλλά και αυθαίρετα, δύναται να αποκτήσουν απεριόριστη ισχύ και να απειλήσουν την αυτονομία του πολιτικού συστήματος. Σε ένα οικονομικό περιβάλλον που οι οικονομικές ελίτ επεκτείνονται ορμητικά και χωρίς ουσιαστικούς κανόνες, ένα πολιτικό σύστημα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του αμερικανικού φιλελεύθερου μοντέλου, είναι πιο ευεπίφορο στον επηρεασμό από τα οικονομικά συμφέροντα. Έτσι, το φιλελεύθερο πολιτικό σύστημα εκλήθη να απαντήσει, εντός των ορίων του καπιταλιστικού συστήματος, στο εν δυνάμει πρόβλημα της αυτονόμησης της οικονομίας και άλωσης της πολιτικής από την οικονομία, δηλαδή να δώσει λύση στο ζήτημα του ελέγχου της διαφθοράς του αστικού συστήματος εξουσίας, η οποία διαμορφώνεται στη φάση ανάπτυξης της κεφαλαιοκρατίας¹⁸⁹.

Ένα πρώτο πεδίο στο οποίο διαφάνηκε έντονα η αυτονόμηση της οικονομίας ήταν οι υποδομές και ειδικότερα οι σιδηρόδρομοι, οι οποίοι ήταν ο βασικός τρόπος εμπορευματικών αλλά και επιβατικών μεταφορών της εποχής. Δεδομένου ότι αυτοί αναπτύχθηκαν αποκλειστικά από την ιδιωτική πρωτοβουλία, χωρίς κανένα σχεδιασμό ή περιορισμό από το κράτος, εξελίχθηκαν αρχικά άναρχα

¹⁸⁸ Για παράδειγμα, ανάμεσα στο 1895 και το 1904, 157 εταιρείες συμμετοχών απορρόφησαν πάνω από 1800 υπάρχουσες επιχειρήσεις. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών των εταιρειών, ήλεγχαν ένα μερίδιο της αγοράς πάνω από το 40%, στα προϊόντα που παρήγαγαν. Όλες μαζί κατείχαν πάνω από το ένα έβδομο της εθνικής βιομηχανικής ικανότητας παραγωγής, με κεφάλαια πάνω από τέσσερα δισεκατομμύρια δολάρια, περισσότερα από τέσσερις φορές την αξία όλων των βιομηχανικών συμπράξεων που δημιουργήθηκαν μεταξύ 1860 και 1893. Keller M. (1990), ό.π., σελ. 24. Περαιτέρω, η υπερσυγκέντρωση του κεφαλαίου έλαβε ανεξέλεγκτες διαστάσεις, καθότι το συνολικό κεφάλαιο των μεγάλων επιχειρήσεων αυξήθηκε από 170 εκατομμύρια δολάρια το 1897 σε 5 δισεκατομμύρια δολάρια το 1900 και σε 20 δισεκατομμύρια το 1904. Hicks J. D. (1945), ό.π., σελ. 380-381.

¹⁸⁹ Curti M., Shryock R.H., Cochran T. H., Harrington F. H. (1950), ό.π., σελ. 181-196 και 270-305 και Hicks J.D. (1941/1945), ό.π., σελ. 299-300, 351-352, 380-382, 385-395 και 410-439.

και ανορθολογικά αλλά στη συνέχεια, ένεκα του αδυσώπητου ανταγωνισμού, συγκεντρώθηκαν σε λίγες επιχειρήσεις, οι οποίες ήλεγχαν το μεγαλύτερο μέρος του εθνικού δικτύου, αλλά και μεγάλο μέρος της νομοθετικής εξουσίας. Οι εταιρείες αυτές, συνάπτοντας προνομιακές συμφωνίες, ασκούσαν μονοπωλιακές πρακτικές και όριζαν αυθαίρετα τις τιμές. Κατά την περίοδο 1865-1885 η αγορά των σιδηροδρόμων συγκεντροποιήθηκε σημαντικά και διείσδυσε έντονα στους μηχανισμούς λήψεως αποφάσεων. Υποστηριζόταν έντονα στον τύπο της εποχής, ότι οι «Βαρόνοι των Σιδηροδρόμων»¹⁹⁰, ελέγχουν τα μισά μέλη του Κογκρέσου. Σε μία εποχή που δεν υπάρχει ακόμα το αυτοκίνητο, το ζήτημα αυτό αποκτούσε ιδιαίτερη σημασία, τόσο για το αστικό πολιτικό σύστημα όσο και για την ίδια την καπιταλιστική οικονομία. Η διαμορφούμενη ενιαία αμερικανική αγορά αδυνατούσε να λειτουργήσει ανταγωνιστικά στο εσωτερικό της, πράγμα που περιόριζε τις δυνατότητες και τις προοπτικές της.

Μία άλλη μονοπωλιακή κατάσταση που διαμορφώθηκε σχεδόν παράλληλα ήταν αυτήν της αγοράς πετρελαίου. Η εταιρεία Standard Oil, δημιούργημα του John D. Rockefeller¹⁹¹, κατάφερε μέσα σε 20 περίπου χρόνια, και μέχρι το τέλος του αιώνα, να θέσει υπό τον έλεγχό της περί το 85% της διύλισης πετρελαίου στην Αμερική και να καταστεί, το 1901, η μεγαλύτερη επιχείρηση στις ΗΠΑ¹⁹². Τούτο συμβαίνει ακριβώς την εποχή που το πετρέλαιο αρχίζει να αποκτά ως προϊόν την κομβική του σημασία στην παραγωγή και τις μεταφορές, και καθίσταται σημαντικός παράγοντας της αμερικανικής οικονομίας¹⁹³. Η Standard Oil επίσης

¹⁹⁰ Για τους λεγόμενους «Βαρόνους των Σιδηροδρόμων» και τη συγκέντρωση της σιδηροδρομικής αγοράς βλ. Mountfield D. (1979), *The Railway Barons*, εκδ. Osprey Publishing, London.

¹⁹¹ Για βιογραφία του John D. Rockefeller, αλλά και μία γενικότερη εικόνα αυτής της περιόδου (Gilded Age και Progressive Era) και του τρόπου ανάπτυξης του κεφαλαίου βλ. Chernow R. (1998), *Titan: The Life of John D Rockefeller, Sr.*, εκδ. Random House, New York.

¹⁹² Yergin D. (1991), *The Prize, The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, εκδ. Touchstone, New York, σελ. 35-55.

¹⁹³ Χαρακτηριστικό της σημασίας του πετρελαίου στην ανάπτυξη της αμερικανικής οικονομίας αλλά και στη συσσώρευση του κεφαλαίου, κατά τον 20^ο αιώνα, αποτελεί το γεγονός ότι η αυτοκρατορία Rockefeller, παρά τα όποια χτυπήματα δέχθηκε, παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό κραταιά και διογκούμενη καθ' όλη τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, βασίζοντας το μεγαλύτερο μέρος των κερδών της στο πετρέλαιο. Αποτέλεσε μεγάλη στροφή, η απόφαση της οικογένειας να αποσυρθεί επιχειρηματικά από τα ορυκτά καύσιμα, το 2014, μέσω της αποεπένδυσης 50 δισεκατομμυρίων δολαρίων από αυτό τον κλάδο και της επένδυσής τους σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (βλ. σχετικά "Οι Ροκφέλερ εγκαταλείπουν το πετρέλαιο, στρέφονται στην καθαρή ενέργεια", *In.gr*, 22 Σεπτεμβρίου 2012, προσπελάστηκε στις 24 Σεπτεμβρίου 2014). Η απόφαση αυτή είναι εμβληματική

συνάπτει μυστικές προνομιακές συμφωνίες με τις εταιρείες σιδηροδρόμων, καταφέροντας να διανέμει το πετρέλαιο με ειδικές τιμές, οπότε και ελέγχει πλέον ουσιαστικά τη συνολική αγορά πετρελαίου και ορίζει μονοπωλιακά τις τιμές, εφόσον οργάνωσε αποτελεσματικά και προς όφελός της τόσο τη διύλιση όσο και τη μεταφορά¹⁹⁴. Σε αυτό το πεδίο είναι που συναντιούνται τα δύο μεγάλα καρτέλ της αμερικανικής αγοράς, αυτά που ελέγχουν τους σιδηρόδρομους και το πετρέλαιο, και αναδεικνύεται έτσι ακόμα περισσότερο το πρόβλημα της συγκέντρωσης της οικονομικής δύναμης και της διαπλοκής της με την πολιτική εξουσία. Θεωρείται ότι πλέον κλονίζονται τα θεμέλια του αμερικανικού φιλελευθερισμού και δύναται να αλλάξουν οι εσωτερικές ισορροπίες του συστήματος. Όμως η λύση δεν πρέπει να αμφισβητεί τον κεφαλαιοκρατικό καπιταλιστικό χαρακτήρα της παραγωγής ούτε τον φιλελεύθερο χαρακτήρα του αστικού πολιτικού μοντέλου.

Ως απάντηση προκρίθηκε η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών, με αυτόνομο τομεακό χαρακτήρα και τεχνοκρατικό προσανατολισμό, οι οποίες σε πρώτη φάση κλήθηκαν να διαχειριστούν τις παραμορφώσεις μιας αγοράς που αναπτύσσεται με εξαιρετικά ταχείς ρυθμούς¹⁹⁵. Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή που δημιουργήθηκε, στις 5 Απριλίου 1887, και που αποσκοπούσε στην δημιουργία μίας ενιαίας ομοσπονδιακής αγοράς, ήταν η Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (Interstate

της γενικότερης στροφής του κεφαλαίου προς τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, καθότι θεωρείται ο κλάδος που θα αναπτυχθεί ραγδαία τα επόμενα χρόνια.

¹⁹⁴ Για την ιστορία της δημιουργίας και διόγκωσης της Standard Oil Company βλ. Tarbel I. M. (1904/2003), *The History of the Standard Oil Company*, εκδ. Dover Publications, New York. Αποτελεί ένα από τα καλύτερα δείγματα ερευνητικής δημοσιογραφίας, η οποία αναπτύσσεται ακριβώς αυτή την εποχή προκειμένου να διερευνήσει τη διαπλοκή μεταξύ οικονομικής και πολιτικής εξουσίας (βλ. επίσης Πετροπούλου Μ. (1999), "Τζον Ροκφέλερ. Η αδιάστατη ελαφρότητα του είναι", *Το Βήμα*, 6 Ιουνίου 1999). Οι δημοσιογράφοι αυτού του είδους, γνωστοί στην Αμερική ως "muckrakers", έγραφαν σε φτηνά περιοδικά ευρείας κυκλοφορίας, όπως το McClure's Magazine που πρωτοδημοσιεύτηκε σε συνέχειες η έρευνα της Ida Tarbel, δημοφιλή άρθρα που αναδείκνυαν την κρυφή πλευρά της επιχειρηματικής συμπεριφοράς και λειτουργίας, συνεισφέροντας έτσι σημαντικά στην γενικότερη αφύπνιση του λαού και του πολιτικού κατεστημένου αναφορικά με το πρόβλημα αυτό. Ανάλογες σημαντικές προσπάθειες αποτελούν η σειρά άρθρων του Lincoln Steffens για το McClure's Magazine, που αναδείκνυαν τη διεφθαρμένη συμμαχία επιχειρήσεων και πολιτικών και η σειρά άρθρων, στο περιοδικό Everybody's, του Thomas Lawson, ενός πρώην διαχειριστή αποθεματικών, ο οποίος προσέφερε μία εκ των έσω εικόνα του τρόπου λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού τομέα, εκτοξεύοντας την κυκλοφορία του περιοδικού, κατά τα τεύχη που δημοσιεύονταν άρθρο του, από τις 170 χιλιάδες στις 735 χιλιάδες τεύχη. Hicks J.D. (1941/1945), ό.π., σελ. 383-385.

¹⁹⁵ Γεωργαντάς Η. (2004), ό.π.

Commerce Commission – ICC)¹⁹⁶. Αποστολή της ήταν να διασφαλίζει την ομοιογένεια των όρων διεξαγωγής του εμπορίου ανάμεσα στις αμερικανικές πολιτείες. Σε πρώτη φάση, το κύριο αντικείμενο της Αρχής ήταν να ελέγχει τις σιδηροδρομικές μεταφορές¹⁹⁷, και να εξασφαλίζει ότι δεν υπάρχουν ειδικές σχέσεις ή προνομακίες συμφωνίες που οδηγούν σε διακριτική τιμολόγηση, οπότε και οι τιμές είναι ομοιογενείς και δίκαιες. Προϊόντος του χρόνου και δεδομένων των τεχνολογικών εξελίξεων, προστέθηκαν στις αρμοδιότητες της Αρχής και άλλοι τομείς όπως οι διαπολιτειακές γραμμές λεωφορείων ή οι εταιρείες τηλεφωνίας. Η συγκεκριμένη Ανεξάρτητη Αρχή λειτούργησε αδιάλειπτα για περισσότερο από έναν αιώνα και καταργήθηκε το 1996.

Ο νεοδημιουργηθείς θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών ήρθε να απαντήσει στο πρόβλημα της όλο και μεγαλύτερης ασυδοσίας των μονοπωλίων και διαφθοράς των μελών του Κογκρέσου, οπότε και έπρεπε να είναι όσο το δυνατό πιο ανεξάρτητος από το νομοθετικό σώμα, χωρίς όμως να διαταραχθεί σημαντικά το τριμερές σύστημα εξουσιών. Έτσι, με την επίκληση του ειδικού χαρακτήρα και σκοπού του νεοπαγούς θεσμού, προκρίθηκε η δημιουργία ενός τέταρτου πόλου εξουσίας, εντός του τριμερούς συστήματος, που είναι πιο κοντά στον Πρόεδρο και σχετικά αυτονομημένο από το Κογκρέσο. Ενόσ πόλου εξουσίας, με στοχευμένη δράση και περιορισμένες αρμοδιότητες, απαρτιζόμενου από ανθρώπους και στελεχωμένο με προσωπικό με αυξημένη εξειδίκευση και γνώσεις. Τα πέντε μέλη της Επιτροπής διορίζονταν από τον Πρόεδρο, με τη συγκατάθεση της Γερουσίας. Το

¹⁹⁶ Για μία ιστορική ανάλυση της γέννησης και της εξέλιξης της Επιτροπής Διαπολιτειακού Εμπορίου, από το 1887 μέχρι τη δεκαετία του 1980, η οποία αντανάκλα και τη γενικότερη παράλληλη εξέλιξη της ρυθμιστικής ιδέας και των σχετικών θεσμών, όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές, στις ΗΠΑ, καθ' όλη αυτή την περίοδο, βλ. Stone R.D. (1991), *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry – A History of Regulatory Policy*, εκδ. Praeger Publishers, New York. Ειδικότερα, για την πρώτη περίοδο λειτουργίας της Αρχής, και τη σχέση της με την αγορά των σιδηροδρόμων, βλ. σελ. 5-9. Επίσης βλ. Dempsey P. S. (2012), "The Rise and Fall of the Interstate Commerce Commission: The Tortuous Path From Regulation to Deregulation of America's Infrastructure", *Marquette Law Review*, 95:4, 1151-1189 και Hicks J.D. (1941/1945), ό.π., σελ. 171-174.

¹⁹⁷ Σχετικά με την αγορά των σιδηροδρόμων στις ΗΠΑ και τη σχετική προσπάθεια ρύθμισης της, κατά την πρώτη περίοδο ζωής της Επιτροπής Διαπολιτειακού Εμπορίου, βλ. Kolko R. (1965), *Railroads and Regulation, 1877-1916*, εκδ. Princeton University Press, Princeton, όπου υποστηρίζεται μεταξύ άλλων ότι η ρύθμιση αποτέλεσε την απάντηση στην ανάγκη των σιδηροδρομικών εταιρειών να σταθεροποιήσουν τον μεταξύ τους ανταγωνισμό, άρα και ήταν προς το συμφέρον των εταιρειών αυτών. Βλ. επίσης σχετικά και Dawson-Kennedy R. (1991), "The Statistic Evolution of Rail Governance in the United States, 1830-1986" στο Campbell J. L., Hollingsworth R.J., Lindberg L.N. (eds.) (1991), *Governance of the American Economy*, εκδ. Cambridge University Press, Cambridge, σελ. 138-181.

μοντέλο αυτό, των Ανεξαρτήτων Αρχών, ως πρωτοβουλία της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της νομοθετικής, από την οποία είναι και σημαντικά αυτονομημένες, ακολουθήθηκε έκτοτε στις ΗΠΑ, και αποτέλεσε ένα από τα βασικά σημεία διαφοροποίησης της αμερικανικής παράδοσης έναντι της ευρωπαϊκής¹⁹⁸.

Τρία μόλις χρόνια μετά τη δημιουργία της πρώτης Ανεξάρτητης Αρχής, το 1890, ψηφίζεται ο πρώτος αντιμονοπωλιακός νόμος στις ΗΠΑ, ο οποίος αποτέλεσε και τον πρώτο αντιμονοπωλιακό νόμο στην ιστορία του καπιταλισμού, ο Νόμος Sherman (Sherman Antitrust Act)¹⁹⁹. Ο Νόμος αυτός ήταν το αποτέλεσμα της συμμαχίας των αγροτικών οργανώσεων, των εργατικών συνδικάτων και των μικρών επιχειρηματιών, οι οποίοι πίεσαν για την ψήφισή του, προκειμένου να προστατευτούν από την οικονομική δύναμη που αποκτούσαν τα μεγάλα μονοπώλια που διαμορφωνόταν στις αγορές πετρελαίου, κρέατος, ζάχαρης, μολύβδου, καπνού, άνθρακα και πυρίτιδας²⁰⁰. Διακηρυγμένος στόχος του νόμου δεν ήταν να αντιταχθεί στην επιχειρηματική δραστηριότητα ή την συγκέντρωση του κεφαλαίου αλλά στις πρακτικές εκείνες που περιορίζουν ή κάνουν δύσκολη την συμμετοχή άλλων στον θεμιτό ανταγωνισμό. Τα αδικήματα που περιορίζουν τους κανόνες του ανταγωνισμού ήταν κακουργηματικού χαρακτήρα και οι ποινές που προβλεπόταν μεγάλες²⁰¹. Είκοσι τέσσερα χρόνια μετά, το 1914, έρχεται ο Νόμος Clayton ο οποίος συμπληρώνει και κωδικοποιεί την αμερικανική αντιμονοπωλιακή νομοθεσία, με τις ποινικές προεκτάσεις της.

Σημαντική ώθηση στην αντιμονοπωλιακή στρατηγική του αμερικανικού κράτους έπαιξε η εκλογή στη θέση του Προέδρου του Theodore Roosevelt (1901-1909)²⁰², καθώς και των William Howard Taft (1909-1913) και Woodrow Wilson

¹⁹⁸ Οι Ευρωπαϊκές Ανεξάρτητες Αρχές είναι συνήθως πιο κοντά στη νομοθετική εξουσία και η ανεξαρτησία τους αφορά περισσότερο στη σχέση τους με την εκτελεστική εξουσία.

¹⁹⁹ Για το Νόμο Sherman σε πλήρη μορφή αλλά και όλους τους αμερικανικούς αντιμονοπωλιακούς νόμους όπως ισχύουν βλ. U.S. Department of Justice - Antitrust Division, *Antitrust Division Manual*, διαθέσιμο στο : <http://www.justice.gov/atr/public/divisionmanual/chapter2.pdf>, προσπελάστηκε στις 15 Νοεμβρίου 2015.

²⁰⁰ Viscusi K., Vernon J., Harrington J. (1995), ό.π., σελ. 62.

²⁰¹ Για μία πιο μετριοπαθή οπτική για το Νόμο αυτό βλ. Stigler G. J. (1985) , “The Origin of the Sherman Act”, *The Journal of Legal Studies*, 14:1, 1-12.

²⁰² Για μία επαρκή κριτική βιογραφία του Theodore Roosevelt, ο οποίος αν και γόνος εύπορης αριστοκρατικής οικογένειας, επέδειξε σε νεαρή ηλικία, καθότι ήταν ο νεότερος πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών, ισχυρές φιλελεύθερες απόψεις και συγκρούστηκε με το μεγάλο μονοπωλιακό κεφάλαιο, πράγμα που του στοίχισε και την τρίτη του εκλογή στη θέση του προέδρου το 1912, παρά

(1913-1921), οι οποίοι είχαν ισχυρές αντιμονοπωλιακές απόψεις. Κατά την περίοδο της προεδρίας τους, το κράτος ισχυροποιείται νομοθετικά και συγκρούεται στο Ανώτατο Δικαστήριο με πανίσχυρες εταιρείες όπως η Northern Securities το 1904, η οποία κατέχει μετοχές σιδηροδρομικών εταιρειών που αντιστοιχούν στο μεγαλύτερο μέρος της αγοράς και καλείται να διασπαστεί²⁰³, η Standard Oil Company το 1910, η οποία μονοπωλεί την αγορά πετρελαίου και καλείται να διασπαστεί σε μικρότερες γεωγραφικά ανεξάρτητες και ανταγωνιστικές μεταξύ τους εταιρείες²⁰⁴ και η American Tobacco Company το 1908, η οποία μονοπωλεί την αγορά καπνού και έχει την ίδια τύχη με την Standard Oil Company σε μία απόφαση που βγαίνει από το Ανώτατο Δικαστήριο την ίδια μέρα²⁰⁵. Την ίδια περίπου εποχή δημιουργείται το Ομοσπονδιακό Αποθεματικό Σύστημα (Federal Reserve System - FED) το 1913, το οποίο ομογενοποίησε τις πολιτειακές τράπεζες και οργάνωσε τους όρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος μέσω της δημιουργίας κεντρικής τράπεζας, και η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Εμπορίου (Federal Trade Commission - FTC), το 1914, η οποία είχε ως αρμοδιότητα την προστασία των καταναλωτών από αντανταγωνιστικές επιχειρηματικές πρακτικές. Γενικότερα, η δεκαετία του 1900 χαρακτηρίζεται από τη σύγκρουση του πολιτικού συστήματος με τα οικονομικά συμφέροντα, μία σύγκρουση η οποία θα αναδείξει τους ρυθμιστικούς οργανισμούς σε σημαντικούς θεσμούς του αμερικανικού πολιτικού συστήματος, με τα ιδιαίτερα αυτά χαρακτηριστικά, που θα τους ακολουθήσουν σε γενικές γραμμές μέχρι τουλάχιστον τη δεκαετία του 1980.

Η όλη λογική της δημιουργίας Ανεξαρτήτων Αρχών καθώς και της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, κατά την πρώτη αυτή περίοδο, στηρίζεται στην ιδέα της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος μέσω της υποστήριξης του άδολου ανταγωνισμού. Θεωρείτο ότι η ρύθμιση της αγοράς από το κράτος είναι επιτρεπτή

την ισχυρή δημοφιλία του, βλ. Pringle H. F. (1931), *Theodore Roosevelt: A Biography*, εκδ. Harcourt Brace, New York.

²⁰³ Για τη συγκεκριμένη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών (Northern Securities Co. v. United States, 193 U.S. 197 (1904)) βλ. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=193&page=197>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

²⁰⁴ Για τη συγκεκριμένη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών (Standard Oil Co. of New Jersey v. United States, 221 U.S. 1 (1910)) βλ. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=221&page=1>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

²⁰⁵ Για τη συγκεκριμένη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών (United States v. American Tobacco Company, 221 U.S. 106 (1911)) βλ. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=221&invol=106>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

καθότι τα, έτσι και αλλιώς, προστατευμένα ιδιοκτησιακά δικαιώματα, δεν είναι υπέρτατα και απόλυτα στο Σύνταγμα, όταν οι επιπτώσεις από την απόλαυσή τους έχουν κάποια δημόσια συνέπεια. Καθότι το άτομο έχει ένα ενδιαφέρον για την κοινωνία ως σύνολο, και προκειμένου αυτό να εκπληρωθεί, απαιτείται ο έλεγχος από το κράτος, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιεί την εξουσία του για να ρυθμίζει τη χρήση της περιουσίας των πολιτών, όταν αυτό απαιτείται για το δημόσιο συμφέρον²⁰⁶. Αν και η οικονομική επιστήμη, παραμένοντας ακόμα στα πλαίσια της κλασσικής πολιτικής οικονομίας, δεν έχει ακόμα διαπιστώσει τις ατέλειες της αγοράς, υποστηρίζοντας σε θεωρητικό επίπεδο την τελειότητα και αυθυπαρξία του ελεύθερου ανταγωνισμού, η πραγματικότητα την διαψεύδει, οπότε και το πολιτικό σύστημα καλείται να δώσει πρακτικές βιώσιμες λύσεις. Η όλη αντιμονοπωλιακή νομοθεσία στην Αμερική δεν εγείρεται από τους οικονομολόγους, οι οποίοι δεν μπορούν ακόμα να κατανοήσουν πως ένα σύστημα που βασίζεται στο *laissez faire* παράγει αποτελέσματα αντίθετα με το *laissez faire*, αλλά από τους νομικούς και τους πολιτικούς επιστήμονες, οι οποίοι μαζί με τους πολιτικούς καλούνται να λύσουν υπαρκτά και επιτακτικά ζητήματα.

Οι πρώτες Ανεξάρτητες Αρχές λοιπόν στις ΗΠΑ, προέκυψαν στο πλαίσιο της *ad hoc* νομοθέτησης, προκειμένου να λυθούν συγκεκριμένα προβλήματα που αναφύονταν επιτακτικά, και όχι σε ένα πλαίσιο ενός ευρύτερου πολιτικού προγράμματος που οι πολιτικές δυνάμεις συστηματικά αποφάσισαν να υλοποιήσουν. Δεν υπάρχει ένα σύνολο κανόνων που αναπτύσσονται και εξειδικεύονται βάσει προβλέψεων από ένα βασικό σώμα κανόνων, αλλά η ανάπτυξη της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους γίνεται εμπειρικά, και ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες αλλά και ισορροπίες. Δεδομένου μάλιστα ότι το βασικό πρόβλημα της εποχής ήταν η διαφθορά των μελών του Κογκρέσου, οι πρώτες αυτές

²⁰⁶ Η πρώτη και πιο γνωστή σχετική απόφαση, είναι μια απόφαση του 1877 που αφορά σε ρύθμιση εμπορικών τιμών στα πλαίσια των πολιτειών, (*Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113 (1877)), (βλ. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=94&page=113>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015), η οποία και αποτελεί μία από έξι παρόμοιες υποθέσεις (*Granger Cases*), οι οποίες εκδικάστηκαν με το ίδιο περίπου θέμα κατά την ίδια περίοδο στο Ανώτατο Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών, και οι αποφάσεις είχαν την ίδια φιλοσοφία και τις ίδιες αρχές. Σχετικά με την απόφαση βλ. Kitch E.W., Bowler C.A. (1978), "The Facts of *Munn v. Illinois*", *Supreme Court Review*, 1978, 313-343, σχετικά με τις παρόμοιες υποθέσεις βλ. *Encyclopedia Americana*, "The *Granger Cases*", διαθέσιμο στο: http://en.wikisource.org/wiki/The_Encyclopedia_Americana_%281920%29/Granger_Cases, προσπελάστηκε στις 10 Νοεμβρίου 2015.

Αρχές διαμορφώθηκαν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να είναι πιο κοντά στον Πρόεδρο και την εκτελεστική εξουσία, παρά στο Κογκρέσο και τη νομοθετική. Σκοπός βέβαια δεν ήταν η μεταφορά εξουσιών από τον ένα πόλο εξουσίας στον άλλο, προκειμένου να μην διαταραχθεί η ισορροπία του συστήματος, για αυτό και προέκυψε ένας εν δυνάμει «τέταρτος πόλος» εξουσίας, που συνεπικουρεί τρόπον τινά, με την όποια σχετική ανεξαρτησία, στη δράση των υπολοίπων τριών πόλων. Επρόκειτο για συλλογικά σώματα τα οποία, εν όλω ή εν μέρει, διορίζονταν από τον Πρόεδρο, με σύμφωνη γνώμη του Κογκρέσου, αλλά σε κάθε περίπτωση τελούσαν σε ένα κάποιο βαθμό ανεξαρτησίας, υπό τη στενή έννοια, δεδομένων και των πολύπλοκων τεχνικών ιδιαιτεροτήτων των τομέων ευθύνης τους. Εξάλλου, οι αρμοδιότητες που δόθηκαν στις Αρχές δεν υποκαθιστούσαν τις κανονιστικές ή εκτελεστικές αρμοδιότητες των υπολοίπων σωμάτων αλλά προσidiaζαν στις εισαγγελικές, αφού περιοριζόταν στην έρευνα του τομέα τους για έλεγχο της νομιμότητας σε αυτόν καθώς και στην στοιχειοθέτηση κατηγορητηρίων και παραπομπή των όποιων υποθέσεων στη δικαιοσύνη για τον τελικό έλεγχο και την επιβολή ποινών. Έτσι, ο τεχνοκρατικός χαρακτήρας των Αρχών, προκύπτει αρχικά στη βάση του πολύπλοκου τρόπου λειτουργίας των τομέων που καλούνται να ελέγχουν, και στη συνέχεια ενδύεται και την ιδεολογική θέση της πολιτικής ουδετερότητας και ανεξαρτησίας²⁰⁷, ως προκύπτουσας εκ της επιστημονικής φύσης τους.

Ο τεχνοκρατικός αυτός χαρακτήρας των νεοσύστατων ρυθμιστικών οργανισμών συνάδει με τη γενικότερη τάση της εποχής, έτσι όπως αυτή εκφράστηκε από το κίνημα της τεχνοκρατίας²⁰⁸, το οποίο διεκδίκησε την υποκατάσταση της υποκειμενικότητας της πολιτικής από την υποτιθέμενη

²⁰⁷ Η πολιτική ουδετερότητα δεν νοείται στις ΗΠΑ όπως γίνεται αντιληπτή στην Ευρώπη, αλλά ως αποτέλεσμα μίας κομματικής ισορροπίας μεταξύ των δύο αντιμαχόμενων μεγάλων κομμάτων (Shapiro M. (1997), "The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, 4:2, 276-291). Αυτό είναι και ένα βασικό διαχρονικό διαφοροποιό στοιχείο μεταξύ των Ανεξαρτήτων Αρχών στις δύο πλευρές του Ατλαντικού.

²⁰⁸ Akin W. E. (1977), *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement 1900-1941*, εκδ. University of California Press, Berkeley, Burris B. H. (1993), *Technocracy at Work*, εκδ. State University of New York Press, Albany, Fischer F. (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise: Critical Perspectives on the Managerial and Policy Sciences*, Sage Publications, Newbury Park CA και Allen R. (1933), *What is Technocracy?*, McGraw-Hill, New York.

αντικειμενικότητα της τεχνικής²⁰⁹. Το κίνημα αυτό, διαπνεόμενο από την ιδεολογία του τεχνολογικού ντετερμινισμού, όπως αυτή ειδικότερα εκφράστηκε και από το «Κίνημα της Αποτελεσματικότητας»²¹⁰, γεννήθηκε και αναπτύχθηκε, παράλληλα με το θεσμό των ρυθμιστικών οργανισμών, κατά την περίοδο 1860-1930, δηλαδή κατά την περίοδο ολοκλήρωσης της πρώτης και εκδήλωσης της δεύτερης Βιομηχανικής Επανάστασης, έτσι όπως αυτή εκδηλώθηκε με την εσωτερική διεύρυνση της παραγωγής, μέσω της εκμηχάνισης και του καταμερισμού της εργασίας, και την εξωτερική διεύρυνση της παραγωγής, μέσω της διαδικτύωσης των μηχανών και της εξέλιξης των δικτύων και των μέσων μεταφοράς. Υποστηρίχθηκε από την

²⁰⁹ Τύμπας Τ. (2013), "Ιστορία και ιστοριογραφία της τεχνολογίας - Μια Εισαγωγή" στο Τύμπας Τ., Μεργούπη-Σαβαΐδου Ε. (επιμ.) (2013), *Ιστορίες της τεχνολογίας του εικοστού αιώνα*, εκδ. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο, σελ. 1-40.

²¹⁰ Το Κίνημα της Αποτελεσματικότητας ("Efficiency Movement"), συγγενές και κατά πολλούς γενεσιουργό αυτού της τεχνοκρατίας, ή κατά άλλους συγγενές, γενεσιουργό ή και ταυτιζόμενο με τον ταύλορισμό, το οποίο άνησε στις αρχές του 20^{ου} αιώνα στις Ηνωμένες Πολιτείες, τη Βρετανία και άλλες βιομηχανικές χώρες και αποτέλεσε συστατικό στοιχείο της Progressive Era στις Ηνωμένες Πολιτείες, υποστήριζε ότι όλες οι πτυχές της οικονομίας, της κοινωνίας και της κυβέρνησης διαπνέονται από την σπατάλη και την αναποτελεσματικότητα, οπότε και θα ήταν καλύτερα οι ειδικοί να εντοπίσουν τα προβλήματα και να τα λύσουν. Υπό αυτό το πρίσμα, υποστηριζόταν η αναποτελεσματικότητα της πολιτικής στη διαχείριση της οικονομίας και η ανωτερότητα της επιστήμης και της τεχνοκρατίας ως προς αυτό. Οι ειδικοί θα έπρεπε να αφεθούν να εφαρμόσουν τις βέλτιστες πρακτικές σε όλους τους τομείς, προκειμένου να βελτιώσουν τη λειτουργία της οικονομίας και της κοινωνίας, οπότε και να επιφέρουν την ανάπτυξη, η οποία και ήταν το τελικό ζητούμενο. Οι προοδευτικοί μεταρρυθμιστές εν γένει, μέσα από το κίνημα της αποτελεσματικότητας και τις ηθικές του επιταγές, επιχείρησαν να εφαρμόσουν επιστημονικές αρχές και την ορθολογική επίλυση των προβλημάτων στα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά προβλήματα γενικότερα. Jordan J. M. (1994), *Machine-age Ideology: Social Engineering and American Liberalism 1911-1939*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, Haber S. (1965/1973), *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890-1920*, Chicago University Press, Chicago, Jensen R. (2001), "Democracy, Republicanism and Efficiency: The Values of American Politics, 1885-1930" στο Shafer B., Bedger A. (eds.) (2001), *Contesting Democracy: Substance and Structure in American Political History, 1775-2000*, University of Kansas Press, Kansas, σελ. 149-180 και Bruce K., Nyland C. (2001), "Scientific Management, Institutionalism, and Business Stabilization: 1903-1923", *Journal of Economic Issues*, 35:4, 955-978.

Μια ειδική εκδοχή του κινήματος αυτού, που αποτελεί και μια ιδιαίτερη πολιτική και ηθική διάστασή του, είναι και η άποψη που εκφράστηκε από τον Luis Brandeis, η οποία και απέκτησε ισχυρή επιρροή, ότι οι τεράστιες εταιρείες που προκύπτουν στα πλαίσια της βιομηχανικής επέκτασης, αποτελούν εμπόδιο στην αποτελεσματικότητα, άρα και απειλούν την ευημερία των πολιτών. Βέβαια, ο Brandeis υποστήριξε ότι το μεγάλο μέγεθος γενικότερα, τόσο στην κυβέρνηση όσο και στον ιδιωτικό τομέα, αποτελεί πρόβλημα για την ατομικότητα και ότι εγκυμονεί κινδύνους για τη δημοκρατική κοινωνία και για τις ατομικές ευκαιρίες. Υπό αυτή την έννοια, υποστηρίχθηκαν αντιμονοπωλιακές πολιτικές, που εκφράστηκαν μέσα από την ίδρυση τεχνοκρατικής φύσης ανεξάρτητων ρυθμιστικών οργανισμών. Urofsky M. I. (2009), *Louis D. Brandeis: A Life*, Pantheon books, New York, σελ. 300-326 και Fraenkel O. K. (ed.) (1965), *The Curse of Bigness: Miscellaneous Papers of Louis D. Brandeis*, Kennikat Press, Port Washington.

ανερχόμενη τάξη των μηχανικών²¹¹, ανταγωνιστικά στην τάξη των τραπεζιτών, των χρηματιστών και των επιχειρηματιών, και από το 1900 και μετά ταυτίστηκε σε μεγάλο βαθμό με το Προοδευτικό Κίνημα (Progressive Movement) στις ΗΠΑ. Η ιδεολογική ηγεμονία του τεχνολογικού ντετερμινισμού και της τεχνοκρατίας, συνδυαζόμενη με την ανάπτυξη του φορντισμού²¹² και του τευλορισμού, υιοθετήθηκε και υποστηρίχθηκε γρήγορα από το κεφάλαιο ως ιδανική ευκαιρία για κεφαλαιακή συσσώρευση, αλλά άσκησε έλξη και σε ριζοσπάστες διανοούμενους²¹³, ως τρόπος για την ηθική και υλική βελτίωσή της εργατικής τάξης, οπότε και μέσο για την χειραφέτησή της. Η διεύρυνση της παραγωγής και η διόγκωση του κεφαλαίου, καθώς και η δυναμική αλληλοσύνδεσή τους²¹⁴, κατά τη συγκεκριμένη

²¹¹ Ένα κλασικό κείμενο που αναλύει το νέο τεχνοκρατικό ιδεώδες και προσφέρει ένα ριζοσπαστικό θεωρητικό πλαίσιο για τον καθορισμό της θέσης των μηχανικών στη βιομηχανική κοινωνία είναι το Veblen T. (1921), *The Engineers and the Price System*, εκδ. B. W. Huebsch Inc., New York.

²¹² Για ανάλυση του φορντισμού βλ. παρακάτω υποσ. 287.

²¹³ Μια τέτοια περίπτωση ήταν ο Αντόνιο Γκράμσι, ο οποίος διείδε στο μοντέλο αυτό της παραγωγής τη δυνατότητα βελτίωσης των συνθηκών ζωής του εργάτη, ο οποίος όφειλε πλέον να εγκαταλείψει όλη τη προβιομηχανική του συμπεριφορά, η οποία ήταν ασύμβατη με την ομοιομορφία που απαιτούσε ο νέος τρόπος παραγωγής. Baratta G. (1991), "Ο Γκράμσι και η κριτική του αμερικανισμού", *Θέσεις*, 37.

²¹⁴ Είναι ιδιαίτερα σημαντική κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, η σχέση της διεύρυνσης της παραγωγής με τη συσσώρευση του κεφαλαίου, και ο ρόλος που παίζουν οι επιχειρηματικοί ανταγωνισμοί στην εξέλιξη του τρόπου παραγωγής, στις δυτικές κοινωνίες. Τούτο εκφράζεται χαρακτηριστικά και από το βαθμό στον οποίο αξιολογούνται τα διάφορα επιστημονικά επιτεύγματα και στον τρόπο που οι τεχνολογικές καινοτομίες αποκτούν ή δεν αποκτούν τη θέση τους στην παραγωγή. Εμβληματική περίπτωση αποτελεί η περιώνυμη "Μάχη των Ρευμάτων", όπου, κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα, εκτυλίχθηκε ένας αδυσώπητος πόλεμος επικράτησης μεταξύ των δύο γνωστών τύπων ηλεκτρικού ρεύματος στις ΗΠΑ, του συνεχούς και του εναλλασσόμενου, ο οποίος όμως δεν βασίστηκε στα όποια τεχνικά πλεονεκτήματα των διατιθέμενων προτάσεων, αλλά έλαβε ευρύτερες διαστάσεις και επεκτάθηκε στο μάρκετινγκ και τη γκρίζα διαφήμιση, καθότι τα οικονομικά συμφέροντα που υπήρχαν ήταν μεγάλα. Ο εφευρέτης του συνεχούς ρεύματος, και κάτοχος των σχετικών πατεντών, Thomas Edison προωθούσε τη χρήση του συνεχούς ρεύματος, στη βάση μικρών τοπικών εργοστασίων παραγωγής, αφού η τεχνολογία αυτή δεν επέτρεπε ακόμα τη μεταφορά του ρεύματος σε μεγάλες αποστάσεις, καθότι το παραγόμενο ρεύμα ήταν σχετικά μικρής έντασης, η ισχύς του οποίου μειωνόταν ακόμα περισσότερο καθώς το ρεύμα ταξίδευε μέσα από τα καλώδια. Ο Edison εκτός από εφευρέτης όμως, ήταν και ιδιαίτερα ικανός επιχειρηματίας, οπότε, παρά την προφανή ανωτερότητα της τεχνολογίας του εναλλασσόμενου ρεύματος, προωθούσε το συνεχές ρεύμα προκειμένου να αποκομίσει τεράστια κέρδη. Από την άλλη, ο βιομήχανος George Westinghouse, ο οποίος είχε αγοράσει τις πατέντες του Nikola Tesla για παραγωγή εναλλασσόμενου ρεύματος και είχε επενδύσει μεγάλα ποσά σε αυτή την τεχνολογία, προωθούσε την ιδέα του εναλλασσόμενου ρεύματος, το οποίο μπορούσε να μεταφερθεί σε μεγάλες αποστάσεις. Ο Tesla, όσο πρωτοποριακή και αν ήταν η εφευρέσή του, ή όσο χρήσιμη και παραγωγική για την κοινωνία και αν ήταν, έπρεπε να βρει έναν ισχυρό επενδυτή και χρηματοδότη, ο οποίος να επενδύσει σε αυτήν και να περιμένει κέρδη από αυτήν, προκειμένου να μπορέσει να προωθήσει την ιδέα του και να γίνει γενικά αποδεκτή. Έτσι η μάχη μεταξύ δύο τεχνολογιών μετεξελίχθηκε σε ενδοκαπιταλιστική μάχη του κεφαλαίου. Πίσω από τους δύο εμφανείς μαχόμενους καπιταλιστές στοιχίστηκαν αμερικανικές και ευρωπαϊκές εταιρείες, των οποίων οι μεγάλες επενδύσεις σε κάποιο τύπο ρεύματος, τις έκανε να ελπίζουν ότι, αν η χρήση του άλλου τύπου ρεύματος μειωνόταν, αυτό θα σήμαινε την επέκταση των υπαρχόντων δικτύων διανομής τους και την αύξηση του μεριδίου τους στην αγορά. Επιπλέον,

περίοδο, αποτέλεσαν τις υλικές προϋποθέσεις για να καταστεί η τεχνοκρατία κυρίαρχη ιδεολογία και ο φορντισμός κυρίαρχη μέθοδος παραγωγής, σε κοινωνίες πολύ διαφορετικές μεταξύ τους²¹⁵. Στις ΗΠΑ δε, στο αποκορύφωμα της επιρροής αυτών των ιδεών, εξελέγη πρόεδρος²¹⁶ που εξέφραζε αυτή ακριβώς την τάση²¹⁷.

Έτσι, η πρόθεση για υπεροχή της πολιτικής έναντι της οικονομίας και η επιδίωξη για πολιτική διευθέτηση της οικονομικής σφαίρας, μέσα από τη θέσμιση

δεδομένου του ισχυρού ενδιαφέροντος για το ηλεκτρικό ρεύμα, και της αναπόφευκτης προτυποποίησής του στο μέλλον, οι εταιρείες που θα είχαν πάρει θέση με τον νικητή, θα είχαν ισχυρό ρυθμιστικό πλεονέκτημα. Η μάχη πήρε μεγάλες διαστάσεις και οι δύο πλευρές χρησιμοποίησαν συνειδητά τα ΜΜΕ προκειμένου να γελοιοποιήσουν ή να δημιουργήσουν φόβο για την αντίπαλη τεχνολογία και λαϊκό έρεισμα υπέρ τους. Στα πλαίσια αυτού του πολέμου, ο Edison επεδείκνυε στους δημοσιογράφους ζωντανά ζώα να παθαίνουν ηλεκτροπληξία ενώ ο Westinghouse αποδείκνυε ότι το ρεύμα του Edison καρβονιάζει το κρέας σε 100 δευτερόλεπτα. Αποκορύφωμα της μαύρης διαφήμισης ήταν όταν ο Edison προώθησε και κατάφερε να εισάγει στην Πολιτεία τη Νέαας Υόρκης μία νέα μακάβρια εφεύρεση, την ηλεκτρική καρέκλα, η οποία σκότωνε αποδοτικά ανθρώπους και δούλευε με το ρεύμα του Tesla. Στο τέλος νικητής ήταν το εναλλασόμενο ρεύμα και ο Edison έγινε συνεταίρος του Westinghouse, ενώ ο Tesla παραμερίστηκε και τελικά εκτοπίστηκε οριστικά, όταν οι νέες του εφευρέσεις, όσο χρήσιμες και αν ήταν, δεν ενδιέφεραν εμπορικά τον Westinghouse. McNichol T. (2006), *AC/DC: The Savage Tale of the first Standards War*, εκδ. Jossey-Bass, San Francisco, Sammartino-McPherson S. (2012), *War of the Currents: Tomas Edison vs Nikola Tesla*, εκδ. Twenty-First Century Books, Breckenridge CO και Surhone L. M., Timpledon M. T., Marseken S. F. (eds.) (2010), *War of Currents: George Westinghouse, Thomas Edison, Direct Current, Electric Power, Alternating Current, Nikola Tesla*, εκδ. Betascript Publishing.

²¹⁵ Εκτός από τις δυτικές κοινωνίες, ένας συνδυασμός τευλορισμού-φορντισμού υιοθετήθηκε και στην Σοβιετική Ένωση, κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου, πράγμα που έδωσε και τη δυνατότητα να υλοποιηθούν και τα πενταετή προγράμματα της σταλινικής περιόδου. Hughes T. P. (2004), *American Genesis: A Century of Invention and Technological Enthusiasm, 1870-1970*, εκδ. University of Chicago Press, Chicago and London, σελ. 249-284 και Merkle J. A. (1980), *Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, σελ. 103-135. Βλ. επίσης σχετικά και στο Τζουλάδης Τ. (2010), *Οι Εγκαταλειμμένοι, Από τη μεγάλη ύφεση στα Γκούλαγκ: Ελπίδα και προδοσία στη Ρωσία του Στάλιν*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα, κεφ. 4.

²¹⁶ Ο Herbert Hoover (1874-1964) εκλέχθηκε πρόεδρος (1929-1933) σε μία εποχή που οι ΗΠΑ ήταν ακόμα ευημερούσες και αισιόδοξες, υπό την ιδεολογική ηγεμονία του τεχνολογικού ντετερμινισμού και της μαζικής παραγωγής. Πετυχημένος μηχανικός ορυχείων ο ίδιος, εκφράζοντας τη νέα ανερχόμενη τάξη των μηχανικών τεχνοκρατών, υποστήριξε το “Κίνημα της Αποτελεσματικότητας”. Ο Hoover ήταν ο κύριος εκφραστής της θεωρίας της αναποτελεσματικότητας της πολιτικής στη διαχείριση της οικονομίας και της ανωτερότητας της επιστήμης και της τεχνοκρατίας. Το μεγάλο κραχ του 1929, λίγους μόλις μήνες μετά την ανάληψη της προεδρίας, το οποίο σχετιζόταν σε μεγάλο βαθμό και με κρίση υπερπαραγωγής, διάλυσε τις βεβαιότητες της τεχνοκρατικής ηγεμονίας και ανέδειξε και πάλι την ανάγκη της πολιτικής. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο Hoover δεν κατάφερε να επανεκλεγεί το 1933, εν μέρει και εξ αιτίας των χειρισμών του στο θέμα της κρίσης και της αδυναμίας του να τερματίσει τη μεγάλη ύφεση της οικονομίας. Έκτοτε αποτέλεσε τον κύριο συντηρητικό πολιτικό αντίπαλο των πολιτικών του New Deal. Για τον Herbert Hoover βλ. Leuchtenburg W. E. (2009), *Herbert Hoover*, εκδ. Henry Holt and Co. New York. Σχετικά με το Κίνημα της Αποτελεσματικότητας (Efficiency Movement) και γενικότερα την επιρροή των ιδεών και πρακτικών του φορντισμού και του τευλορισμού στο προοδευτικό κίνημα της εποχής βλ. Haber S. (1964), *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era, 1890-1920*, εκδ. University of Chicago Press, Chicago and London.

²¹⁷ Τύμπας Τ. (2013), ό.π.

ρυθμιστικών οργανισμών, αντισταθμίστηκε σε μεγάλο βαθμό από την υποτιθέμενη πολιτική ουδετερότητα και τον συντηρητισμό που επέφερε ο τεχνοκρατικός προσανατολισμός τους. Οι στόχοι και οι προθέσεις των οργανισμών αυτών δεν διαπνεόταν τελικά άμεσα από ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές στοχεύσεις, μακροοικονομικές πολιτικές ή πολιτικά προγράμματα, πράγμα που θα μπορούσε να συμβάλει στον πολιτικό έλεγχο της οικονομίας, αλλά διαπερνιόταν από τεχνοκρατικές αρχές, όπως η παραγωγικότητα, η αποτελεσματικότητα και η οικονομική σταθεροποίηση, με αποτέλεσμα τον περιορισμό της εμβέλειάς τους και την συντηρητικοποίησή τους. Επιπλέον, το τεχνοκρατικό προσωπικό των οργανισμών αυτών, ήταν πιο κοντά, ιδεολογικά και πολιτισμικά, στον κόσμο της οικονομίας παρά της πολιτικής, οπότε και χρησιμοποιούσε την “ανεξαρτησία” του, εν τέλει, προς όφελος των οικονομικών ελίτ.

3.1.2. New Deal

Η δυναμική των ρυθμιστικών πολιτικών και της δημιουργίας Ανεξαρτήτων Αρχών στις ΗΠΑ πέρασε σε μία νέα φάση από τη δεκαετία του 1930. Μετά την κρίση του 1929, δημιουργήθηκαν μία σειρά από προβλήματα στην αμερικανική κοινωνία αλλά και παγκόσμια, όπως φτώχεια, ανεργία, ερήμωση περιοχών και άλλα, τα οποία αποδυνάμωσαν το τεχνοκρατικό ιδεώδες και δημιούργησαν την ανάγκη υιοθέτησης πολιτικών, οι οποίες έως τότε ήταν αδύνατο ιδεολογικά να ευδοκιμήσουν στην αμερικανική πραγματικότητα. Μέσα σε αυτό το κλίμα, προέκυψε από τη μία ένας ανανεωμένος σεβασμός προς τις αρετές της εκτελεστικής εξουσίας και από την άλλη μία διαφοροποιημένη εκτίμηση προς την τεχνογνωσία, που πλέον υπαγόταν και εξαρτιόταν από έναν υπερδημοκρατικό πρόεδρο²¹⁸. Υιοθετήθηκε μία δέσμη δημόσιων πολιτικών, οι οποίες στόχευαν στην ανακούφιση των ασθενέστερων τάξεων και των ανέργων, στην ανάκαμψη της οικονομίας και στην αναμόρφωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος της

²¹⁸ Shapiro M. (2005), ““Deliberative,”“Independent” Technocracy V. Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U.?”, *Law and Contemporary Problems*, 68:3/4, 341-356.

χώρας²¹⁹. Κύριος υπέρμαχος και εκφραστής αυτών των πολιτικών ήταν ο Franklin Roosevelt, στου οποίου την προεδρική θητεία (κυρίως κατά την περίοδο 1933-1938), προωθήθηκαν τα σχετικά προγράμματα²²⁰. Σε πρώτη φάση (1933-1934), προωθήθηκαν προγράμματα για την οικονομική σταθερότητα και τον έλεγχο των τραπεζών, για τον εξορθολογισμό των δημόσιων οικονομικών και για την αντιμετώπιση της ανεργίας, μέσω της ενδυνάμωσης των δημοσίων επενδύσεων, της απελευθέρωσης του εμπορίου και της στήριξης της βιομηχανίας και της αγροτικής οικονομίας, ενώ σε δεύτερη φάση (1935-1938), προωθήθηκαν προγράμματα για την κοινωνική προστασία ευπαθών ομάδων, για τα εργασιακά δικαιώματα, για την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος με στόχο την αναδιανομή καθώς και προγράμματα δημοσίων επενδύσεων που αποσκοπούσαν στην μείωση της ανεργίας²²¹. Οι μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν σε αυτή την περίοδο είχαν ως απώτερο σκοπό τη διάσωση του καπιταλιστικού συστήματος με την παροχή ενός πιο ορθολογικού πλαισίου λειτουργίας του. Το τραπεζικό σύστημα και το χρηματοπιστωτικό σύστημα έγιναν λιγότερο ευάλωτα και λιγότερο ανεξέλεγκτα και ο κόσμος της εργασίας απέκτησε υπόσταση και δικαιώματα²²².

Η όλη λογική του New Deal συνεχίστηκε και μεταπολεμικά, τουλάχιστον μέχρι και τη δεκαετία του 1960, με διατήρηση των περισσότερων προγραμμάτων, καθότι η περιρρέουσα ατμόσφαιρα επέτρεπε την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους και την προστασία των δικαιωμάτων, σε μια οικονομία που λειτουργούσε σε κλίμα προστατευτισμού υπό κευνσιανές πολιτικές αύξησης των κρατικών δαπανών. Η περίοδος αυτή σηματοδότησε μία νέα πολιτική συναίνεση στην Αμερική, εκφρασμένη κυρίως από το Δημοκρατικό Κόμμα, και βασισμένη στις προοπτικές για ευρεία κατανομή της ευημερίας μέσω μίας επεκτεινόμενης καπιταλιστικής

²¹⁹ Οι τρεις αυτοί στόχοι συνοψίζονται συχνά στη φράση “3 Rs”, που σημαίνει “Relief – Recovery – Reform”.

²²⁰ Συνηθίζεται η ομαδοποίηση των προγραμμάτων σε “Πρώτο New Deal”, κατά την περίοδο 1933-1934, και σε “Δεύτερο New Deal”, κατά την περίοδο 1935-1938, το οποίο θεωρείται πιο φιλελεύθερο και πιο αμφιλεγόμενο.

²²¹ Curti M., Shryock R.H., Cochran T. H., Harrington F. H. (1950), ό.π., σελ. 521-547 και Hicks J.D. (1941/1945), ό.π., σελ. 647-700.

²²² Clements P. (2008), *Prosperity, Depression and the New Deal: The USA 1890–1954*, 4th ed., εκδ. Hodder Education, London, σελ. 108.

οικονομίας²²³. Έτσι διογκώθηκε το μέγεθος και ο ρόλος του κράτους στη λειτουργία της οικονομίας, και επεκτάθηκε σε πλήθος άλλων δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την κοινωνική και εργασιακή ζωή. Ο εμπειριοκρατικός τρόπος ανάπτυξης του ρυθμιστικού κράτους συνεχίστηκε σε όλη αυτή την περίοδο. Τα κοινωνικά αιτήματα και διεκδικήσεις της περιόδου καθορίζουν και τις ανάγκες οι οποίες καλούνται να καλυφθούν μέσα από νεοσύστατους ρυθμιστικούς οργανισμούς. Μέσα στο νέο αυτό κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο, προκύπτουν κάποιοι οργανισμοί οι οποίοι συνεχίζουν την παράδοση των Ανεξαρτήτων Αρχών, αλλά με άλλους πλέον στόχους. Τώρα δεν δημιουργούνται ρυθμιστικές της αγοράς αρχές, αλλά κυρίως αρχές που προστατεύουν και ρυθμίζουν δικαιώματα, κυρίως κοινωνικά και εργασιακά. Πλέον, η γενική ριζοσπαστικοποίηση και η όξυνση των κοινωνικών αιτημάτων, οδηγεί τους ρυθμιστικούς οργανισμούς σε διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους και του πεδίου δράσης τους στον κοινωνικό και εργασιακό χώρο.

Η κρατική ρύθμιση, κατά την περίοδο του New Deal, εξακολουθεί να αιτιολογείται στη βάση του δημοσίου συμφέροντος, αλλά πλέον υποστηρίζεται από τις νέες κενσιανές αντιλήψεις στα οικονομικά. Ο Franklin Roosevelt πίστευε ότι, η δυνατότητα παραγωγής πλούτου, που είναι απαραίτητη για την κοινωνική ευημερία, παρέχεται από το κράτος, μαζί με την κοινωνική ευθύνη για παροχή δημόσιας υπηρεσίας, στις επιχειρήσεις εκείνες και τα συνδικάτα που κρίνονται ότι την εξυπηρετούν. Με αυτή τη λογική, οι ρυθμιστικοί οργανισμοί είναι επιφορτισμένοι με την εποπτεία πραγμάτωσης της κοινωνικής αυτής ευθύνης, δηλαδή με την εποπτεία της δημόσιας υπηρεσίας. Επιπλέον, υποστήριζε ότι η κοινωνία δομείται στη βάση πολλαπλών συμφερόντων και ενδιαφερόντων, πέρα από τα οικονομικά, όπως στρατιωτικά, θρησκευτικά και άλλα, τα οποία δεν είναι κατά βάση συντρέχοντα με αυτά, οπότε και ο κράτος οφείλει να τα συμβιβάζει όλα μεταξύ τους. Η κυβέρνηση έχει συμφιλιωτικό χαρακτήρα σε αυτό τον ανταγωνισμό των διαφόρων μελημάτων, οπότε η ρύθμιση είναι ένα εργαλείο του κράτους που εναρμονίζει τον πλούτο με άλλους σκοπούς. Ο Πρόεδρος λειτουργεί, στα πλαίσια της κοινωνίας, ως επόπτης της κοινής διαβίωσης και ως φροντιστής της δημόσιας

²²³ Morgan I.W. (1994), *Beyond the Liberal Consensus: Political History of the United States Since 1965*, εκδ. C. Hurst & Co Publishers, London, σελ. 12.

ευημερίας, άρα είναι ο εγγυητής του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο δύναται να πραγματοποιήσει και μέσω ρυθμιστικών οργανισμών²²⁴.

Οι κύριοι οργανισμοί, με κάποιο βαθμό ανεξαρτησίας και ρυθμιστικές αρμοδιότητες, που δημιουργήθηκαν κατά την περίοδο του New Deal, τη δεκαετία του 1930, ήταν η Αρχή Εθνικής Ανασυγκρότησης (National Recovery Administration - NRA), το 1933, η οποία είχε ως στόχο να εξαλείψει τον εξοντωτικό ανταγωνισμό μέσω της συνεννόησης των κοινωνικών εταίρων και του ορισμού δίκαιων πρακτικών και τιμών των προϊόντων καθώς και ελάχιστων ορών εργασίας και ημερομισθίων, η Ομοσπονδιακή Αρχή Ασφάλισης Καταθέσεων (Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC), το 1933, ως ένας μόνιμος μηχανισμός ασφάλισης ελαχίστων ποσών καταθέσεων, η Αρχή Γεωργικής Προσαρμογής (Agricultural Adjustment Administration- AAA), το 1933, με αρμοδιότητα την επίβλεψη της διανομής των αγροτικών επιδοτήσεων και την αύξηση των τιμών των αγροτικών προϊόντων μέσω τεχνικών ελλείψεων, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (Securities and Exchange Commission - SEC), το 1934, που συστάθηκε προκειμένου να αποτρέψει μια νέα κατάρρευση του Χρηματιστηρίου, η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Στέγασης (Federal Housing Administration - FHA), το 1934, η οποία έκανε προσιτή τη στέγαση στο μέσο αμερικανό μέσω της ασφάλισης των ενυπόθηκων στεγαστικών δανείων, το Εθνικό Συμβούλιο Εργασιακών Σχέσεων (National Labor Relations Board - NLRB), το 1935, που επιφορτίστηκε με την προστασία των εργασιακών σχέσεων και τον έλεγχο της συνδικαλιστικής δράσης, η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Επικοινωνιών (Federal Communications Commission - FCC), το 1934, με αντικείμενο τη ρύθμιση των διαπολιτειακών και διεθνών επικοινωνιών, η Υπηρεσία Στέγασης των Ηνωμένων Πολιτειών (United States Housing Authority - USHA), το 1937, η οποία δημιουργήθηκε με σκοπό την υλοποίηση δημόσιων προγραμμάτων στέγασης των αδύναμων κοινωνικών ομάδων, η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (Civil Aeronautics Authority - CAA), το 1938, η οποία διασπάστηκε το 1940 σε Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (Civil Aeronautics Administration - CAA), με αρμοδιότητα τη ρύθμιση της εναέριας κυκλοφορίας και ασφάλειας, και σε Επιτροπή Πολιτικής Αεροπορίας

²²⁴ Wittergreen J. A. (1989), "The Regulatory Policy of the New Deal" στο Eden R. (ed.) (1989), *The New Deal and Its Legacy: Critique and Reappraisal*, εκδ. Greenwood Press, New York, σελ. 199-214.

(Civil Aeronautics Board - CAB), με αρμοδιότητα την οικονομική ρύθμιση των εταιρειών και την διερεύνηση ατυχημάτων, και άλλες.

Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και οι Αρχές που γεννήθηκαν αυτή την περίοδο και που εν πρώτοις ρυθμίζουν αγορές, δημιουργήθηκαν στη βάση της προάσπισης και εδραίωσης δικαιωμάτων. Παράδειγμα είναι η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών η οποία στους σκοπούς της λειτουργίας της, στον ιδρυτικό της Νόμο, περιλαμβάνει τη “διάθεση σε όλους τους ανθρώπους των Ηνωμένων Πολιτειών, χωρίς διακρίσεις με βάση τη φυλή, το χρώμα, τη θρησκεία, την εθνική προέλευση ή το φύλο, ταχεία, αποτελεσματικής, εθνικής εμβέλειας και σε παγκόσμιο επίπεδο καλωδιακής και ραδιοφωνικής υπηρεσίας επικοινωνίας, με επαρκείς εγκαταστάσεις και σε λογικές χρεώσεις”²²⁵. Άλλες σημαντικές Αρχές που δημιουργήθηκαν υπό το πνεύμα του New Deal, κατά την περίοδο μετά τον πόλεμο είναι η Επιτροπή για την Ισότητα των Ευκαιριών στην Εργασία (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC), το 1964, η Αρχή Προστασίας του Περιβάλλοντος (Environmental Protection Agency - EPA), το 1970, η Επιτροπή Επαγγελματικής Ασφάλειας και Υγιεινής (Occupational Safety and Health Administration – OSHA), το 1971, η Επιτροπή Ασφάλειας Καταναλωτικών Προϊόντων (Consumer Product Safety Commission – CPSC), το 1972, η Επιτροπή Προθεσμιακών Συναλλαγών (Commodity Futures Trade Commission – CFTC), το 1974, η Ρυθμιστική Επιτροπή Πυρηνικής Ενέργειας (Nuclear Regulatory Commission – NRC,) η Επιτροπή Διεθνούς Εμπορίου (International Trade Commission - ITC) και η Ομοσπονδιακή Εκλογική Επιτροπή (Federal Elections Commission - FEC), το 1975. Είναι εμφανές ότι τα δικαιώματα τα οποία έρχονται να διασφαλίσουν οι νεοσύστατες αυτές Αρχές, κατά την περίοδο αυτή, είναι κυρίως δικαιώματα δεύτερης γενιάς, δηλαδή κοινωνικά δικαιώματα που απορρέουν από μία εκσυγχρονισμένη αντίληψη περί κρατικής παρέμβασης, με βάση την οποία η πολιτική κοινωνία καλεί το κράτος να διευρύνει την σφαίρα δράσης του, έτσι ώστε να εξασφαλίζονται οι εμπράγματα προϋποθέσεις όλων των δικαιωμάτων πρώτης γενιάς, δηλαδή των βασικών φυσικών, ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Το κοινωνικό κράτος είναι το επιστέγασμα όλης αυτής της τάσης, που έχει ως στόχο την κοινωνική αναδιανομή η οποία θα επιφέρει και τη

²²⁵ Για το Νόμο που συνέστησε την Ομοσπονδιακή Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (The Communications Act) βλ. <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/151>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

βελτίωση των όρων και των προϋποθέσεων συμμετοχής των ατόμων στην πολιτική κοινωνία.

Η συμφωνία (deal) που έγινε με την κοινωνία, αρχικά από τον Franklin Roosevelt, και η οποία σε μεγάλο βαθμό εξέφρασε την ευρεία μεταπολεμική συναίνεση, αφορούσε σε ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης, το οποίο βασιζόταν σε μεγαλύτερο βαθμό στο κράτος, το οποίο πλέον διεύρυνε τις αρμοδιότητές του και ανέπτυξε ιδιαίτερες μέριμνες για τα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα. Σε αυτό συνέδραμε, εκτός από τον κοινωνικό ριζοσπαστισμό, και η οικονομική επιστήμη, η οποία, ακολουθώντας τις απαιτήσεις των καιρών, πλέον αντιλαμβάνονταν τις αδυναμίες του ανεξέλεγκτου ανταγωνισμού, διαπίστωνε την ύπαρξη ανεπιθύμητων κρίσεων στην ελεύθερη αγορά, και στρέφονταν προς λύσεις που επέκτειναν τις δημόσιες δαπάνες και τον κρατικό παρεμβατισμό, ως μέσα αντιμετώπισης των κρίσεων αυτών. Έτσι, οι ρυθμιστικοί οργανισμοί διήγαγαν ένα νέο κύκλο ζωής, ο οποίος βασίστηκε στο ίδιο εμπειριοκρατικό πραγματιστικό μοντέλο ανάπτυξης αλλά ενδυνάμωσε περαιτέρω το ρόλο και διεύρυνε τις αρμοδιότητές τους. Επιπλέον, η τεχνοκρατική ειδημοσύνη αντισταθμίστηκε από την πολιτική βούληση και οι οικονομικοί στόχοι αντισταθμίστηκαν από τα κοινωνικά ζητούμενα. Η ρύθμιση αποτελούσε πλέον απαραίτητο και αναγκαίο στοιχείο κρατικής παρέμβασης, προκειμένου ο καπιταλισμός να μπορεί να λειτουργεί απρόσκοπτα και αποδοτικά, παρά τις όποιες ατέλειες ή κρίσεις τις αγοράς.

3.1.3. Απορρύθμιση

Η μεταπολεμική διακομματική συναίνεση γύρω από τις κεϋνσιανές πολιτικές και την κρατική ρυθμιστική παρέμβαση συνεχίστηκε μέχρι τη δεκαετία του 1970 στις ΗΠΑ. Τότε είναι που άρχισε να δημιουργείται μία μεταστροφή, η οποία θα οδηγούσε σε μία νέα συναίνεση, νεοφιλελεύθερου τύπου πλέον, με βασικό σκοπό την απελευθέρωση των αγορών από το κράτος. Σε αυτή τη διαδικασία, η ρύθμιση, αν δεν μετασηματιστεί έτσι που να ενσωματωθεί στο κυρίαρχο ιδεολόγημα, θα αποτελέσει συχνά εμπόδιο. Από τη δεκαετία του 1970 και μετά, αλλά κυρίως από

την θητεία του Προέδρου Ronald Reagan²²⁶, προκύπτει ένα μεγάλο κύμα ιδιωτικοποιήσεων και αναμόρφωσης του ρυθμιστικού κράτους, που ονομάστηκε “κανονιστική μεταρρύθμιση” (regulatory reform)²²⁷, ή “απορρύθμιση” (deregulation). Οι δύο προεδρικές θητείες του Reagan (1981-1989), κύριου εκφραστή της συντηρητικής Νέας Δεξιάς, χαρακτηρίστηκαν από έντονο λαϊκισμό και αντικομμουνισμό, σύγκρουση με τα συνδικάτα²²⁸, μείωση της φορολογίας, απελευθέρωση των αγορών και απομείωση του κράτους, κατά τα πρότυπα της διακυβέρνησης της πολιτείας της Καλιφόρνιας²²⁹, στην οποία είχε υπάρξει κυβερνήτης (1967-1975). Ο Reagan εξάλλου έδωσε το στίγμα της πολιτικής του ήδη από την πρώτη ομιλία του ως Πρόεδρος των ΗΠΑ, όταν είπε ότι “στην παρούσα κρίση η κυβέρνηση δεν είναι η λύση στα προβλήματά μας, η κυβέρνηση είναι το πρόβλημα”²³⁰.

²²⁶ Για βιογραφίες του Ronald Reagan βλ. Benson M. (2004), *Ronald Reagan (Presidential Leaders)*, εκδ. Lerner Publications Company, Minneapolis και Hayward S. F. (2010), *The Age of Reagan: The Conservative Counterrevolution, 1980-1989*, εκδ. Three Rivers Press, New York. Επίσης βλ. την αυτοβιογραφία του Reagan R. (1990), *An American Life/ Ronald Reagan*, εκδ. Simon and Schuster, New York, καθώς και το Johnson H. (1991), *Sleepwalking through History: America in the Reagan Years*, εκδ. W. W. Norton, New York. Για μια κριτική αποτίμηση βλ. Kleinknecht W. (2009), *The Man Who Sold the World, Ronald Reagan and the Betrayal of Main Street America*, εκδ. Nation Books, New York.

²²⁷ Ο όρος “Regulatory Reform” είναι ένας όρος που χρησιμοποιήθηκε κυρίως από τον ΟΟΣΑ, έναν οργανισμό που πρωτοστάτησε, με προτάσεις και υποδείξεις του προς τις κυβερνήσεις, στην μεταστροφή αυτή, και εκφράζει τη μεταρρυθμιστική τάση για αλλαγή του ρυθμιστικού πλαισίου της αγοράς. Η μετάφραση του όρου στα ελληνικά, ως “κανονιστική μεταρρύθμιση”, είναι αρκετά αποδεκτή αν και σχετικά ατυχής.

²²⁸ Εμβληματική είναι η περίπτωση της σύγκρουσής του με τους ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας, αμέσως μετά την ανάληψη της προεδρίας. Το καλοκαίρι του 1981, το συνδικάτο των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας (PATCO), κατέβηκε σε απεργία. Ο Reagan, χρησιμοποιώντας έναν έως τότε ανενεργό νόμο του 1949 (Taft-Hartley Act), επικαλέστηκε κατάσταση εκτάκτου ανάγκης, προκειμένου να απαγορεύσει στα συνδικάτα των δημοσίων υπαλλήλων να απεργήσουν, και με βάση αυτή την απαγόρευση απαίτησε από τους ελεγκτές να επανέλθουν στην εργασία τους εντός 48 ωρών, ειδάλλως θα θεωρούνταν απολυμένοι. Επειδή οι περισσότεροι δεν επέστρεψαν, στις 5 Αυγούστου 1981, απέλυσε απευθείας και μονομιάς 11345 ελεγκτές, από τους 17500 συνολικά, και χρησιμοποίησε εποπτικές αρχές και στρατιωτικούς ελεγκτές για να λειτουργήσουν οι αερογραμμές έως ότου νέοι ελεγκτές προσληφθούν και εκπαιδευτούν. “Η απόλυση των εργαζομένων έδειξε όχι μόνο τη σαφή αποφασιστικότητα του προέδρου να αναλάβει τον έλεγχο της γραφειοκρατίας, αλλά έστειλε ένα σαφές μήνυμα προς τον ιδιωτικό τομέα ότι δεν χρειάζεται πλέον να φοβάται τα συνδικάτα” (Schultz D. A. (2004), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, εκδ. Infobase Publishing, New York, σελ. 359). Northrup H. R. (1984), “The Rise and Demise of PATCO”, *Industrial and Labor Relations Review*, 37:2, 167-184.

²²⁹ Davis M. (1986), *Prisoners of the American Dream, Politics and Economy in the History of the US Working Class*, εκδ. Verso, London, σελ. 158-162.

²³⁰ Murray R.K., Blessing T.H. (1994), *Greatness in the White House: Rating the Presidents – From George Washington Through Ronald Reagan*, 2nd ed., εκδ. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, σελ. 80.

Βασικό επιχείρημα της νεοφιλελεύθερης οπτικής της απορρυθμισμού είναι ότι λιγότερη και απλούστερη ρύθμιση θα οδηγήσει σε αύξηση της αποτελεσματικότητας, της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας, οπότε και σε μείωση των τιμών. Η λογική αυτή εδράζεται στην γενικότερη έμφαση που δίνεται στις ατομικές ελευθερίες, στην ελευθερία της οικονομικής δράσης και τον ελεύθερο ανταγωνισμό, ενώ ταυτόχρονα η Κεϋνσιανή Σχολή αποδυναμώνεται. Τούτο συμβαίνει την εποχή που παρουσιάζεται μία ακόμα καπιταλιστική κρίση, με μειωμένη ζήτηση και στασιμοπληθωρισμό, ενώ η κρίση του 1929 είναι μακρινό παρελθόν και το κεφάλαιο ασφυκτιά στα πλαίσια του προστατευτικού κράτους πρόνοιας²³¹. Σε αυτή τη φάση, οι περισσότεροι οικονομολόγοι²³² ταυτίζονται με τις απαιτήσεις της κυρίαρχης τάξης και θεωρητικοποιούν τις επιδιώξεις της, αναλύοντας το πρόβλημα και εξηγώντας την κρίση με τέτοιο τρόπο που δίνουν το απαραίτητο επιστημονικό άλλοθι και την ηθική πλατφόρμα για την απελευθέρωση των αγορών και τη μείωση του κράτους²³³. Σημαντική θεωρητική συνεισφορά είχε και η θεωρία του Stigler περί “ρυθμιστικής άλωσης”, η οποία διαχύθηκε ευρέως αυτή την περίοδο και έδωσε σημαντική ώθηση στις πολιτικές απορρυθμίσεις²³⁴. Η Σχολή της Ρύθμισης του Σικάγο, η οποία από τη δεκαετία του 1970 είχε αποκτήσει μεγάλη αναγνώριση και επιρροή, αποτέλεσε στη δεκαετία του 1980 την επιστημονική εμπροσθοφυλακή της αναμόρφωσης του ρυθμιστικού κράτους.

²³¹ Το μεταπολεμικό μοντέλο του κράτους πρόνοιας, και η συναίνεση πάνω στην οποία αυτό βασίστηκε, έθετε όρια στην ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα τόσο μέσω των ρυθμιστικών παρεμβάσεων υπέρ των εργαζομένων και των καταναλωτών όσο και μέσω της έντονης δραστηριότητας του κράτους σε τομείς όπως η υγεία και η παιδεία. Η ανάγκη διαρκούς κεφαλαιακής συσσώρευσης απαιτούσε την περαιτέρω επέκταση του κεφαλαίου χωρίς περιορισμούς και ρυθμιστικές δεσμεύσεις.

²³² Η κυρίαρχη οικονομική σκέψη της εποχής στρεφόταν γύρω από τα νεοκλασικά οικονομικά, ενώ η ανερχόμενη θεωρία του μονεταρισμού, που βασίστηκε σε αυτά, έγινε ο κύριος μοχλός προώθησης του νεοφιλελεύθερου μοντέλου. Από τη δεκαετία του 1970 και μετά, το μεγαλύτερο μέρος της κοινότητας των οικονομολόγων στράφηκε προς αυτή την κατεύθυνση, χωρίς να πάψουν φυσικά να υπάρχουν και οι διαφορετικές φωνές, οι οποίες όμως πλέον σταδιακά περιθωριοποιούνταν.

²³³ Ο Friedrich August von Hayek, από τους βασικούς θεωρητικούς που στήριξαν αυτό το σύστημα πεποιθήσεων, είχε προβλέψει από νωρίς ότι το κλειδί για την επικράτηση επί του σοσιαλισμού, του κρατικού σχεδιασμού και του κευνσιανού παρεμβατισμού, θα είναι η μάχη των ιδεών, και ότι θα χρειαζόταν πιθανώς μια γενιά για να κερδηθεί αυτή η μάχη. Η Ομάδα Μον Πελερέν και τα “αφειδώς χρηματοδοτούμενα think tanks” που αποτέλεσαν παρακλάδια της, δραστηριοποιήθηκαν σημαντικά σε αυτή την κατεύθυνση, και σε όσο περίπου χρονικό διάστημα είχε προβλέψει, κατάφεραν να βγάλουν τις ιδέες αυτές από το περιθώριο και να τις επιβάλουν στο συλλογικό ασυνείδητο ως γενικότερα αποδεκτές. Χάρβει Ν. (2007), ό.π., σελ. 48.

²³⁴ Campbel G. W. (1986), “Foreword” στο Leube K. R., Gale Moore T. (eds.) (1986), *The Essence of Stigler*, εκδ. Hoover Press Publication, Stanford CA, σελ. x και Skousen M. (2000/2014), *Economic Logic*, 4th ed., εκδ. Capital Press, Washington, σελ. 557.

Σημαντική προσπάθεια στην κατεύθυνση υλοποίησης αυτής της νέας συναίνεσης είχε ήδη ξεκινήσει από τη δεκαετία του 1970. Η πρώτη προσπάθεια για απελευθέρωση και απορρύθμιση κάποιας αγοράς στις ΗΠΑ, έγινε επί προεδρίας Νίξον (1969-1974), το 1971, και αφορούσε στις μεταφορές, και ειδικότερα στις σιδηροδρομικές και τις οδικές μεταφορές. Οι δημιουργοί αυτής της νομοθεσίας επεδίωξαν να καλλιεργήσουν την υποστήριξη των αγοραστών των υπηρεσιών αυτών, των ενώσεων καταναλωτών, των οικονομολόγων και των ηγετών των περιβαλλοντικών οργανώσεων²³⁵. Έτσι, η νομοθεσία θεωρήθηκε αποτέλεσμα της πίεσης από την “κοινωνία πολιτών”²³⁶ ή και της συνεργασίας με αυτήν, ένα μοντέλο που καλλιεργήθηκε σημαντικά και σε πολλές παρόμοιες περιπτώσεις. Οι ευρύτερες συναινέσεις που συχνά είχαν οι πολιτικές παρεμβάσεις απορρύθμισης αγορών ήταν σε μεγάλο βαθμό κατασκευασμένες μέσα από την προπαγάνδα ή και τις συνδιαλλαγές μεταξύ των οικονομικών συμφερόντων και των διαμορφωτών της κοινής γνώμης²³⁷. Πολλές φορές, συγχέονται τα όρια μεταξύ ακαδημαϊκής, επιστημονικής, πολιτικής, ακτιβιστικής και επιχειρηματικής δράσης και οι ρόλοι εμπλέκονται²³⁸. Όταν ο Gerald Ford ανέλαβε την Προεδρία (1974-1977), μέσα από

²³⁵ Rose M. H., Seely B. E., Barrett P. F. (2006), *The Best Transportation System in the World: Railroads, Trucks, Airlines, and the American Public Policy in the Twentieth Century*, εκδ. The Ohio State University Press, Ohio, σελ. 154-156.

²³⁶ Για ανάλυση της "κοινωνίας πολιτών" βλ. παρακάτω υποσ. 312.

²³⁷ Χάρβει Ν. (2007), ό.π., σελ. 46-49.

²³⁸ Χαρακτηριστική περίπτωση είναι ο καθηγητής Alfred Kahn, ο οποίος ενώ δημοσίευε επιστημονικές εργασίες που στηριζόταν στη θεωρία του οριακού κόστους και υποστήριζαν την απορρύθμιση των αγορών, ταυτόχρονα ήταν Πρόεδρος της Αρχής Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας της Πολιτείας της Νέας Υόρκης (New York State Public Service Commission) και στη συνέχεια της Επιτροπής Πολιτικής Αεροπορίας (Civil Aeronautics Board - CAB), όπου και πρωτοστάτησε, από το 1977, στην απορρύθμιση της αγοράς αεροπορικών εμπορικών ναύλων σε τέτοιο βαθμό που η Επιτροπή καταργήθηκε ως μη απαραίτητη, το 1985. Ο Alfred Kahn έχει γράψει ένα από τα πιο γνωστά και ευρέως διδασκόμενα εγχειρίδια για τη ρύθμιση, στο οποίο εξηγεί και την θέση του ότι “η ετυμηγορία της μεγάλης πλειοψηφίας των οικονομολόγων, πιστεύω θα είναι, ότι η απορρύθμιση ήταν μία επιτυχία [...] ακόμα και ο ατελής ανταγωνισμός είναι προτιμότερος από τη ρύθμιση [...] το μικτό σύστημα μπορεί να είναι χειρότερο από τους δύο πιθανούς κόσμους” (Kahn A. E. (1988), *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, εκδ. MIT Press, Cambridge Massachusetts, σελ. xxiii).

Ακόμα πιο εμβληματική περίπτωση είναι αυτή του Milton Friedman, ο οποίος υπήρξε ένας από τους βασικούς θεωρητικούς εκφραστές της μονεταριστικής αντίληψης της οικονομίας, από το Πανεπιστήμιο του Σικάγο, και ταυτόχρονα διατέλεσε οικονομικός σύμβουλος του υποψηφίου των Ρεπουμπλικάνων για την προεδρία το 1964 Μπάρι Γκόλντγουότερ, καθώς και των μετέπειτα προέδρων Ρίτσαρντ Νίξον και Ρόναλντ Ρέγκαν. Επίσης, μετά την ανατροπή της κυβέρνησης του Σαλβατόρ Αλιέντε το 1973 στη Χιλή με στρατιωτικό πραξικόπημα, έγινε σύμβουλος του Στρατηγού Πινοσέτ, ο οποίος προώθησε ένα δυναμικό πρόγραμμα ακραίας λιτότητας και προώθησης των νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων περί ιδιωτικοποιήσεων και απομείωσης του κράτους, με τη βοήθεια του κατασταλτικού μηχανισμού του κράτους. Τουσέν Ε. (2012), ό.π., σελ. 55-56.

συμμαχίες συμφερόντων, εξασφάλισε την έγκριση της πρώτης σημαντικής νομοθετικής πρωτοβουλίας στην κατεύθυνση της απορρύθμισης της αγοράς των μεταφορών, το 1976, με το Νόμο για την “κανονιστική μεταρρύθμιση και την αναζωογόνηση των σιδηροδρόμων” (Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act).

Ακολούθως, ο Πρόεδρος Jimmy Carter (1977-1981), συνέχισε και εμβάθυνε αυτή την προσπάθεια μέσα από σχετικούς νόμους που πέρασε, με τη συνεργασία του Κογκρέσου και των ηγετών της “κοινωνίας πολιτών”²³⁹. Με αυτούς τους νόμους άλλαξε ριζικά το νομοθετικό και εννοιολογικό πλαίσιο και τα κανονιστικά συστήματα που είχαν διαμορφωθεί από τις αρχές του αιώνα στην αγορά των μεταφορών στις ΗΠΑ. Στην ουσία η απορρύθμιση επετεύχθη μέσω θεσμοθέτησης νέων ρυθμίσεων. Η κύρια λογική των νόμων αυτών ήταν να προωθήσουν τον ανταγωνισμό μέσω της μείωσης των εμποδίων εισόδου στην αγορά μεταφορών (barriers to entry) και μέσω της προώθησης πιο ανεξάρτητης ανταγωνιστικής τιμολόγησης από τους παρόχους, αλλά το πρακτικό αποτέλεσμα ήταν να ανοίξουν νέες ζώνες απεριόριστης ελευθερίας της αγοράς στα ισχυρά εταιρικά συμφέροντα. Η σημαντική αυτή μεταρρύθμιση του ρυθμιστικού μοντέλου επεβλήθη στο ιδεολογικό επίπεδο γιατί παρουσιάστηκε ως μία από τις πολλές απαντήσεις στο χρόνιο στασιμοπληθωρισμό που επικρατούσε στις ΗΠΑ καθ’ όλη τη δεκαετία του 1970²⁴⁰. Όμως, «η αγορά, που παρουσιαζόταν ιδεολογικά ως ο τρόπος για την καλλιέργεια του ανταγωνισμού και της καινοτομίας, έγινε τελικά το όχημα για τη σταθεροποίηση της μονοπωλιακής ισχύος»²⁴¹. Η απορρύθμιση των μεταφορών συνεχίστηκε επί προεδρίας Ronald Reagan (1981-1989)²⁴², ο οποίος και έκανε την γενικότερη απελευθέρωση των αγορών βασική ιδεολογική του θέση, υιοθετώντας το μονεταρισμό και ταυτιζόμενος απόλυτα με το νεοφιλελεύθερο σύστημα πεποιθήσεων²⁴³. Παρόμοιες μεταρρυθμίσεις με την αγορά μεταφορών, έγιναν την

²³⁹ Σχετικοί Νόμοι είναι οι: Airline Deregulation Act, το 1978, Staggers Rail Act, το 1980 και Motor Carrier Act, επίσης το 1980.

²⁴⁰ Χάρβεϊ Ν. (2007), ό.π., σελ. 49.

²⁴¹ Ό.π., σελ. 53.

²⁴² Σχετικοί Νόμοι είναι οι: Bus Regulatory Reform Act, το 1982, Ocean Shipping Act, το 1984 και Surface Freight Forwarder Deregulation Act, το 1986.

²⁴³ Η γενικότερη στροφή προς το νεοφιλελευθερισμό, που παρατηρείται σε αυτή την περίοδο, δεν άπτεται μόνο της υιοθέτησης του μονεταρισμού στο οικονομικό επίπεδο, αλλά σχετίζεται και με

ίδια περίοδο, καθώς επίσης και κατά τη δεκαετία του 1990, και σε αγορές όπως η ενέργεια²⁴⁴, οι τηλεπικοινωνίες²⁴⁵ και ο χρηματοοικονομικός τομέας²⁴⁶.

Η γενικότερη αυτή πολιτική της κυβέρνησης Reagan δεν είχε όμως πάντα αρωγό τις Ανεξάρτητες Αρχές. Ήταν πολλές οι περιπτώσεις που λόγω της μακρόχρονα εδραιωμένης παράδοσης τους, οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν συναινούσαν στους νέους στόχους ούτε στις επιλεγόμενες πολιτικές. Όταν αυτές δεν ακολουθούσαν τις γενικότερες πολιτικές επιλογές του νεοφιλελεύθερου μοντέλου, αποτελούσαν πρόβλημα και επιδιωκόταν να ελεγχθούν πολιτικά. Τούτο επιχειρήθηκε δια του ορισμού ή και της αντικατάστασης των επικεφαλής τους ή με την έκδοση δεσμευτικών εκτελεστικών διαταγών προς αυτές. Το νομικό επιχείρημα που δικαιολογούσε αυτές τις πολιτικές επιλογές ήταν η ανάγκη αυστηρής διάκρισης των εξουσιών και καλύτερου συντονισμού και ελέγχου τους από τον Πρόεδρο²⁴⁷. Γενικότερα, όπου δεν επιτεύχθηκε ο νέος προσανατολισμός, δρομολογήθηκε η υπονόμηση ή η απαξίωση των Αρχών, προβάλλοντας εν τέλει το επιχείρημα ότι αυτές δεν έχουν λόγο ύπαρξης²⁴⁸.

3.2. Ευρώπη

Η Ευρώπη παρουσίασε, σε μεγάλο βαθμό, έναν μιμητισμό, στον τρόπο ανάπτυξης των ρυθμιστικών Αρχών, αν και ακολούθησε με πολλά χρόνια

εκτυλισσόμενες κυβερνητικές πολιτικές σε πολλούς άλλους τομείς, όπως η αποδόμηση του κράτους πρόνοιας και η αποδυνάμωση των συνδικάτων.

²⁴⁴ Όσον αφορά στο πετρέλαιο και στο φυσικό αέριο, σχετικοί Νόμοι είναι οι: Emergency Petroleum Allocation Act, του 1973, Emergency Natural Gas Act, του 1977, National Gas Policy Act, του 1977 και Natural Gas Wellhead Decontrol Act, του 1989. Σχετικά με την ηλεκτρική ενέργεια, ο κύριος Νόμος είναι ο Energy Policy Act, του 1992.

²⁴⁵ Ο σχετικός Νόμος είναι ο Telecommunications Act του 1996.

²⁴⁶ Κύριοι Νόμοι ως προς την απορρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα είναι οι: Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act, του 1980, Garn–St Germain Depository Institutions Act, του 1982, καθώς και ο Gramm–Leach–Bliley Act, του 1999.

²⁴⁷ Swire P. P. (1985), "Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch", *The Yale Law Review*, 94:7, 1766-1786.

²⁴⁸ Σπανού Κ. (2008), "Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος" στο Κοντιάδης Ξ.Ι., Ανθόπουλος Χ. Θ. (επιμ.) (2008), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου – εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 215-256 και ειδικότερα σελ. 242.

καθυστέρηση, την αμερικανική περίπτωση. Σε γενικές γραμμές, η εξέλιξη του ρυθμιστικού κράτους, είχε και εδώ έναν εμπειρικό τρόπο προσέγγισης και η δημιουργία Αρχών γινόταν κατά περίπτωση. Η μεγάλη άνοδος του ρυθμιστικού φαινομένου έγινε κυρίως από τη δεκαετία του 1980 και μετά και δεν είναι άσχετη με τη δεξιά στροφή που συντελέστηκε αυτή την περίοδο στην Ευρώπη, ούτε με την επέκταση και διείσδυση του αγγλοσαξονικού νεοφιλελευθερισμού στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης. Βέβαια, υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις, τόσο ως προς τη φύση των Αρχών όσο και ως προς τους σκοπούς τους, ανάμεσα στην αμερικανική και την ευρωπαϊκή περίπτωση, αλλά και ομοιότητες, με βασικότερη ότι, και στις δύο περιπτώσεις, οι ρυθμιστικές αρχές χρησιμοποιήθηκαν για την διαμόρφωση και εμπέδωση μίας ενιαίας εσωτερικής αγοράς²⁴⁹. Από την άλλη, η βασική διαφορά είναι ότι η ρύθμιση στην Ευρώπη συνδέθηκε σε μεγάλο βαθμό με τις ιδιωτικοποιήσεις κρατικών επιχειρήσεων και την απελευθέρωση διαφόρων αγορών που λειτουργούσαν ως τότε ως κρατικά μονοπώλια. Στην Ευρώπη η ρύθμιση ήταν το όχημα για την απελευθέρωση των αγορών ενώ στις ΗΠΑ, τουλάχιστον έως τη δεκαετία του 1970, το μέσο για την τιθάσευσή τους. Βέβαια, ο μιμητισμός δεν ισχύει μόνο ως προς την Ευρώπη, αφού ναι μεν η Ευρώπη ενσωμάτωσε πολλές από τις ρυθμιστικές διαδικασίες που πρώτοι εφήρμοσαν οι αμερικανοί, κυρίως από τη δεκαετία του 1970 και μετά, αλλά και οι ΗΠΑ, από τη δεκαετία του 1970 και μετά, εφήρμοσαν παρόμοιες πολιτικές με αυτές που η Ευρώπη υλοποίησε κατά τη δεκαετία του 1990²⁵⁰.

Το ζήτημα της παρέμβασης του κράτους στην ιδιωτική οικονομία, αποτελούσε κύριο θέμα αντιπαράθεσης μεταξύ αριστεράς και δεξιάς σε όλο τον εικοστό αιώνα, τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Αμερική, με αποτέλεσμα να διαμορφωθούν δύο διαφορετικά συστήματα αντιλήψεων, αυτό της αποπαρεμβατικής δεξιάς και αυτό της παρεμβατικής αριστεράς. Η αντιπαράθεση αυτή λειτούργησε με διαφορετικό τρόπο όμως στην Ευρώπη και στην Αμερική, στις πρώτες δεκαετίες του εικοστού αιώνα. Στην Ευρώπη, που υπήρχε ένα ισχυρό εργατικό κίνημα, προέκυψαν ισχυρές αντιστάσεις στη ρύθμιση της αγοράς, και

²⁴⁹ Γεωργαντάς Η. (2004), ό.π.

²⁵⁰ Lofstedt R. E., Vogel D. (2001), "The Changing Character of Regulation: A Comparison of Europe and the United States", *Risk Analysis*, 21:3, 399-405.

διαμορφώθηκε μια τάση μεταφοράς κάποιων λειτουργιών της στη δημόσια σφαίρα καθώς και μία τάση εδραίωσης καθολικών δημόσιων νόμων. Στην Αμερική, ένεκα της αδυναμίας του εργατικού κινήματος, τουλάχιστον μετά τη δεκαετία του 1920, η αριστερά ανέπτυξε ένα πιο φιλελεύθερο όραμα, λιγότερο εχθρικό στην καπιταλιστική οικονομία. Οι υποστηρικτές του New Deal, αν και υποστήριζαν την εντονότερη παρέμβαση του κράτους στην οικονομία, την αντιλαμβάνονταν περισσότερο ως διορθωτική παρά ως ανατρεπτική²⁵¹.

Η προώθηση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών επιλογών, και των οικονομικών δογμάτων της Σχολής του Σικάγο, μέσα από διαύλους της επίσημης ή και της ανεπίσημης προπαγάνδας, σε συνδυασμό με τις υπαρκτές αδυναμίες του μεικτού μεταπολεμικού οικονομικού συστήματος και την γενικότερη αποδυνάμωση της αριστεράς στον κοινωνικό χώρο, διαμόρφωσαν μία ευρύτερη αντίληψη ότι η αγορά είναι ο καλύτερος δρόμος για την ανάπτυξη. Την αντίληψη αυτή, εκτός από τις δυνάμεις που την προώθησαν και που εδραιώθηκαν σε μεγάλο βαθμό στις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, αποδέχθηκαν εμμέσως και οι περισσότερες αριστερές πολιτικές δυνάμεις στην Ευρώπη. Η επικράτηση της Margaret Thatcher²⁵², το 1979, και η πρωτοκαθεδρία των συντηρητικών στο Ηνωμένο Βασίλειο, τόσο κατά τη δεκαετία του 1980 με την Margaret Thatcher (1979-1990), όσο και κατά τη δεκαετία του 1990 με τον John Major (1990-1997), έπαιξε πολύ σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας και την εδραίωση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών επιλογών στην Ευρώπη. Οι πολιτικές κατευθύνσεις παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό, και στο βασικό τους χαρακτήρα, ίδιες και κατά την περίοδο των εργατικών που ακολούθησε, είτε με πρωθυπουργό τον Tony Blair (1997-2007), είτε με τον Gordon Brown (2007-2010). Εξίσου σημαντικό ρόλο έπαιξε και η “δεξιά στροφή” (ή “στροφή στη λιτότητα” - “tournant de la rigueur”) της κυβέρνησης του

²⁵¹ Magnette P. (2005), “The Politics of Regulation in the European Union” στο Geradin D., Munoz R., Petit N. (eds.) (2005), *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, εκδ. Edward Elgar, Cheltenham, σελ. 3-22.

²⁵² Για βιογραφίες της Margaret Thatcher βλ. Campbel J. (2007), *Margaret Thatcher. Vol. 2: Iron Lady*, εκδ. Vintage, London και Young H. (1989), *The Iron Lady: A Biography of Margaret Thatcher*, εκδ. Farrar Straus Giroux, New York. Επίσης βλ. τα αυτοβιογραφικά: Thatcher M. (1993), *Margaret Thatcher: The Autobiography*, εκδ. Harper Press, London και Thatcher M. (1993b), *The Downing Street Years*, εκδ. Harpers Press, London.

Francois Mitterrand²⁵³ στη Γαλλία το 1984, η οποία, με πρωθυπουργό τον Laurent Fabius (1984-1986), διέλυσε την μέχρι τότε συμμαχία με τους κομμουνιστές του Georges Marchais και εγκατέλειψε το σοσιαλδημοκρατικό προεκλογικό της πρόγραμμα, επικαλούμενη την ανταγωνιστικότητα και τον κίνδυνο απομόνωσης και περιθωριοποίησης της Γαλλίας, και προχώρησε σε μια αντιπληθωριστική πολιτική δημοσιονομικής προσαρμογής, με συνεχείς υποτιμήσεις του φράγκου και κλείσιμο εργοστασίων, ουσιαστικά αποδεχόμενη τη φιλελεύθερη οικονομική διαχείριση²⁵⁴.

Σύμφωνα με τη νέα διαμορφωμένη κυρίαρχη αντίληψη της δημόσιας δράσης, μεγάλοι τομείς του δημόσιου τομέα απελευθερώθηκαν ή ιδιωτικοποιήθηκαν και το κράτος επαναπροσδιορίστηκε, πλέον ως “ρυθμιστής”. Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν, λιγότερο ή περισσότερο σε όλες τις χώρες της δυτικής Ευρώπης, ήταν στην κατεύθυνση της μεταβίβασης λειτουργιών του κράτους, είτε απευθείας στην αγορά, είτε σε νέες δημόσιες Αρχές στις οποίες χορηγήθηκαν μεγαλύτερα περιθώρια αυτονομίας από τις κλασσικές δημόσιες υπηρεσίες. Διακηρυγμένος στόχος ο διαχωρισμός της πολιτικής από τη διοίκηση, η οποία θα πρέπει πλέον να λειτουργεί με τεχνοκρατικούς όρους²⁵⁵. Έτσι προέκυψε ένα μοντέλο με σαφώς πιο αποδυναμωμένα κράτη και πιο απελευθερωμένες αγορές, οι οποίες αν και όταν επιδιώκουν την κρατική ρύθμιση, αυτή υλοποιείται από κρατικούς φορείς με ισχυρή ανεξαρτησία και με δεδηλωμένο σκοπό “την προστασία του ανταγωνισμού”. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η κλασσική κρατική παρέμβαση, από φορέας υλοποίησης μακροοικονομικών πολιτικών, αλλάζει πλέον εμβέλεια και αντικαθίσταται από την ρύθμιση, η οποία αποτελεί μορφή διαχειριστικής μικρο-παρέμβασης (“Soft Law”), χωρίς ιδεολογικές και πολιτικές αναφορές. Γενικότερα, μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, στην Ευρώπη, συντελέστηκε μία “αλλαγή παραδείγματος”²⁵⁶, από το κεϋνσιανό κράτος στο ρυθμιστικό κράτος. Διαμορφώθηκε μία ευρύτερη αντίληψη

²⁵³ Για τον Francois Mitterrand βλ. Short P. (2014), *Mitterrand. A study in ambiguity*, εκδ. Bodley Head, London και Cole A. (1994), *François Mitterrand: a study in political leadership*, εκδ. Routledge, London.

²⁵⁴ Lauber V. (1985), “Reinventing French Socialism: Economic Policy, Ideology, Political Strategy”, *Parliamentary Affairs*, 38:2, 150-162.

²⁵⁵ Shapiro M. (2005), ό.π.

²⁵⁶ Για την πραγμάτευση του όρου της “αλλαγής παραδείγματος” βλ. Kuhn T. (1962), *The Structure of Scientific Revolution*, εκδ. Chicago University Press, Chicago.

ότι οι δημόσιες αρχές επεμβαίνουν στην οικονομία μόνο όταν οι αρνητικές εξωτερικότητες της αγοράς γίνονται ένα δημόσιο πρόβλημα και όταν η ρύθμιση αυτού του προβλήματος από την ίδια την αγορά είναι αδύνατη²⁵⁷.

Ο τρόπος και ο βαθμός υλοποίησης της γενικής πολιτικής κατεύθυνσης σε εθνικό επίπεδο, που προέκυψε σχεδόν ταυτόχρονα χρονικά σε όλες τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, ως προς την επέκταση του μοντέλου των ανεξάρτητων ρυθμιστικών οργανισμών, σχετίστηκε κατά περίπτωση, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, είτε με το θεσμικό μιμητισμό, είτε με την ύπαρξη πρότερης εθνικής παράδοσης, είτε με τη φύση της κυβερνητικής πολιτικής πλειοψηφίας, είτε με το ευρύτερο πλαίσιο των κρατικών μεταρρυθμίσεων. Πολλές φορές, λειτούργησε η μεταφορά γνώσης και εμπειρίας από τον ένα τομέα στον άλλο ή από την μία χώρα στην άλλη, πράγμα που προώθησαν σημαντικά οι διάφοροι υπερεθνικοί οργανισμοί. Επίσης, σημαντικό ρόλο έπαιξε, κατά περίπτωση, και ο βαθμός συμβατότητας του μοντέλου αυτού με τη νομικό πολιτισμό των διαφόρων κρατών ή τη σχετική θεσμική παράδοση. Υποστηρίζεται επιπλέον ότι, το εύρος της εκπροσώπησης των πολιτικών δυνάμεων στην εξουσία, είναι ένας σημαντικός παράγοντας, καθότι μια μονοκομματική κυβέρνηση είναι αρκετά δυνατή για να επιβάλει μονομερώς μεταρρυθμίσεις και συνήθως ευνοεί τις μονοπρόσωπες Αρχές, ενώ οι κυβερνήσεις συνεργασίας αντιμετωπίζουν περισσότερα προβλήματα και συνήθως προτιμούν πολυκομματικά μοντέλα²⁵⁸. Τέλος, κύριος συντελεστής, ως προς το βαθμό μεταρρύθμισης του κράτους προς ρυθμιστική κατεύθυνση, ήταν ο βαθμός προόδου των ευρύτερων συντελούμενων μεταρρυθμίσεων, που προωθήθηκαν από τη νεοφιλελεύθερη ατζέντα, οι οποίες μπορούν γενικά να περιληφθούν σε τρεις βασικούς άξονες, τις

²⁵⁷ Magonette P. (2005), ό.π.

²⁵⁸ Thatcher M. (2002), "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, 25:1, 125-147.

ιδιωτικοποιήσεις²⁵⁹, την απελευθέρωση των αγορών και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ²⁶⁰ (New Public Management).²⁶¹

²⁵⁹ Σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις και την σχέση τους με την ανάπτυξη του ρυθμιστικού κράτους σε ευρωπαϊκό επίπεδο βλ. Feigenbaum H., Henig J., Hamnett C. (1999), *Shrinking the State*, εκδ. Cambridge University Press, Cambridge, Vickers J.S., Wright V. (eds.) (1989), *The Politics of Privatization*, εκδ. FrankCass, London, Wright V. (ed.) (1994), *Privatization in Western Europe*, εκδ. Pinter, London και Majone G. (1994b), "Paradoxes of Privatization and Deregulation", *Journal of European Public Policy*, 1:1, 53-69.

²⁶⁰ Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management) αποτέλεσε την έκφραση της επιρροής του μονεταρισμού στη δημόσια διοίκηση και γενικό μοντέλο νεοφιλελευθεροποίησης της, από τη δεκαετία του 1980 και μετά. Η απορρύθμιση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας, κατά τη θατσερική περίοδο, καθώς και οι πολιτικές του Τρίτου Δρόμου, οι οποίες αποτέλεσαν άμεση συνέχεια των πολιτικών της Νέας Δεξιάς, από τις σοσιαλδημοκρατικές δυνάμεις της Ευρώπης, κατά τις δεκαετίες του 1990 και του 2000, συνδυάστηκαν με την αξίωση για μια «μεταγραφειοκρατική» και «ευέλικτη» δημόσια διοίκηση. Αυτό σήμαινε την απαγκίστρωση από οικονομικά πολυδάπανες και νομικά δύσκαμπτες διοικητικές δομές, οι οποίες δεν πληρούσαν κριτήρια όπως η αποδοτικότητα, ο εξορθολογισμός και η καινοτομία, πράγμα που οδήγησε σε νέες προσεγγίσεις και πρακτικές, οι οποίες γενικά ομαδοποιήθηκαν, στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης, με τον όρο "Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ". Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αναλύει την κρατική γραφειοκρατία με οικονομικούς όρους και εισάγει μια νέα οικονομική των θεσμών. Υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι η αποτελεσματικότητα του κράτους είναι αδύνατο να υπολογιστεί ή σχεδιαστεί ορθολογικά, θα πρέπει αυτό να υιοθετήσει ιδιωτικοοικονομικό τρόπο λειτουργίας, έτσι που να επιτυγχάνονται οι στόχοι της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (Economy, Effectiveness, Efficiency, γνωστά και ως "αρχή των τριών Ε"). Με αυτή τη λογική, προτάθηκε η εκ των έσω αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης μέσω του αυτοπεριορισμού των κρατικών μηχανισμών παρέμβασης και των θεσμικών δικλίδων ασφαλείας και της αντικατάστασής τους από ένα πλέγμα προτύπων αποτελεσματικότητας, δοκιμών αξιολόγησης, στρατηγικών τόνωσης του ανταγωνισμού, ευελικοποίησης της εργασίας και άλλων. Στην ουσία επιχειρήθηκε ο εκσυγχρονισμός των μορφών της κλασσικής γραφειοκρατικής και ιεραρχικής διοίκησης μέσω της εισαγωγής μορφών ανταγωνισμού μεταξύ των οργανισμών, μέσω της έμφασης στις αρχές της ηγεσίας και των οικονομικών αποτελεσμάτων και μέσω της πελατοκεντρικής αντίληψης ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Οι παρεμβάσεις αυτές γίνονται αντιληπτές, όχι ως στρατηγική βελτίωσης της υπάρχουσας διοίκησης αλλά ως ο αποκλειστικός τρόπος επιβίωσής της στη νέα οικονομία. Μαρκαντωνάτου Μ. Β. (2011), "Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η Προνοιακή Απορρύθμιση μέσα από την Επιχειρηματική Διακυβέρνηση, τις Καλές Πρακτικές και την ISO-Προτυποποίηση", *Θέσεις*, 116.

Ένας από τους κύριους άξονες του κινήματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ είναι και η δημιουργία νέων Ανεξάρτητων Αρχών, σχεδιασμένων να διοικούν ή να υλοποιούν συγκεκριμένα κυβερνητικά προγράμματα, ενώ η γενική χάραξη πολιτικής καθώς και η ευθύνη για αυτά τα προγράμματα παραμένει στην κεντρική κυβέρνηση. Ο στόχος είναι ο διαχωρισμός της πολιτικής από τη δημόσια διοίκηση. Βέβαια η λογική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στηρίζεται στην κατεύθυνση της καλύτερης παροχής υπηρεσιών στους πολίτες και όχι της ρύθμισης της οικονομίας, αλλά αυτό συχνά παραγνωρίζεται και επιχειρείται η εφαρμογή των αρχών αυτών στην ρυθμιστική λειτουργία, προβάλλοντας μάλιστα τη σχετική διαδικασία ως επιτυχημένη, περισσότερο και από τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης. (Shapiro M. (2005), ό.π.)

Σχετικά με το νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ γενικά βλ. Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69:1, 3-19, Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996), *New Public Management in Action*, εκδ. Oxford University Press, Oxford και Hughes O. E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd Ed., εκδ. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

²⁶¹ Thatcher M. (2002), ό.π.

Η μετατόπιση των δημόσιων προτεραιοτήτων, από την οικονομική σταθεροποίηση και την αναδιανομή των πόρων, όπως εκπροσωπούσαν από το μεταπολεμικό κράτος πρόνοιας, προς τη ρύθμιση της αγοράς και το ρυθμιστικό κράτος, που συντελέστηκε κυρίως από τη δεκαετία του 1980 και μετά, δεν αποτέλεσε μία διαδικασία χρονικά περιορισμένη και αναιτιολόγητη. Αντιθέτως, η αμερικανική ρυθμιστική φιλοσοφία και πρακτική, άσκησε επιρροή στη διαμόρφωση των πολιτικών στην Ευρώπη, ήδη από τη δεκαετία του 1950. Μπορούν να αναφερθούν τρεις διακριτές βασικές περίοδοι που αυτό είναι πιο εμφανές. Αρχικά, κατά τα πρώτα χρόνια διαμόρφωσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπου επιχειρήθηκε να διαμορφωθεί για πρώτη φορά μία ενιαία αγορά, στη συνέχεια κατά τη δεκαετία του 1970, όπου αναπτύχθηκε σημαντικά η ρύθμιση κοινωνικών δικαιωμάτων ταυτόχρονα με την αντίστοιχη κίνηση στην Αμερική, και τέλος κατά τη δεκαετία του 1980 και μετά, όπου και η εποχή της ιδιωτικοποίησης και της απορρύθμισης.

Οι Ηνωμένες Πολιτείες, κατά τη φάση της μεταπολεμικής ανοικοδόμησης, άσκησαν ισχυρές πιέσεις, τόσο με ιδεολογικούς όσο και με οικονομικούς μηχανισμούς, στην Ευρώπη και την Ιαπωνία, προκειμένου να αλλάξουν τις βαθιά ριζωμένες αντιλήψεις και να διασφαλίσουν την υπεροχή της οικονομίας επί της πολιτικής, οπότε και να καταστήσουν τα ζητήματα της πολιτικής οικονομίας ζητήματα παραγωγής και αποτελεσματικότητας²⁶². Η Συνθήκη των Παρισίων, που θέσπισε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (European Coal and Steel Community – ECSC), το 1951, προώθησε μια κοινή αγορά, που θα επιτυγχανόταν δια της κατάργησης των τελωνειακών δασμών, των ποσοστώσεων και άλλων εμποδίων στο ελεύθερο εμπόριο. Οι αντιμονοπωλιακές ρήτρες της Συνθήκης, τις οποίες ο Jean Monet²⁶³ θεώρησε ως τον πρώτο ευρωπαϊκό αντιμονοπωλιακό νόμο, ήταν

²⁶² Maier C. (1978), "The Politic of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after Second World War II", *International Organization*, 31:4, 607-633.

²⁶³ Ο Jean Monet (1888-1979), ο οποίος θεωρείται, μαζί με τον Robert Schuman, ένας από τους αρχιτέκτονες της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τους δημιουργούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν ένας γάλλος διπλωμάτης, ο οποίος ποτέ δεν απέκτησε δημόσιο πολιτικό αξίωμα στη χώρα του, αλλά εργάστηκε συστηματικά και μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας για τη δημιουργία, σε συνεργασία με την αμερικανική κυβέρνηση, της κοινής αυτής αγοράς, στην οποία και έγινε ο πρώτος πρόεδρος. Η αμερικανική κυβέρνηση εκπροσωπήθηκε επίσημα από τον Ύπατο Αρμοστή της στη Γερμανία, John McCloy, ο οποίος και κατέστησε μέλος της Ένωσης τη Γερμανία, καθώς και από τον ειδικό επί των μονοπωλίων στο Πανεπιστήμιο Harvard, Robert Bowie, ο οποίος επέμεινε σε

σημαντικά επηρεασμένες από το αμερικανικό μοντέλο, όπως αυτό εκφράζεται από τον Sherman Act, τον Clayton Act και τον Federal Trade Commission Act.²⁶⁴

Η επιρροή του αμερικανικού μοντέλου στην Ευρώπη συνεχίστηκε και αργότερα, αν και πλέον για άλλους λόγους και σε άλλους τομείς, όπως το περιβάλλον, η πυρηνική ασφάλεια ή η προστασία του καταναλωτή. Κατά τη δεκαετία του 1970 και του 1980, τόσο η Αμερική όσο και η Ευρώπη, έκαναν μια στροφή προς την ρύθμιση κοινωνικών δικαιωμάτων, ή αλλιώς προς την κοινωνική ρύθμιση. Η περίοδος αυτή, αν και για την Αμερική αποτέλεσε μια περίοδο διάθεσης υψηλότερων οικονομικών και πολιτικών πόρων στην κοινωνική ρύθμιση, για την Ευρώπη αποτέλεσε μία περίοδο, αργής αλλά σταθερής, μετατόπισης από το μοντέλο της καθολικής παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και των μεταβιβαστικών πληρωμών υψηλής κλίμακας, που πρέσβευε το κοινωνικό κράτος πρόνοιας, στο μοντέλο της ρυθμιστικής μικρο-παρέμβασης των κοινωνικών δικαιωμάτων, χωρίς οικονομικό κόστος για το κράτος²⁶⁵. Υπό αυτή την έννοια, οι αλλαγές αυτές στην Ευρώπη, σε όποιο βαθμό μιμητισμού και αν λειτούργησαν, αποτέλεσαν ένα ακόμα βήμα προς την σύγκλιση των δύο παραδόσεων. Η ανάπτυξη του ρυθμιστικού φαινομένου, που συντελέστηκε νωρίτερα στην Αμερική, εξαιτίας της πρώιμης ανάπτυξης της μαζικής παραγωγής και της συσσώρευσης του κεφαλαίου, ήρθε και συνέκλινε, ταυτίστηκε και συμπορεύτηκε με την ανάπτυξη του φαινομένου στον ευρωπαϊκό χώρο, σχεδόν έναν αιώνα μετά, αλλά πάντα ως μέσο για τη διαμόρφωση μίας ενιαίας αγοράς, την οποία το καπιταλιστικό σύστημα είχε επιτακτική ανάγκη, προκειμένου να διασφαλίσει την περαιτέρω διόγκωσή του.

Η σύγκλιση αυτή επετεύχθη σε μεγάλο βαθμό μετά τη δεκαετία του 1980 και την συνολική τάση για ιδιωτικοποιήσεις, απελευθέρωση και απορρύθμιση αγορών.

συγκεκριμένη διατύπωση κάποιων άρθρων της Συνθήκης (Berghahn V. (1986), *The Americanization of West German Industry, 1945-1973*, εκδ. Berg, Leamington Spa, σελ. 144). Ο τρόπος προώθησης των ιδεών που πρέσβευε, δια των διπλωματικών διαπροσωπικών σχέσεων σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο, χωρίς ιδιαίτερες μέριμνες για κοινωνική συμμετοχή και αποδοχή ή για πολιτική διαβούλευση και συναπόφαση, προσομοιάζει με του μηχανισμούς πρόσβασης και τον τρόπο διαμόρφωσης των πολιτικών αποφάσεων που διαμόρφωσε η Ευρωπαϊκή Ένωση, πολλά χρόνια αργότερα, και εκφράζει τις βαθύτερες διαχρονικές μέριμνες αυτών των οργανισμών, οι οποίες δεν είναι η κοινωνία των λαών αλλά τα κέρδη του κεφαλαίου.

²⁶⁴ Majone G. (1996b), "The Rise of Statutory Regulation in Europe" στο Majone G. (1996), *Regulating Europe*, ό.π., σελ. 47-60 και Majone G. (1991), "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, 11:1, 79-106.

²⁶⁵ Majone G. (1996b), ό.π.

Ενώ στην Αμερική η τάση αυτή λειτούργησε κυρίως προς την κατεύθυνση της απορρύθμισης των αγορών, στην Ευρώπη απαιτείτο να ιδιωτικοποιηθούν αρχικά τα κρατικά μονοπώλια, προκειμένου να απελευθερωθούν οι αγορές και έτσι να λειτουργήσει ο ελεύθερος ανταγωνισμός. Έτσι, ενώ η τάση στην Αμερική ήταν να συρρικνωθεί η ρυθμιστική παρέμβαση των ανεξάρτητων ρυθμιστικών οργανισμών, προκειμένου να επιτευχθεί η απελευθέρωση των αγορών, στην Ευρώπη αυξήθηκε η ρυθμιστική παρέμβαση γιατί προέκυψαν πολλοί νέοι τέτοιοι οργανισμοί οι οποίοι δημιουργήθηκαν προκειμένου να επιβλέψουν και να επιβάλλουν την απελευθέρωση αυτή. Σε κάθε περίπτωση, είτε ως απορρύθμιση των ήδη ρυθμισμένων αγορών, είτε ως ρύθμιση προσφάτως απελευθερωμένων αγορών, ο στόχος είναι ο ίδιος και επιτυγχάνεται με τα ίδια μέσα. Στόχος η λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού σε όλα τα επίπεδα και στα πλαίσια ενιαίας αγοράς και μέσο για την επίτευξή του η αποχώρηση του κράτους και ο περιορισμός του μόνο στις άκρως αναγκαίες παρεμβάσεις.

Η ανάπτυξη της ρυθμιστικής παρέμβασης, που συντελέστηκε ήδη από τη δεκαετία του 1960 στα πλαίσια των ευρωπαϊκών υπερεθνικών θεσμών, απέκτησε πολύ μεγάλες ποσοτικές και ποιοτικές διαστάσεις στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αρχικά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συνέχεια, και διευρύνεται συνεχώς μέχρι σήμερα, παράλληλα με την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, της οποίας όμως δεν αποτελεί απαραίτητα αναγκαίο επακόλουθο. Η διεύρυνση του ρυθμιστικού μοντέλου, ως μέσο για την απελευθέρωση των αγορών και την απο-παρέμβαση του κράτους, συντελείται πλέον στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όχι ως αποτέλεσμα της διεύρυνσης ή της ολοκλήρωσής της, αλλά ως επακόλουθο της κατίσχυσης του μονεταρισμού και του νεοφιλελεύθερου συστήματος πεποιθήσεων στα κέντρα λήψεως των αποφάσεων. Έτσι, αυξάνονται συνεχώς οι ρυθμιστικές πολιτικές, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο, εις βάρος των διανεμητικών και αναδιανεμητικών πολιτικών, καθότι δεν απαιτούν την άμεση ανάληψη των δημόσιων πόρων, ούτε επηρεάζονται ιδιαίτερα από τα φορολογικά έσοδα ή τους δημοσιονομικούς περιορισμούς. Εξάλλου, το κόστος των πολιτικών αυτού του είδους, της ρυθμιστικής μικρο-παρέμβασης, το επωμίζονται άμεσα και εξίσου οι ιδιώτες, σε αντιδιαστολή με τις αναδιανεμητικές πολιτικές, που το κόστος

κατανέμεται αναλογικά μέσω της φορολόγησης. Επιπλέον, η “ανεξαρτησία” των ρυθμιστικών Αρχών, προστατεύει το ρυθμιστικό οικοδόμημα από ενδεχόμενες αναταράξεις λόγω πολιτικών αλλαγών και μετατόπισης των μακροοικονομικών στοχεύσεων. Η περιορισμένη απαίτηση οικονομικών πόρων μαζί με την περίσσια πολιτική της “ουδετερότητα”, στοιχεία που καθορίζουν τον συντηρητικό χαρακτήρα της, είναι και τα στοιχεία εκείνα που κάνουν τη ρύθμιση τόσο ελκυστική στους οπαδούς του νεοφιλελευθερισμού. Τούτο δε, είναι περισσότερο κρίσιμο στο ευρωπαϊκό επίπεδο, διότι, όχι μόνο το οικονομικό κόστος, αλλά και το πολιτικό και διαχειριστικό κόστος υλοποίησης των ευρωπαϊκών κανόνων το επωμίζονται τελικά άμεσα ή έμμεσα τα κράτη μέλη²⁶⁶.

Περαιτέρω, η επιζητούμενη “ανεξαρτησία” των ρυθμιστικών Αρχών, εκτός από μία προφανής χίμαιρα, είναι και η αφετηρία μίας ακόμα ουσιαστικής διαφοροποίησης του αμερικανικού μοντέλου από το ευρωπαϊκό. Οι περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές στις ΗΠΑ δεν έχουν σχεδιαστεί ούτε στελεχωθεί με τη λογική της ουδετερότητας, αλλά θεσμοποιούν μια (δι)κομματική ισορροπία, μεταξύ των δύο μεγαλύτερων πολιτικών κομμάτων (ρήτρα δικομματισμού)²⁶⁷. Ενώ από τη μία στην Ευρώπη συνήθως αναζητούνται άτομα “ακομμάτιστα” ή “εγνωσμένου κύρους” για

²⁶⁶ Majone G. (1996c), “The European Commission as Regulator” στο Majone G. (1996), *Regulating Europe*, ό.π., σελ. 61-79.

²⁶⁷ Στο αμερικανικό πολιτικό σύστημα γίνεται εν πρώτοις αποδεκτό το γεγονός ότι δεν μπορεί τα πρόσωπα να είναι απολύτως “ανεξάρτητα” και ανεπηρέαστα από πολιτικές πεποιθήσεις, οπότε και θα πρέπει να υπάρχει κάποια ποσόστωση στη συμμετοχή προσώπων που ανήκουν στο ίδιο κόμμα. Π.χ., Ορίζεται νομοθετικά ότι μόνο 3 από τα 5 μέλη της Securities and Exchange Commission, ή 4 από τα 7 μέλη της Federal Communications Commission ή 3 από τα 5 μέλη της Federal Trade Commission, μπορούν να ανήκουν στο ίδιο πολιτικό κόμμα. Αυτό σημαίνει αρχικά ότι η πολιτική ένταξη και ο κομματικός λόγος δεν αποτελεί από μόνος του πρόβλημα, αλλά μόνο στο βαθμό που γίνεται άλωση του θεσμού από το κόμμα. Το γεγονός και μόνο ότι γίνεται προσπάθεια αντιστάθμισης των κομματικών θέσεων, υποδεικνύει ένα βαθμό πολιτικοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών στις Ηνωμένες Πολιτείες, σε αντίθεση με τον ευρωπαϊκό χώρο, όπου χρησιμοποιείται ακόμα το ιδεολογικό άλλοθι της ανεξαρτησίας. Βέβαια, τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του αμερικανικού πολιτικού συστήματος, όπως η ύπαρξη μόνο δύο κρατιών κομμάτων τα οποία δεν διαφέρουν σημαντικά ως προς την αποδοχή των βασικών αρχών της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς, περιορίζει στο ελάχιστο το βαθμό ριζοσπαστικοποίησης που θα μπορούσε να υπάρξει, στα πλαίσια των Αρχών, ως αποτέλεσμα της πολιτικοποίησής τους.

Σχετικά με τη ρήτρα του δικομματισμού (“bipartisme”) γενικότερα βλ. Nagel S., Lubin M. (1962), “Regulatory Commissioners and party politics”, *Administrative Law Review*, 17:1, 39-47. Για σημαντικές εμπειρικές αναλύσεις του δικομματισμού στην αμερικανική ρυθμιστική πραγματικότητα βλ. Ho D. E. (2007), *Congressional Agency Control: The Impact of Statutory Partisan Requirements on Regulation*, *American Law and Economic Association, Working Paper No 73*, διαθέσιμο στο <http://dho.stanford.edu/research/partisan.pdf> καθώς και Devins N., Lewis D. E. (2008), “Not-so Independent Agencies: Party polarization and the limits of institutional design”, *Boston University Law Review*, 88:2, 459-498.

την συγκρότηση των διοικήσεων των Αρχών, με την λογική της “ανεξαρτησίας” και της “ουδετερότητας”, εκφράζοντας έτσι μια επιφύλαξη προς την πολιτική εν γένει και μια επιρρέπεια στην τεχνοκρατική προσέγγιση, από την άλλη στις ΗΠΑ δεν αποσιωπείται η όποια πολιτική προέλευση ή έκφραση των υποψηφίων, χωρίς βέβαια να θεωρείται αρνητική και η όποια τεχνοκρατική ειδημοσύνη. Πάντως, στις ΗΠΑ δεν αναζητούνται υπερκομματικές προσωπικότητες αλλά διακομματικές συναινέσεις. Έτσι, τα πολυμελή όργανα διοίκησης των Αρχών διορίζονται επί τη βάση της έκφρασης των πολιτικών συσχετισμών, εντασσόμενα με αυτό τον τρόπο σε μια ευρύτερη πλουραλιστική παράδοση. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στις ΗΠΑ εκφράζουν εν τέλει θεσμικά την ισορροπία μεταξύ των δύο μεγάλων πολιτικών κομμάτων²⁶⁸, στα πλαίσια ενός συστήματος εκπροσώπησης που βασίζεται στην ισορροπία και στους εκατέρωθεν ελέγχους μεταξύ των τριών εξουσιών²⁶⁹ (checks and balances)²⁷⁰.

²⁶⁸ Shapiro M. (1997), ό.π. και Shapiro M. (2005), ό.π.. Βλ. και υποσ. 207 παραπάνω.

²⁶⁹ Η αρχή της τριμερούς διάκρισης των εξουσιών προέκυψε κατά τη νεοτερικότητα, όταν οι διαφωτιστές πολιτικοί φιλόσοφοι προσπάθησαν να αντιμετωπίσουν το ζήτημα της αυθαιρεσίας της εξουσίας, εντάσσοντας την εξουσία σε περιορισμούς και την άσκηση της σε κανόνες. Έτσι εκτός από τη θεσμοθέτηση Συνταγμάτων, ως συστημάτων κανόνων πολιτειακής και πολιτικής οργάνωσης, θεωρήθηκε ότι η διάκριση των εξουσιών θα συνεισέφερε σε αυτό το σκοπό. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, εισήχθη από το Μοντεσκιέ (Baron de Montesquieu) στις αρχές του 18ου αιώνα, και υποστηρίζει ότι δεν πρέπει να ασκούνται από τον ίδιο άνθρωπο ή το ίδιο σώμα οι τρεις λειτουργίες: αυτή του να νομοθετείς, αυτή του να εκτελείς τις δημόσιες αποφάσεις και αυτή του να δικάζεις. (Montesquieu C. L. S. (2007), *Το Πνεύμα των Νόμων*, εκδ. Γνώση, Αθήνα). Αυτό σημαίνει ότι οι τρεις εξουσίες, η νομοθετική, η δικαστική και η εκτελεστική οφείλουν να είναι διαχωρισμένες και διακριτές μεταξύ τους και να ασκούνται από τρεις διαφορετικούς και ανεξάρτητους θεσμούς. Αυτός ο θεσμικός διαχωρισμός θεωρείται ότι προστατεύει από την αυθαιρεσία δεδομένου ότι, αφενός αποκλείει την κακοπροαίρετη συνεργασία μεταξύ των εξουσιών και αφετέρου προκρίνει τον αλληλοέλεγχό τους. Οι ιδέες αυτές του Μοντεσκιέ, χρησιμοποιήθηκαν αργότερα στη σύνταξη του γαλλικού συντάγματος κατά τη Γαλλική Επανάσταση όπως επίσης και στο αμερικανικό σύνταγμα, και έχουν πλέον γίνει ευρέως αποδεκτές σε όλες τις δυτικές φιλελεύθερες δημοκρατίες θεωρούμενες ως βασικό στοιχείο της πολιτειακής οργάνωσής τους. Όμως, ενώ η διάκριση των εξουσιών είναι ένα μόνιμο ζητούμενο, είτε ως ρητή συνταγματική δέσμευση είτε ως άγραφη αξία, στην πράξη δεν υφίσταται στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, καθότι συνήθως η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία διαχέονται η μία μέσα στην άλλη και η δικαστική εξουσία ενίοτε ελέγχεται από την εκτελεστική. Επιπλέον προκύπτουν θεσμικά μορφώματα, τα οποία δύσκολα εντάσσονται σε κάποια από τις διακριτές εξουσίες, όπως είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές.

²⁷⁰ Στις Η.Π.Α., η δυσπιστία απέναντι στη συγκέντρωση εξουσίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο, οδήγησε σε ένα πολιτικό σύστημα όπου υφίστανται αμοιβαίοι έλεγχοι μεταξύ των τριών εξουσιών, που σκοπό έχουν τη δυνατότητα της μίας να ανακόψει τη δυναμική της άλλης, όταν θεωρηθεί δυνητικά επικίνδυνη για τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Σχετικά με το ιδιότυπο αμερικανικό σύστημα αλληλοελέγχου και εξισορροπήσεως, που είναι γνωστό ως “checks and balances”, βλ. Manuel P., Cammisa A.M. (1999), *Checks and Balances?: How a Parliamentary System Could Change American Politics, (Dilemmas in American Politics)*, εκδ. Westview Press, Colorado και Brannen D.E., Baker L.W. (2004), *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Vol 1-3, εκδ. Gale, Michigan.

Γενικότερα, με την είσοδο στον εικοστό πρώτο αιώνα, ένα μεγάλο μέρος της ρυθμιστικής έκρηξης έχει ήδη μετακινηθεί από το παράλληλο εθνικό επίπεδο σε διακρατικές αρένες, πολύ πέραν της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως οι ΠΟΕ²⁷¹ και NAFTA²⁷², ένεκα της δυναμικής του επεκτεινόμενου ελεύθερου εμπορίου, στο οποίο αποτελεί εμπόδιο η διαφοροποίηση των εθνικών ρυθμιστικών κανόνων. Διαφοροποιήσεις του κόστους παραγωγής, που προκύπτουν από διαφορετικούς εθνικούς ρυθμιστικούς κανόνες, οδηγούν σε ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα ή μειονεκτήματα μεταξύ εθνικών εμπορικών εταίρων, με αποτέλεσμα να προκύπτει μια έντονη τάση των παραγωγών να πιέζουν προς την απορρύθμιση, προκειμένου ο καθένας να αποκτήσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι του άλλου²⁷³. Το ερώτημα που πάντα παραμένει είναι το ποιο επίπεδο διακυβέρνησης, το εθνικό ή το υπερεθνικό, είναι εκείνο που θα πρέπει να υπερισχύει στο ρυθμιστικό περιβάλλον. Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γίνεται όλο και πιο σαφές ότι η εθνική διακυβέρνηση υποχωρεί όλο και περισσότερο υπέρ της υπερεθνικής, με αποτέλεσμα την όλο και μεγαλύτερη μετατόπιση των ρυθμιστικών αποφάσεων σε αυτό το επίπεδο.

Προκύπτουν διαρκώς όλο και περισσότεροι οργανισμοί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στα πλαίσια του ενωσιακού οικοδομήματος, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με ειδικές αρμοδιότητες ή επιβλέπουν συγκεκριμένους τομείς της

²⁷¹ Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου δημιουργήθηκε το 1995, ως συνέχεια και εξέλιξη της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΓΕΣΔΕ – GATT) του 1947, ενσωματώνοντας και άλλες προγενέστερες διεθνείς εμπορικές συμφωνίες, όπως η Γενική Συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS) και η Συμφωνία για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας στον τομέα του εμπορίου (TRIPS), και έχει ως σκοπό του τη διευκόλυνση και τη ρύθμιση του παγκόσμιου εμπορίου, μέσω της δημιουργίας ισότιμων όρων ανταγωνισμού δια της μείωσης των δασμών και των όποιων άλλων φραγμών στο διεθνές εμπόριο. Βάσει της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επίσημος διαπραγματευτής στο πλαίσιο του ΠΟΕ, είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, και όχι το κάθε κράτος μέλος. Στον ΠΟΕ έχει ασκηθεί η κριτική ότι προωθεί την οικονομική παγκοσμιοποίηση και την απελευθέρωση του εμπορίου και των συναλλαγών, αλλά και ότι μεροληπτεί υπέρ των ισχυρών πολυεθνικών και των ισχυρών κρατών. Εξάλλου, όπως και στο καπιταλιστικό σύστημα γενικότερα, όσο προωθείται η απελευθέρωση των αγορών, τόσο αποδυναμώνεται η δυνατότητα επιρροής των πιο αδύναμων, είτε αυτοί είναι παραγωγοί είτε ολόκληρες χώρες, και ενδυναμώνεται η δυνατότητα επιρροής των δυνατότερων, είτε αυτοί είναι οικονομικά λόμπι είτε ισχυρές χώρες. Επιπλέον, οποιαδήποτε συμφωνία αυτού του είδους δημιουργεί σημαντικά προβλήματα στους παραγωγούς που δεν ανήκουν στα κράτη μέλη που έχουν υπογράψει τη συμφωνία.

²⁷² Η Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελευθέρου Εμπορίου (NAFTA), είναι μία συμφωνία που έχει υπογραφεί μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών, του Καναδά και του Μεξικού, και έχει δημιουργήσει, από το 1994, έναν τριμερή εμπορικό συνασπισμό, ο οποίος έχει εξαλείψει τα εμπόδια στο εμπόριο και τις επενδύσεις μεταξύ των κρατών αυτών.

²⁷³ Shapiro M. (2005), ό.π.

οικονομικής δραστηριότητας, και οι οποίοι γίνονται όλο και πιο απόμακροι και απρόσιτοι για τους ευρωπαϊούς πολίτες. Συχνά οι οργανισμοί αυτοί προβάλλονται ως οργανισμοί με περιορισμένες αρμοδιότητες, κυρίως στη συγκέντρωση πληροφοριών και στη συλλογή και μελέτη στοιχείων από συγκεκριμένους τομείς, εργασία που απαιτεί αυξημένη τεχνοκρατική ειδημοσύνη, και όχι ως οργανισμοί ανάθεσης ρυθμιστικής λειτουργίας. Στην πράξη όμως, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, οι οργανισμοί αυτοί ασκούν ρυθμιστική λειτουργία ή έστω εμπλέκονται σε μια ποικιλία ήπιων τρόπων ρύθμισης²⁷⁴. Επιπλέον, η εξάπλωση αυτού του είδους των οργανισμών, δημιουργεί μία παράλληλη επιτροπολογία²⁷⁵, η οποία δρα, όχι μόνο προς την κατεύθυνση του νεοφιλελεύθερου στόχου του διαχωρισμού της πολιτικής από τη διοίκηση, αλλά και στο πεδίο της συγκάλυψης της τεχνοκρατίας υπό το μανδύα της εθνικής εκπροσώπησης σε διακρατικό οργανισμό. Τυπικά, κάθε τέτοιος οργανισμός στελεχώνεται από τεχνικούς “εθνικούς εμπειρογνώμονες”, οι οποίοι διοικούνται από ένα συμβούλιο αποτελούμενο από μέλη που εκπροσωπούν τα κράτη. Όμως, προκύπτει η εύλογη αμφιβολία για το αν τελικά μπορεί ένα, περιστασιακά εμφανιζόμενο, συμβούλιο να ελέγξει και να κατευθύνει πολιτικά τους τεχνοκράτες καριέρας²⁷⁶.

Καθότι μεγάλο μέρος της ρύθμισης σχετίζεται πλέον με υψηλής τεχνολογίας οικονομική δραστηριότητα και το αντικείμενό της είναι τεχνολογικά πολύπλοκο και ταχέως μεταβαλλόμενο, τίθεται επιτακτικότερα το θέμα της αυτονόμησης των τεχνοκρατών ως ειδικής ομάδας συμφερόντων και της αναπόφευκτης έντασης μεταξύ του δημοκρατικού ελέγχου των δημόσιων πολιτικών και της ρύθμισης από τους ειδικούς. Οι προσπάθειες να περιοριστούν οι τεχνοκράτες σε δευτερεύοντα ρόλο έναντι των πολιτικών, προσκρούει τόσο στο κυρίαρχο νεοφιλελεύθερο ιδεολόγημα, της ιδιοτελούς φύσης της πολιτικής, όσο και στην ίδια τη φύση της

²⁷⁴ Dehousse R. (1997), “Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies”, *Journal of European Public Policy*, 4:2, 246-261.

²⁷⁵ Ο όρος “επιτροπολογία” (comitology) αναφέρεται σε ένα τρόπο διοίκησης, ο οποίος είναι συμφυής και χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό ενωσιακό οικοδόμημα. Αφορά ένα γενικότερο τρόπο λειτουργίας και επίλυσης ζητημάτων, βασιζόμενο σε επιτροπές και εκπροσώπους των κρατών-μελών. Η επιτροπολογία είναι η λέξη που περιγράφει ένα ευρύ σύστημα επιτροπών, οι οποίες απαρτίζονται συνήθως από εκπροσώπους των κρατών μελών, και οι οποίες υπάρχουν για να επικουρούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην επίβλεψη και επίτευξη της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

²⁷⁶ Shapiro M. (2005), ό.π.

ρύθμισης, και στις τεχνολογικές γνωστικές απαιτήσεις της. «Κανείς δεν μπορεί να ρυθμίσει κάτι που δεν καταλαβαίνει»²⁷⁷. Το ιδεολόγημα δε, είναι τόσο κυρίαρχο που η πολιτική μιλάει πλέον μόνο με την τεχνοκρατική γλώσσα, διαμορφώνει τις επιλογές της με τεχνοκρατικούς όρους και προωθεί την όποια πολιτική της με τεχνοκρατικά επιχειρήματα προς το λαό. Επιχειρείται πλέον, και από τους πολιτικούς, να αντικατασταθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της κυβερνητικής ρύθμισης με την τεχνοκρατική νομιμοποίηση.

Τα προβλήματα αυτά γίνονται ακόμα πιο έντονα σε διακρατικούς σχηματισμούς, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, γιατί ενώ οι εθνικές τεχνοκρατικές γραφειοκρατίες είναι σε μεγάλο βαθμό ενσωματωμένες στα δημοκρατικά κράτη και τις εθνικές κυβερνήσεις, οπότε σε κάποιο βαθμό λογοδοτούν εκλογικά, σε διακρατικό επίπεδο, είναι δυνατό η τεχνοκρατική διοίκηση να προηγείται της εκλεγμένης κυβέρνησης, οπότε και προκύπτει δημοκρατικό έλλειμμα. Επιπλέον, η όποια παρέμβαση του πολιτικού προσωπικού προκειμένου να περιορίσει την τεχνοκρατική κυριαρχία σε εθνικό επίπεδο μπορεί να θεωρείται δημοκρατική, όμως μία αντίστοιχη παρέμβαση σε διακρατικό επίπεδο, μπορεί να φαντάζει ή να προβάλλεται ως προσπάθεια για αποκόμιση εθνικού πλεονεκτήματος, οπότε και να μην είναι αποτελεσματική. Οι πολιτικοί προβάλλονται ως ανορθολογικοί ιδιοτελείς δρώντες, ενώ οι τεχνοκράτες θεωρούνται ως οι κατέχοντες την κοινή λογική και την αυστηρή γνώση²⁷⁸. Εξάλλου, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία δομείται σε μεγάλο βαθμό στο σχήμα της κατ' ανάθεση κυριαρχίας και της κατ' εξουσιοδότηση δικαιοδοσίας, η νομιμοποίηση της ρύθμισης, που προέρχεται από τους κοινοτικούς μηχανισμούς, δεν πηγάζει από το συνδυασμό σαφούς νομοθετικής εντολής, συμμετοχικών διαδικασιών και δικαστικού ελέγχου, όπως στις ΗΠΑ, αλλά από τον «προληπτικό έλεγχο» από τους εκπροσώπους των κρατών μελών στις διάφορες επιτροπές²⁷⁹. Οι εκπρόσωποι αυτοί όμως είναι συνήθως τεχνοκράτες χωρίς δημοκρατική νομιμοποίηση και πολιτικούς προβληματισμούς. Είναι αρκετά δύσκολο να περιοριστεί η τεχνοκρατία από την πολιτική, όταν υπάρχει μία

²⁷⁷ Shapiro M. (2005), ό.π.

²⁷⁸ Ό.π.

²⁷⁹ Smismans Σ. (2005), "Functional Participation in EU Delegated Regulation: Lessons from the United States at the EU's "Constitutional Moment"", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12:2, 599-630.

εκλεγμένη, πολιτικά υπεύθυνη αρχή, όπως στα εθνικά πλαίσια, αλλά είναι πολύ πιο δύσκολο όταν αυτή δεν υπάρχει²⁸⁰.

Επιπροσθέτως, η ανάπτυξη των Ανεξαρτήτων Αρχών σε αυτή τη συγκεκριμένη συγκυρία, και με τους όρους που αυτή εξελίχθηκε, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προώθησε και μια νέα λογική στην προστασία δικαιωμάτων και ειδικότερα στο είδος των δικαιωμάτων που τείνουν να τίθενται υπό προστασία. Πρόκειται για την περίοδο συρρίκνωσης του κοινωνικού κράτους και ανόδου του νεοφιλελευθερισμού, δηλαδή την περίοδο που υποχωρεί η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Αυτή την περίοδο είναι που αναπτύσσεται μια νέα λογική προστασίας δικαιωμάτων, αλλά δικαιωμάτων νέου τύπου, τα οποία αφορούν πλέον όλο και πιο πολύ το άτομο. Την θέση των δικαιωμάτων στην εργασία, στη μητρότητα, στις κοινωνικές παροχές κλπ, έρχονται να πάρουν τα δικαιώματα στην αυτοδιάθεση, στη διαφορετικότητα, στην ενημέρωση, στην ιδιωτικότητα στο διαδίκτυο, στο απόρρητο των επικοινωνιών κλπ. Σε τούτο συντείνει, εκτός από την μετατόπιση των προτεραιοτήτων των μοντέρνων κοινωνιών, και η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας και διεύρυνση της γνώσης, πράγμα που κάνει την τεχνοκρατική ειδημοσύνη όλο και πιο απαραίτητη αλλά όλο και πιο πολιτικά ανεξέλεγκτη.

Τα δικαιώματα αυτά, τα λεγόμενα και τρίτης γενιάς, αφορούν είτε το άτομο είτε συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού, και σχετίζονται περισσότερο με την ιδιώτευση, δηλαδή ενέχουν στοιχεία αυξημένου κοινωνικού επιμερισμού, και αντί να συμπληρώνουν, υποκαθιστούν σιγά σιγά τα δικαιώματα δεύτερης γενιάς, που έχουν οικουμενικό χαρακτήρα και πλέον χάνονται²⁸¹. Χάνονται γιατί δεν ταιριάζουν με το κυρίαρχο ιδεολογικό μοντέλο, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης σήμερα, που προτάσσει τον περιορισμό του κράτους και των οικονομικών λειτουργιών του προς όφελος της αγοράς. Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων απαιτεί ενεργητικές πολιτικές και σημαντική χρηματοδότηση, όπως τη δημιουργία κοινωνικών δομών, σχολείων ή νοσοκομείων, ενώ η προστασία των νέων αυτών δικαιωμάτων δεν απαιτεί σχεδόν καθόλου κρατική παρέμβαση ή οικονομικό

²⁸⁰ Shapiro M. (2005), ό.π.

²⁸¹ Γεωργαντάς Η. (2004), ό.π.

κόστος. Τα δικαιώματα του ατόμου και της περιουσίας, όχι μόνο δεν είναι συμφυή με την ανθρώπινη φύση²⁸², αλλά επιπλέον ενέχουν αντικοινωνικότητα και συντηρητισμό, αφού αφενός μειώνουν το συνεργατικό χαρακτήρα της κοινωνίας, μέσα από την ιδιώτευση και τον ανταγωνισμό, και αφετέρου διαιωνίζουν μια κατάσταση οικονομικής ανισότητας, μέσα από την αποδοχή και προστασία της.

²⁸² Gauthier D. (1986), ό.π., σελ. 222.

4. Κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις και μετασχηματισμοί των θεσμών:

Η θέση των Ανεξάρτητων Αρχών στο σύγχρονο κράτος

Για να μπορέσει να γίνει καλύτερα κατανοητή η θέση των ρυθμιστικών θεσμών εντός των πλαισίων του σύγχρονου φιλελεύθερου κράτους, είναι αναγκαίο, πέρα από την όποια ιστορική ανάλυση της γέννησης και ανάλυσης του ρυθμιστικού φαινομένου, να αναλυθεί και μία σειρά μεταβολών που επισυνέβησαν τα τελευταία χρόνια σε κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο και οι οποίες καθόρισαν το χαρακτήρα του σύγχρονου κράτους και των θεσμών του. Η συνεχώς αυξανόμενη παρουσία Ανεξαρτήτων Αρχών στα πλαίσια, τόσο του ελληνικού όσο και των ευρωπαϊκών κρατών, δεν είναι άσχετη με τους γενικότερους οικονομικούς, κοινωνικούς και συνεπακόλουθα πολιτικούς μετασχηματισμούς που συντελούνται κατά τις τελευταίες δεκαετίες, τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Έτσι, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη για έρευνα και ερμηνεία των χαρακτηριστικών των νέων κοινωνικοπολιτικών σχηματισμών που διαμορφώνονται εντός των διαφόρων χωρών του δυτικού κόσμου τουλάχιστον, και της Ευρώπης ειδικότερα. Η Ελλάδα εξάλλου δεν αποτελεί εξαίρεση, παρά τις όποιες ιδιαιτερότητές της.

Η αλλαγή του μοντέλου παραγωγής και ο συνεπακόλουθος μετασχηματισμός του οικονομικού μοντέλου, ο μετασχηματισμός του πολιτισμικού προτύπου²⁸³ και η ανάδυση νέων αξιών, η διαφοροποίηση των πολιτικών προταγμάτων, η μεταλλαγή των μορφών συνύπαρξης και συνεργασίας των κοινωνικών δυνάμεων, η αλλοίωση των χαρακτηριστικών των πολιτικών φορέων, η μεταβολή του κρατικού προτύπου, αλλά κυρίως η μεταμόρφωση των κοινωνικών δομών και η απίσχναση της κοινωνικής συνοχής, μέσω του εξατομικισμού και της ιδιώτευσης, είναι όλοι λόγοι που συνέβαλαν στην ριζική αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας του κράτους και την συνακόλουθη ίδρυση των νέων αυτών πολιτικών μορφωμάτων, τουλάχιστον στην Ευρώπη. Μέσα από τους ρυθμιστικούς θεσμούς, οι μετανεωτερικές κοινωνίες, δυσπιστώντας για την αμεροληψία και την αποτελεσματικότητα του παραδοσιακού πατερναλιστικού κράτους, καθώς και για

²⁸³ Για την αλλοίωση των πολιτισμικών μορφών και την ανάδυση ενός διαφοροποιημένου πολιτισμικού προτύπου βλ. παρακάτω υποσ. 290 και 293.

την ικανότητα των θεσμοποιημένων μορφών εκπροσώπησης, όπως τα κόμματα και τα συνδικάτα, αναζητούν νέους τρόπους προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων αλλά και ρύθμισης της οικονομίας της αγοράς, η οποία απελευθερώνεται ολοένα και περισσότερο.

4.1. Η κρίση της πολιτικής και των κομμάτων

Σε όλη την περίοδο της μεταπολεμικής συναίνεσης, επικρατούσε το μοντέλο της μαζικής δημοκρατίας, που σηματοδότησε την ανάδειξη των οργανωμένων ομάδων και όχι των ατόμων, ως πολιτικά σημαίνοντων υποκειμένων²⁸⁴. Στο επίκεντρο της πολιτικής δραστηριότητας τίθετο το πολιτικό κόμμα²⁸⁵, το οποίο αποτελούσε έκφραση της κοινωνικής αυτονομίας, άποψη η οποία ενσωματώθηκε στα σύγχρονα συντάγματα. Παράλληλα, το Κοινοβούλιο πέρασε στο περιθώριο, καθώς η εξουσία λήψης των αποφάσεων μεταβιβάστηκε σε όργανα με μεγαλύτερη ομοιογένεια και αποτελεσματικότητα. Έτσι, το κοινοβουλευτικό σύστημα δεν θεμελιωνόταν στο αντιθετικό ζεύγος Κυβέρνηση-Κοινοβούλιο, αλλά στο δίπολο Κυβέρνηση-Αντιπολίτευση. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την ανάδειξη των πολιτικών κομμάτων ως συστατικών στοιχείων της δημοκρατίας, κατά τη διαδικασία νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας. Έτσι, στα πλαίσια του “κομματικού κράτους” της μοντέρνας μαζικής δημοκρατίας, αναδείχθηκε η υπεροχή της πολιτικής τάξης στη διαμόρφωση των κρατικών αποφάσεων, αλλά και στη

²⁸⁴ Bobbio N. (1993), *Το Μέλλον της Δημοκρατίας*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, σελ. 28.

²⁸⁵ Η εμφάνιση και η ανάπτυξη των σύγχρονων πολιτικών κομμάτων, η οποία ξεκίνησε κατά το 19^ο αιώνα, είναι αποτέλεσμα του αγώνα για την κατάκτηση του εκλογικού δικαιώματος, και εντάσσεται στα πλαίσια της διαδικασίας εξορθολογισμού του συστήματος και της ιστορικής πορείας του δυτικού πολιτισμού προς την ολοκλήρωση του καπιταλισμού (Σπουρδαλάκης Μ. (1990), *Για τη θεωρία και τη μελέτη των πολιτικών κομμάτων*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα, σελ. 40). Τα πολιτικά κόμματα έχουν καταστεί πλέον ο πυρήνας της πολιτικής ζωής και ο κύριος μοχλός και προνομιακό εργαλείο διεξαγωγής της πολιτικής πάλης στο δυτικό κόσμο, τον τελευταίο αιώνα, καθώς και οι αποκλειστικοί διαχειριστές της πολιτικής εξουσίας (Διαμαντόπουλος Θ. (1993), *Το Κομματικό Φαινόμενο*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 27-28). Τα κόμματα αποτελούν τους κατεξοχήν παράγοντες πολιτειακής συγκρότησης και τους βασικούς θεσμούς σύνδεσης της κοινωνίας με την εξουσία, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής “κομματικής δημοκρατίας” (Σπουρδαλάκης Μ. (2003), *Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 39).

διαμόρφωση της σχέσης μεταξύ κράτους και κοινωνίας²⁸⁶. Όμως, η μετάβαση από την εποχή του φορντισμού²⁸⁷ στη μεταβιομηχανική²⁸⁸ εποχή αποφέρει την κρίση

²⁸⁶ Κοντιάδης Ξ. (2003), “Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξαρτήτων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;”, στο Τσάτσος Θ., Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2003), *Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 121-150.

²⁸⁷ Ο Φορντισμός είναι όρος που αρχικά χρησιμοποιήθηκε από τον Α. Gramsci, κατά τη δεκαετία του 1930, για να περιγράψει την ορθολογικοποίηση του συστήματος παραγωγής, η οποία προέκυψε μετά την κρίση του 1929 στην Αμερική (Γκράμσι Α. (1988), *Αμερικανισμός και Φορντισμός*, εκδ. Α/συνέχεια, Αθήνα και Μπράχος Γ. (1993), “Ευέλκτα συστήματα παραγωγής: Ο μύθος της εξόδου από την κρίση», *Θέσεις*, τχ. 43.). Το όνομα του όρου προέρχεται από τον πρώτο που εφήρμοσε σε μεγάλη κλίμακα τη λογική της γραμμικής διαδικασίας συναρμολόγησης προϊόντων στα εργοστάσια του παραγωγής αυτοκινήτων, Henry Ford, και εκφράζει τη γενικότερη λογική παραγωγής τυποποιημένων προϊόντων σε μεγάλη κλίμακα. Ο Βιομηχανισμός ή Φορντισμός, γεννήθηκε κατά τη διάρκεια της Progressive Era στις ΗΠΑ, κατέστη το κύριο μοντέλο παραγωγής στο δυτικό κόσμο κατά τις πρώτες δεκαετίες μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, και αποτέλεσε την επιτομή και την εναργέστερη έκφραση του νεωτερικού οράματος περί αέναης πορείας προόδου και χειραφέτησης των κοινωνιών, μέσω της κυριαρχίας του ανθρώπου επί της φύσης, δια του μετασχηματισμού αυτής σε υλικά αγαθά με τη βοήθεια της επιστήμης και της τεχνολογίας. Είχε ως αντικειμενικό σκοπό του την αύξηση της παραγωγής προκειμένου να ικανοποιηθούν οι κοινωνικές ανάγκες. Αυτή η αύξηση της παραγωγής, στα δυτικά καπιταλιστικά κράτη, επιδιώχθηκε να επιτευχθεί μέσω της επιστημονικής προσέγγισης του βιομηχανικού τρόπου παραγωγής και του καταμερισμού της εργασίας. Όμως παράλληλα, λειτούργησε και αντίστροφα, διαμορφώνοντας τις μαζικές αγορές, εκείνες που θα γινόταν η αγοραστική δύναμη της μαζικής παραγωγής του. Προσπάθησε να εισάγει την τεχνολογία και την επιστημονική οργάνωση στην παραγωγική διαδικασία, ούτως ώστε η παραγωγή να μπορεί να ανταποκριθεί στην όλο και μεγαλύτερη ζήτηση που προέκυπτε από τη μαζική αγορά, που ο ίδιος δημιούργησε. Η βάση του όλου συστήματος, αλλά και ο λόγος της μακροημέρευσής του ήταν η αλληλοτροφοδότηση, η διαρκής διόγκωση και εν τέλει η δυναμική ισορροπία των μαζικών αγορών και της μαζικής παραγωγής. Εξάλλου, λόγω του υψηλού κόστους των σταθερών εξόδων και του χαμηλού μεταβλητού κόστους, το σύστημα δεν θα μπορούσε να είναι κερδοφόρο ούτε καν να υπάρξει χωρίς μεγάλο όγκο παραγωγής. Έτσι προέκυψε και η ανάγκη της μαζικής κατανάλωσης τυποποιημένων προϊόντων, η οποία θα κάλυπτε την ανάγκη του συστήματος για συνεχή διόγκωση της παραγωγής.

Το μοντέλο της δυναμικής ανάπτυξης του φορντισμού απαιτούσε την ύπαρξη του παρεμβατικού κράτους. Η κείνσιανή οικονομία ήταν αυτή που ισορρόπησε την καπιταλιστική τάξη, το κράτος ήταν αυτό που δημιούργησε τη βάση για την, κατά τα άλλα, “ελεύθερη” οικονομία. Η δημιουργία προστατευμένων εθνικών αγορών, επέτρεπε στους μαζικούς παραγωγούς να αντισταθμίζουν τα πάγια έξοδά τους στο εσωτερικό και να ανταγωνίζονται στη βάση του οριακού κόστους στην παγκόσμια αγορά. Επιπλέον, μέσα από σταθερές κρατικές πολιτικές, όπως η νομισματική διαχείριση, τα νέα συστήματα μισθών και κρατικής πρόνοιας αλλά και η κρατική κατανάλωση, προέκυψε μία σταθερότητα στη ζήτηση, που συντηρούσε τη μαζική παραγωγή.

Ο φορντισμός δημιούργησε μία συνολική οικονομική λογική, αφοσιωμένη στην κλίμακα και το τυποποιημένο προϊόν, προσανατολισμένη στην ανταγωνιστική στρατηγική μείωσης του κόστους και βασισμένη στο συγκεντρωτικό σχεδιασμό και την αυστηρή οργάνωση. Αυτή η κουλτούρα διαχύθηκε σε όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής και προσωπικής ζωής και διαμόρφωσε ένα συγκεκριμένο φαντασιακό πλαίσιο, και ένα πολιτισμικό πρότυπο, εντός του οποίου, τίποτα δεν φαίνεται να ξεφεύγει από τη λογική της μαζικής παραγωγής. Η κερδοφόρα μαζική παραγωγή απαιτούσε τον έλεγχο των συναισθημάτων και την καλλιέργεια της επιθυμίας για κατανάλωση. Παράλληλα, η απαίτηση για οικονομία του χρόνου, απαιτούσε τη ρύθμιση του χρόνου μέσα από την αναδιαμόρφωση του χώρου και τη συνακόλουθη επιβολή στρατηγικών σε όλο το φάσμα της ανθρώπινης ζωής. Γενικότερα, η συλλογική ψυχολογία στις δυτικές κοινωνίες, ομογενοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό κάτω από την ομπρέλα της «κοινωνίας της αφθονίας». Έτσι και αλλιώς, σε οποιαδήποτε φάση της ιστορίας, προκειμένου να αναπτυχθεί ο καπιταλισμός, έπρεπε να μετατραπεί σε ένα ολιστικό τρόπο ζωής, πράγμα που οι άνθρωποι της βιομηχανίας συνειδητοποίησαν σύντομα.

Για το φορντισμό και την ευρύτερη συζήτηση γύρω από αυτόν, ενδεικτικά βλ. Giddens A. (2002), *Κοινωνιολογία*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, σελ. 415-425, Ουάτσον, Τ. (2005), *Κοινωνιολογία, Εργασία και Βιομηχανία*, εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα, Τόμσον Ε. (1983), *Χρόνος, εργασία και βιομηχανικός καπιταλισμός*, εκδ. Κατσάνος, Αθήνα και Κοριά Μ. (1995), *Ο Εργάτης και το Χρονόμετρο: Τείλορσμός, φορντισμός και μαζική παραγωγή*, εκδ. Κομμούνα, Αθήνα.

²⁸⁸ Ήδη από τη δεκαετία του 1960, και ειδικότερα από το 1968, σε όλο το δυτικό κόσμο άρχισε να δημιουργείται μία πολιτισμική μεταστροφή και μία κοινωνική εξέγερση εναντίον των κεντρικών αρχών του φορντισμού, έτσι όπως αυτές εκφραζόταν σχετικά με την παραγωγή, την εργασία και την κατανάλωση, την πολεοδομία του και την πρωτοκαθεδρία του πάνω στη φύση. Άρχισε να διαφαίνεται μία ρήξη στο γραμμικό μοντέλο προόδου που πρέσβευε αυτό το μοντέλο παραγωγής. Η ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης άρχισε να απορυθμίζεται και η προβλεπτικότητα, πάνω στην οποία βασιζόταν ο φορντισμός, άρχισε να διασπάται. Οι προσδοκίες για σταθερή ανάπτυξη, για αύξηση της κατανάλωσης και για ευρύτερη κοινωνική ευημερία, που ήταν η βάση του φορντισμού, άρχισαν να θαμπώνουν. Ήταν η εποχή που άρχισε να αναφύεται μία πληθώρα νέων κινημάτων με εντελώς νέα χαρακτηριστικά και στόχους, που ως κοινό τους γνώρισμα είχαν την αμφισβήτηση.

Προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι αρχές της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, η πολιτεία είχε προικίσει το διοικητικό μηχανισμό με εκτεταμένες ευχέρειες, έτσι που η ισορροπία ελευθερίας - ασφάλειας να καθίσταται επισφαλής και αιτήματα για αυτορρύθμιση της κοινωνίας και της αγοράς να αποκτούν ιδιαίτερη πολιτική εμβέλεια. Μία συγκεκριμένη βιομηχανική εποχή, διατηρήθηκε ενωμένη και ομοιογενής, χάρις σε αυτό τον τρόπο παραγωγής και αυτό το πολιτικό μοντέλο, αλλά τώρα πια, έπρεπε να αναζητηθεί νέο διάδοχο μοντέλο, το οποίο με την σειρά του θα διαμόρφωνε περαιτέρω κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές καταστάσεις, και εν τέλει θα αναπαρήγαγε τον καπιταλισμό σε βάθος χρόνου.

Το νέο παραγωγικό και οικονομικό μοντέλο που προέκυψε έδωσε έμφαση στην εξατομίκευση και τον πλουραλισμό της κατανάλωσης, με παράλληλη άνοδο των υπηρεσιών και ιδιαίτερα αυτών που σχετίζονται με τη λιανική διάθεση των προϊόντων. Τώρα πλέον η γνώση και η πληροφορία κατακτούν κεντρική θέση σε όλο το φάσμα της οικονομίας, αφού είναι και πρώτη ύλη αλλά και προϊόν. Οι νέες τεχνολογίες παίζουν σημαντικό ρόλο τόσο στο νέο τρόπο παραγωγής όσο και γενικότερα στην οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα. Μέσα από το νέο μοντέλο παραγωγής, προέκυψε μία νέα οικονομική κουλτούρα και ένα νέο πολιτισμικό μοντέλο που είναι βασισμένο στην καινοτομία και την εξατομίκευση. Αυτή η εξέλιξη, ανάδειξε μία νέα ατομικιστική λογική που διαχέεται σε όλες τις εκφάνσεις της ανθρώπινης ζωής, μειώνοντας την κοινωνική αποδοχή συλλογικών αξιών όπως η ενότητα και η αλληλεγγύη. Στην πράξη, το νέο αυτό μεταβιομηχανικό μοντέλο, πέρα από το να δώσει διέξοδο σε μία ακόμα κρίση του καπιταλιστικού συστήματος, επέβαλε νέες μορφές ανταγωνισμού που αποδομούν την κοινωνική ενότητα και απομονώνουν ακόμα περισσότερο το άτομο. Αυτή η έμφαση στο άτομο και την ανταγωνιστική αγορά, ως υποτιθέμενων συλλογαίων της ελευθερίας, εκφράστηκε πολιτικά με την διάσπαση της μεταπολεμικής συναίνεσης, την αποσύνθεση της κορπορατιστικών δεσμεύσεων, την αποδυνάμωση των πολιτικών κομμάτων, την άνοδο νέων μορφών συλλογικότητας, τη συρρίκνωση του κράτους και το μετασχηματισμό της κρατικής εξουσίας σε απλό διαμεσολαβητή μεταξύ των διαφόρων αντιμαχόμενων οικονομικών και κοινωνικών δυνάμεων. Σε αυτή τη μεταστροφή, ιδεολογικό υπόβαθρο έδωσε η λεγόμενη στροφή στο φιλελευθερισμό, η ορθότερα το νέο δόγμα του νεοφιλελευθερισμού.

Σχετικά με το νέο παραγωγικό μοντέλο ενδεικτικά βλ. Bell D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, εκδ. Basic Books, New York, Bonfeld W., Holloway J. (επιμ.) (1994), *Μεταφορντισμός και Κοινωνική Μορφή - Μια Μαρξιστική Συζήτηση για το Μεταφορντιστικό Κράτος*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα, Murray R. (2003), "Μεταβιομηχανισμός και Μεταφορντισμός" στο Hall S., Held D., McGrew A. (κ.α. (2003), *Η Νεωτερικότητα Σήμερα - Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτική, Πολιτισμός*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 311-321, Τσεκούρας Θ. (1989), "Από τον τεύλορσμό στις νέες τεχνολογίες της παραγωγής", *Θέσεις*, τχ. 29, Πελαγίδης Θ. (1993), "Στον αστερισμό της στασιμότητας: Απόφορντισμός και ευέλικτα παραγωγικά συστήματα", *Θέσεις*, τχ. 43, Λυμπεράκη Α., Μουρίκη Α. (1996), *Η Αθόρυβη Επανάσταση: Νέες μορφές οργάνωσης της παραγωγής και της εργασίας*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, Λυμπεράκη Α. (1990), "Στον Αστερισμό της Ευελιξίας: Μεταφορντικά συστήματα βιομηχανικής οργάνωσης και η Ευέλικτη Εξειδίκευση", *Θέσεις*, τχ. 32, Κατσορίδας Α. (1998), *Νέες Τεχνολογίες και Απασχόληση: Οι μεταβολές στην παραγωγική διαδικασία*, εκδ. Εναλλακτικές Εκδόσεις/Ρωγμή, Αθήνα και Κοριά Μ. (1995), ό.π.

του κομματικού φαινομένου και την αμφισβήτηση της πρωτοκαθεδρίας της πολιτικής τάξης, ένεκα της απαίτησης για λιγότερο κράτος και της συνεπακόλουθης αμφισβήτησης όλου του πλέγματος πολιτικής συμμετοχής και εκπροσώπησης. Η κρίση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας ως επακόλουθο της κρίσης της καπιταλιστικής συσσώρευσης, λόγω και των αυξημένων αναγκών του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σε περίοδο μείωσης των ρυθμών ανάπτυξης, αλλά και του κορπορατιστικού πολιτικού συστήματος²⁸⁹, λόγω της αδυναμίας του να υποστηρίξει ουσιαστικά μία αναπτυξιακή πολιτική, αποτελούν την έκφραση αυτής της αποδυνάμωσης σε πολιτικό επίπεδο. Το “μεταμοντέρνο”²⁹⁰ κράτος είναι όλο και πιο συρρικνωμένο, χαρακτηρίζεται από τη μείωση της κρατικής παρέμβασης στον οικονομικό χώρο, όπου αφήνεται να λειτουργήσει η ανεξέλεγκτη και “αυτορυθμιζόμενη” οικονομία της αγοράς, και από την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων²⁹¹. Στόχος πλέον της πολιτικής, δεν είναι η ιδεολογικοπολιτική παρέμβαση, προκειμένου να προτείνει εναλλακτικά μοντέλα και να μετασχηματίσει τις κρατικές πολιτικές, με σκοπό την κοινωνική πρόοδο, αλλά η απλή διαχείριση του

²⁸⁹ Σύμφωνα με τον Schmitter, κορπορατισμός είναι ένα “σύστημα εκπροσώπησης συμφερόντων συγκροτημένο από περιορισμένο αριθμό μοναδικών, υποχρεωτικών, μη ανταγωνιστικών, λειτουργικά οριοθετημένων και ιεραρχημένων οργανώσεων, που έχουν κρατική αναγνώριση ή άδεια (όταν δεν δημιουργούνται εξ αρχής από το κράτος) και στις οποίες απονέμεται σκόπιμα μονοπώλιο εκπροσώπησης των αντίστοιχων κατηγοριών, με αντάλλαγμα ορισμένους περιορισμούς στην επιλογή ηγεσίας και στην άρθρωση αιτημάτων”, Schmitter P. (1974), “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, Vol. 36:1, 85-131. Περαιτέρω, σχετικά με τον κορπορατισμό βλ. Wiarda, H. (1996), *Corporatism and comparative politics: The Other Great “-ism”*, εκδ. M.E. Sharpe, New York, Panitch L. (1977), “The Development of Corporatism in Liberal Societies”, *Comparative Political Studies*, 10:1, 61-90, Panitch L. (1980), “Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry”, *British Journal of Sociology*, 31:2, 159-187.

²⁹⁰ Το νέο πολιτισμικό μοντέλο το οποίο είναι εμφανές στην τέχνη, τον πολιτισμό αλλά και γενικότερα στον τρόπο του σκέπτεσθαι, και που συμβαδίζει με την αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου ονομάστηκε από κάποιους “μεταμοντερνισμός”. Υπάρχουν διάφορες απόψεις σχετικά με τη διακριτότητα ή μη του πολιτισμικού αυτού μοντέλου, όπως υπάρχουν και διαφορετικές απόψεις για το αν όλες αυτές οι αλλαγές αποτελούν μία γενικότερη μετάβαση σε μία νέα εποχή, που μπορεί να ονομαστεί Μετανεωτερικότητα, ή αν απλά πρόκειται για μία μεταβολή εντός του ίδιου οικονομικού μοντέλου η οποία δεν συνιστά ριζικό μετασχηματισμό. Για μία βαθιά ανάλυση της συζήτησης γύρω από το μεταμοντερνισμό και τη διακριτότητα της Μετανεωτερικότητας, μέσα από κριτική ματιά βλ. Harvey D. (2007), *Η Κατάσταση της Μετανεωτερικότητας – Διερεύνηση των Απαρχών της Πολιτισμικής Μεταβολής*, εκδ. Μεταίχμιο, Αθήνα αλλά και Jameson F. (1999), *Το μεταμοντέρνο ή η Πολιτισμική Λογική του Υστερου Καπιταλισμού*, εκδ. Νεφέλη, Αθήνα. Επίσης, σχετικά με τη μεταμοντέρνα κατάσταση, ως ήδη εδραιωμένης, αλλά και τους ανάλογους μετασχηματισμούς και τις νέες σημασίες του γνωστικού εγχειρήματος στη μεταβιομηχανική εποχή βλ. Λυσσάκης Ζ.Φ. (1998), *Η Μεταμοντέρνα Κατάσταση – Αναφορά στη Γνώση*, εκδ. Γνώση, Αθήνα και Lyotard J.F. (1988), “Απάντηση στο ερώτημα: τι είναι μεταμοντέρνο;”, *Λεβιάθαν*, τχ. 2.

²⁹¹ Κατρούγκαλος Γ. (2000), «Κράτος και Διοίκηση στη “μεταμοντέρνα κατάσταση”» στο Σπηλιωτόπουλος Ε. (επιμ.) (2000), *Κράτος – Νόμος – Διοίκηση / Σύμμεικτα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 185-218.

καπιταλιστικού συστήματος. Στα πλαίσια αυτής της μεταστροφής, παρατηρείται σύγχυση των ορίων μεταξύ κράτους και ιδιωτικού τομέα, αποδόμηση των δομών του κοινωνικού κράτους και αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, ως αποτέλεσμα της αμφισβήτησης της αξιοπιστίας και της ικανότητας της πολιτικής τάξης²⁹². Σε αυτά τα πλαίσια είναι που εμφανίζονται και οι Ανεξάρτητες Αρχές.

Η κρίση των κομμάτων εκδηλώθηκε ως συρρίκνωση της ικανότητάς τους να αντιπροσωπεύσουν τις κοινωνικές δυνάμεις στις οποίες απευθύνονται²⁹³, ως απαξίωση του πολιτικού λόγου και ως αδυναμία παραγωγής προτάσεων για την άσκηση δημόσιων πολιτικών, παράλληλα με την μείωση της ενεργητικής στράτευσης και συμμετοχής των πολιτών²⁹⁴. Έτσι, η αποδόμηση συλλογικών αξιών και η μείωση της συμμετοχής σε μαζικούς φορείς αντιπροσώπευσης, μαζί με την αδυναμία των κομμάτων να αρθρώσουν διαφορετικό πολιτικό λόγο, σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον που χρειαζόταν όλο και λιγότερο την παρουσία τους, οδήγησε τελικά στην αποδυνάμωσή τους και στη δημιουργία μίας όλο και πιο ιδιωτεύουσας πολιτικής κουλτούρας. Αποτέλεσμα της αποπολιτικοποίησης της πολιτικής και της αποδυνάμωσης των κομμάτων²⁹⁵ ήταν και ο μετασχηματισμός

²⁹² Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

²⁹³ Υπάρχει η άποψη ότι κατά την εποχή της ύστερης νεωτερικότητας, όπου υπάρχουν νέες συλλογικές νοηματοδοτήσεις που αποδέχονται όλες τις πολιτισμικές ομάδες μίας κοινότητας και οδηγούν σε μία μεταθιτική κουλτούρα συνύπαρξης στο περιβάλλον των σύγχρονων πολυπολιτισμικών κοινωνιών, τα πολιτικά κόμματα, ως μονόδρομα προσανατολισμένα στην υλική αναπαραγωγή της κοινωνίας, δεν εμφανίζονται πάντοτε πρόθυμα ή και ικανά να συντονίσουν τη δράση τους προς της κατεύθυνση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και ολοκλήρωσης, με αποτέλεσμα να μην θεωρούνται ικανά να εκπροσωπούν όλες τις επιμέρους ομάδες που συναποτελούν τις κοινωνικές δυνάμεις. Τσίρος Ν. (2007), "Για την κοινωνιολογία των πολιτικών κομμάτων στην ύστερη νεωτερικότητα", *Θέσεις*, τχ. 100.

Βέβαια η έμφαση στην ενσωμάτωση και την ολοκλήρωση, με σαφώς πολιτιστικούς όρους, καθώς και η όποια μεταθιτική κουλτούρα συνύπαρξης, εντάσσεται σε αυτή την ίδια την μετανεωτερική φιλολογία, και δεν μπορεί να αναιρέσει ούτε να υποβιβάσει την πρωτοκαθεδρία του οικονομικού παράγοντα και της κρίσιμης σημασίας της υλικής αναπαραγωγής των κοινωνιών. Οι έντονες πολιτισμικές μέριμνες της μετανεωτερικής θεωρίας, τείνουν ενίοτε να συσκοτίσουν την οικονομική βάση της ύπαρξης και της αναπαραγωγής των κοινωνικών σχέσεων, οι οποίες δεν έχουν ουσιαστικά αλλάξει, με αποτέλεσμα να υφίστανται έντονη και βάσιμη κριτική. Για μία μαρξιστική κριτική του μεταμοντερνισμού βλ. Callinicos A. (1989), *Against Postmodernism: a Marxist critique*, εκδ. Polity Press, Cambridge.

²⁹⁴ Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

²⁹⁵ Υπάρχει διάχυτη η αίσθηση στην ακαδημαϊκή κοινότητα περί παρακμής των κομμάτων. Είτε ως αποτέλεσμα των θεμελιακών αντιφάσεων της δημοκρατίας καθώς και της απεύθυνσης των κομμάτων σε ευρύτερες ομάδες από τις κοινωνικές τάξεις (Offe, C. (1980), "The Separation of Form and Content in Liberal Democratic Politics", *Studies in Political Economy*, 3, 5-16), είτε λόγω των νέων αντιπαραθέσεων και συγκρούσεων που διαμορφώνονται στα πεδία της πολιτιστικής αναπαραγωγής και της κοινωνικής ενσωμάτωσης και κινητοποίησης, που οδηγούν στη λεγόμενη "πολιτική σε πρώτο

τους αρχικά από κόμματα μαζών²⁹⁶ σε πολυσυλλεκτικά κόμματα²⁹⁷ και στη συνέχεια σε κόμματα καρτέλ^{298,299}. Εξάλλου, η αντικομματική αμφισβήτηση δεν

πρόσωπο” (Habermas, J. (1981), “New Social Movements”, *Telos*, 49, 33-37), είτε ως αποτέλεσμα της γενικότερης κρίσης του κράτους και του πολιτικού συστήματος, καθώς οι δημοκρατικοί θεσμοί υποκαθίστανται από πολιτικούς μηχανισμούς στα πλαίσια του “αυταρχικού κρατισμού” (Πουλιαντζάς Ν. (1980), *Για τον Γκράμσι*, εκδ. Πολύτυπο, Αθήνα, σελ. 152-153), πολλοί θεωρητικοί καταλήγουν ρητά ή υπόρρητα στη διαπίστωση περί παρακμής των κομμάτων. Παρόλα αυτά υπάρχει και η άποψη ότι, παρά την ανάπτυξη νέων κινημάτων, δεν μπορούμε να συνάγουμε το συμπέρασμα πως ο κομματικός θεσμός είναι ξεπερασμένος ή ασυμβίβαστος με τις νέες εξελίξεις, από τη στιγμή μάλιστα που ιστορικά παραδείγματα αποδεικνύουν το αντίθετο (Σπουρδαλάκης Μ. (1990), ό.π., σελ. 63), αλλά και γενικότερα υποστηρίζεται ότι δεν υπάρχουν αποδείξεις ότι οι δομές και οι σχέσεις στις οποίες στηρίζεται η γένεση, η ανάπτυξη και η εξέλιξη των κομμάτων έχουν εκλείψει (ό.π., σελ. 67).

²⁹⁶ Τα κόμματα μαζών, αντικατέστησαν τα κόμματα στελεχών της περιόδου των περιορισμένων πολιτικών δικαιωμάτων, και εκφράζουν την περίοδο που σηματοδοτήθηκε από την επέκταση των δικαιωμάτων και την είσοδο της εργατικής τάξης στην πολιτική, δηλαδή την εποχή των αρχών του 20^{ου} αιώνα. Βλ. Duverger, M. (1964), *Political Parties*, εκδ. Methuen, London και Μελέας Γ. (2008), *Το Κόμμα-Δίκτυο. Από την παραδοσιακή κομματική οργάνωση στο Κόμμα-Δίκτυο, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία*, διαθέσιμο στο http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/1737/1/6PMS_DYN_KOI_MeleasGe.pdf, σ. 11-13.

Ως προς την ελληνική περίπτωση, λόγω της φατριατικής οργάνωσης των τοπικών ελίτ και των σωρευτικών δημοκρατικών ελλειμμάτων της χώρας, σε όλη την περίοδο του 20^{ου} αιώνα και μέχρι τη μεταπολίτευση, δεν υπήρχαν θεσμοθετημένα μαζικά κόμματα, με μόνες ίσως εξαιρέσεις το ΚΚΕ και την ΕΔΑ. Με την μεταπολίτευση, το ΠΑΣΟΚ, μπήκε στην πρωτοπορία του εκσυγχρονισμού του ελληνικού κομματικού συστήματος αλλά και των διαδικασιών εκδημοκρατισμού, και η οργάνωσή του σηματοδότησε την είσοδο του μαζικού κόμματος στο προσκήνιο του πολιτικού συστήματος. Σπουρδαλάκης Μ. (2007), *Δημοκρατία και Πολιτικά Κόμματα*, διαθέσιμο στο <http://www.metanastefsi.net/uploads/7/6/8/3/7683554/komma.pdf>.

²⁹⁷ Έχει υποστηριχθεί ότι η διάδοση μαζικών καταναλωτικών αγαθών μετά τον β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, αλλοίωσε τους ταξικούς διαχωρισμούς στη Δυτική Ευρώπη, με συνέπεια τα μαζικά ταξικά κόμματα να μετασχηματιστούν σε πολυσυλλεκτικά κόμματα. Τα πολυσυλλεκτικά κόμματα εκφράζουν ιδεολογικά και πολιτικά την κοινωνική συναίνεση της μεταπολεμικής εποχής στη Δυτική Ευρώπη και τις σχετικές κοινωνικές συγκλίσεις που εξασφάλισε η οικονομική ευημερία της εποχής. Υιοθετώντας νέους τρόπους πολιτικής κινητοποίησης και εκλογικής υποστήριξης, με κύριο γνώμονα τις πολιτικές και προγραμματικές συγκλίσεις, μειώνουν σημαντικά τις προτάσεις ιδεολογικής αναφοράς, υποβαθμίζουν το ρόλο του απλού μέλους και προσπαθούν να επιτύχουν σχέσεις με ομάδες συμφερόντων διαφορετικής προέλευσης. Kirscheimer O. (1991), “Ο μετασχηματισμός των κομματικών συστημάτων στη δυτική Ευρώπη”, *Λεβιάθαν*, 11, 77-104.

²⁹⁸ Κύριο χαρακτηριστικό του κόμματος καρτέλ είναι η όλο και μεγαλύτερη εγγύτητά του με το κράτος και η ταυτόχρονη απομάκρυνσή του από την κοινωνία. Στο εσωτερικό των κομμάτων, οι δημόσιοι λειτουργοί και τα στελέχη του κρατικού μηχανισμού έχουν τον ουσιαστικό έλεγχο και η επιρροή των κομματικών στελεχών φθίνει. Ως προς τον πολιτικό ρόλο, τα κόμματα χάνουν την ικανότητά τους να εκπροσωπούν κοινωνικές ομάδες, ενώ η εμπλοκή τους με την κρατική διαχείριση αυξάνει. Προκρίνονται νέες πηγές χρηματοδότησης, κυρίως κρατικής προέλευσης, και νέου τύπου στελέχωση, προσανατολισμένη στους επαγγελματίες της πολιτικής. Όσον αφορά τον κομματικό ανταγωνισμό, αρχίζει να διαμορφώνεται μία συναίνεση ως προς τους όρους και τη διαιώνιση του κομματικού-πολιτικού συστήματος. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι οι ψηφοφόροι να μην έχουν ουσιαστική εναλλακτική επιλογή και τελικά να διευρύνεται το χάσμα μεταξύ πολιτών και πολιτικών και να τίθεται εν αμφιβόλω η νομιμοποίηση των πολιτικών αποφάσεων. Για το κόμμα καρτέλ βλ. Katz R., Mair P. (1995), “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, 1:1, 5-28 καθώς και Σπουρδαλάκης Μ. (1997), “Κόμμα – Κράτος – Κοινωνία: Νέες τάσεις μία παλιάς και δύσκολης σχέσης», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, τχ. Ειδικό: ετ. 1^ο, και Σπουρδαλάκης Μ. (2003b), “Το κομματικό Φαινόμενο: Εξέλιξη και Συγκυρία” στο Τσάτσος Δ., Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2003), ό.π., σελ. 39-64. Για μια ανάλυση του κομματικού ανταγωνισμού στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, κυρίως κατά την περίοδο της “ύστερης μεταπολίτευσης” (1996-2010),

αφορά γενικώς τα κόμματα ως θεσμό της δημοκρατίας, αλλά κυρίως τα σημερινά κρατικοδίαιτα κόμματα³⁰⁰. Η διακριτή ιδεολογική παρουσία των κομμάτων ως μαζικών σχηματισμών, στο χώρο μεταξύ κοινωνίας και κράτους, μετατράπηκε σε γραφειοκρατική «θεσμική λειτουργία» εντός των ευρύτερων πλαισίων του κρατικού μηχανισμού, με αποτέλεσμα το κομματικό σύστημα από κοινωνιοκεντρικό, ως όφειλε να είναι, να γίνει σχεδόν αποκλειστικά κρατικοκεντρικό³⁰¹. Αυτό δεν είναι άσχετο ούτε με την αυξανόμενη επιρροή των μέσων μαζικής ενημέρωσης³⁰², εξέλιξη που αλλοιώνει τους κανόνες του παιχνιδιού στη σύγχρονη δημοκρατία, ούτε με τη διευρυνόμενη επαγγελματοποίηση της πολιτικής, στοιχείο που δίνει τη δυνατότητα

που αξιοποιεί την θεωρία του κόμματος καρτέλ, βλ. Βερναρδάκης Χ. (2011), *Πολιτικά Κόμματα, Εκλογές και Κομματικό Σύστημα - Οι μετασχηματισμοί της ελληνικής αντιπροσώπευσης 1990-2010*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη.

Η ανάδυση των κομμάτων καρτέλ συμβαίνει την ίδια περίοδο με το μετασχηματισμό του παραγωγικού μοντέλου, την ανάδυση των νέων πολιτισμικών μορφών που δίνουν έμφαση στην ιδιώτευση και τον ανταγωνισμό και την άνοδο του νεοφιλελευθερισμού, τουλάχιστον από τη δεκαετία του 1970 και μετά, και δεν είναι άσχετα με αυτές τις εξελίξεις. Είναι χαρακτηριστικό πάντως, ότι αν και η “κρατικοποίηση των κομμάτων” ήδη συντελείται από αυτή την εποχή, η “φιλελεύθερη/πλουραλιστική” Πολιτική Επιστήμη την “ανακάλυψε” και την ενέταξε στο ερμηνευτικό της επιχειρήμα, μόλις τη δεκαετία του 1990 (Σπουρδαλάκης Μ., Παπαθλασόπουλος Ε. (2008), “Κόμματα, Ομάδες Συμφερόντων και οι Μετασχηματισμοί στο Σύστημα Εκπροσώπησης, Πέρα από τις Θεωρίες της Κρίσης” στο Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. Θ. (επιμ.) (2008), ό.π., σελ. 291-315, βλ. υποσ. 49).

²⁹⁹ Στον ελληνικό χώρο, χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του διαδοχικού μετασχηματισμού του ΠΑΣΟΚ από κόμμα μαζών (1974-1981) σε πολυσυλλεκτικό κόμμα (1981-1990), σε κόμμα διαχείρισης του κράτους (1990-1996) και τελικά σε κόμμα καρτέλ (1996-2004), μέσα σε μία περίοδο τριάντα χρόνων. Βερναρδάκης Χ. (2004), “Η Ίδρυση, η Εξέλιξη και η Μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: Από το “κόμμα μαζών” στο “κόμμα του κράτους”” στο Βερναρδάκης Χ., Γεωργαντάς Η. κ.α. (επιμ.) (2004), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατίας: Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, τομ. Α', εκδ. Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης και εκδόσεις Κριτική, Αθήνα - Ρέθυμνο, σελ. 154-175.

³⁰⁰ Σπουρδαλάκης Μ. (2003b), ό.π.

³⁰¹ Όσον αφορά τον ελληνικό χώρο, τα κόμματα ανέλαβαν την ευθύνη για τον εκδημοκρατισμό των πολιτικών θεσμών και του συστήματος εκπροσώπησης κατά την ευαίσθητη περίοδο της μεταπολίτευσης, αλλά όταν επετεύχθη η δημοκρατική ομαλότητα, υπήρξε έλλειμμα κοινωνικής παρουσίας στους νέους θεσμούς, εφόσον τα κόμματα παρενέβησαν στην κοινωνία, όχι για να βοηθήσουν στην αυτοθέσμισή της ή για να δώσουν διέξοδο στις κινηματικές δυναμικές, αλλά για να την αλλάξουν και να την ελέγξουν. Έτσι προέκυψε ο κομματισμός και η πολιτική μετετράπη σε ένα διαγωνισμό για τη διαχείριση του κράτους. Σπουρδαλάκης Μ. (2011), *Συνέντευξη στον Πάνο Λάμπρου*, Red Notebook, 14 Ιουνίου 2011, <http://www.rednotebook.gr/details.php?id=2692>, προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2014.

³⁰² Γενικά για την αυξανόμενη δύναμη και επιρροή των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας βλ. Castells Μ. (2009), *Communications Power*, εκδ. Oxford University Press, New York και Curran J. (2010), “Οι θεωρήσεις των Μέσων Επικοινωνίας και του Πολιτισμού στην Εποχή του Νεοφιλελευθερισμού” στο Παπαθανασόπουλος Σ. (επιμ.) (2010), *Τα Μέσα Επικοινωνίας στον 21^ο αιώνα*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα. Σχετικά με την ελληνική περίπτωση βλ. Παπαθανασόπουλος Σ. (2004), *Πολιτική και ΜΜΕ, Η Περίπτωση της Νότιας Ευρώπης*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα και Παπαθανασόπουλος Σ. (2000), “Τα σύγχρονα μέσα και η πολιτική επικοινωνία”, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 16, 11-33.

μίας παράλληλης ανάγνωσης του μετασχηματισμού των κομμάτων με το μετασχηματισμό των κρατικών λειτουργιών³⁰³.

Στη μεταβιομηχανική εποχή, παρατηρείται το φαινόμενο, οι παραδοσιακές λειτουργίες των κομμάτων, που μέχρι πρότινος επιτελούνταν από στρατευμένους και εθελοντικά οργανωμένους πολίτες, ένεκα της μειωμένης πολιτικής συμμετοχής αλλά και της αλλαγής στην οργάνωση και τη στρατηγική των κομμάτων, να μεταφέρονται όλο και περισσότερο στον εξωτερικό επαγγελματικό κόσμο, δηλαδή σε επαγγελματίες της πολιτικής και της επικοινωνίας, που αναλαμβάνουν τη στρατηγική, το δημόσιο λόγο αλλά και την οργανωτική και εκτελεστική λειτουργία των κομμάτων. Με τον τρόπο αυτό, μη εκλεγμένοι τεχνοκράτες και διαχειριστές, όπως οι κοινωνικοί “δεξαμενών σκέψεων” ή οι επικοινωνιακοί σύμβουλοι, υποσκελίζουν τα πολιτικά πρόσωπα και καθορίζουν τα πολιτικά διακυβεύματα³⁰⁴. Από την άλλη, οι εκλεγμένοι πολιτικοί, απομακρύνονται όλο και περισσότερο από την κοινωνία, καθόσον καθίστανται μία όλο και πιο κλειστή, επαγγελματικού τύπου³⁰⁵ ελίτ. Η διαφθορά του πολιτικού προσωπικού³⁰⁶, η οποία αφορά εξίσου τόσο τους «εκλεγμένους» όσο και τους «τεχνοκράτες», σχετίζεται σαφώς με την αυξανόμενη όσμωση μεταξύ οικονομικής και πολιτικής εξουσίας, αλλά και με την από-ιδεολογικοποίηση των κομμάτων και την επαγγελματοποίηση του πολιτικού προσωπικού. Η αποπολιτικοποίηση των κομμάτων, παρουσιάζει σαφείς αντιστοιχίες με την αποπολιτικοποίηση του δημοσίου λόγου και των κοινωνικών αιτημάτων³⁰⁷, τα οποία περιορίζονται σε ένα διαχειριστικό επίπεδο, αλλά και την

³⁰³ Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

³⁰⁴ Παπαθανασόπουλος Σ. (2000), ό.π..

³⁰⁵ Πέρα από την οικογενειοκρατία, υπάρχουν και άλλα εμπόδια για την είσοδο νέων μελών στην πολιτική ελίτ, όπως το γεγονός ότι η απασχόληση με την πολιτική γίνεται όλο και πιο δαπανηρή και απαιτεί μία ειδική σχέση με τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας και τους οικονομικούς παράγοντες. Επιπλέον, η πολιτική σταδιοδρομία προϋποθέτει ειδικά προσανατολισμένη εκπαίδευση σε ιδρύματα, στα οποία η πρόσβαση έχει και ταξικό χαρακτήρα.

³⁰⁶ Σχετικά με τη διαφθορά του πολιτικού προσωπικού στην Ελλάδα, βλ. Μακρυδημήτρης Α. (2005), “Πολιτική και Ηθική” στο Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π. (επιμ.) (2005), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και στην Πολιτική*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, Κοντογιώργης Γ. (2005), “Η Διαφθορά στο Πολιτικό Σύστημα” στο Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π. (επιμ.) (2005), ό.π. και Καλτσόγια - Τουρναβίτη Ν. (2005), “Η Κρίση του Κοινοβουλευτισμού και τα Φαινόμενα της Διαφθοράς” στο Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π. (επιμ.) (2005), ό.π.

³⁰⁷ Τα κοινωνικά αιτήματα, είτε εκπορεύονται από τους θεσμοποιημένους διαύλους όπως τα κόμματα και τα συνδικάτα, είτε προέρχονται απευθείας από τα κοινωνικά κινήματα και την κοινωνία πολιτών, παρουσιάζουν συνήθως μια ριζοσπαστική υστέρηση, η οποία επιβεβαιώνει την εγκόλπωση των νεοφιλελευθέρων αρχών από τη μεγάλη πλειοψηφία του κοινωνικού σώματος.

αποπολιτικοποίηση της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτή εκφράζεται με την υποχώρηση της πολιτικής τάξης, από την άσκηση εξουσίας σε ευαίσθητα πεδία της πολιτικής και οικονομικής ζωής, μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε απολίτικους τεχνοκρατικούς οργανισμούς, όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές³⁰⁸, σκοπός των οποίων είναι, είτε η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα οποία έχουν έναν εγγενή ιδιωτικό και ιδιοτελή χαρακτήρα και μια ατομοκεντρική φύση³⁰⁹, είτε η απρόσκοπτη λειτουργία του καπιταλισμού και της ελεύθερης αγοράς. Σε κάθε περίπτωση επίκεντρο είναι το άτομο και οι ανάγκες του και όχι η κοινωνία και η συνοχή της. Η υποκατάσταση ή παραμόρφωση κρατικών λειτουργιών από ιδιωτικά κέντρα εξουσίας, εξέλιξη που υποστηρίζεται από το κυρίαρχο δόγμα του νεοφιλελευθερισμού, και εκφράζεται και μέσα από τους ρυθμιστικούς θεσμούς, επενέργησε σωρευτικά στα ελλείμματα του κομματικού συστήματος, διογκώνοντας την κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής και επιτείνοντας το αίτημα “αποπολιτικοποίησης” των κρατικών λειτουργιών³¹⁰.

4.2. Η Κοινωνία Πολιτών

Η κρίση της πολιτικής και ο μετασχηματισμός της κρατικής εξουσίας, καθώς και οι ευρύτερες σχετικές αλλαγές σε οικονομικό και πολιτισμικό επίπεδο, συνέβαλαν στο να αναδειχθούν νέες μορφές συλλογικότητας ως υποκατάστατα της κομματικής συμμετοχής και ως νέοι τρόποι προνομιακής διαμεσολάβησης μεταξύ κοινωνίας και κράτους. Πρόκειται συνήθως για μονοθεματικές οργανώσεις³¹¹, που ανήκουν στη λεγόμενη “Κοινωνία Πολιτών”³¹², οι οποίες θεσμοποιούνται όλο και

³⁰⁸ Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

³⁰⁹ Μαρξ Κ. (1843/2010), *Για το Εβραϊκό Ζήτημα*, εκδ. Γκοβόστη, Αθήνα, σελ. 70.

³¹⁰ Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

³¹¹ Οι οργανώσεις αυτές, που καλύπτονται κάτω από το γενικό όρο “Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις”, δραστηριοποιούνται σε πολύ διαφορετικά και ετερόκλητα πεδία και διαθέτουν πληθώρα διαφορετικών οργανωτικών μοντέλων και στόχων. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Ελλάδας, στις “Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις” μπορούν να ενταχθούν οργανώσεις από το “Χαμόγελο του Παιδιού” μέχρι τους “Αυτόνομους Εθνικιστές” και από την “Κίνηση Πολιτών Εξαρχείων” μέχρι τη “Χριστιανική Αδελφότητα Ζωή”.

³¹² Εδώ χρησιμοποιούνται τα εισαγωγικά για να υποδηλώσουν ότι ο όρος δεν έχει έναν κοινά αποδεκτό ορισμό και ότι γενικότερα πρόκειται για μία αμφιλεγόμενη έννοια με σαφή ιστορικότητα (εφεξής τα εισαγωγικά θα παραλείπονται). Ένας σύγχρονος ορισμός που μπορεί να θεωρηθεί

περισσότερο στις μέρες μας³¹³, και επιχειρούν να ασκήσουν λειτουργίες που θεωρούνταν μέχρι πρότινος αποκλειστικότητα των πολιτικών θεσμών, των κομμάτων και του κράτους³¹⁴. Εντασσόμενες σε ένα ενδιάμεσο χώρο μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας³¹⁵, συνδυαζόμενες με την οπισθοχώρηση του κράτους πρόνοιας³¹⁶ και αντλώντας δύναμη από θεωρίες γενικού συμφέροντος³¹⁷, εκφράζουν τελικά μία νέα κυριαρχία³¹⁸. Η μετατόπιση του χώρου αναζήτησης λύσεων, από το χώρο του “πολιτικού” στο χώρο του “κοινωνικού”, ουσιαστικά η μετατόπιση από την πολιτική κοινωνία στην κοινωνία πολιτών, σχετίζεται με τον εξοβελισμό των πολιτικών διακυβευμάτων από το χώρο του κοινωνικού, έτσι ώστε προβλήματα σαφώς πολιτικά, όπως οι ανισότητες που προκαλεί η αγορά ή η ανυπαρξία του κράτους πρόνοιας, να θεωρούνται δεδομένα και να μην επιχειρείται η λύση τους μέσω πολιτικών διεκδικήσεων, αλλά να αντισταθμίζονται με λύσεις

γενικός, χωρίς να εγείρει πολλές επιφυλάξεις, και που αναφέρεται στην Κοινωνία Πολιτών της ύστερης παγκοσμιοποιημένης νεωτερικότητας, είναι αυτός που λέει ότι: Κοινωνία των Πολιτών είναι η σφαίρα των θεσμών, των οργανώσεων και των ατόμων που τοποθετούνται μεταξύ της οικογένειας, του κράτους και της αγοράς, όπου οι άνθρωποι συνεταιρίζονται εθελοντικά για να προάγουν κοινά τους ενδιαφέροντα. Bobbio N. (1999), “Κοινωνία των Πολιτών”, *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 1. Τα βασικά χαρακτηριστικά της Κοινωνίας Πολιτών είναι η συλλογικότητα, η δημόσια σφαίρα δραστηριοποίησης, ο εθελοντισμός, η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος και η μη επιδίωξη, τουλάχιστον δημόσια, ιδιωτικού κέρδους. Όσον αφορά την Κοινωνία Πολιτών στην Ελλάδα βλ. Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2004), “Η Κοινωνία Πολιτών στην Ελλάδα: Ατροφική ή Αφανής;” στο Σωτηρόπουλος Δ. Α. (επιμ.) (2004), *Η Άγνωστη Κοινωνία Πολιτών*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα.

³¹³ Παρατηρείται μία αυξανόμενη συνεργασία του κράτους με τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, σε πολλά επίπεδα δραστηριοποίησης, και μία ολοένα και αυξανόμενη οικονομική σχέση.

³¹⁴ Βενιζέλος Ε. (2000), “Οι περιπέτειες της κοινωνίας πολιτών : Η “Κοινωνία των Πολιτών” και η πολιτική αντιπροσώπευση της μεταβιομηχανικής κοινωνίας. Οι ιδεολογικές χρήσεις και τα όρια μιας έννοιας”, *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 5 καθώς και Παναγιωτίδου Ε. (2002), “Που, πότε και γιατί αναπτύσσεται η κοινωνία πολιτών”, *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 8.

³¹⁵ Βέβαια αγνοείται το γεγονός ότι δεν υπάρχει σαφές όριο ανάμεσα στην ιδιωτική και τη δημόσια σφαίρα, καθώς και ότι το όποιο όριο είναι κατά βάση πολιτικό, εξαρτώμενο από τους εκάστοτε συσχετισμούς δυνάμεων, και μεταβαλλόμενο στο χρόνο. Δημούλης Δ. (2001), “Κοινωνία Πολιτών” και κοινωνικός μετασχηματισμός. Από τη φιλανθρωπία στον αντικαπιταλισμό”, *Θέσεις*, τχ. 77.

³¹⁶ Είναι σαφές ότι οι ποικίλες οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών έρχονται να καλύψουν το χώρο που προκύπτει μετά την υποχώρηση του κράτους πρόνοιας και φυσικά σχετίζονται σε μεγάλο βαθμό με την καθολική επικυριαρχία των νεοφιλελεύθερων επιταγών.

³¹⁷ Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι θεωρίες περί «γενικού συμφέροντος του λαού», εκπορεύονται από πολιτικές «τρίτου δρόμου» (Γκίντενς Α. (1998), *Ο Τρίτος Δρόμος*, εκδ. Πόλις, Αθήνα), υποστηρίζουν ότι η Κοινωνία Πολιτών μπορεί να λύσει τα προβλήματα που προκύπτουν από την υποχώρηση του κράτους και την απορρύθμιση των αγορών, αλλά τελικά υποκρύπτουν το δομικά ταξικό χαρακτήρα των κοινωνικών σχέσεων και παραγνωρίζουν τις κοινωνικές ανισότητες που προκαλεί ο νεοφιλελευθερισμός.

³¹⁸ Πρόκειται για μία νέα κυριαρχία, η οποία αν και ενδύεται το μανδύα του ιδιωτικού, δεν παύει να περιλαμβάνει εξουσιαστικές δομές και εξαναγκασμούς, οι οποίοι απλά αφαιρούνται από το κράτος, και με νέο περιτύλιγμα επανέρχονται. Πρόκειται απλά για ένα νέο σύστημα αξιών, που περιλαμβάνει μία νέα διάρθρωση εξουσίας και κυριαρχίας, η οποία μάλιστα τείνει να είναι και συμπαγής και εδραιωμένη, αφού κινείται σε διαχειριστικό επίπεδο αποκλείοντας τους ριζοσπαστισμούς.

“αυτοθεραπείας” της κοινωνίας. Ουσιαστικά, επιχειρείται η μετάθεση των προβλημάτων από την δημόσια στην ιδιωτική σφαίρα, και η μεταβίβαση της ευθύνης, τόσο για τη λύση των προβλημάτων όσο και για την ίδια την ύπαρξή τους³¹⁹, από το κράτος στους πολίτες³²⁰.

Οι οργανώσεις της «Κοινωνίας Πολιτών», αν και διεκδικούν την αυθυπαρξία και επιχειρούν να εκφράσουν την κοινωνική αυτονομία, εν τούτοις δεν επιδιώκουν τη γενική ιεράρχηση των συλλογικών συμφερόντων ούτε τη διεκδίκηση της εξουσίας, όπως τα πολιτικά κόμματα³²¹. Δεδομένου όμως ότι η επιρροή αυτών των οργανώσεων είναι δυναμική, σχετιζόμενη τόσο με το εύρος της συμμετοχής όσο και με τις οικονομικές δυνατότητές τους, έχουν ως ένα βαθμό την ευχέρεια να επιβληθούν στην εξουσία και να συνδιαμορφώσουν τον πολιτικό σχεδιασμό, ως ομάδες πίεσης. Οι φορείς της «Κοινωνίας Πολιτών», χαρακτηρίζονται από δομές ενισχυμένου κοινωνικού επαγγελματισμού³²², από νέες μεθόδους και τομείς παρέμβασης και από αυξημένο οικονομικό βάρος, έτσι που εντείνεται η πολιτική τους διάσταση. Η συσχέτιση όμως της πολιτικής επιρροής με την οικονομική δύναμη, κάνει τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, στα πλαίσια ενός παγκοσμιοποιημένου υπερεθνικού πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος, ιδιαίτερα επιρρεπείς σε εξάρτηση από οικονομικά συμφέροντα³²³. Οι οργανώσεις

³¹⁹ Στα πλαίσια της νεοφιλελεύθερης ηγεμονίας, παρουσιάζονται νεοσυντηρητικές απόψεις, που δεν εξηγούν τη φτώχεια ως αποτέλεσμα δομικών οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων, αλλά ως αποτέλεσμα “ατομικής παρεκκλίνουσας συμπεριφοράς” ή και “επιλογής”, θυμίζοντας έτσι ανάλογες θεωρίες της εποχής των ελισαβετιανών φτωχοκομείων, όπου η φτώχεια αποδιδόταν στη νωθρότητα και την τεμπελιά των φτωχών.

³²⁰ Πολυχρονίου Χ. (2001), “Η ιδεολογία του εθελοντισμού: μια κριτική”, *Θέσεις*, τχ. 77.

³²¹ Διαμαντούρος Ν., Δελλής Α. (1999), “Προσπάθεια ενδυνάμωσης της κοινωνίας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο”, *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 2.

³²² Με το όρο “εθελοντικό” δεν νοείται η μη αμειβόμενη εργασία, αλλά αυτή που δεν είναι προϊόν οικονομικού καταναγκασμού. Έτσι, προκύπτουν οργανώσεις απολύτως επαγγελματοποιημένες και στελεχωμένες με πλήρως αμειβόμενο προσωπικό. Βέβαια δεν παύει να είναι οξύμωρο το σχήμα της υποτιθέμενης εθελοντικής προσφοράς, στα πλαίσια της Κοινωνίας Πολιτών, από ανθρώπους που στην ουσία ζουν από αυτό. Πλέον, η κοινωνική προσφορά δύναται να καταστεί επαγγελματική ενασχόληση αλλά και επαγγελματικό προσόν, ελεύθερα διαπραγματεύσιμο στο στίβο της ελεύθερης αγοράς.

³²³ Είναι χαρακτηριστικά τα παραδείγματα που βλέπουν συχνά το φως της δημοσιότητας σχετικά με οργανώσεις αυτού του τύπου, που μπορεί να χρησιμοποιούνται για φοροαπαλλακτικούς λόγους, για ξέπλυμα μαύρου χρήματος, να είναι όργανα οικονομικών συμφερόντων που επιδιώκουν την ευόδωση οικονομικών στόχων ή και όργανα απολύτως διαφορετικών φορέων από αυτούς που υποτίθεται ότι εκπροσωπούν. Εξάλλου, τόσο η έλλειψη ελέγχου και δημοκρατικής νομιμοποίησης, όσο και η έλλειψη σαφούς ορισμού, καθώς και η ευρύτητα του χώρου, πράγματα που δεν είναι άσχετα με τη γενικότερη φιλοσοφία της μετανεωτερικότητας περί σχετικότητας και αποδοχής των πάντων, καλλιεργεί τη διάχυτη αίσθηση της σχετικότητας μέσα στην οποία μπορούν να

αυτού του τύπου, δεν αποτελούν στην πράξη μία ενεργητική και δραστήρια όψη της κοινωνίας, αλλά ένα μετανεωτερικό και εναλλακτικό σύστημα πολιτικής αντιπροσώπευσης που αντιτάσσεται στο παραδοσιακό πολιτικό σύστημα. Έτσι, “δίπλα στην “πολιτική ως επάγγελμα” εμφανίζεται πλέον η “κοινωνία πολιτών” ως επάγγελμα. Ένας τεράστιος αριθμός μη κυβερνητικών οργανώσεων [...] κατά το καταστατικό τους και κατά νομική αναγκαιότητα, “μη κερδοσκοπικοί”, χρηματοδοτούνται με μεγάλα ποσά από το κράτος”³²⁴. Βέβαια, στη σημερινή συγκυρία και σε επίπεδο ηγεμονικού λόγου, οι φορείς που λιθοβολούνται, ως αλωμένοι από οικονομικά συμφέροντα, είναι τα πολιτικά κόμματα, τα οποία έχουν έτσι και αλλιώς χάσει μεγάλο μέρος της επιρροής τους, και αγνοείται η ενδεχόμενη σχέση των οργανώσεων του τρίτου τομέα³²⁵ με τα οικονομικά συμφέροντα, η οποία ενδεχομένως να έχει και πολύ μεγαλύτερα διακυβεύματα. Οι προσπάθειες που γίνονται σήμερα για τον έλεγχο της προέλευσης του πολιτικού χρήματος περιορίζονται στα πολιτικά κόμματα και αγνοούν άλλους φορείς πολιτικής εκπροσώπησης όπως οι οργανώσεις της «Κοινωνίας Πολιτών», οι οποίες ενίοτε μπορεί να ασκούν και εντονότερη επιρροή.

συνυπάρχουν όλων των ειδών οι στόχοι. Σχετικά πρόσφατο χαρακτηριστικό παράδειγμα η “Ένωση Μεταναστών Ελλάδος”, η οποία υπέγραψε, προ λίγων ετών, μνημόνιο συνεργασίας με το Υπουργείο Δικαιοσύνης για την παροχή βοήθειας στους φυλακισμένους μετανάστες. Η οργάνωση αυτή, εκπροσωπείται από τον κ. Ζαν Ντανιέλ Κολομπανί, “μετανάστη” από την Κορσική, ο οποίος έχαιρε της υποστήριξης του ΛΑΟΣ και ελάμβανε εύσημα από τα στελέχη του γιατί ανακάλυψε σχέδιο «ισλαμοποίησης» της χώρας. Για σχετική είδηση βλ. “Μνημόνιο συνεργασίας Καστανίδη με μεταναστευτική οργάνωση που πρόκειται στο ΛΑΟΣ”, *TVXS*, 23 Φεβρουαρίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ελλάδα/μνημόνιο-συνεργασίας-καστανίδη-με-μεταναστευτική-οργάνωση-που-πρόκειται-στο-λαος>, προσπελάστηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2015.

³²⁴ Βενιζέλος Ε. (2000), ό.π.

³²⁵ Θεωρείται ότι η κοινωνία πολιτών αποτυπώνει έναν τρίτο τομέα, ενδιάμεσο μεταξύ ιδιωτικής και πολιτικής κοινωνίας, χωρίς να τις περιλαμβάνει. Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π. Όμως η ύπαρξη ενός τρίτου τομέα, διαχωρισμένου από την πολιτική, υπονοεί ότι η πολιτική γενικότερα είναι ένας τομέας διαχωρισμένος από την κοινωνική ζωή, πράγμα που δεν ισχύει, αφού η πολιτική αναφέρεται σε εξουσιαστικά δομημένες σχέσεις οι οποίες δεν περιορίζονται σε θεσμούς αλλά διαχέονται σε κάθε πτυχή της ζωής. Έτσι ο υποτιθέμενος διαχωρισμός από την πολιτική, στην ουσία λειτουργεί ως μέσο αποσιώπησης αυτής της διάχυσης και αυτών των σχέσεων.

«Ο τρίτος τομέας αποτελεί μια σύγχρονη, οργανωμένη και ευρηματική μορφή της παραδοσιακής φιλανθρωπίας. Σκοπός του δεν είναι ούτε το κέρδος (χαρακτηριστικό της αγοράς) ούτε η αυθόρμητη και προσωπική σχέση (χαρακτηριστικό της αυστηρώς ιδιωτικής σφαίρας) ούτε η άσκηση πολιτικής (ο τρίτος τομέας δεν επιχειρεί τον κοινωνικό μετασχηματισμό ή την επιρροή στην κρατική δράση, αλλά αρκείται στο να βοηθά όσους αντιμετωπίζουν δυσκολίες). Ο τρίτος τομέας γεννιέται συνεπώς όταν το κράτος εγκαταλείπει την κοινωνική πολιτική και οι πολίτες δεν έχουν το κουράγιο να αγωνιστούν ενάντια στην επέκταση της ιδιωτικής κυριαρχίας». Δημούλης Δ. (2001), ό.π.

Παρόλα αυτά όμως, οι οργανώσεις αυτές γίνονται προνομιακός συνομιλητής της κρατικής εξουσίας, υποσκελίζοντας σε κάποιο βαθμό τα πολιτικά κόμματα³²⁶, ιδιαίτερως όσον αφορά τους ρυθμιστικούς θεσμούς. Αν η κρίση των πολιτικών κομμάτων και η απαξίωση της πολιτικής είναι ο ένας λόγος για την αποπολιτικοποίηση της εκτελεστικής εξουσίας και την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές, ο άλλος κύριος λόγος είναι ότι αυτές αναδεικνύονται στα κατεχοχήν κατάλληλα κρατικά όργανα για την απορρόφηση των αιτημάτων των μη κυβερνητικών οργανώσεων και την ανεπηρέαστη από πολιτικές παρεμβάσεις προάσπιση των δικαιωμάτων, την οποία επιχειρούν να εξυπηρετήσουν οι οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών. Ενίοτε οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίζονται και να ανήκουν στην Κοινωνία Πολιτών, ως μη κερδοσκοπικοί και μη αμιγώς κρατικοί μηχανισμοί επίλυσης προβλημάτων, εφόσον δεν λειτουργούν ούτε με βάση το κέρδος ούτε με βάση την κομματικοκρατική λογική, και να αποτελούν μέσα μείωσης των ενδοθεσμικών και διαθεσμικών αυταρχισμών και τρόπους “εξανθρωπισμού του καπιταλισμού”³²⁷.

Η θεσμική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν οι Ανεξάρτητες Αρχές συνάδει με την υποτιθέμενη αυτονομία της Κοινωνίας Πολιτών, τόσο έναντι της κρατικής εξουσίας όσο και έναντι ιδιωτικών κέντρων εξουσίας³²⁸. Έτσι, οι Ανεξάρτητες Αρχές έρχονται να αποκαταστήσουν την ισορροπία μεταξύ κράτους και κοινωνίας, λειτουργώντας ως αδιάβλητος μηχανισμός προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων ή ευαίσθητων περιοχών της οικονομικής ζωής και ως μέσο στεγανοποίησης της δημόσιας διοίκησης από παρεμβάσεις των πολιτικών κομμάτων, τα οποία δεν χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, αξιοκρατία, αντικειμενικότητα και αποτελεσματικότητα. Βέβαια η υποχώρηση της πολιτικής τάξης υπέρ τεχνοκρατικών οργάνων, με περιορισμένη δημοκρατική νομιμοποίηση, ενέχει πολλούς κινδύνους, ιδιαίτερα όσον αφορά το χειρισμό θεμάτων οικονομικής φύσεως, θέτοντας

³²⁶ Ανθόπουλος Χ. (2002), “Πολιτικά κόμματα και μη κυβερνητικές οργανώσεις”, *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 8 και Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

³²⁷ Μουζέλης Ν. (1997), “Τι είναι η Κοινωνία των Πολιτών. Πολυσημικότητα και πολλαπλότητα”, *Βήμα*, τχ. 14-12-1997.

³²⁸ Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

Χαρακτηριστική είναι η αναφορά σε κείμενο του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης ότι “η θεσμική αυτή θέση και ανεξαρτησία του ΕΣΡ συνδέεται στενά με το χαρακτήρα του ως εκφραστή της κοινωνίας των πολιτών”. *Έκθεση πεπραγμένων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έτους 1998*, αποφ. ΕΣΡ 19.5.1999.

ουσιαστικά εν αμφιβόλω την «ανεξαρτησία» τους. Επιπροσθέτως, η λογική της μονοθεματικότητας, τόσο στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών όσο και στις Ανεξάρτητες Αρχές, εκτός του ότι λειτουργεί μακριά από οποιοδήποτε συνολικό πολιτικό πρόγραμμα, επιχειρεί να αποπολιτικοποιήσει και αυτόν ακόμα τον συγκεκριμένο τομέα ενδιαφέροντός τους, υποβιβάζοντας την όποια συνεισφορά τους σε ένα διαχειριστικό επίπεδο χωρίς προθέσεις και δυνατότητες αναμόρφωσης ή μετασχηματισμού. Τέλος, η αντίληψη που θέλει να καταστήσει την κοινωνία πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των ρυθμιστικών θεσμών, βασικό αντίπαλο και προνομιακό συνομιλητή της κρατικής εξουσίας, στο όνομα της κοινωνίας συνολικά, ή και να την ορίσει ως αντικαταστάτη του παραδοσιακού πολιτικού συστήματος, θέτει ζητήματα δημοκρατίας, διότι υποβαθμίζει και άρα υπονομεύει τη σημασία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και των θεσμών της³²⁹.

4.3. Ο μετασχηματισμός του κράτους– Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση

Οι μετασχηματισμοί που συντελούνται σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο στη μεταβιομηχανική εποχή, προκαλούν και έναν ευρύ μετασχηματισμό του κράτους, ο οποίος αφορά και το ρυθμιστικό του ρόλο. Επιπλέον, η οικονομική παγκοσμιοποίηση³³⁰, οι διαδικασίες συγχώνευσης και πολιτικών συνεργασιών στην Ευρώπη και αλλού, καθώς και η ανάπτυξη δικτύων διακυβέρνησης σε διεθνή κλίμακα, προξενούν την αμφισβήτηση των

³²⁹ Βενιζέλος Ε. (2000), ό.π.

³³⁰ Η οικονομική παγκοσμιοποίηση συμβαίνει με τους εξής τρόπους: Με τη διεθνοποίηση των εθνικών οικονομικών πεδίων μέσα από την αυξανόμενη διείδυση (εσωτερικές ροές) και εξωστρέφεια (εξωτερικές ροές). Με τη διαμόρφωση περιφερειακών οικονομικών συμμαχιών, που περιλαμβάνουν πολλές εθνικές οικονομίες, καθώς και επίσημων δικτύων που εκπροσωπούν αυτούς τους συνασπισμούς. Με την επέκταση της «τοπικής διεθνοποίησης» και των «εικονικών περιοχών», μέσα από την ανάπτυξη οικονομικών δεσμών μεταξύ γειτονικών ή και απομακρυσμένων τοπικών και περιφερειακών αρχών ή φορέων από διάφορες εθνικές οικονομίες. Με την επέκταση και εμβάθυνση της πολυεθνικοποίησης, δηλαδή της διευρυμένης στρατηγικής των πολυεθνικών εταιρειών, υπερεθνικών τραπεζών και διεθνών οργανισμών παραγωγής υπηρεσιών, να εφαρμόζουν παγκόσμιες στρατηγικές που όμως βασίζονται στην εκμετάλλευση τοπικών ιδιαιτεροτήτων. Με τη διεύρυνση του ρόλου και της επιρροής διεθνών οργανισμών που άπτονται οικονομικών θεμάτων. Με την εισαγωγή και αποδοχή παγκόσμιων κανόνων και προτύπων, την υιοθέτηση παγκόσμια κοινής μεθόδου αξιολόγησης και μετρήσεων, την ανάπτυξη παγκόσμια κατευθυνόμενων στρατηγικών και παγκόσμια ολοκληρωμένων επιχειρήσεων, χωρίς προφανή εθνική οικονομική βάση λειτουργίας. Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, εκδ. Polity, Cambridge, σελ. 311-312.

παραδοσιακών αντιλήψεων για την εθνικότητα και την ιδιότητα του πολίτη και γεννούν νέους προβληματισμούς για τους θεσμούς εξουσίας και για το ρόλο του κυρίαρχου κράτους. Τα κράτη έχουν απολέσει σε πολλούς τομείς μέρος της επιρροής και της αυτονομίας τους³³¹, έχοντας παραχωρήσει εξουσίες τους σε άλλους δρώντες, οι οποίοι δρουν τόσο σε υπερεθνικό όσο και σε ενδοεθνικό επίπεδο, καθιστώντας έτσι το παραδοσιακό μοντέλο του εδαφικά προσδιορισμένου εθνικού κράτους³³², εξαιρετικά επισφαλές³³³. Τούτο είναι εμφανέστερο τόσο στο οικονομικό επίπεδο, ένεκα των επιπτώσεων της οικονομικής παγκοσμιοποίησης, όσο και σε πολιτικό επίπεδο, με το πέρασμα σε μία πολυεπίπεδη διακυβέρνηση³³⁴,

³³¹ Είναι πάντως εντυπωσιακό το γεγονός ότι παρά την αποδυνάμωση του κράτους σε διεθνές επίπεδο, η έννοια του κράτους δεν έχει χάσει την αίγλη της. Ενώ στην Ευρώπη και τη Βόρειο Αμερική, οι κυβερνήσεις υφίστανται τη σταδιακή απώλεια της πραγματικής τους εξουσίας, ο αριθμός των κοινωνιών που επιθυμούν το δικό τους κράτος, αυξάνεται συνεχώς. Όμως, αν και είναι λίγοι οι λαοί, οι οποίοι κατάφεραν να αποκτήσουν την ανεξαρτησία τους, εν τούτοις, όταν αυτό επετεύχθη, δεν σήμαινε απαραίτητως και την ελευθερία επιλογής του είδους της κοινωνίας ή και της φύσης της οικονομίας που θα ήθελαν να έχουν. Αυτό συμβαίνει ως αποτέλεσμα της βασικής αντίφασης που ενσωματώνει ο εθνικισμός, η οποία είναι το ότι, ενώ οι λαοί επιδιώκουν την ετερότητα και την αυτοδιάθεση, πρέπει να προσφύγουν στη προσκόλληση και το πατρονάρισμα από τα ήδη υπάρχοντα κράτη, προκειμένου να επιτευχθεί η εθνική νομιμοποίηση. Η ανεξαρτησία αποδεικνύεται ένα κενό γράμμα, στα πλαίσια της ενοποιημένης παγκόσμιας οικονομίας της αγοράς, και οι περισσότερες κοινωνίες θα πρέπει να αισθάνονται ευτυχείς απλά και μόνο με το πρόσχημά της. Πάντως, αν και ο αγώνας για την ανεξαρτησία αποδεικνύεται συνήθως πύρρειος νίκη, δεν έχει χάσει καθόλου από τη δυναμική του. Strange S. (2004), *Η Υποχώρηση του Κράτους, Η Διάχυση της Εξουσίας στην Παγκόσμια Οικονομία*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 22-23.

³³² Το κυρίαρχο μοντέλο κυβερνητικής δομής που υπήρχε στην Ευρώπη τους τελευταίους τρεις αιώνες, ήταν αυτό που συνδέεται με το μονοπώλιο άσκησης νόμιμης βίας σε μία συγκεκριμένη επικράτεια, και ανάγεται στο «βεσφαλιανό κράτος», το οποίο προέκυψε στο τέλος του Τριακονταετούς Πολέμου. Ο τύπος αυτός πολιτειακής οργάνωσης, εξέφραζε την ιστορική αποκρυστάλλωση ενός συστήματος σχέσεων ισορροπίας μεταξύ των κρατών-εθνών και τοποθετούσε ένα εδαφικά προσδιορισμένο κράτος-έθνος στο επίκεντρο της νομιμοποίησης της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας και στρατιωτικής δύναμης. Peters G., Pierre J. (2011), «Διακυβέρνηση, Κυβέρνηση και Κράτος» στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), *Το Κράτος, Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 336-355 και ειδικότερα σελ. 337.

³³³ Sorensen G. (2011), «Ο Μετασχηματισμός του Κράτους» στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), ό.π., σελ. 308-335 και ειδικότερα σελ. 308-309.

³³⁴ Γενικότερα η «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» αναφέρεται στη διασπορά της εξουσίας σε διάφορους φορείς, έτερων επιπέδων, με ποικίλες αρμοδιότητες, ενίοτε επικαλυπτόμενες. Δίνει έμφαση στο γεγονός ότι το κράτος λειτουργεί, όλο και περισσότερο, σε ένα πλαίσιο όπου ορίζεται και δομείται, από αυτόνομους φορείς σε υπερεθνικό και παγκόσμιο επίπεδο, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. Αναφέρονται δύο τύποι πολυεπίπεδης διακυβέρνησης: στον πρώτο η διασπορά είναι μικρή και οι επικαλύψεις λίγες, με αποτέλεσμα την πιο σταθερή εξουσία, ενώ στον δεύτερο, ο οποίος τείνει πλέον να εδραιωθεί, η διακυβέρνηση προκύπτει ως ένα πολύπλοκο, ρευστό μωσαϊκό αναριθμητών, επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα η εξουσία να είναι ποιο συγκεχυμένη και τα όρια των αρμοδιοτήτων πιο ευέλικτα. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση αναγνωρίζεται η ανάδυση μονοθεματικών δημόσιων φορέων, με ποικίλους βαθμούς αυτονομίας, όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές, οι οποίοι λειτουργούν παράλληλα με το κράτος. Για περαιτέρω ανάλυση του είδους αυτού της διακυβέρνησης βλ. Bache I., Flinders M. (2004), *Multi-level Governance*, εκδ.

δηλαδή σε μία κατάσταση που η πολιτική εξουσία διαχέεται και αποκεντρώνεται. Στον ευρωπαϊκό χώρο, οι διαδικασίες συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και οι εντεινόμενες προσπάθειες ευρωπαϊκής ενοποίησης³³⁵, εκτός του ότι επιβάλλουν³³⁶ τις νεοφιλελεύθερες επιλογές στα κράτη μέλη³³⁷, κατευθύνουν και προς συγκεκριμένο μοντέλο διακυβέρνησης³³⁸.

Oxford University Press, Oxford και Hooghe L., Marks G. (2003), "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97:2, 233-243.

³³⁵ Η έμφαση στην οικονομική-νομισματική ενοποίηση, εν αντιθέσει με την υστέρηση όσον αφορά την πολιτική ενοποίηση, αντικατοπτρίζει και την ευρύτερη φιλοσοφία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία, υλοποιώντας τις νεοφιλελεύθερες επιταγές, εστιάζει στην ανταγωνιστικότητα και την οικονομική ανάπτυξη, χωρίς ιδιαίτερες προνοιακές και αναδιανεμητικές μέριμνες, οπότε και καταλήγει ένας μηχανισμός διόγκωσης της οικονομίας και συσσώρευσης του κεφαλαίου, χωρίς να βελτιώνει επί της ουσίας τη ζωή των ευρωπαίων.

³³⁶ Η ευρέως διαδεδομένη άποψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως ψυχρός και απρόσωπος φορέας, "επιβάλλει" πολιτικές στα κράτη μέλη, καθιστώντας τα έτσι όλο και πιο αδύναμα στην άσκηση πολιτικής, εμμέσως υποκρύπτει το διακυβερνητικό τρόπο λήψης αποφάσεων. Πέρα από το πραγματικά υφιστάμενο πρόβλημα της διαρκώς διογκούμενης και αυτονομούμενης γραφειοκρατίας και της ενδυνάμωσης της απολίτικης τεχνοκρατίας, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής, ότι τελικά οι κυβερνήσεις είναι αυτές που αποφασίζουν. Αυτό σημαίνει ότι η υφιστάμενη κατάσταση, όποια και αν είναι, είναι αποτέλεσμα μίας σειράς πολιτικών αποφάσεων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, βασιζόμενες φυσικά στον εκάστοτε συσχετισμό δυνάμεων. Το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις παρουσιάζουν συνήθως στο εθνικό κοινό τους τις αποφάσεις ως αναπόφευκτες, μπορεί να είναι ένας εύκολος τρόπος αποποίησης των ευθυνών ή και έμμεσης παγίωσης ιδεολογικών επιλογών ως δεδομένων, αλλά σίγουρα δεν σημαίνει την ουσιαστική αδυναμία των κρατών-μελών να επηρεάσουν τις ευρωπαϊκές πολιτικές ή και να τις αλλάξουν.

³³⁷ Κατά τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η οποία βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στην οικονομική ενοποίηση, μέσω της κατάρτησης των διασυνοριακών φραγμών στις εμπορικές σχέσεις και τη συνακόλουθη απελευθέρωση της διακίνησης κεφαλαίων, εμπορευμάτων και υπηρεσιών, ο νεοφιλελευθερισμός αποτέλεσε τη βασική ιδεολογική γραμμή, η οποία εκφράστηκε μέσα από τις Συνθήκες και τις πολιτικές που ακολουθήθηκαν, και λειτούργησε ως η μόνη αποδεκτή πολιτική πρόταση. Σημείο καμπής υπήρξε η συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), η οποία εξέφρασε και θεσμοποίησε το νεοφιλελεύθερο δόγμα, κυρίως μέσα από την έμφασή της στην ανταγωνιστικότητα, η οποία εκφράστηκε βασικά μέσα από το Σύμφωνο Σταθερότητας, και επέβαλε στα κράτη μέλη αντίστοιχες πολιτικές επιλογές. Σε όλο το επόμενο διάστημα, υπάρχουν συνεχείς προσπάθειες περαιτέρω εμπέδωσης και θεσμοποίησης του νεοφιλελευθερισμού, μέσω της διάχυσης νεοφιλελεύθερων πολιτικών αλλά και της προσπάθειας συνταγματοποίησής του, μέσα από τις επόμενες Ευρωπαϊκές Συνθήκες.

³³⁸ «Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετατρέπει την πολιτική και την κυβέρνηση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης, μη ιεραρχικής, διαβουλευτικής και απολίτικης διακυβέρνησης μέσω ενός περίπλοκου ιστού δημόσιων/ιδιωτικών δικτύων και οιονεί αυτόνομων φορέων», Hix S. (1998), "The Study of the EU II: The "new governance" agenda and its rival", *Journal of European Public Policy*, 5:1, 38-65 στο Flinders M. (2011), "Δημόσιο/Ιδιωτικό: Τα όρια του κράτους" στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), ό.π., σελ. 356-392 και ειδικότερα σελ. 389. Σχετικά με τις βασικές αρχές της διακυβέρνησης, έτσι όπως τις αντιλαμβάνεται και επιχειρεί να τις επιβάλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), "Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μία Λευκή Βίβλος", *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 287/12-10-2001, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EL:HTML>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016.

Στο πλαίσιο της οικονομικής παγκοσμιοποίησης³³⁹, οι εθνικές οικονομίες παγκοσμίως γίνονται όλο και περισσότερο αλληλοεξαρτώμενες, με αποτέλεσμα οι νεοφιλελεύθερες επιλογές και γενικότερα η αγοραιοποίηση όλων των πτυχών της κοινωνικής ζωής να φαίνονται αναπόφευκτες³⁴⁰. Η μέχρι πρότινος συμπαγής κρατική εξουσία, πλέον διαχέεται προς διάφορες κατευθύνσεις, τόσο προς τα «πάνω», σε διεθνείς οργανισμούς και κινήματα, όσο και «προς τα κάτω», σε διάφορους φορείς και ομάδες της «Κοινωνίας Πολιτών», όσο και «πλαγίως», στους οικονομικούς δρώντες της αγοράς, όπως οι πολυεθνικές επιχειρήσεις³⁴¹. Η εξουσία των κυβερνήσεων στα κράτη έχει εξασθενήσει, ως αποτέλεσμα των τεχνολογικών και οικονομικών αλλαγών, της επιταχυνόμενης ενοποίησης των εθνικών οικονομιών και της σύγκλισής τους σε μία ενιαία οικονομία της παγκόσμιας αγοράς, καθώς και της αυξανόμενης ασυμμετρίας της δύναμης των διαφόρων κρατών μεταξύ τους. Οι απρόσωπες δυνάμεις των παγκόσμιων αγορών³⁴², οι οποίες εκφράζονται μέσα από τις απελευθερωμένες χρηματοπιστωτικές δραστηριότητες, το διεθνές εμπόριο και τη βιομηχανία, έχουν πλέον, σε πολλά κρίσιμα ζητήματα, περισσότερη ισχύ από τα

³³⁹ Η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης, η οποία πέρα από την οικονομική διάσταση, εδράζεται και σε πολιτικές, κοινωνικές και πολιτισμικές μεταβολές, είναι μία εξαιρετικά σύνθετη διαδικασία η οποία αφορά γενικά στην αυξανόμενη οικονομική αλληλεξάρτηση μεταξύ εταιρειών και χωρών, που προκύπτει μέσω της αυξανόμενης ροής αγαθών και κεφαλαίου διεθνώς, και της γρήγορης και ευρείας διάχυσης της τεχνολογίας. Σε αυτή τη διαδικασία, η οικονομική παγκοσμιοποίηση, η οποία σε καμία περίπτωση δεν συνιστά ένα νέο φαινόμενο, είναι ο κύριος συντελεστής και οδηγός των πάσης φύσεως μεταβολών.

³⁴⁰ Marsh D., Smith J. N., Hothi N. (2011), "Παγκοσμιοποίηση και Κράτος" στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), ό.π., σελ. 280-307 και ειδικότερα σελ. 280.

³⁴¹ Βέβαια, αυτή η διάχυση της εξουσίας προς μη κρατικούς δρώντες, ιδιαίτερα σε διακρατικό επίπεδο, δεν σημαίνει πάντα ότι προκύπτει κάποια νέα ηγεμονική δύναμη που ασκεί συγκροτημένη εξουσία. Η διάχυση της εξουσίας, πέραν των εθνικών κυβερνήσεων, έχει αφήσει ένα σχετικό κενό εξουσίας και ένα χώρο μη διακυβέρνησης. (Strange S. (2004), *Η Υποχώρηση του Κράτους, Η Διάχυση της Εξουσίας στην Παγκόσμια Οικονομία*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 37-38). Η δύναμη και η επιρροή που κάποιοι οικονομικοί δρώντες μπορεί να έχουν, δεν μεταφράζεται πάντα σε συγκροτημένη εξουσία, και για αυτό παρατηρούνται και οι οικονομικές κρίσεις, όπως της Νοτιοανατολικής Ασίας ή και η σημερινή παγκόσμια οικονομική κρίση. Σε τέτοιες περιπτώσεις, είναι το κράτος αυτό που καλείται για να επιλύσει τις διαφορές, να ορίσει κανόνες, να συνεισφέρει οικονομικά και να εμπεδώσει τη σταθερότητα.

³⁴² Απρόσωπες υπό την έννοια ότι δεν εκπροσωπούνται από κάποιο συγκεκριμένο φορέα ή πρόσωπο, αν και υποστηρίζονται δομικά από τις νεοφιλελεύθερες οικονομικές επιλογές και τους φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την υλοποίησή τους. Ο τρόπος λειτουργίας των αγορών, ιδιαίτερα των χρηματοπιστωτικών, διευκολύνει την δράση των οικονομικών δυνάμεων στο σκοτάδι, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι δεν είναι δυνατό να εντοπιστούν και να ονοματιστούν οι δρώντες. Η αδυναμία ή και απροθυμία των κυβερνήσεων να το κάνουν, αντικατοπτρίζει την πλήρη ενσωμάτωση τους στη νεοφιλελεύθερη ιδεολογία.

κράτη, στα οποία υποτίθεται ότι ανήκει ο κύριος ρόλος στην κοινωνία και την οικονομία³⁴³.

Το κράτος, μετασχηματιζόμενο σε μία πολύμορφη δικτυακή οντότητα, η οποία περιλαμβάνει πολύ ρευστά και ετερογενή δίκτυα, αποτελούμενα από ένα πυκνό και συμπαγές στρώμα οργανισμών, οι αρμοδιότητες των οποίων βρίσκονται στα όρια της κρατικής δομής, απομακρύνεται από τον κλασικό του ρόλο, διαμορφώνοντας συγκεχυμένα όρια δικαιοδοσίας και αδιαφανείς εσχατιές, πλησιάζοντας όλο και πιο κοντά στην αγορά³⁴⁴. Τα δίκτυα και οι αγορές καθίστανται οι κύριοι παράγοντες δράσης και το κράτος περιορίζεται μόνο στη νομιμοποίηση των ενεργειών αυτών των κοινωνικών δρώντων³⁴⁵. Η πολιτική εξουσία αφενός κατακερματίζεται, σε ένα σύνθετο σύνολο πολλαπλών κυβερνητικών ή δημόσιων φορέων, καθένας από τους οποίους αλληλεπιδρά με ευρύ φάσμα ιδιωτικών δραστηριοτήτων, και αφετέρου μετακινείται σταδιακά από την παρεμβατική δράση σε διαχειριστικές ή και ρυθμιστικές λειτουργίες. Παράλληλα, παίρνει όλο και περισσότερο τη μορφή διεθνούς ή παγκόσμιας διακυβέρνησης³⁴⁶, η οποία ασκείται σε ένα πλαίσιο υπερεθνικών, διεθνών, διακυβερνητικών και διεθνικών σχέσεων³⁴⁷. Η πολιτική εξουσία, εντασόμενη σε μία διαδικασία διαρκούς αποπολιτικοποίησης, χάνει όλο και περισσότερο τον κεντρικό της ρόλο και διολισθαίνει προς μία ιδιαίτερη διαδικασία του κυβερνάν, η οποία μπορεί να συνοψιστεί στη φράση «κυβερνάν χωρίς κυβέρνηση»³⁴⁸.

Σε αυτό το πλαίσιο, το κράτος ενδύεται όλο και περισσότερα «ανταγωνιστικά» χαρακτηριστικά, σε διακρατικό επίπεδο, έτσι που οι κυβερνήσεις είναι υποχρεωμένες να δίνουν προτεραιότητα στην ανάγκη του οικονομικού ανταγωνισμού και της ανάπτυξης και όχι στη διευθέτηση κοινωνικών ζητημάτων,

³⁴³ Strange S. (2004), ό.π., σελ. 21 και 36-37.

³⁴⁴ Flinders M. (2011), ό.π., σ. 371 και Sorensen G. (2011), ό.π., σ. 313.

³⁴⁵ Peters G., Pierre J. (2011), ό.π., σελ. 341.

³⁴⁶ Είναι πάντως ενδιαφέρουσα η διαπίστωση ότι, ενώ το κράτος υπονομεύεται από την οικονομική παγκοσμιοποίηση, ταυτόχρονα γίνεται και το όχημα για την πολιτική παγκοσμιοποίηση. Cerny P.G. (1997), "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization", *Government and Opposition*, 32:2, 251-274.

³⁴⁷ Sorensen G. (2011), ό.π., σελ. 314-315 και 330.

³⁴⁸ Rhodes R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44:4, 652-667.

όπως θα ήταν η αναδιανομή του πλούτου³⁴⁹. Σε ενδοεθνικό επίπεδο, υπεισέρχονται δομικές αλλαγές, διαχειριστικής φιλοσοφίας, που οδηγούν σε αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση, με ανάθεση αρμοδιοτήτων και αύξηση των σωμάτων αντιπροσώπευσης³⁵⁰. Η ανάθεση αρμοδιοτήτων όμως από το κράτος, συνεπάγεται μεταβίβαση εξουσιών του, άρα και αναδίπλωση των ορίων του, πράγμα που σημαίνει ότι το θέμα αφορά τη θεμελιακή πολιτική οργάνωση της πολιτείας και όχι απλά τη διοικητική του αποδοτικότητα³⁵¹. Έτσι, ενώ ενισχύεται η ανεξαρτησία αυτόνομων και ημιαυτόνομων δημοσίων οργανισμών, όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές, με το επιχείρημα της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, της λήψης «ανεξάρτητων» αποφάσεων και του περιορισμού του ιεραρχικού ελέγχου³⁵², ταυτόχρονα εγείρεται σειρά ερωτημάτων για τη μεταβαλλόμενη φύση της πολιτικής οργάνωσης του κράτους και της κοινωνίας. Γενικότερα, το πέρασμα από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση, ως έκφραση αποπολιτικοποίησης και αγοραιοποίησης των λειτουργιών του κράτους και ανάθεσής τους σε όργανα πέραν του άμεσου πολιτικού ελέγχου, τα οποία αδυνατούν να ενταχθούν επιτυχώς στο δημοκρατικό πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, επιφέρει την «αποκένωση»³⁵³ του κράτους, δηλαδή την υποβάθμιση της δύναμης του και την υποτίμηση της δυνατότητάς του να μετασχηματίζει την κοινωνία.

³⁴⁹ Cerny P.G. (1997), ό.π.

³⁵⁰ Η αύξηση των σωμάτων αντιπροσώπευσης δεν συνεπάγεται ότι αυτά προέρχονται από δημοκρατικές διαδικασίες εκλογής. Αντιθέτως, σημαίνει την ανάθεση αρμοδιοτήτων, που μέχρι πρότινος ανήκαν στο κράτος και ανατίθεντο στο πολιτικό προσωπικό, σε “παρά τω κράτει” φορείς, ή συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, με τεχνοκρατικά κριτήρια και χωρίς καμία δημοκρατική μέριμνα. Το επιχείρημα που υποστηρίζει αυτή τη λογική είναι ότι έτσι ενδυναμώνεται η δυνατότητα των κυβερνήσεων να χειρίζονται πολλά και ποικίλα κοινωνικά ζητήματα χωρίς να είναι αναγκαία η ανάμειξη τους στις λεπτομέρειες των κοινωνικοπολιτικών διαδικασιών της καθημερινότητας. (Flinders M. (2011), ό.π., σελ. 357). Αυτός ο τύπος διακυβέρνησης έχει ονομαστεί “Delegated Governance”, και θα μπορούσε να μεταφραστεί ως “αναθετική διακυβέρνηση”, ή “διακυβέρνηση φορέων-εκπροσώπων”, όπως και τελικά συνηθίζεται να αναφέρεται. Για μία ενδελεχή πραγμάτευση του όρου, στα πλαίσια της βρετανικής πραγματικότητας, βλ. Flinders M. (2008), *Delegated Governance and the British State: Walking without Order*, εκδ. Oxford University Press, Oxford. Η μεταβίβαση λειτουργιών του κράτους στη σφαίρα της αυτονομίας, όπως στην περίπτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών, και η παροχή υπηρεσιών σε συνεργασία με, αλλά όχι απευθείας από το κράτος, έχουν εξελιχθεί από αμφισβητούμενες έννοιες σε επικρατούσες πρακτικές.

³⁵¹ Majone J. (2002), “The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization”, *Governance*, 15:3, 375-392.

³⁵² Peters G., Pierre J. (2011), ό.π., σελ. 350.

³⁵³ Για περαιτέρω πραγμάτευση του όρου βλ. Rhodes R. A. W. (1994), “The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service on Britain”, *Political Quarterly*, 65:2, 138-151 και Milward H., Provan K. (2000), “Governing the Hollow State”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:2, 359-379.

5. Η Ελληνική περίπτωση

5.1. Τα αλλοδαπά πρότυπα - Το γαλλικό και το αμερικανικό μοντέλο

Όπως έχουμε ήδη διαπιστώσει, οι Ανεξάρτητες Αρχές, αν και αποτελούν έναν σχετικό νεωτερισμό για το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα, διάγουν ήδη το δεύτερο αιώνα ζωής τους στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Από την άλλη, η εδραίωσή τους στην Ευρώπη δεν ήταν ούτε ταυτόχρονη, ούτε ομοιογενής στις διάφορες χώρες. Έτσι, προκειμένου να μπορέσουμε να δούμε καλύτερα την πορεία του θεσμού στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, θα πρέπει να τη δούμε εν σχέσει με κάποια άλλη αντίστοιχη ευρωπαϊκή περίπτωση και οπωσδήποτε με την αμερικανική. Δεδομένου ότι οι ρυθμιστικοί θεσμοί στη Βρετανία ακολούθησαν σε κάποιο βαθμό ένα μιμητισμό προς τους αμερικανικούς αντίστοιχους, επιλέχθηκε από τον ευρωπαϊκό χώρο η γαλλική περίπτωση³⁵⁴, ως παραδειγματική περίπτωση χώρας, με έντονη παρουσία του θεσμού και σχετικά διαφορετική αντίληψη και θεσμοθέτησή του από ότι στις ΗΠΑ. Τούτο κρίνεται πρόσφορο γιατί ο θεσμός αυτός εισήχθη στην Ελλάδα υπό το πρίσμα αυτής της διεθνούς εμπειρίας και προικοδοτήθηκε με τα γνωρίσματα των συγκεκριμένων αλλοδαπών περιπτώσεων³⁵⁵. Επιλέγεται να γίνει αναφορά και σύγκριση γαλλικής και αμερικανικής περίπτωσης, τόσο γιατί αποτελούν τις κύριες πηγές έμπνευσης για τις ελληνικές αντίστοιχες, όσο και γιατί εκφράζουν δύο διαφορετικές φιλοσοφίες και ανάγκες, καθότι στη Γαλλία ήταν κυρίως η ανάγκη προστασίας των ατομικών

³⁵⁴ Για μία ανάλυση των Ανεξαρτήτων Αρχών και δημιουργήθηκαν και λειτουργούν στα πλαίσια της γαλλικής έννομης τάξης βλ. Μαυρομούστακου Η. (2011), "Περιπτώσεις "παράλληλων" ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα και στη Γαλλία" στο Μακρυδημήτρης Α., Σαματάς Μ., Μαρούδας Α., Πραβίτα Μ-Η. (επιμ.) (2011), *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση – 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων*, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 207-224.

³⁵⁵ Κουλούρης Ν. Δ. (1993), "Οι "Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές": Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα", *Διοικητική Δίκη*, 5, 1140-1183. Στην πράξη οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές δεν ακολούθησαν ένα συγκεκριμένο μοντέλο, αλλά διαθέτουν ένα μείγμα χαρακτηριστικών και από τις δύο περιπτώσεις, τόσο που ενίοτε να καθίστανται μη συνεκτικές και λειτουργικές. Αν και σε κάποιους τομείς, η ελληνική έννομη τάξη απεδείχθη πιο προωθημένη σε σχέση με άλλες, παρόλα αυτά υπάρχουν πολλοί άλλοι τομείς όπου δεν υπήρξε ομοιογενής.

δικαιωμάτων που υπαγόρευσε την ανάγκη δημιουργίας Ανεξαρτήτων Αρχών³⁵⁶, ενώ στις ΗΠΑ ήταν κυρίως η ανάγκη για ρύθμιση της οικονομικο-κοινωνικής ζωής που αποτέλεσε το ηθικό έρεισμα για τη δημιουργία τους³⁵⁷. Επιπροσθέτως όμως, οι δύο αυτές εκδοχές επιλέγονται γιατί είναι αντιπροσωπευτικές δύο σαφώς διακρινόμενων και παραδοσιακώς αντιτιθέμενων εννόμων τάξεων, της ηπειρωτικής ευρωπαϊκής και της αγγλοσαξονικής, που ανάγονται κυρίως στο διαφορετικό τρόπο που η κάθε έννομη τάξη αντιμετωπίζει και υλοποιεί τη τριμερή διάκριση των εξουσιών.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές διεθνώς, διακρίνονται από οργανωτική και λειτουργική πρωτοτυπία σε σχέση με τους λοιπούς κλασσικούς θεσμούς, έτσι που καθίστανται μία ειδική κατηγορία από μόνες τους. Αν και επιφανειακά προσομοιάζουν με την παραδοσιακή μορφή των διοικητικών οργάνων, τα οποία εντάσσονταν στα πλαίσια της κρατικής ιεραρχικής δομής, στην πραγματικότητα, τα οργανωτικά και λειτουργικά τους χαρακτηριστικά, τις τοποθετούν σε μία ιδιάζουσα γκρίζα περιοχή, που δεν μπορεί να ταυτιστεί απολύτως με καμία από τις τρεις βασικές εξουσίες της τριμερούς διάκρισης του Μοντεσκιέ. Τόσο στο γαλλικό, όσο και στο αμερικανικό μοντέλο, οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται από πολιτική ανεξαρτησία και ποικιλότητα εξουσιών, πρωτοφανείς για διοικητικά όργανα. Η πολιτική ανεξαρτησία των Αρχών, συνίσταται σε οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία, και η ποικιλότητα εξουσιών εκφράζεται μέσα από ένα εύρος κανονιστικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων με τις οποίες έχουν προικιστεί. Η ακριβής νομική τους φύση δεν έχει διευκρινιστεί επαρκώς από τα νομοθετικά σώματα που τις ίδρυσαν, ούτε στη Γαλλία ούτε στην Αμερική, και αποτελεί

³⁵⁶ Τούτο ισχύει βέβαια μόνο για την πρώτη φάση ανάπτυξης του θεσμού στη Γαλλία, καθότι στη συνέχεια, ένεκα και της συμμετοχής της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υπεισήρθε και το ζήτημα της ρύθμισης των αγορών.

Πλέον, η αντίληψη του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας είναι ότι, οι γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές κλήθηκαν να εξυπηρετήσουν κατά βάση πέντε λειτουργίες: τη διαμεσολάβηση, τη ρύθμιση, την προστασία των ελευθεριών, την εγγύηση της αμεροληψίας της δημόσιας εξουσίας και την αξιολόγηση και τεχνογνωσία. Οι λόγοι ίδρυσης των Αρχών ανάγονται στην ενίσχυση των εγγυήσεων αμεροληψίας για τις κρατικές παρεμβάσεις, στην ανάγκη διευρυμένης συμμετοχής προσώπων με εξειδικευμένες γνώσεις για τη ρύθμιση ενός τομέα δράσης με τεχνικό χαρακτήρα και στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της ταχύτητας, της προσαρμογής και της συνέχειας της κρατικής παρέμβασης στον τομέα των αγορών. Μαυρομούστακου Η. (2011), ό.π.

³⁵⁷ Τούτο βέβαια αφορά την πρώτη φάση δημιουργίας ρυθμιστικών θεσμών, καθότι, όπως έχουμε δει, τα κοινωνικά δικαιώματα, έγιναν αντικείμενο των αμερικανικών Ανεξάρτητων Αρχών στα πλαίσια του New Deal.

αντικείμενο διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων, στα πλαίσια της μελέτης του σύγχρονου κράτους³⁵⁸.

Η πολιτική ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών αποτελεί την πλέον θεαματική πρωτοτυπία τους και συνίσταται, αφενός στις εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών που τις απαρτίζουν, και αφετέρου στην έλλειψη υπαγωγής τους στον ιεραρχικό έλεγχο του κράτους, ειμή μόνον σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους. Τα μέλη που απαρτίζουν τη διοίκηση των Αρχών, διορίζονται με τέτοιο τρόπο και εφοδιάζονται με τέτοιες εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας, έτσι που να επιτυγχάνεται η όσο το δυνατό μεγαλύτερη «ανεξαρτησία» τους από τον πολιτικό ανταγωνισμό. Στη Γαλλία, η εξουσία υποδείξεως των μελών αυτών, έχει διασπαρθεί και ανατεθεί στους επικεφαλείς των τριών θεσμικών εξουσιών³⁵⁹, έτσι που η τελική σύνθεση της διοίκησης των Αρχών να μην ελέγχεται πολιτικά από την Κυβέρνηση. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, την εξουσία διορισμού την έχει αποκλειστικά ο Πρόεδρος, αλλά οι επιλογές του υπόκειται σε έγκριση της Γερουσίας καθώς και στη ρήτρα του δικομματισμού. Περαιτέρω, η οργανωτική ανεξαρτησία υποτίθεται ότι επιτυγχάνεται με τη θεσμοθέτηση συγκεκριμένης και μακρόχρονης θητείας των μελών, τα οποία δεν μπορούν να μετατεθούν, ανακληθούν, αντικατασταθούν ή παυθούν, με τη συλλογικότητα της συνθέσεως, η οποία αποτρέπει την αυθαιρεσία της μονοπρόσωπης εξουσίας, με το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του μέλους των Αρχών με την ιδιότητα του μέλους της Κυβερνήσεως ή του φορέα συμφερόντων εποπτευόμενων, καθώς και με το καθεστώς ατελειών, που εξασφαλίζει στα μέλη των Αρχών προστασία ως προς την έκφραση της γνώμης τους³⁶⁰.

Η λειτουργική ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών συνίσταται αρχικά στην αυτονομία εσωτερικής διοικητικής διαχείρισης, καθόσον έχουν ισχυρό μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης, που διευθύνεται κυριαρχικά από τον πρόεδρό της, έχουν την ευχέρεια να απαιτούν τη “διοικητική” συνδρομή άλλων κρατικών οργάνων

³⁵⁸ Κουλούρης Ν. Δ. (1993), ό.π.

³⁵⁹ Ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας και ο Πρωθυπουργός, οι Πρόεδροι ή οι ολομέλειες της Βουλής και της Γερουσίας και οι Πρόεδροι ή οι ολομέλειες των τριών Ανωτάτων Δικαστηρίων μοιράζονται κατά περίπτωση την εξουσία υποδείξεως των μελών που απαρτίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές.

³⁶⁰ Μαυρομούστακου Η. (2011), ό.π. και Κουλούρης Ν.Δ. (1993), ό.π.

καθώς και την εξουσία να προσλαμβάνουν και να ελέγχουν υπηρεσιακά τους υπαλλήλους τους. Επίσης, οι Ανεξάρτητες Αρχές τοποθετούνται εκτός διοικητικής ιεραρχίας και εξαιρούνται παντός είδους ιεραρχικού ελέγχου ή διοικητικής εποπτείας, τόσο ως προς την σκοπιμότητα όσο και ως προς τη νομιμότητα των πράξεών τους³⁶¹, με αποτέλεσμα να απολαμβάνουν ιδιαίτερης λειτουργικής χειραφεσίας. Επιπλέον, η οικονομική τους ανεξαρτησία, που εξασφαλίζεται είτε με ιδιαίτερο προϋπολογισμό πιστώσεων³⁶², που προτείνεται από αυτές και ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο, είτε με ίδια έσοδα³⁶³, που προκύπτουν από καταβολές εισφορών από τους χρήστες των υπηρεσιών που εποπτεύουν, θεωρείται ότι ενισχύει τη λειτουργική ανεξαρτησία τους³⁶⁴.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, τόσο στη Γαλλία όσο και στις ΗΠΑ, είναι προικισμένες με ευρεία ποικιλία εξουσιών, τόσο κανονιστικών όσο και ελεγκτικών, έτσι που έχουν διαζευκτικά ή σωρευτικά θεωρηθεί και ως έχουσες εκτελεστική φύση και ως έχουσες νομοθετική φύση και ως έχουσες δικαστική φύση, θεώρηση που καταρχήν παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Οι κανονιστικές τους αρμοδιότητες, που συνίστανται στην έκδοση κανονιστικών πράξεων, άρα και στην παραγωγή κανόνων δικαίου και τη διαμόρφωση νομιμότητας, αποτελούν την πλέον σημαντική αρμοδιότητα που τους έχει ανατεθεί, όσο και την πιο βαλλόμενη. Τόσο στη Γαλλία όσο και στις ΗΠΑ³⁶⁵, έχει αμφισβητηθεί η δυνατότητα των φορέων που

³⁶¹ Ο μόνος έλεγχος που μπορεί να ασκηθεί επί των πράξεων των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι ο έλεγχος νομιμότητας, ο οποίος ασκείται από τα δικαστήρια και όχι από τη Διοίκηση.

³⁶² Η κατάρτιση του προϋπολογισμού και η διάθεση των οικονομικών πόρων γίνεται από τους Προέδρους, χωρίς η Κυβέρνηση να μπορεί να ασκήσει έλεγχο σκοπιμότητας ή νομιμότητας του τρόπου διαθέσεως. Ο μόνος έλεγχος που γίνεται είναι ο εκ των υστέρων κατασταλακτικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ("Cour des Comptes"), για την περίπτωση της Γαλλίας, και η οικονομική εποπτεία που ασκεί στα κρατικά όργανα το "Office of Management and Budget", για την περίπτωση των ΗΠΑ.

³⁶³ Η οικονομική ανεξαρτησία των Αρχών είναι ένα μεγάλο θέμα το οποίο χρήζει περαιτέρω ανάλυσης αλλά και κριτικής. Η πρόβλεψη για ίδια έσοδα, προερχόμενα από τους εποπτευόμενους τους, καθεστώς που επιχειρήθηκε να εφαρμοστεί και στην Ελλάδα, αφενός μπορεί να ενισχύει την ανεξαρτησία έναντι του κράτους αλλά ενδεχομένως να ενισχύει και την εξάρτησή τους από την αγορά. Εδώ γίνεται βέβαια σαφές ότι οι πολιτικές επιλογές που προωθούν τέτοιες λύσεις, ειδικότερα όσον αφορά στη ρύθμιση της αγοράς, προκρίνουν τον, με κάθε τρόπο, εξοβελισμό του κράτους από τη διαδικασία ρύθμισης, χωρίς να ενδιαφέρονται για τις όποιες ενδεχόμενες στρεβλώσεις. Η ρύθμιση της αγοράς γίνεται, όλο και περισσότερο, μία υπόθεση της ίδιας της αγοράς, με αποτέλεσμα το κράτος να μην μπορεί να παίξει κανένα ουσιαστικό ρόλο ούτε ως προς την ρύθμιση ούτε ως προς τον περιορισμό της.

³⁶⁴ Κουλούρης Ν.Δ. (1993), ό.π.

³⁶⁵ Η αμφισβήτηση αφορά στη "règlementaire" των γαλλικών Ανεξαρτήτων Αρχών και στη "rulemaking power" των αντίστοιχων αμερικανικών.

δεν ανήκουν άμεσα στον κρατικό μηχανισμό, ούτε ελέγχονται από την κρατική ιεραρχία, να παράγουν νομιμότητα. Το θέμα έχει τυπικά λυθεί με σχετικές αποφάσεις των Ανωτάτων Δικαστηρίων³⁶⁶, οι οποίες υποστηρίζουν ότι η εκχώρηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων σε μη νομοθετικά όργανα είναι επιτρεπτή, εφόσον οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται εντός αυστηρών πλαισίων νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως και υπηρετούν ανάγκες εξειδικεύσεως και εφαρμογής του γενικότερου νομοθετικού πλαισίου σε συγκεκριμένα πεδία εφαρμογής³⁶⁷. Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες των Αρχών, καταλαμβάνουν εντυπωσιακά ευρεία κλίμακα ποικιλότητας και εφαρμογής, καθότι κάποιες από αυτές στερούνται νομικού μηχανισμού επιβολής και βασίζονται περισσότερο στο διακεκριμένο “ηθικό τους βάρος”. Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες είναι η εκδίκαση διαφορών³⁶⁸, η επιβολή κυρώσεων³⁶⁹, η διενέργεια ανακρίσεων και ερευνών, η χορήγηση αδειών, η επιβολή απαγορεύσεων, η απεύθυνση εντολών και συστάσεων, η παραπομπή υποθέσεων στη Δικαιοσύνη, η άσκηση πειθαρχικών διώξεων, η σύνταξη κωδίκων δεοντολογίας, η σύνταξη περιοδικών Εκθέσεων, η κατάθεση προτάσεων και η εκφορά γνώμων.

Ως προς τη νομική φύση των Ανεξαρτήτων Αρχών, εμφανίζεται διαφορετική συμπεριφορά στη Γαλλία και στις ΗΠΑ, λόγω του διαφορετικού τρόπου με τον οποίο αντιλαμβάνονται την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, αλλά και λόγω της ήδη διαμορφωμένης εμπειρίας που υπήρχε από τις ΗΠΑ, όταν δημιουργήθηκαν οι πρώτες γαλλικές Ανεξάρτητες Αρχές. Στη Γαλλία, η θεωρία της διάκρισης των

³⁶⁶ Για τις σχετικές αποφάσεις βλ. Κουλούρης Ν.Δ. (1993), ό.π., και ειδικότερα υποσ. 30, 32, 34, 35, 36, 55 και 56.

³⁶⁷ Αυτή η τοποθέτηση, ενισχύει τον τεχνοκρατικό χαρακτήρα των Αρχών, δίνοντάς τους έναν ρόλο πιο ουδέτερο και απολίτικο. Όμως, η πραγματικότητα είναι ότι ακόμα και οι τεχνικοί κανόνες περιορισμένης εμβέλειας έχουν πολιτικό περιεχόμενο και παράγουν ευρύτερο πολιτικό αποτέλεσμα, ιδιαίτερα αν σχετίζονται με τη ρύθμιση της αγοράς. Η αγνόηση αυτής της διάστασης της πραγματικότητας συνιστά επίσης πολιτική θέση.

³⁶⁸ Αφορά μόνο στις αμερικανικές Αρχές και είναι γνωστή ως “adjudication power”, Fuller L., Winston K. I. (1978), “Forms and limit of adjudication”, *Harvard Law Review*, 92:2, 353-409. Λόγω της “δικαστικής” της φύσης έχει αμφισβητηθεί ως παραβιάζουσα τη διάκριση των εξουσιών, αλλά το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ την αποκατέστησε με το επιχείρημα ότι αφενός υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας και αφετέρου ασκείται σύμφωνα με τις διαδικασίες αμερόληπτης κρίσης, καταλήγοντας έτσι να είναι υπό την τελική κρίση των δικαστηρίων. Κουλούρης Ν.Δ. (1993), ό.π., υποσ. 47.

³⁶⁹ Αφορά τόσο τις γαλλικές όσο και τις αμερικανικές Αρχές και έχει αμφισβητηθεί εξίσου. Η θεσμοθέτηση επιβολής κυρώσεων, ακόμα και αν πρόκειται για “διοικητικές κυρώσεις”, από μη δικαστικό κρατικό όργανο, θεωρήθηκε λειτουργική αυθαιρεσία και εισπήδηση σε αποκλειστικό χώρο ευθύνης της δικαστικής εξουσίας. Το θέμα λύθηκε με σχετική απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου. Κουλούρης Ν.Δ. (1993), ό.π., υποσ. 47.

εξουσιών υιοθετείται αυστηρά μόνο σε ότι αφορά στην κλασική “τριλογία” των εξουσιών, με αποτέλεσμα κάθε κρατικό όργανο να αδυνατεί να εκφύγει της εντάξεως σε μία από τις τρεις επιλογές της διάκρισης³⁷⁰, ενώ στις ΗΠΑ, η υψηλού βαθμού αυστηρότητα της θεώρησης της διάκρισης³⁷¹, που δεν επιτρέπει την ύπαρξη κρατικού οργάνου ανήκοντος σε μία από τις τρεις “κλασσικές” εξουσίες το οποίο να ασκεί ταυτοχρόνως περισσότερες της μίας λειτουργίες (νομοθετική, εκτελεστική ή δικαστική), οδηγεί στη θέση ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές, αδυνατούν να ενταχθούν στην τριμερή θεσμική διάκριση, με αποτέλεσμα να υποστηρίζεται ότι πρόκειται για κρατικά όργανα ανήκοντα σε μία “Τέταρτη” εξουσία^{372, 373}.

Έτσι, ενώ στη Γαλλία θεωρείται, δια της μεθόδου των διαδοχικών αποκλεισμών, ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές ανήκουν οργανικά στην Εκτελεστική Εξουσία³⁷⁴, και ειδικότερα στην κλασική της έκφραση, που είναι οι μη δικαστικές, διοικητικές αρχές, στις ΗΠΑ, η λεγόμενη “Τέταρτη” Εξουσία, που συγκροτείται από το σύνολο των Ανεξαρτήτων Αρχών, διακρίνεται μάλλον οργανικά παρά λειτουργικά από τις τρεις “κλασσικές” εξουσίες, αφού παρά το γεγονός ότι ασκεί ιδιότυπο μείγμα όλων των λειτουργιών τους, στην πράξη περιορίζεται από το προδιαγεγραμμένο πλαίσιο που αφορά συγκεκριμένους τομείς της κοινωνικής,

³⁷⁰ Το γαλλικό Σύνταγμα προβλέπει ότι η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο, η νομοθετική εξουσία ασκείται από τα δύο σώματα της Γερουσίας και της Εθνοσυνέλευσης και η δικαστική εξουσία ασκείται από τα δικαστήρια.

³⁷¹ Η αυστηρότητα αυτή ανάγεται στα τρία πρώτα άρθρα του Συντάγματος των Ηνωμένων Πολιτειών, που αφορούν, το πρώτο στη νομοθετική εξουσία, η οποία ασκείται αποκλειστικά από το Κογκρέσο, αποτελούμενο από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία, το δεύτερο στην εκτελεστική εξουσία, η οποία ασκείται αποκλειστικά από τον Πρόεδρο και το τρίτο στη δικαστική, η οποία ασκείται από το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο και τα υπόλοιπα δικαστήρια. Αν και είναι αυστηρή, η διάκριση των εξουσιών δεν αναφέρεται ρητά στο Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών (1787), αν και αναφερόταν στο Σύνταγμα της Βιρτζίνια (1776) και στο Σύνταγμα της Μασαχουσέτης (1780), που προηγήθηκαν. Cornell University Law School/Legal Information Institute, *The Constitution of the United States of America*, διαθέσιμο στο <http://www.law.cornell.edu/anncon/>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2015.

³⁷² Γενικά για τη θεωρία περί “Τέταρτης” Εξουσίας στις ΗΠΑ βλ. Strauss P.L. (1984), “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch”, *Columbia Law Review*, 84:3, 573-669. Ειδικότερα σχετικά με την “Τέταρτη” εξουσία και τη σχέση της με τις υπόλοιπες εξουσίες, βλ. Buffington M. (1990), “Separation of the powers and the independent governmental entity after *Mistretta v. United States*”, *Louisiana Law Review*, 50:1, 117-141.

³⁷³ Lavrijssen S. (2004), “An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies” στο Caranta R., Andenas M., Fairgrieve D. (eds.) (2004), *Independent Administrative Authorities*, εκδ. British Institute of International and Comparative Law, London, σελ. 1-46.

³⁷⁴ Bougrab J. (2004), “Independent Administrative Authorities in France” στο Caranta R., Andenas M., Fairgrieve D. (eds.) (2004), ό.π., σελ. 47-66.

πολιτικής και οικονομικής ζωής³⁷⁵. Παρουσιάζεται το παράδοξο, από τη μία οι Ανεξάρτητες Αρχές να εμφανίζονται οι απόλυτοι κυρίαρχοι και ρυθμιστές ενός συγκεκριμένου τομέα, αφού ασκούν όλες τις κρατικές λειτουργίες που αφορούν αυτό τον τομέα, από την άλλη όμως αυτός ο τομέας να είναι μικρός και περιορισμένος. Περαιτέρω, προκειμένου να διαφυλαχθεί η διάκριση των εξουσιών στις ΗΠΑ και να αποφευχθεί η συγκέντρωση εξουσίας σε ένα πρόσωπο ή σώμα, έχει εγκατασταθεί ένα σύνθετο σύστημα αλληλοελέγχων και εξισορροπήσεων («checks and balances»)³⁷⁶.

Το μοντέλο των αμερικανικών ή των γαλλικών Ανεξάρτητων Αρχών έχει, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, μεταγιστεί στο πολιτικό σύστημα πολλών ευρωπαϊκών χωρών, όπως και της Ελλάδας. Η έννοια των Ανεξαρτήτων Αρχών, η γενικότερα των "παρά τω κράτει" οργανισμών, οι οποίοι έχουν μία χαλαρή σχέση με το κράτος, έχει εδραιωθεί, ως αποτέλεσμα των γενικότερων μετασχηματισμών που συντελούνται σε οικονομικό, πολιτισμικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο. Η θεσμική και οργανωτική τους ποικιλότητα και ποικιλομορφία, οφείλεται στο ότι συνήθως δεν περιλαμβάνονται σε ένα ευρύτερα συγκροτημένο πολιτικό σχέδιο, αλλά λειτούργησαν πολλές φορές σαν ad hoc λύσεις σε παρουσιαζόμενα προβλήματα που σχετιζόταν με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων ή τη ρύθμιση των αγορών, εντασσόμενες όμως στη συνολικότερη λογική της αποδόμησης του κράτους, της Κοινωνίας των Πολιτών και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, διαμέσου της γενικότερης κουλτούρας της πολλαπλότητας και της αποσυμπύκνωσης. Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές δεν ξεφεύγουν από την ευρύτερη φιλοσοφία αναμόρφωσης του πολιτικού συστήματος και των εξουσιών του κράτους, που ανάγεται στην ανακατανομή της εξουσίας, στη μείωση του κράτους και στην απολίτικη διακυβέρνηση, και μάλιστα θεωρούνται σχετικά προωθημένες συγκρινόμενες με άλλους παρόμοιους φορείς σε άλλες χώρες, στοιχείο που οφείλεται τόσο στην ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και στην εντονότερη κρίση που περνάει το συνολικό σύστημα αξιών της πολιτικής κοινωνίας, λόγω των διαζόντων χαρακτηριστικών του.

³⁷⁵ Κουλούρης Ν.Δ. (1993), ό.π.

³⁷⁶ Σε αυτό το πλαίσιο αναπτύχθηκε και η ιδέα των "θεσμικών αντίβαρων", που συχνά χρησιμοποιείται στην Ελλάδα για να περιγράψει τις Ανεξάρτητες Αρχές.

5.2. Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές – Γέννηση και ενσωμάτωση

Οι μετασχηματισμοί του κράτους και των φορέων εκπροσώπησης, ως αποτέλεσμα του νέου πολιτισμικού προτύπου που επέφερε η μεταβιομηχανική κοινωνία, είναι μία εξέλιξη που συνέβη και στην Ελλάδα, αν και με σχετικές προσαρμογές αλλά και κάποια χρονική καθυστέρηση. Οι μεταβολές του παραγωγικού μοντέλου, που στις δυτικές κοινωνίες άρχισαν να συμβαίνουν πριν από τη δεκαετία του 1970 και παράλληλα με την άνοδο του νεοφιλελευθερισμού από τη δεκαετία του 1980, στην Ελλάδα έφτασαν στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και ιδιαίτερα έντονα περί τη δεκαετία του 1990. Τη δεκαετία του 1970 και 1980 στην Ελλάδα υπήρχαν ακόμα έντονα στοιχεία κρατικής παρέμβασης καθώς και επιρροής των πολιτικών κομμάτων, ως αποτέλεσμα της μεταπολιτευτικής πολιτικής πραγματικότητας, η οποία ανήγαγε τα πολιτικά κόμματα σε κύριους φορείς πραγμάτωσης της μετάβασης στη δημοκρατία³⁷⁷. Τα μεγάλα, μαζικά και πειθαρχημένα συστημικά κόμματα³⁷⁸, έγιναν ο κύριος μηχανισμός για τη νομιμοποίηση του κοινοβουλευτισμού και για την εδραίωση της νέας δομής της εξουσίας και των νέων μορφών πολιτικής αντιπροσώπευσης και νομιμοποίησης του κράτους³⁷⁹. Βέβαια ο ευρύτερος προσανατολισμός των ελληνικών κομμάτων προς το κράτος και οι πολλαπλές σχέσεις που δημιουργήθηκαν με αυτό, επέτρεψε αφενός τη διόγκωση του κράτους και αφετέρου τη διαμόρφωση πελατειακών

³⁷⁷ Spourdalakis M. (1996), "Securing Democracy in Post-authoritarian Greece. The Role of Political Parties" στο Pridham G., Lewis P. (eds.) (1996), *Stabilizing Fragile Democracies: Comparing new party systems in southern and eastern Europe*, εκδ. Routledge, London and New York, σελ. 167-185, Pridham G. (1990), "Southern Europe democracies on the road to consolidation: a comparative assessment of the role of political parties" στο Pridham G. (ed.) (1990), *Securing Democracy: political parties and democratic consolidation in southern Europe*, εκδ. Routledge, London, σελ. 1-41 και Featherstone K., "Political Parties and democratic consolidation in Greece", στο Pridham G. (ed.) (1990), ό.π., σελ. 179-202

³⁷⁸ Βούλγαρης Γ. (2008), *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990, Σταθερή Δημοκρατία Σημαδεμένη από το Μεταπολεμική Ιστορία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 41.

³⁷⁹ Βερναρδάκης Χ., Μαύρης Γ. (1986), "Οι ταξικοί αγώνες στη μεταπολίτευση - Μέρος δεύτερο: Η θέση των πολιτικών κομμάτων στο κράτος και η επέκταση της πολιτικής αντιπροσώπευσης", *Θέσεις*, 16.

δικτύων και σχέσεων διαπλοκής³⁸⁰. Παράλληλα με την ενίσχυση του κράτους και την ενσωμάτωση των ευρύτερων λαϊκών στρωμάτων στην πολιτική ζωή, έλαβε χώρα η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και της παρεμβατικής οικονομικής πολιτικής, σε τέτοιο βαθμό που να γίνεται λόγος για “αυταρχικό κρατισμό”³⁸¹. Καθόλη τη μεταπολιτευτική περίοδο λειτούργησε μία βαθιά αντίφαση, ενώ τα κόμματα ήταν ο βασικός θεσμός συμμετοχής των κινητοποιημένων μαζών, ως θεμέλιο της δημοκρατικής νομιμοποίησης, ταυτόχρονα λειτουργούσαν και σαν σχολεία αντιδημοκρατικών, ιεραρχικών, γραφειοκρατικών, πελατειακών σχέσεων και νοοτροπιών³⁸². Αυτή η αντίφαση επιτάχυνε την απίσχναση της κοινωνικής αποδοχής και της ενεργητικής στράτευσης στα κόμματα³⁸³, η οποία κατά την πρώτη περίοδο της μεταπολίτευσης ήταν ιδιαίτερα μεγάλη³⁸⁴, καθώς και τον μετασχηματισμό τους σε κόμματα καρτέλ³⁸⁵. Έτσι άρχισε να διευρύνεται το αίτημα για ουδετεροποίηση κάποιων πεδίων της πολιτικής ζωής και της αντίστοιχης εκχώρησης των πεδίων αυτών από την εκτελεστική εξουσία στις Ανεξάρτητες Αρχές, κατά τα πρότυπα των αμερικανικών αλλά, ιδιαιτέρως των γαλλικών αντίστοιχων³⁸⁶.

Η ιδέα σύστασης φορέων με διευρυμένες αρμοδιότητες και κάποιο βαθμό αυτονομίας πρωτοεμφανίστηκε κατά τη δεύτερη τετραετία της διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ στη δεκαετία του 1980, αναβαθμίστηκε κατά τη διακυβέρνηση Μητσοτάκη την περίοδο 1990-1993 και απέκτησε χαρακτήρα κύριας πολιτικής επιλογής κατά

³⁸⁰ Σχετικά με τις πελατειακές σχέσεις βλ. Χαραλάμπης Δ. (1996), *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός - Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα και Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους - Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα 1974-2000*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα. Σχετικά με τη διαφθορά στην Ελλάδα βλ. παραπάνω υποσ. 306.

³⁸¹ Για την έννοια του “αυταρχικού κρατισμού” βλ. Πουλαντζάς Ν. (1984), *Κράτος, Εξουσία, Σοσιαλισμός*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα καθώς και υποσ. 295 παραπάνω.

³⁸² Βούλγαρης Γ. (2008), ό.π., σ. 47.

³⁸³ Το περιεχόμενο των κατά καιρούς ερευνών κοινής γνώμης δείχνουν το μέγεθος που παρουσιάζει η πτώση της πολιτικής συμμετοχής. Ενώ την περίοδο της πολιτικοποίησης, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, το 60% περίπου των πολιτών εκδηλώνουν έντονο ενδιαφέρον για την πολιτική, την επόμενη δεκαετία το ποσοστό αυτό πέφτει στο 40%. Παράλληλα, το ποσοστό των πολιτών που δηλώνει ότι δεν ενδιαφέρεται καθόλου για την πολιτική, διπλασιάστηκε από το 15% στο 30%, την ίδια περίοδο. Βούλγαρης Γ. (2008b), *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, εκδ. Πόλις, Αθήνα, σελ. 190-191 και πιν. 4.1,4.2,4.3 και 4.4.

³⁸⁴ Η περίοδος 1974-1985 ήταν περίοδος έντονης πολιτικοποίησης και ενεργητικής συμμετοχής στα κόμματα.

³⁸⁵ Ο ευρύτερος προσανατολισμός των κομμάτων προς το κράτος αποτελεί έναν από τους κύριους παράγοντες αποξένωσής τους από το κοινωνικό σώμα βλ. και υποσημ. 295, 296, 297, 298 και 299.

³⁸⁶ Κουλούρης Ν. (1993), ό.π.

την εποχή του εκσυγχρονισμού³⁸⁷, εκφράζοντας την εξέλιξη του ελληνικού κοινωνικού και πολιτικού σχηματισμού και των πολιτικών επιλογών του. Η εξέλιξη

³⁸⁷ Ο εκσυγχρονισμός αφορά σε ένα ευρύτερο ιδεολογικό εγχείρημα, που ανάγεται στις θεωρίες κέντρου-περιφέρειας και στις πολιτικές επιλογές του “τρίτου δρόμου”, αλλά και σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό σχέδιο το οποίο εκφράστηκε από κομμάτι του ΠΑΣΟΚ και εφαρμόστηκε κυρίως από τις κυβερνήσεις Σημίτη (1996-2004). Σχετικά βλ. Μουζέλης Ν. (2002), “Η Αναγκαία Μεταρρύθμιση: Η Στρατηγική Διάσταση του Κρατικού Εκσυγχρονισμού” στο Μουζέλης Ν. (επιμ.) (2002), *Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό - Κριτικές Παρεμβάσεις – Πολιτική, Κοινωνία, Πολιτισμός*, Θεωρία, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 171-177, Μουζέλης Ν. (2002b), “Η Κρίσιμη Δεκαετία” στο Μουζέλης Ν. (επιμ.) (2002), ό.π., σελ. 178-181 και Μουζέλης Ν. (2002c), “Για μια Τρίτη Ρήξη: Κοινωνικός και Επιτελικός Εκσυγχρονισμός” στο Μουζέλης Ν. (επιμ.) (2002), ό.π., σελ. 186-189.

Στην Ελλάδα, ο “εκσυγχρονισμός” είχε αναδυθεί, ως γενικότερο αίτημα, μέσα από την κρίση της συγκυρίας του “ελληνικού ’89” και την μεταβατική πολιτικο-οικονομική κατάσταση που την ακολούθησε. Ως πολιτική αξία και έννοια καθολικής αποδοχής ήταν σχετικά αποφορτισμένη από συγκεκριμένα πολιτικά εγχειρήματα μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του ’90, οπότε τελικά συναρθρώθηκε στις προετοιμασμένες από καιρό υποδοχές ενός συγκεκριμένου πολιτικού σχεδίου, του νέου πασοκικού εκσυγχρονισμού, ο οποίος γέμισε την έννοια με ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο, το οποίο κυρίως σχετιζόταν με ένα τεχνοκρατικό πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης. Πλέον, στον πυρήνα του προγράμματος του ΠΑΣΟΚ, ο πάλαι ποτέ “σοσιαλιστικός μετασχηματισμός” αντικαθίσταται από τον “σοσιαλιστικό εκσυγχρονισμό”, και οι κύριοι στόχοι γίνονται οι νεοφιλελεύθερες επιλογές της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας, εντός του “φυσικού χώρου κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής ολοκλήρωσης της χώρας”, που δεν είναι άλλος από την Ευρώπη. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), αποτέλεσε τον πολιορκητικό κριό του εκσυγχρονισμού, καθώς επέδρασε καταλυτικά στην αποκρυστάλλωση και παγίωση μιας οικονομικής πολιτικής που ως τότε προχωρούσε με συνεχείς παλινωδίες. Σε όλη τη δεκαετία του ’90 οι δύο βασικές γραμμές οικονομικής πολιτικής ήταν αφενός η επίτευξη μιας αυστηρότερης μακροοικονομικής σταθερότητας και αφετέρου ο περιορισμός του προστατευτισμού στην οικονομία και η αντικατάσταση του διοικητικά ελεγχόμενου συστήματος από ένα καθεστώς ανοιχτό στην αγορά και τον ανταγωνισμό. Και οι δύο αυτές όψεις ήταν άρρηκτα δεμένες με τις επιταγές των κριτηρίων σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, που έπρεπε να εκπληρωθούν καθοδόν προς την Ο.Ν.Ε. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην ερώτηση για έναν ορισμό του εκσυγχρονισμού, ο Μ. Παπαϊωάννου, συνεργάτης του Κ. Σημίτη, είπε ότι είναι “η προσαρμογή της κοινωνίας, της οικονομίας, της παιδείας, της οργάνωσης της πολιτείας στα νέα δεδομένα. Με μια φράση είναι ένα ευρύτερο σχέδιο μεταρρυθμίσεων και αναδιαρθρώσεων” (“Ορισμός του Εκσυγχρονισμού”, *Ριζοσπάστης*, 24 Ιουλίου 1996, διαθέσιμο στο: <http://www.rizospastis.gr/story.do?id=3667427>, προσπελάστηκε στις 15 Ιανουαρίου 2016). Οι λέξεις που εκφράζουν την ουσία της όλης φιλοσοφίας είναι “προσαρμογή” και “νέα δεδομένα”. Είναι σαφές ότι τα “νέα δεδομένα” στα οποία η χώρα οφείλει να “προσαρμοστεί” είναι οι νόμοι της αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού, δηλαδή η πρωτοκαθεδρία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Το ρεύμα του εκσυγχρονισμού σχετίζεται και με τους μετασχηματισμούς της ευρωπαϊκής σοσιαλδημοκρατίας, οι οποίοι εξακτινώθηκαν με καθοριστικό τρόπο στη συγκρότηση του ρεύματος αυτού στην Ελλάδα, καθώς και στις πολιτικές και ιδεολογικές του επιλογές. Δεδομένου ότι το κλασικό μεταπολεμικό σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο ισοδυναμούσε με έναν κοινωνικό συμβιβασμό, στο επίκεντρο του οποίου ήταν η αποδοχή της καπιταλιστικής τάξης και η μακροοικονομική της διαχείριση, όταν ενέσκηψε η οικονομική κρίση υπερσυσώρευσης των αρχών του ’70, το μοντέλο κατέρρευσε και ο συμβιβασμός εισήλθε σε μια παρατεταμένη κρίση ηγεμονίας. Έτσι η σοσιαλδημοκρατία μετασχηματίστηκε μέσα από νέες συνταγές, όπως αυτή των Νέων Εργατικών στη Βρετανία, η οποία και έγινε διεθνής συνταγή πολιτικής επιτυχίας. Η αφετηριακή θέση του “Τρίτου Δρόμου” είναι η καταγγελία της διαίρεσης Αριστερά-Δεξιά ως “παραδοσιακής” και η διακήρυξη ενός νέου τύπου ατομισμού, διαφορετικού από τον θατσερικό, που μπορεί να ονομαστεί “θεσμοποιημένος ατομισμός”. Τα δικαιώματα πλέον δεν είναι κοινωνικά αλλά αφορούν άτομα που είναι υπεύθυνα για τις πράξεις τους, αναλαμβάνουν τους κινδύνους των επιλογών τους, είναι κινητικά, ρισκάρουν, διαμορφώνουν τα ίδια την προσωπικότητά τους μέσα από πολλαπλούς δρόμους (“κανένα δικαίωμα χωρίς υποχρεώσεις” είναι ένα από τα καθοδηγητικά μοτίβα). Το κράτος,

του θεσμού των Ανεξαρτήτων Αρχών, ακολουθεί παράλληλη πορεία με την εξέλιξη του νεοφιλελευθερισμού στην Ελλάδα³⁸⁸, τον οποίο οικειοποιήθηκε και προώθησε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών δυνάμεων³⁸⁹, και ενσωματώνεται στην ευρύτερη

εδώ, θεωρείται ότι πρέπει να “ανταποκρίνεται δομικά” στην παγκοσμιοποίηση, να είναι αποκεντρωμένο, να εξασφαλίζει τη διαφάνεια, να καταπολεμά τη διαφθορά, να εξυπηρετεί τους πολίτες. Μέσα σε ένα περιβάλλον αναπόδραστη, υποτίθεται, αναγκαιοτήτων που επιβάλλει επιτακτικά η φυσικοποιημένη παγκόσμια αγορά, το κράτος ουδετεροποιείται, γίνεται τεχνοκρατικό και επομένως αποτελεσματικό, προκειμένου να προωθήσει μια πολιτική που ευνοεί την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη. Γκίντενς Α. (1998), ό.π., σ. 57-58 και 104-109. Βλ. επίσης Μπαλαμπανίδης Κ. (2007), “Για μια κοινωνία ισχυρή, για μία ισχυρή Ελλάδα”, *Κριτική Ανάγνωση του Εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος (1996-2004): Πολιτική και Ιδεολογία*, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, διαθέσιμη στο http://www.24grammata.com/wp-content/uploads/2012/03/Balabanidis-24grammata.com_.pdf, προσπελάστηκε τις 10 Σεπτεμβρίου 2014, σελ. 33-35 και 39-46.

³⁸⁸ Η εξέλιξη και εδραίωση του νεοφιλελευθερισμού στην Ελλάδα σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό και με την εξέλιξη του ΠΑΣΟΚ και την προσέγγιση των θέσεων του στη νεοφιλελεύθερη οικονομική ορθοδοξία, μέσω κυρίως του δόγματος του εκσυγχρονισμού. Πρώτη φορά τον Οκτώβριο του 1985, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ εγκαταλείπει την κεντρική πολιτική της πρώτης τετραετίας της και υιοθετεί μια περιοριστική πολιτική, που βασίζεται στη συμπίεση των μισθών και τη λιτότητα. Η κυβέρνηση και ο νέος υπουργός Εθνικής Οικονομίας Κ. Σημίτης επεξεργάζονται το περίφημο Σταθεροποιητικό Πρόγραμμα (για τη θεωρητική υποστήριξη του συνολικού εγχειρήματος βλ. Γκαργκάνας Ν., Θωμόπουλος Τ., Σημίτης Κ., Σπράος Γ. (1989), *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, εκδ. Γνώση, Αθήνα), που είχε δεδηλωμένο στόχο τη μείωση του πληθωρισμού και του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μέσα από την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, και το οποίο αποτέλεσε την πρώτη κυβερνητική εφαρμογή βασικών κατευθύνσεων του εκσυγχρονιστικού ρεύματος, αλλά και το κομβικό σημείο από το οποίο εκκινεί η εφαρμογή οικονομικής πολιτικής σύμφωνης με τις νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις της εποχής. (Σταθάκης Γ. (2004), “Οικονομικός φιλελευθερισμός και το εγχείρημα του εκσυγχρονισμού”, στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (2004), *Ιδεολογικά ρεύματα και τάσεις της διανόησης στη σημερινή Ελλάδα, 8ο Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 28-31 Μαρτίου 2001*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ. 166-180 και ειδικότερα 171-172). Ακολουθεί η κυβέρνηση Μητσοτάκη, όπου εφαρμόζονται νεοφιλελεύθερες πολιτικές με απροκάλυπτο και ενίοτε ασύμμετρο και βεβιασμένο τρόπο, οι οποίες δεν βρίσκουν κοινωνικά ερείσματα και συναντούν έντονες αντιδράσεις. Ένας λόγος που η κυβέρνηση Μητσοτάκη κατέρρευσε τόσο εύκολα, ήταν λόγω της αδυναμίας της κοινωνίας να δεχθεί τόσο μεγάλη δόση νεοφιλελευθερισμού σε τόσο μικρό διάστημα. Η περίοδος της κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ που ακολούθησε, αλλά κυρίως η περίοδος του εκσυγχρονισμού (1996-2004) αποτέλεσε την φάση εδραίωσης των νεοφιλελευθέρων επιλογών, με σταθερά βήματα και χωρίς σημαντικές αντιδράσεις. Η σοσιαλδημοκρατική κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ κατάφερε να επιβάλει αυτά που η δεξιά κυβέρνηση της ΝΔ δεν μπόρεσε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ιδιωτικοποίηση του ΟΤΕ, του οποίου η επαπειλούμενη πώληση, οδήγησε στην πτώση της δεξιάς κυβέρνησης Μητσοτάκη το 1993, εκφράζοντας και την ευρύτερη λαϊκή απarέσκεια της εποχής στις ιδιωτικοποιήσεις, και ο οποίος 15 χρόνια μετά, και με τη βοήθεια της προπαγάνδας από τα ΜΜΕ, η οποία απαξίωσε το σχετικό κοινωνικό κεφάλαιο και νομιμοποίησε τις ιδιωτικοποιήσεις στο συλλογικό ασυνείδητο (βλ. επίσης περιπτώσεις Ολυμπιακής Αεροπορίας), τελικά μετοχοποιήθηκε και πωλήθηκε σε φάσεις. Γενικότερα, η περίοδος 1990-2003 έχει χαρακτηριστεί “περίοδος διαμόρφωσης μονεταριστικής συναίνεσης”, της οποίας ο τεχνοκρατικός εκσυγχρονισμός καθίσταται η πιο αποτελεσματική μορφή νομιμοποίησης (Γράβαρης Δ. (2004), “Η πολιτική οικονομία των μορφών νομιμοποίησης. Από το λαϊκισμό στον τεχνοκρατικό εκσυγχρονισμό” στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (2004), ό.π., σελ. 27-57 και ειδικότερα σελ. 29-30.). Μπαλαμπανίδης Κ. (2007), ό.π., σελ. 21-25.

³⁸⁹ Γενικότερα, η οικονομική ορθοδοξία του νεοφιλελευθερισμού επεβλήθη μεταξύ άλλων και γιατί την οικειοποιήθηκε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών δυνάμεων διεθνώς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η σοσιαλδημοκρατία, η οποία σταδιακά εγκαταλείπει την πάγια θέση της περί του πρωτεύοντος ρυθμιστικού ρόλου του κράτους, και υποστηρίζει τη νεοφιλελεύθερη μονεταριστική πολιτική, διαφοροποιούμενη απλά ως προς τους ρυθμούς προσαρμογής και όχι επί της ουσίας. Για

διαδικασία απελευθέρωσης των αγορών και αγοραιοποίησης του κράτους που εισήχθη κυρίως από την Ευρωπαϊκή Ένωση³⁹⁰.

Η πρώτη προσπάθεια για δημιουργία φορέα με κάποιο βαθμό ανεξαρτησίας, γίνεται το 1988, με την ίδρυση της «Επιτροπής για την Τοπική Ραδιοφωνία», αλλά επρόκειτο για μία πρωτόλεια μορφή³⁹¹, η οποία έφερε ακόμα τις παθογένειες του πολιτικού συστήματος της εποχής³⁹². Στη συνέχεια ιδρύεται η

πρώτη φορά τα ευρωπαϊκά σοσιαλδημοκρατικά κόμματα εγκαταλείπουν πάγιες σοσιαλιστικές αρχές, όπως αυτές της κοινωνικής δικαιοσύνης και της ισότητας εις βάρος της αγοραίας ατομικότητας και της άποψης ότι η κοινωνία μπορεί να υλοποιήσει το δυναμικό της στο πλαίσιο περισσότερο συνεργατικών παρά ανταγωνιστικών σχέσεων. Σεφεριάδης Σ. (2002), "Σοσιαλδημοκρατικές στρατηγικές στον 20^ο αιώνα: επισημάνσεις για μία πολιτική κοινωνιολογία", σε Ηλ. Κατσούλης (επιμ.) (2002), *Νέα Σοσιαλδημοκρατία: περιεχόμενα πολιτικής, θεσμοί, οργανωτικές δομές*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 77-134 και ειδικότερα σελ. 103-104.

³⁹⁰ Δεδομένης της ήδη διαμορφωμένης πολιτικής στρατηγικής της Ένωσης, καθώς και της άνευ όρων ταύτισης του εκσυγχρονισμού με την ευρωπαϊκή προοπτική, το αίτημα για προσαρμογή με τα ευρωπαϊκά και διεθνή δεδομένα, σήμαινε την ταύτιση με τις νεοφιλελεύθερες επιλογές. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει κάνει σαφείς τις προτεραιότητες της, οι οποίες είναι κυρίως η διασφάλιση της ανοιχτής εσωτερικής αγοράς, του ελεύθερου εμπορίου και του ανταγωνισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι τομείς του ανταγωνισμού, της εμπορικής πολιτικής και της νομισματικής πολιτικής, ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όπως έχει διαμορφωθεί μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), "Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης", *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, C326/26-10-2012, διαθέσιμη στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016) ενώ η κοινωνική πολιτική, η δικαιοσύνη ή ακόμα και η εδαφική συνοχή ανήκουν στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών-μελών (άρθρο 4 της Συνθήκης, ό.π.). Περαιτέρω, σχετικά με τα περί της λειτουργίας του ανταγωνισμού εν σχέση με τις δημόσιες ή προνομιούχες επιχειρήσεις κ.α. βλ. άρθρα 101-109 της Συνθήκης (ό.π.).

³⁹¹ Υποστηρίζεται ότι το πρώτο κρατικό όργανο που μπορεί να διεκδικήσει επάξια το ρόλο του προδρόμου των ελληνικών Ανεξαρτήτων Αρχών είναι η "Επιτροπή Αδείας Ασκήσεως Επαγγέλματος Ηθοποιού", η οποία ιδρύθηκε το 1933 (Νόμος 5736/1933), και καταργήθηκε το 1981 και της οποίας τα λειτουργικά χαρακτηριστικά θυμίζουν Ανεξάρτητη Αρχή αμερικανικού τύπου (Κουλούρης Ν. (1993), ό.π.). Υπάρχει επίσης η άποψη ότι οι απαρχές του φαινομένου των Ανεξαρτήτων Αρχών πρέπει να αναζητηθούν στο Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ) που συστάθηκε το 1951, στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους που συστάθηκε το 1961 και στο Παιδαγωγικό Ινστιτούτο που συστήθηκε το 1968 (Τάχος Α. Ι. (2000), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 299 και 301). Περαιτέρω, υποστηρίζεται επίσης ότι η ιστορία των Ανεξαρτήτων Αρχών ξεκινάει ουσιαστικά κατά τη δεκαετία του 1970, που λειτούργησε η Επιτροπή Ανταγωνισμού (Μπεσίλα-Μακρίδη Ε. (2004), *Ο έλεγχος της Διοίκησης και το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & ο Συνήγορος του Πολίτη, τ. Α.*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 165-166). Οι περισσότεροι όμως υποστηρίζουν ότι η απαρχή των Ανεξαρτήτων Αρχών για την Ελλάδα ήταν το Εθνικό Ραδιοηλεκτρονικό Συμβούλιο (ΕΣΡ) το 1989 (Ενδεικτικά βλ. Μαρίνος Α. Ν. (2008), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη", *Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 1/2008 και Καρακώστας Ι. Κ (2005), *Το Δίκαιο των Μ.Μ.Ε.*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 57)

³⁹² Η Επιτροπή αυτή, που συστήθηκε με το ΠΔ.25/1988, αποτελούνταν από θεσμικούς εκπροσώπους (Πρόεδρος Αρείου Πάγου, Πρόεδρος Συμβουλίου Επικρατείας, Πρόεδρος Ένωσης Συντακτών και δύο καθηγητές ΑΕΙ αντιστοίχου γνωστικού πεδίου), και είχε ως σκοπό την πρόταση για χορήγηση, ανανέωση ή ανάκληση αδειών ραδιοφωνικών σταθμών καθώς και την αίτηση στοιχείων ή έρευνας επί θεμάτων απόμεινων των κανόνων λειτουργίας των σταθμών. Η Επιτροπή αυτή αν και είχε

πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή, κατά τα σημερινά πρότυπα³⁹³, η οποία διατηρείται μέχρι σήμερα και είναι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης³⁹⁴. Ακολούθησαν και άλλες Αρχές, όπως η Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, ο Συνήγορος του Πολίτη, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα κ.α. Το γενικό οικονομικό μοντέλο που ακολουθήθηκε κατά την περίοδο του εκσυγχρονισμού διέπονταν από τη λογική ότι, όπου η ύπαρξη ανταγωνισμού ήταν εφικτή θα διευκολυνόταν η είσοδος ανταγωνιστών³⁹⁵, ενώ όπου ο ανταγωνισμός ήταν ανέφικτος, η μονοπωλούμενη δραστηριότητα θα υπόκειτο σε καθεστώς ρύθμισης. Η προστασία του κοινού από καταχρήσεις, η διασφάλιση ισότιμων όρων

αυξημένη αυτονομία και έντονο τεχνοκρατικό χαρακτήρα, και προώθησε πάνω από 200 άδειες ραδιοφωνικών σταθμών μέχρι το 1989, δεν είχε καθόλου αποφασιστικές αρμοδιότητες.

³⁹³ Κουλούρης Ν. (1993), ό.π.

³⁹⁴ Είναι εντυπωσιακό ότι η ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, η οποία προέκυψε ως ανάγκη μετά την απελευθέρωση της αγοράς των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας, έγινε επί συγκυβέρνησης ΝΔ-Συνασπισμού (Νόμος 1866/1989), και υποστηρίχθηκε και από την Αριστερά. Η βραχύβια αυτή Κυβέρνηση, η οποία συγκροτήθηκε πάνω σε προσυμφωνημένα περιορισμένο χρονικό ορίζοντα και σε σαφείς και συγκεκριμένες προγραμματικές συμφωνίες, θεώρησε αναγκαίο να συστήσει την πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή στην Ελλάδα, ως αντιστάθμισμα στην απελευθέρωση της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς. Η απελευθέρωση είχε πάρει το χαρακτήρα δημοκρατικού αιτήματος και ήταν επιβεβλημένη ιδίως μετά τη de facto λειτουργία δημοτικών ραδιοφωνικών σταθμών από κάποιους δημάρχους που πρόσκειτο στη Νέα Δημοκρατία. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να γίνει στην ουσία χωρίς κανόνες και περιορισμούς, καταλήγοντας ουσιαστικά στην παραχώρηση των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης στους εκδότες του γραπτού Τύπου, πράγμα που οδήγησε πολλά χρόνια αργότερα τον Λεωνίδα Κύρκο, κύριο παράγοντα της εποχής, στην άσκηση αυτοκριτικής (για σχετική είδηση βλ. Κούλογλου Σ. (2012), “Ο Άνθρωπος που περιφρονούσε τα μικρά”, *TVXS*, 29 Αυγούστου 2012, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/synergates/leonidas-kyrkos-o-anthropos-poy-perifronoyse-ta-mikra-toy-st-koilogloy&dr=tvxsmrstvxs>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2015). Την εποχή εκείνη βέβαια, δεν υπήρχαν τέτοιοι προβληματισμοί, ούτε υπήρχε ακόμα τόσο έντονο το αίτημα της “ανεξαρτησίας” των Αρχών ή ανησυχία περί ενδεχόμενης αυτονομής ή άλωσης τους. Τα πολιτικά κόμματα αντιλαμβάνονταν το ΕΣΡ σαν μία επιτροπή που θα αποτελείτο από κομματικά εντεταλμένα πρόσωπα, οπότε και η σύνθεση του θα αντικατόπτριζε τον εκάστοτε συσχετισμό πολιτικών δυνάμεων. Τούτο γίνεται εμφανές και από τον τρόπο διορισμού των μελών, που προβλέπεται στην αρχική μορφή του άρθρου 2 του Νόμου 1866/1989, όπου ορίζεται ότι τα μέλη υποδεικνύονται από τα κόμματα ανάλογα με την κοινοβουλευτική τους εκπροσώπηση (Το πρώτο κόμμα υποδεικνύει τρία μέλη, μεταξύ των οποίων και τον Πρόεδρο, το δεύτερο κόμμα δύο μέλη και το τρίτο κόμμα ένα μέλος) καθώς επίσης και από κάποιους φορείς όπως η Ένωση Συντακτών, το Τεχνικό Επιμελητήριο, η ΚΕΔΚΕ κ.α. Εδώ βέβαια γίνεται εμφανές ότι η επιλογή αυτού του τρόπου εκπροσώπησης ήταν κοντόφθαλμη και εξέφραζε μόνο τους πολιτικούς συσχετισμούς της εποχής, αφού δε γίνεται καμία πρόβλεψη για εκπρόσωπο άλλου κόμματος πέραν του τρίτου σε δύναμη, καθόσον τη συγκεκριμένη εποχή υπήρχαν τρία κόμματα στη Βουλή (ΠΑΣΟΚ, ΝΔ, Ενιαίος Συνασπισμός).

³⁹⁵ Η γενικότερη πολιτική του περιορισμού της κρατικής ιδιοκτησίας και της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία είχε ως αποτέλεσμα την μετοχοποίηση του ΟΤΕ και της ΔΕΗ καθώς και τις ιδιωτικοποιήσεις σε Ελληνικά Πετρέλαια, Τουριστικά Ακίνητα, ΟΛΠ, ΟΠΑΠ, Εθνική Τράπεζα, ΕΤΒΑ, Εμπορική Τράπεζα, Ναυπηγεία Σκαραμαγκά, Ολύμπικ Κέτερινγκ, Αγνό, Καζίνο Πάρνηθας, Χρηματιστήριο κ.α. Ιορδάνογλου Χ. (2003), “Η οικονομία 1974-2000: Επιβράδυνση, Στασιμότητα, Ανάκαμψη” στο *Ιστορία του νέου ελληνισμού*, τόμος 10ος, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ. 65-100 και ειδικότερα σελ. 94-95.

ανταγωνισμού και η επίλυση των διαφορών των μελλοντικών ανταγωνιστών θα ανατίθετο σε ανεξάρτητες και ισχυρές ρυθμιστικές αρχές. Αποκορύφωμα ήταν η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 όπου ενσωματώθηκαν σε αυτό πέντε Ανεξάρτητες Αρχές³⁹⁶. Οι Αρχές αυτές είναι η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα³⁹⁷, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης³⁹⁸, η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών³⁹⁹, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού⁴⁰⁰ και ο Συνήγορος του Πολίτη⁴⁰¹. Παράλληλα, πλήθος άλλων Αρχών, κυρίως σχετιζόμενων με τη ρύθμιση της αγοράς, είχε ήδη ιδρυθεί, έτσι που οι Ανεξάρτητες Αρχές έγιναν καίριος θεσμός του κρατικού μηχανισμού. Τη επόμενη δεκαετία, οι Ανεξάρτητες Αρχές άλλαξαν το χαρακτήρα του κράτους και το συνολικό τρόπο με τον οποίο κατανέμεται η εξουσία.

5.3. Συνταγματοποίηση

Κορυφαία στιγμή στη διαδικασία θεσμοποίησης και εγκόλπωσης των Ανεξαρτήτων Αρχών στο ελληνικό κρατικό οικοδόμημα ήταν η «συνταγματοποίηση» πέντε εξ αυτών και η συνακόλουθη ένδυσή τους με ιδιαίτερο κύρος⁴⁰². Η εκτεταμένη διαφήμιση τους στο κοινωνικό σύνολο, που συνόδευσε αυτή την εξέλιξη οδήγησε στην ιδιαίτερη αναγνώριση και εκτίμηση που άρχισαν να αποκτούν

³⁹⁶ Το γενικό άρθρο του Συντάγματος, που προβλέπει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών, τον τρόπο εκλογής τους καθώς και τα σχετικά με τον κοινοβουλευτικό τους έλεγχο, είναι το νεοπαγές άρθρο 101Α. Η σημαντικότερη καινοτομία που εισάγει το συγκεκριμένο άρθρο είναι ότι, τουλάχιστον για τις συνταγματικά προβλεπόμενες Αρχές, τα πρόσωπα που στελεχώνουν τη διοίκησή τους, επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της (αρ. 101Α παρ. 2). Όσον αφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο των Ανεξαρτήτων Αρχών, το Σύνταγμα (αρ. 101Α παρ. 3) παραπέμπει στον Κανονισμό της Βουλής, ο οποίος προβλέπει στο νεοπαγές άρθρο 138Α, τα σχετικά με αυτόν. Το άρθρο αυτό προσετέθη στο 2001 και έχει τροποποιηθεί έκτοτε, το 2008.

³⁹⁷ Σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 9Α.

³⁹⁸ Σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 15 παρ. 2.

³⁹⁹ Σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 19 παρ. 2.

⁴⁰⁰ Σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 103 παρ. 7.

⁴⁰¹ Σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 103 παρ. 9.

⁴⁰² Η Ελλάδα είναι μία από τις λίγες χώρες στις οποίες είναι πλέον συνταγματικά κατοχυρωμένο το είδος αυτό κρατικού φορέα. Ηλιάδου Α. (2001), "Η Σημασία και οι Συνέπειες της Κατοχύρωσης Ανεξαρτήτων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα" στο Τσάτσος Δ.Θ., Βενιζέλος Ε., Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2001), *Το Νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001 (Αθήνα 14-15 Ιουνίου 2001)*, εκδ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 387-404.

οι Αρχές. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, σε συνδυασμό με την όλο και μεγαλύτερη εμπλοκή τους στην πολιτική επικαιρότητα, να αποκτήσουν περαιτέρω επιρροή και ισχύ. Τα κριτήρια «συνταγματοποίησης» κάποιων Ανεξαρτήτων Αρχών έναντι άλλων, αντικατοπτρίζουν την ευρύτερη συζήτηση σχετικά με την κατηγοριοποίησή και τη σκοπιμότητά τους⁴⁰³. Επίσης η εκτενής συζήτηση που έγινε στη Βουλή κατά τη διαδικασία της αναθεώρησης του 2001, εκφράζει και τους προβληματισμούς που γείρονται γύρω από την ίδρυσή τους, τη νομική τους φύση και την ένταξή τους στο ευρύτερο θεσμικό οικοδόμημα⁴⁰⁴.

Κατά τη συζήτηση στη Βουλή, ο θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών υποστηρίχθηκε επί της αρχής, εκτός από την πλειοψηφία⁴⁰⁵, και από όλα τα κόμματα, σε όλο το πολιτικό φάσμα αριστεράς⁴⁰⁶-δεξιάς, με εξαίρεση το ΚΚΕ⁴⁰⁷, αν

⁴⁰³ Για ευρύτερη πραγμάτευση του θέματος της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, σε ότι αφορά στις Ανεξάρτητες Αρχές, μεταξύ πολλών άλλων βλ. Χρυσανθάκης Χ. (2002), “Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001” στο Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) (2002), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα – Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 111-126, Χρυσανθάκης Χ. (2001), “Οι Ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης”, *Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 1/2001, 8-18, Χρυσόγονος Κ. (2000), “Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος”, *Το Σύνταγμα*, 6/2000, 1163-1176 και Φορτσάκης Θ. (2002), “Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση” στο Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) (2002), ό.π., σελ. 127-135.

⁴⁰⁴ Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (2002), “Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Δημοκρατία” στο Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η., Θεοδωροπούλου-Δένδια Β. (επιμ.) (2002), *Το Κράτος στον 21^ο Αιώνα – Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Γνώσης/ Μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 199-219.

⁴⁰⁵ Βλ. ενδεικτικά αγορεύσεις Ε. Βενιζέλου και Χ. Καστανίδη σε Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 732 και 746.

⁴⁰⁶ Η θετική στάση της αριστεράς ειδικότερα, στο θέμα των Ανεξαρτήτων Αρχών, κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, χρήζει περαιτέρω προσοχής. Η στάση του Συνασπισμού ίσως οφείλεται στο γεγονός ότι η πρόβλεψη του νεοσύστατου άρθρου 101Α, περί αυξημένης πλειοψηφίας τεσσάρων πέμπτων της Διάσκεψης των Προέδρων, κολάκεψε την Αριστερά, αφού της έδινε την ευκαιρία να έχει καίριο λόγο στην επιλογή των μελών των Αρχών και έτσι αποσόβησε την εικασία για τα πραγματικά διακυβεύματα της θέσμισής τους (βλ. σχετικά αγορεύσεις των Φ. Κουβέλη και Α. Ξηροτύρη-Αικατερινάρη, οι οποίοι υποστήριξαν έντονα τον συγκεκριμένο τρόπο εκλογής των μελών από τη Διάσκεψη των Προέδρων, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 740 και 761). Η Αριστερά δεν εδύνάτο να διαβλέψει ότι η διαδικασία εκλογής προσώπων κοινής αποδοχής, επρόκειτο να εκπέσει σε απλό διαμοιρασμό θέσεων μεταξύ των κομμάτων. Επιπλέον, η διευρυμένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία που θεσπίζει το άρθρο αυτό, αφενός καθορίζει για την αριστερά ρόλο καίριου παίκτη αλλά ταυτόχρονα την περιορίζει οριστικά στα στενά πλαίσια των κοινοβουλευτικών της δυνατοτήτων, αποστασιοποιώντας την από τις δυνατότητες κοινωνικής κινητοποίησης που διαθέτει και οι οποίες είναι πολύ μεγαλύτερες και αποτελεσματικότερες.

⁴⁰⁷ Η στάση του ΚΚΕ ήταν αρνητική υποστηρίζοντας ότι πρόκειται για όργανα νομιμοποίησης της εξουσίας και των συμφερόντων των λίγων και προτείνοντας την κατοχύρωση του κοινωνικού και λαϊκού ελέγχου σε ό,τι έχει σχέση με τη δράση του δημοσίου και τον έλεγχο της διαχείρισης των δημοσίων πόρων (*Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, 30 Μαρτίου 1998,

και πολλοί μεμονωμένοι βουλευτές εξέφρασαν έντονες επιφυλάξεις τόσο ως προς τη συνταγματική κατοχύρωση όσο και προς τον ίδιο το θεσμό. Οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίστηκαν ως «καινοτομία», ως «θεσμικές εγγυήσεις»⁴⁰⁸, ως «θεσμικά μορφώματα»⁴⁰⁹, ακόμα και ως «συνταγματική ανωμαλία»⁴¹⁰ ή και «αντισυνταγματικές»⁴¹¹. Βασική παρατήρηση πολλών βουλευτών ήταν ότι έχουν μειωμένη δημοκρατική νομιμοποίηση και ότι αφαιρούν αρμοδιότητες από την εκτελεστική εξουσία, μεταφέροντάς τες σε φορείς, των οποίων η λειτουργία είναι στο απυρόβλητο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, οπότε και θα πρέπει αυτές τουλάχιστον να θεσμοθετούνται με φειδώ⁴¹². Αυτός ο ευρύτερος προβληματισμός εκφράστηκε και από τους εισηγητές των δύο μεγαλύτερων κομμάτων, τα οποία υποστήριξαν και ψήφισαν τόσο τη θέσμιση όσο και τη «συνταγματοποίηση» των Ανεξαρτήτων Αρχών. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας επεσήμανε ότι «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές [...] είναι ένας θεσμός χρήσιμος αλλά οριακός. Η υπερβολική προσφυγή στο θεσμό των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών θέτει προβλήματα δημοκρατίας, θέτει προβλήματα στεγανοποίησης μεγάλων περιοχών του δημοσίου βίου. Θέτει προβλήματα κοινοβουλευτικού ελέγχου, θέτει δηλαδή προβλήματα θεμελιώδη ως προς την πολιτειακή μας τάξη»⁴¹³. Επίσης τόνισε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές «δεν παύουν [...] σε σχέση με την κλασική τριμερή διάκριση των εξουσιών [...] να είναι ένα θεσμικό υβρίδιο που νομίζω ότι αποτυπώνει την αμηχανία του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος. Δημιουργούμε νέους θύλακες ουδέτερης

Εισηγήση του Γενικού Εισηγητή του ΚΚΕ Α. Κανταρτζή, σ. 146). Το ΚΚΕ υποστήριξε επίσης ότι είναι υπέρ της ύπαρξης Ανεξάρτητης Αρχής για τη Ραδιοτηλεόραση, ή και ότι θα μπορούσε και να συμπράξει στην ύπαρξη Ανεξάρτητης αρχής για τα προσωπικά δεδομένα ή την προστασία το πολίτη, αλλά με μέλη τα οποία να προτείνονται από τα κόμματα χωρίς όμως κανένα κόμμα να έχει την πλειοψηφία, κατά τα πρότυπα της Οικουμενικής Κυβέρνησης (Ομιλία Ν. Γκατζή, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6211). Επίσης επεσήμανε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δημιουργούνται δολίως ως «ανεξάρτητες» προκειμένου να μπορεί η κάθε Κυβέρνηση να απαλλάσσεται από κάθε έλεγχο, ειδικότερα υποστήριξε ότι «δεν τις δημιουργούμε για να είναι πραγματικά ανεξάρτητες, αλλά για να υλοποιούν ακριβώς την κυβερνητική πολιτική, χωρίς κοινωνικό έλεγχο, χωρίς κοινοβουλευτικό έλεγχο, χωρίς καμία παρέμβαση του μαζικού κινήματος» (ο.π.).

⁴⁰⁸ Ομιλία Α. Λοβέρδου, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6198.

⁴⁰⁹ Ομιλία Μ. Παπαϊωάννου, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6195.

⁴¹⁰ Ομιλία Γ. Αρσένη, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6194.

⁴¹¹ Υποστηρίχθηκε η άποψη ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν μία «τέταρτη εξουσία», μη προβλεπόμενη από το Σύνταγμα (Ομιλία Β. Τσίπρα, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6217-6218)

⁴¹² Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (2002), ό.π.

⁴¹³ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 30.3.1998, Εισηγήση του Γενικού Εισηγητή του ΠΑΣΟΚ Ε. Βενιζέλου, σ. 59.

πολιτικής συμπεριφοράς ακριβώς επειδή τα δημοκρατικά όργανα του κράτους δεν έχουν την ικανότητα, τη βούληση, την ευχέρεια να ασκήσουν πλήρως τις αρμοδιότητές τους, ιδίως εκεί που χρειάζεται να συγκρουστούν με άλλες μορφές τυπικής ή άτυπης εξουσίας»⁴¹⁴. Η αναφορά εξίσου σε ικανότητα, βούληση και ευχέρεια φαίνεται να ενέχει τόσο μία αυτοκριτική διάθεση όσο και μία αποκαλυπτική ματιά, δεδομένου ότι δεν είναι πάντα σαφές αν η εκτελεστική εξουσία στερείται ικανότητας ή βουλήσεως για την άσκηση κάποιων αρμοδιοτήτων της. Περαιτέρω, ο εισηγητής της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης αναφέρει: «Λυπούμαι να το πω αυτό από το Βήμα, αλλά ακολουθούμε, λίγο ως πολύ, στο θέμα των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών την τακτική του κούκου, που ... αφήνει τα αυγά του να τα κλώσουν άλλα πουλιά. Έτσι και εμείς δημιουργούμε αυτές τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, αφήνοντάς τες στην τύχη τους»⁴¹⁵. Όπως και να έχει όμως, πέρα από την κριτική, υποστηρίχθηκε γενικότερα η αναγκαιότητα της ύπαρξής τους, προκειμένου να διασφαλιστεί η διαφάνεια σε ευαίσθητους τομείς, οι οποίοι έχουν δημιουργηθεί κατά τη σύγχρονη κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα⁴¹⁶.

Ο εισηγητής της πλειοψηφίας παρουσίασε μία ταξινόμηση των Ανεξαρτήτων Αρχών σε τέσσερις κατηγορίες, σύμφωνα με την οποία υποστήριξε ότι έγινε και η σχετική επιλογή «συνταγματοποίησης». Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις Αρχές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις, οι οποίες περιβάλλουν τα ατομικά δικαιώματα, όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Η δεύτερη κατηγορία αφορά τις αρχές που ασκούν εποπτεία στη δημόσια διοίκηση, όπως το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και ο Συνήγορος του Πολίτη. Η Τρίτη κατηγορία είναι οι Αρχές που ασκούν εποπτεία στη λειτουργία της αγοράς, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας κ.α. Η τέταρτη κατηγορία περιλαμβάνει εκείνες τις Αρχές που χαρακτηρίζονται μεικτής φύσεως, όπως το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το οποίο εποπτεύει το συνταγματικό δικαίωμα

⁴¹⁴ Συνεδρίαση Ζ Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σ. 6176.

⁴¹⁵ Συνεδρίαση Ολομέλειας Βουλής, 20.5.1998, Ομιλία Εισηγητή Αξιωματικής Αντιπολίτευσης Π. Παυλόπουλου, σ. 8447.

⁴¹⁶ Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (2002), ό.π.

στην πληροφόρηση αλλά ταυτόχρονα ελέγχει και την ελεύθερη ραδιοτηλεοπτική αγορά⁴¹⁷. Επιλέχθηκαν να ενδουθούν το μανδύα του ιδιαίτερου κύρους, αλλά και της υπαγωγής στο άρθρο 101Α του Συντάγματος⁴¹⁸, οι Αρχές της πρώτης, της δεύτερης και της τέταρτης κατηγορίας, ως Αρχές που προστατεύουν κρίσιμα ατομικά δικαιώματα ή επιβάλλουν τη διαφάνεια και τον έλεγχο στη δημόσια διοίκηση, ενώ οι Αρχές που ελέγχουν την αγορά, αν και «συνταγματικά απολύτως ανεκτές»⁴¹⁹, εναπόκειται στο Νόμο και την εκτελεστική εξουσία να τις ορίσει και διαχειριστεί.

Όπως υποστήριξε ο εισηγητής της πλειοψηφίας: «Άλλο ζήτημα είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές όταν αυτές λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και άλλο οι Αρχές που ασχολούνται με τη λειτουργία της αγοράς. Επίσης είναι άλλο πράγμα οι Αρχές, η συγκρότηση των οποίων, προβλέπεται από το Σύνταγμα και άλλο πράγμα οι Αρχές, η συγκρότηση των οποίων, προβλέπεται από τον κοινό νόμο»⁴²⁰, και περαιτέρω τονίζεται ότι «δεν μετατρέπονται σε Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, κατά την έννοια του Συντάγματος, όλες όσες έχει σπείρει ο νομοθέτης σε διάφορα σημεία»⁴²¹. Ειδικότερα ο εισηγητής της πλειοψηφίας έχει υποστηρίξει για τις ρυθμιστικές της αγοράς Ανεξάρτητες Αρχές ότι αποκλείστηκαν από το Σύνταγμα με τη λογική ότι τα αντικείμενά τους «συνάπτονται τόσο στενά με την εκάστοτε ασκούμενη οικονομική πολιτική, τόσο στενά με επιλογές που απορρέουν από το θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι τόσο συχνές οι αλλαγές που επιβάλλονται μέσα από την εξέλιξη του παραγώγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε θα δημιουργούσαμε δυσεπίλυτα συνταγματικά προβλήματα, εάν κατοχυρώναμε στο Σύνταγμα και άρα

⁴¹⁷ Βενιζέλος Ε. (2004), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001", *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 22/2004, 361-373.

⁴¹⁸ Έγινε ιδιαίτερα σαφές, κατά τη διαδικασία αναθεώρησης αλλά και από τη διατύπωση του ίδιου του άρθρου, ότι μόνο τις Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες είναι σαφώς προβλεπόμενες στο Σύνταγμα, μπορούν να υπάγονται στο γενικό άρθρο 101Α, το οποίο προβλέπει υψηλό βαθμό προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών τους, αναφορά σε κοινοβουλευτικό έλεγχο καθώς και το συγκεκριμένο τρόπο εκλογής τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με αυξημένη πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων.

⁴¹⁹ Βενιζέλος Ε. (2004), ό.π.

⁴²⁰ Συνεδρίαση Επιτροπής Αναθεώρησης Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 31.8.2000.

⁴²¹ Συνεδρίαση Ολομέλειας Βουλής, 13.9.2000.

αγκυλώνουμε εν μέρει συνταγματικά, τις αρχές αυτές. Γι αυτό και τις εξαιρέσαμε από τη συνταγματική κατοχύρωση»⁴²².

Προκύπτει εν τέλει από τα παραπάνω, ότι η επιλογή των Ανεξαρτήτων Αρχών που συμπεριλήφθηκαν στη συνταγματική αναθεώρηση⁴²³, ήταν μία βαθιά πολιτική απόφαση, η οποία σχετίζεται με τη νομή της εξουσίας και τη σχέση πολιτικής και οικονομικής εξουσίας. Οι Αρχές αυτές που ασχολούνται με τα δικαιώματα, θεωρήθηκαν πιο ακίνδυνες για την πολιτική εξουσία και πιο αδιάφορες για την οικονομική εξουσία, οπότε και επελέγησαν για περαιτέρω αναβάθμιση, ενώ οι ρυθμιστικές της αγοράς Αρχές, οι οποίες είναι αυτές που στην πράξη σχετίζονται και με τα μεγαλύτερα οικονομικά διακυβεύματα, επιχειρήθηκε να μείνουν όσο πιο κοντά στον έλεγχο της αγοράς και στον πολιτικό έλεγχο. Δεδομένου όμως ότι ο πολιτικός έλεγχος είναι εκ των πραγμάτων περιορισμένος από διάφορες δεσμεύσεις, κυρίως υπερεθνικού χαρακτήρα⁴²⁴, και η πολιτική τάξη μπορεί να έχει μόνο τον έλεγχο εκείνο που της επιτρέπουν οι νεοφιλελεύθερες δεσμεύσεις, η κύρια μέριμνα αφορούσε στην αγορά. Έτσι, αυτό που κυρίως διασφαλίστηκε τη δεδομένη στιγμή, με τη μη συνταγματοποίηση των ρυθμιστικών της αγοράς Αρχών, ήταν η απρόσκοπτη λειτουργία και επέκταση των υπό ρύθμιση αγορών, χωρίς τις αγκυλώσεις που μπορεί να προέκυπταν από ενδεχόμενη τυποποίησή τους μέσω του Συντάγματος.

⁴²² Βενιζέλος Ε. (2008), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων" στο Φραγκάκης Ν. (επιμ.) (2008), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία, Νομικό Συμπόσιο στο Μέγαρο Μουσικής, Megaron Plus*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 103-108.

⁴²³ Πέραν της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2008, επιχειρήθηκε να διευρυνθεί η λίστα των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, με την προσθήκη της Επιτροπής Ανταγωνισμού και της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, με πρόταση της κοινοβουλευτικής ομάδας του κυβερνώντος κόμματος της Νέας Δημοκρατίας, η οποία όμως δεν τελεσφόρησε, λόγω της γενικότερης αποχώρησης του ΠΑΣΟΚ από τη διαδικασία αναθεώρησης.

⁴²⁴ Όπως έχει γενικότερα επισημανθεί και παραπάνω, η έννοια της λαϊκής κυριαρχίας, όποτε συνακόλουθα και του πολιτικού ελέγχου, έχει "κλονιστεί με την εμφάνιση δυνάμεων και τη δημιουργία καταστάσεων που έχουν ροκανίσει συστηματικά, πρώτα από κάτω (αποκέντρωση, περιφέρειες, κέντρα ή ομάδες οργανωμένων συμφερόντων), και έπειτα από τα πάνω (διεθνείς οργανισμοί, πολυεθνικές κ.λ.π.) την παντοδυναμία και τη μονοκρατορία της". Μανιτάκης Α. (2002), "Το νόημα της κυριαρχίας και του Συντάγματος ενώπιον της παγκοσμιοποίησης" στο Καζάκος Α. (επιμ.) (2002), *Το δίκαιο μπροστά στην πρόκληση της παγκοσμιοποίησης : 2ο συνέδριο των ελληνικών νομικών σχολών: Πρακτικά συνεδρίου, Θεσσαλονίκη 18-19 Μαΐου 2001*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σελ. 69-95.

Περαιτέρω πάντως, αναγνωρίστηκε η νομιμότητα και χρησιμότητα αυτού του θεσμού, τουλάχιστον στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και θωρακίστηκε ακόμα και έναντι νομοθετικής απαξίωσης⁴²⁵. Ένεκα της κριτικής που είχαν υποστεί οι Ανεξάρτητες Αρχές ως θεσμός, σχετικά με τη συμβατότητα του με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, δημιουργήθηκε ένα συνταγματικό πλαίσιο «που δεν ήταν δυνατό να αμφισβητήσει κανείς⁴²⁶ και το οποίο οργανώνεται κατά παρέκκλιση της αρχής αυτής»⁴²⁷. Ταυτόχρονα, αναπτύχθηκε περαιτέρω η οικονομική και θεσμική φιλελευθεροποίηση σημαντικών τομέων της κοινωνικής ζωής, μέσω της ιδιωτικοποίησης υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και της ανάθεσης της ρύθμισής τους στις Ανεξάρτητες Αρχές⁴²⁸. Ουσιαστικά η συνταγματοποίηση κάποιων Ανεξαρτήτων Αρχών έναντι άλλων, επιτάχυνε την ανάθεση ύλης της εκτελεστικής λειτουργίας σε απολίτικους τεχνοκρατικούς οργανισμούς και ενίσχυσε τη δυναμική υπονόμησης της κρατικής, και συνακόλουθα της λαϊκής, κυριαρχίας⁴²⁹. Εξάλλου, αν και το Σύνταγμα κατοχυρώνει, προς το παρόν, μόνον ορισμένες αρχές, τίποτε δεν αποκλείει την ενίσχυση του φαινομένου στο μέλλον, όσο το απαιτεί η ανάγκη της λήψης συγκεκριμένων, αλλά και πολιτικά οδυνηρών, αποφάσεων⁴³⁰.

⁴²⁵ Κοζύρης Φ. Ι. (2003), “Η “Ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα – Προβλήματα και Προοπτικές” στο Κοζύρης Φ. Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), *Η “Ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 25-40.

⁴²⁶ Βέβαια εγείρονται ερωτηματικά για το κατά πόσο συνάδει το νεοπαγές άρθρο 101Α με το άρθρο 26 του Συντάγματος, που προβλέπει τη διάκριση των λειτουργιών. Η λύση της απευθείας πρόβλεψης, στο ίδιο το Σύνταγμα, παρεκκλίσεων στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, δεν σημαίνει απαραίτητως ότι το άρθρο 26 παραμένει κύριο και λειτουργικά απαράλλακτο. Καθότι το άρθρο 26 χαρακτηρίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα ως μη αναθεωρητέο, στην ουσία εντάσσεται στον απαραβίαστο πυρήνα της φύσης του πολιτεύματος, οπότε και αναβαθμίζεται σε σχέση με τα υπόλοιπα άρθρα, που είναι αναθεωρητέα. Αυτό μπορεί να σημαίνει ότι, αφού απαγορεύεται η αναθεώρηση αυτού του άρθρου, εμμέσως απαγορεύεται και η πρόβλεψη παρεκκλίσεων σε αυτά που ορίζει, οπότε και η θέσπιση του άρθρου 101Α, θα μπορούσε με ένα τρόπο να χαρακτηριστεί «αντισυνταγματική».

⁴²⁷ Παπαδημητρίου Γ. (2003), “Συμπερασματικές Παρατηρήσεις” στο Κοζύρης Φ. Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), ό.π., σελ. 227-231.

⁴²⁸ Καμτσιδου Ι. (2003), “Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών” στο Κοζύρης Φ.Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), ό.π. σελ. 141–147 και ειδικότερα σελ. 143.

⁴²⁹ Ό.π.

⁴³⁰ Βιδάλης Τ.Κ. (2003), “Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών στο πολίτευμα”, *Το Σύνταγμα*, 5/2003.

5.4. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα σήμερα

Η ελληνική πραγματικότητα σήμερα έχει να επιδείξει μια πληθώρα ρυθμιστικών φορέων με ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων. Παρατηρείται μια υπερπληθώρα νέων θεσμών που, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, συνάδουν με το μοντέλο των Ανεξαρτήτων Αρχών, και οι οποίοι δημιουργούνται για, όλο και περισσότερους, τομείς. Ο Έλληνας νομοθέτης έχει επιδείξει ιδιαίτερη εμπιστοσύνη σε αυτό το πρότυπο και υπερβάλλοντα ζήλο στη θέσπιση τέτοιων θεσμών. Βέβαια δεν έχουν όλοι οι οργανισμοί που φέρουν το χαρακτηρισμό “Ανεξάρτητες Αρχές”, τα ίδια θεσμικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά. Τούτο σχετίζεται τόσο με την ad hoc θεσμοθέτηση όσο και με την όποια πολιτική στόχευση της κάθε περίπτωσης, αλλά και με το γεγονός ότι η νομοθέτηση εκάστης μίας περίπτωσης δεν προβλέπεται να ακολουθεί κάποιους κανόνες ούτε να λειτουργεί υπό τη σκέπη κάποιου ευρύτερου νομικού πλαισίου⁴³¹. Είναι χαρακτηριστικό ότι κανείς δεν γνωρίζει, ούτε μπορεί να είναι σίγουρος για το πόσες Ανεξάρτητες Αρχές υπάρχουν αυτή τη στιγμή στην Ελλάδα⁴³², αλλά ούτε και να διαμορφωθεί ένα σαφές πρότυπο επί τη βάση του οποίου θα καθορίζονται επαρκώς οι έχοντες αυτή την ιδιότητα. Στον Πίνακα 1⁴³³ επιδιώκεται να περιληφθούν όλες οι περιπτώσεις ανάλογων φορέων που υπάρχουν στα πλαίσια της ελληνικής έννομης τάξης. Καθότι τα όρια που καθορίζουν το βαθμό ανεξαρτησίας των θεσμών αυτών είναι σχετικά, ο πίνακας περιλαμβάνει, εκτός από τις σαφώς ονομαζόμενες και οριζόμενες ως Ανεξάρτητες Αρχές, και οργανισμούς

⁴³¹ Αν εξαιρέσει κανείς τις συνταγματικά προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές, που έχουν ένα, στοιχειώδες έστω, πλαίσιο λειτουργίας και ελέγχου από τη Βουλή (Αρ. 101Α Συντάγματος, Κανονισμός Βουλής και Ν.3051/02), όλες οι υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές που δημιουργούνται, δεν εντάσσονται σε κάποιο ευρύτερο νομικό πλαίσιο, για αυτό και παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Δεδομένης της ευρείας αποδοχής του θεσμού από το πολιτικό σύστημα και της ταχύτατης αύξησης του αριθμού τους, ίσως θα έπρεπε να υπάρχει κάποιο νομικό πλαίσιο “ομπρέλα” το οποίο θα διασφάλιζε μια σχετική ομοιογένεια.

⁴³² Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά τη συζήτηση στη Βουλή για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, κατά την οποία συνταγματοποιήθηκαν 5 Ανεξάρτητες Αρχές, διατυπώθηκε επιφύλαξη για τον πραγματικό αριθμό των Ανεξαρτήτων Αρχών που υπήρχαν τη δεδομένη χρονική στιγμή. Ο Π Παυλόπουλος ανέφερε τον αριθμό 17, χωρίς να τις κατονομάσει, και πολλοί βουλευτές, μεταξύ των οποίων και ο πρώην Πρωθυπουργός Κ. Μητσοτάκης, δήλωσαν άγνοια και έκπληξη για τον αριθμό αυτό (βλ. Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6186 και 6214).

⁴³³ Βλ. Παράρτημα.

που φέρουν σε έναν κάποιο βαθμό χαρακτηριστικά σχετικά με το θεσμό αυτό⁴³⁴, είτε όσον αφορά στην οργάνωση, είτε στη λειτουργία, είτε στα προνόμια. Ο Πίνακας 2⁴³⁵ περιλαμβάνει ανάλογους φορείς που δεν υπάρχουν πια, είτε γιατί έχουν καταργηθεί, είτε γιατί έχουν συγχωνευτεί με άλλους, είτε γιατί έχουν αλλάξει χαρακτήρα.

⁴³⁴ Είναι σαφές ότι η ένταξη κάποιων από τους αναφερόμενους θεσμούς στον παρακάτω πίνακα μπορεί να εγείρει πολλές και ενίοτε εύλογες αντιρρήσεις, οι οποίες όμως τελικά θα προάγουν τον σχετικό επιστημονικό διάλογο. Τούτο επιπλέον αναδεικνύει περαιτέρω τη θεσμική ποικιλομορφία της ελληνικής πραγματικότητας.

⁴³⁵ Βλ. Παράρτημα.

5.5. Αποτίμηση των ελληνικών Ανεξάρτητων Αρχών

Οι διάφοροι οργανισμοί που έχουν προκύψει στις δυτικές φιλελεύθερες δημοκρατίες, ως αποτέλεσμα των αλλαγών στη δομή και στη διακυβέρνηση του κράτους, εγείρουν μείζονες προκλήσεις για το σύγχρονο κράτος. Οι υποστηρικτές των πάσης φύσεως, οιονεί αυτόνομων “παρά τω κράτει” φορέων, οι οποίοι λειτουργούν τεχνοκρατικά στα όρια του κράτους, όπως είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές, υποστηρίζουν ότι ενδυναμώνουν τις δυνατότητες των κυβερνήσεων να χειρίζονται πολλά και ποικίλα κοινωνικά ζητήματα χωρίς ταυτόχρονα να είναι αναγκαία η ανάμειξη των κυβερνήσεων στις λεπτομέρειες της διοικητικής καθημερινότητας. Οι διάφορες νεοφιλελεύθερες απόπειρες αναδίπλωσης των ορίων του κράτους, όπως αυτές εκφράστηκαν ως απάντηση στην κρίση της δεκαετίας του 1970, οδήγησαν αναμφίβολα στον επανορισμό, στο μετασχηματισμό και στην αλλαγή της δομής του κράτους, μέσω της μετατόπισης της οργάνωσης της άσκησης κυβερνητικού έργου, από τις ιεραρχικές γραφειοκρατίες σε πολύπλοκα δίκτυα και αγορές, πράγμα που οδήγησε στην αύξηση των ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων και στη μείωση της διάκρισης δημόσιου-ιδιωτικού. Η ασάφεια όμως μεταξύ δημόσιου-ιδιωτικού, και η ραγδαία αύξηση του αριθμού ρυθμιστικών φορέων σχετιζόμενη με την αυξανόμενη θεσμική υβριδικότητα και πολυπλοκότητα των φορέων όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές, θέτει ερωτήματα σχετικά με τη νομιμότητα και τη λογοδοσία του κράτους, καθώς και ερωτήματα για τη δημόσια σφαίρα και το βαθμό στον οποίο συγκεκριμένοι κοινωνικοί τομείς θα έπρεπε να προστατευθούν από τα ιδιωτικά συμφέροντα. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, κινούμενες στις παρυφές του κράτους, όπου τα εδραιωμένα πλαίσια γίνονται ασαφή και αδιαφανή, προκαλούν αμφισβητήσεις που σχετίζονται κυρίως με τρία ζητήματα, τη λογοδοσία, την πολυπλοκότητα και την αποπολιτικοποίηση⁴³⁶.

Η ανάθεση αρμοδιοτήτων από τα μεγάλα, πολυθεματικά υπουργεία σε μικρούς μονοθεματικούς θεσμούς με νομικά αναγνωρισμένη αυτονομία, και η αυξανόμενη εμπλοκή των ιδιωτικών φορέων, προκαλεί προβλήματα κατακερματισμού της κρατικής δομής και αδυναμίας συνεργασίας των διάφορων

⁴³⁶ Flinders M. (2011), ό.π., σελ. 356-359.

μερών της εξουσίας. Περαιτέρω, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των οργανισμών που εμπλέκονται σε ένα δίκτυο διακυβέρνησης, τόσο μεγαλύτερος είναι και ο αριθμός των δυνητικών σημείων άσκησης βέτο, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσκολότερη η ολοκληρωμένη προσέγγιση και ο συνολικός πολιτικός σχεδιασμός. Εξάλλου, συνήθως η θεσμοθέτηση Ανεξαρτήτων Αρχών, δεν γίνεται στα πλαίσια ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδιασμού, ούτε συμβαδίζει με καμία συστηματική ανάλυση για τις συνέπειες της διαδικασίας ελέγχου και συνεργασίας που αυτές εισάγουν⁴³⁷, αλλά συχνά αποτελεί ad hoc λύση σε διάφορα προβλήματα⁴³⁸. Έτσι, προκύπτει η “οπτική του τούνελ”⁴³⁹, όπου οι δρώντες επικεντρώνονται στην

⁴³⁷ Ιδιαίτερα κατατοπιστική ως προς αυτό, είναι η δήλωση του επικεφαλής της Βρετανικής Δημόσιας Διοίκησης το 1999, Richard Wilson, ο οποίος παραδέχθηκε αυτή την αδυναμία λέγοντας ότι «δεν θα υποστήριζα ότι ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόσαμε όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις κατά τη διάρκεια των ετών, ήταν ένα μοντέλο προς μίμηση. Δεν υπήρχε ένα αρκετά συνολικό όραμα ή στρατηγικός σχεδιασμός». Πρβλ. Flinders M. (2011), ό.π., σελ. 373.

⁴³⁸ Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι οι συνεχείς πρόσφατες προτάσεις για σύσταση Ανεξαρτήτων Αρχών που θα ασχολούνται με τα δημόσια έργα (για σχετική είδηση βλ. “Από Ανεξάρτητη Αρχή τα Δημόσια Έργα”, *TVXS*, 29 Δεκεμβρίου 2010, διαθέσιμο στο: tvxs.gr/news/ελλάδα/από-ανεξάρτητη-αρχή-τα-δημόσια-έργα, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014), με τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων (για σχετική είδηση βλ. Νικολακόπουλος Δ. (2011), “Ανεξάρτητη Αρχή για τον Έλεγχο του Πολιτικού Χρήματος”, *Το Βήμα*, 30 Αυγούστου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=416966>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014), με τον έλεγχο της ρύπανσης (για σχετική είδηση βλ. WWF Ελλάς (2008), “Πολιτεία για το Περιβάλλον - Πρόταση για εθνικό σύστημα διακυβέρνησης”, *WWF.gr*, διαθέσιμο στο: http://politics.wwf.gr/images/stories/political/press/environmental_governance_final.pdf, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014), με τον έλεγχο των οικονομικών πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (για σχετική είδηση βλ. Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΧΧ), “Δελτίο Τύπου για την Εκδήλωση “Διαφάνεια και Αυτοδιοίκηση. Διαδικασίες Ελέγχου και αποτελεσματικότητα””, *Ita.org.gr*, διαθέσιμο στο: <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=238&View=8>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014), ή ακόμα και με τα δημόσια έσοδα (για σχετική είδηση βλ. Χατζηνικολάου Π. (2015), ““Ανεξάρτητη” Αρχή εσόδων υπό τον έλεγχο του υπουργού”, *Η Καθημερινή*, 23 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/835957/article/epikairothta/politikh/ane3arthth-arxh-esodwn-yπο-ton-elegxo-toy-yπουργoy>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016), μία Αρχή που τελικά έγινε πραγματικότητα, ως μνημονική δέσμευση, με το Ν.4389/16 (βλ. επίσης σελ. 278). Η συνεχής αύξηση του αριθμού των Ανεξαρτήτων Αρχών έχει προκαλέσει πολλαπλή κριτική, όπως για παράδειγμα κατά τη συζήτηση που προκλήθηκε από την πρόταση για δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής για τις προμήθειες του δημοσίου, όπου ο πρώην υπουργός Δικαιοσύνης Δένδιας άσκησε κριτική στην “προβλεπόμενη ανάμειξη και Ανεξάρτητων Αρχών” και ζήτησε να πάψει “η αέναη αύξησή τους”, προτείνοντας μάλιστα τη συρρίκνωσή τους. “Η το πολιτικό σύστημα θα αναλάβει τις ευθύνες του ή θα τα εναποθέτουμε όλα στις Ανεξάρτητες Αρχές” είπε ο βουλευτής της ΝΔ. Αλλά και ο πρώην υπουργός Εσωτερικών και μετέπειτα Πρόεδρος της Δημοκρατίας Π. Παυλόπουλος αντέδρασε αρνητικά, επισημαίνοντας ότι “ήμουν υπέρ των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά ισχύει και για αυτές πως ότι είναι πληθωρικό γίνεται ευτελές” και παρατηρώντας ότι “Οι πολλές Ανεξάρτητες Αρχές υποδηλώνουν την αμηχανία του κράτους να αναλάβει τις ευθύνες του” (Για σχετική είδηση βλ. Σταυρόπουλος Λ. (2009), “Πρόταση Καστανίδη για νέα Ανεξάρτητη Αρχή”, *Το Βήμα*, 19 Νοεμβρίου 2009, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=300055>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014).

⁴³⁹ Flinders M. (2011), ό.π., σ. 373.

επίτευξη των επί μέρους στόχων τους, υπονομεύοντας έτσι τη συνεργασία και τον πολιτικό σχεδιασμό. Η πολιτική τάξη, από τη μεριά της, επιδιώκει τη διαχείριση των αυξανόμενα περίπλοκων δικτύων εξουσίας, τα οποία συχνά λειτουργούν εντός και διαμέσου διαφορετικών επιπέδων κυβέρνησης και διακυβέρνησης, επινοώντας μηχανισμούς οι οποίοι αποσκοπούν στον έλεγχο και τη διασύνδεση των διαφόρων φορέων. Όμως αυτό φαίνεται να μην επιτυγχάνεται, αφού δεν υπάρχει ουσιαστικά η πολιτική βούληση για κεντρικό έλεγχο και απώθηση του οικονομικού παράγοντα από τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Είναι χαρακτηριστικό ότι πολλές φορές επιλέγεται ως λύση στο πρόβλημα της πολυπλοκότητας και της διασποράς του κράτους, η δημιουργία ενός ακόμα ανεξάρτητου ρυθμιστικού φορέα, επιφορτισμένου με την οργάνωση και συνεργασία άλλων οργανισμών που συναποτελούν το περίπλοκο δίκτυο ενός συγκεκριμένου τομέα πολιτικής⁴⁴⁰.

Το πρόβλημα πάντως του κατακερματισμού του κράτους και της πολυπλοκότητας της διοίκησης, δεν είναι ένα τεχνικό πρόβλημα, το οποίο προκύπτει από τις αυξανόμενες ανάγκες της διακυβέρνησης σε μία εποχή που οι κοινωνίες καθίστανται όλο και πιο πολύπλοκες, αλλά μία πολιτική επιλογή, η οποία συνδέεται με τη γενικότερη προσπάθεια αποπομπής του κράτους από τον πυρήνα της πολιτικής κοινωνίας. Η εγκαθίδρυση πολύπλοκων δικτύων αλληλεξαρτήσεων, που οδηγεί στο θεσμικό κατακερματισμό, μεταβάλλει τις δομές και τα όρια του κράτους και περιορίζει τις δυνατότητές του καθώς επίσης περιστέλλει τη δυνατότητα ευελιξίας των κυβερνήσεων. Έτσι και αλλιώς, αυτό γίνεται με την αυξανόμενη οικονομική διασύνδεση και τη δέσμευση των κυβερνήσεων σε διεθνείς οικονομικές συμφωνίες, που οδηγούν στην καθυπόταξη τους στις απελευθερωμένες χρηματοπιστωτικές δυνάμεις σε βάθος χρόνου⁴⁴¹. Επίσης η πολυπλοκότητα υπονομεύει τη γνωστική ανατροφοδότηση του κράτους, επιτείνει την αποειδίκευσή του και δημιουργεί πληροφοριακές ασυμμετρίες που εξασθενούν

⁴⁴⁰ Ο.π., σ. 372-374.

⁴⁴¹ Ένα τέτοιο μοιραίο παράδειγμα είναι και η Ελλάδα, η οποία μετά τη νεοφιλελευθεροποίηση της δεκαετίας του 1990, την μείωση της κρατικής δραστηριότητας και τη συνακόλουθη αύξηση του δημοσίου χρέους, ως αποτέλεσμα της απώλειας κρατικών εσόδων, εμφανίζεται δέσμια του διεθνούς χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου, το οποίο επιβάλλει οικονομικές επιλογές και μοντέλο διακυβέρνησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι η διόγκωση του δανεισμού είναι μία νεοφιλελεύθερη επιταγή, ως λύση στη μείωση του κράτους και των εσόδων του, που τελικά οδηγεί τα κράτη ακόμα πιο βαθιά στον έλεγχο από την οικονομική εξουσία.

τη διαπραγματευτική του θέση και συρρικνώνουν τη συνολική βάση γνώσεων του⁴⁴². Έτσι σταθεροποιείται περαιτέρω το συγκεκριμένο οικονομικό και πολιτικό μοντέλο του ύστερου καπιταλισμού και αποφεύγονται οι όποιες φυγόκεντρες ή ριζοσπαστικές τάσεις.

Περαιτέρω, τίθεται και θέμα δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξαρτήτων Αρχών, τουλάχιστον ως προς τα παραδοσιακά μοντέλα νομιμότητας. Αν και γίνεται προσπάθεια, στα πλαίσια της νεοφιλελευθερης ηγεμονίας, να εδραιωθούν νέες μορφές νομιμοποίησης όπως η εμπειρία, η εξειδίκευση, η αντικειμενικότητα ή ο επαγγελματισμός, αυτοί δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την παραδοσιακή δημοκρατική νομιμοποίηση, ούτε να περιλάβουν τη λογοδοσία των Αρχών. Έτσι κι αλλιώς, η χαμηλή πολιτική συμμετοχή, οι περιορισμένοι δείκτες λαϊκής εμπιστοσύνης στην πολιτική, καθώς και η ανάδειξη νέων μορφών εκπροσώπησης, έχουν αποδυναμώσει τα παραδοσιακά μοντέλα δημοκρατικής νομιμοποίησης, αλλά το μείζον ζήτημα είναι κατά πόσο τελικά διασφαλίζεται η λογοδοσία των φορέων αυτών μέσα στο πολύπλοκο σύστημα δικτύων διακυβέρνησης, πράγμα που αντιλαμβάνονται ακόμα και αυτοί που προωθούν τη νεοφιλελεύθερη πολιτική⁴⁴³. Από την άποψη της προς τα πάνω, ιεραρχικής προσέγγισης της λογοδοσίας, υπάρχει σαφής αδυναμία, αν όχι ανυπαρξία, λογοδοτικών μηχανισμών. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, διαθέτοντας υψηλό βαθμό αυτονομίας, ενίοτε αδιαφορούν για τις ευρύτερες κρατικές πολιτικές, με αποτέλεσμα να καθίστανται δυνάμει ακαταλόγιστες. Δεδομένης της ουσιαστικής αδυναμίας έλεγχου επί των αποφάσεων των Αρχών, ακόμα και η πιθανότητα τέτοιας συμπεριφοράς, είναι προβληματική για τη λειτουργία του κράτους. Όμως αυτή η ζώνη αποκλεισμού μεταξύ των Ανεξαρτήτων Αρχών και του υπόλοιπου κράτους, συχνά χρησιμοποιείται από τους πολιτικούς ως άλλοθι για την αποποίηση των δικών τους ευθυνών και τη μετάθεσή τους σε άλλους

⁴⁴² Flinders M. (2011), ό.π., σ. 375-376.

⁴⁴³ Η Επιτροπή για την Έρευνα των Δημοσίων Πολιτικών της Βρετανίας (Institute for Public Policy Research), η οποία είναι μία ανεξάρτητη δεξαμενή σκέψης που προωθεί την αναμόρφωση των δημόσιων πολιτικών προς την κατεύθυνση της νεοφιλελεύθερης τυποποίησης, παραδέχεται ότι “η μεταβίβαση δικαιοδοσιών και αρμοδιοτήτων όσον αφορά τους τομείς λήψης αποφάσεων και της δημόσιας χρηματοδότησης σε μη αιρετούς φορείς, συνεπάγεται την ανάγκη για νέες και συμπαγείς μορφές λογοδοσίας”. Institute for Public Policy Research/Commission for Public Private Partnerships, *Building Better Partnerships*, London, 2001, εκδ. Institute for Public Policy Research, σ. 213.

τομείς⁴⁴⁴ ή και για την απόκρυψη της δικής τους συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων⁴⁴⁵, έτσι ώστε να γίνει ευκολότερη η εδραίωση πολιτικών επιλογών χωρίς το αντίστοιχο πολιτικό κόστος⁴⁴⁶.

Πάντως, η ομιχλώδης και ισχνή δομή λογοδοσίας⁴⁴⁷ που υπάρχει σήμερα για τις Ανεξάρτητες Αρχές, η οποία αντικατοπτρίζει το αυξανόμενο διαφοροποιημένο και κατακερματισμένο κράτος, δεν αποτελεί κάποιο σαφή και αποδεκτό δεσμό λογοδοσίας ανάμεσα στους κυβερνώντες και τους κυβερνώμενους. Αντιθέτως, ενέχει προβλήματα διαφάνειας και ευελιξίας καθιστώντας το σύστημα όλο και πιο αφηρημένο, πολύπλοκο και αδύναμο. Επιπλέον, η δημιουργία νέων δημοκρατικών πεδίων θέτει ερωτήματα σχετικά με το ποιος θα μετέχει σε αυτά, αφού είναι πάντα πιθανή η συγκέντρωση υπερβολικής εξουσίας σε μία μικρή ομάδα μη αντιπροσωπευτικών ακτιβιστών⁴⁴⁸. Η ρητορική της προοδευτικής διακυβέρνησης και της άμεσης λογοδοσίας, που προωθείται από τους θιασώτες αυτών των μορφών κρατικής δομής, προϋποθέτει ότι οι πολίτες επιθυμούν κατ' αρχάς να αναμειχθούν στη διαχείριση των νέων μορφών διακυβέρνησης, όμως στην πράξη συμβαίνει το ακριβώς αντίθετο, αφού το ενδιαφέρον για πολιτική συμμετοχή μειώνεται⁴⁴⁹. Δεν είναι δυνατό να διαφημίζεται η διακυβέρνηση και όλες οι μεταμοντέρνες μορφές εκπροσώπησης, ως λύση στο πρόβλημα του μειωμένου ενδιαφέροντος των πολιτών για την πολιτική, τη στιγμή που αποτελούν στην ουσία αίτιό του. Είναι η απίσχναση του κράτους και η αποουσιαστικοποίηση της πολιτικής που οδηγεί τους πολίτες

⁴⁴⁴ Για περαιτέρω πραγμάτευση του φαινομένου αυτού βλ. Hood C. (2002), "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, 37:1, 15-37.

⁴⁴⁵ Τούτο συμβαίνει περισσότερο εν σχέσει με τις ευρωπαϊκές πολιτικές επιλογές, οι οποίες συνήθως επιβάλλονται στην εσωτερική πολιτική σκηνή ως αναπόφευκτες και επιβεβλημένες από τις διεθνείς συμφωνίες που έχει υπογράψει η χώρα.

⁴⁴⁶ Αξίζει να σημειωθεί ότι στη Βρετανία, όπου έχει ήδη γίνει παραδεκτή από την ίδια τη Βουλή των Κοινοτήτων η αδυναμία της να επιβλέπει τους αναρίθμητους αυτόνομους οργανισμούς, προβλέπεται η "συνθήκη της ατομικής υπουργικής ευθύνης". Σύμφωνα με αυτή την πρόβλεψη, αν κάποιο ζήτημα αποκτήσει εξέχουσα πολιτική σημασία για το κοινό ή τους βουλευτές, τότε και πάλι θα αναμένεται από τους υπουργούς να λογοδοτήσουν και να αναλάβουν την ευθύνη, ανεξάρτητα από το αν η εκάστοτε πολιτική ανήκει στη σφαίρα ευθύνης μίας κρατικής επιχείρησης, μίας Ανεξάρτητης ρυθμιστικής Αρχής ή ενός οιονεί αυτόνομου φορέα. Flinders M., ό.π. (2011), σελ. 377-378.

⁴⁴⁷ Η μορφή αυτή είναι στον αντίποδα της κλασικής ιεραρχικής προσέγγισης της λογοδοσίας και ποικίλει σημαντικά μεταξύ των διαφόρων περιπτώσεων, επιτείνοντας ακόμα περισσότερο το νεφελώδες τοπίο.

⁴⁴⁸ Έχει ήδη αναλυθεί η σημασία της διόγκωσης και ενδυνάμωσης της κοινωνίας πολιτών και των ανάλογων μη αντιπροσωπευτικών σωμάτων.

⁴⁴⁹ Flinders M. (2011), ό.π., σελ. 380-382.

στην αδιαφορία, και όχι η έλλειψη θέσεων για όλους στο μεταμοντέρνο οικοδόμημα. Εξάλλου, όταν ο πολίτης αισθάνεται ότι δεν μπορεί να επηρεάσει τίποτα ουσιαστικά, παρά μόνο σε διαχειριστικό επίπεδο, νιώθει ότι δεν υπάρχει και κανένας λόγος να συμμετάσχει στην πολιτική διαδικασία.

Παρόλα αυτά, η θεσμική αποπολιτικοποίηση, δηλαδή η αποπολιτικοποίηση τομέων της κρατικής λειτουργίας και η παραχώρησή τους σε ανεξάρτητους τεχνοκρατικούς οργανισμούς έχει καταστεί πλέον βασική πολιτική επιλογή στα δυτικά κράτη που διαπνέονται από τις νεοφιλελεύθερες αξίες. Η αποπολιτικοποίηση προτάθηκε και διαφημίστηκε από φορείς που συνδέονται με τη νεοφιλελεύθερη ηγεμονία, όπως ινστιτούτα, δεξαμενές σκέψης και ομάδες πίεσης⁴⁵⁰, ως η λύση στα προβλήματα της δημόσιας πολιτικής και των συνταγματικών προκλήσεων, και έχει σε μεγάλο βαθμό νομιμοποιηθεί στη συνείδηση της κοινής γνώμης. Ένεκα της δυσφήμισης που υφίσταται το κράτος και η πολιτική κατά τα τελευταία 30 χρόνια, οι μη πολιτικοί θεσμοί είναι περισσότερο αποδεκτοί από τους πολίτες, όπως και οι θεσμοί που φέρουν το μανδύα του μη κυβερνητικού ή του αυτόνομου, ακόμα και αν αυτοί στην πράξη επιτελούν κυβερνητικές λειτουργίες ή δεν έχουν και τόσο ευρεία αυτονομία. Η νεοφιλελεύθερη ιδεολογία, προκειμένου να προωθήσει αποπολιτικοποιημένους θεσμούς, υποστηρίζει ότι οι πολιτικοί, αν και ορθολογικώς δρώντες *homo economicus*, ενδέχεται να υιοθετήσουν ανορθολογικές πολιτικές με στόχο βραχυπρόθεσμα πολιτικά οφέλη⁴⁵¹. Όμως με αυτό τον τρόπο επιδιώκεται να θεωρητικοποιηθεί και να διαχυθεί στο πολιτικό πεδίο, ο τρόπος ανάλυσης της οικονομικής σφαίρας, δηλαδή να αναλυθεί η πολιτική δράση με όρους οικονομίας. Αυτή η λογική, πέρα από την προφανή της θεωρητική αδυναμία, αφού δεν συνυπολογίζει την πολιτική κοινωνία η οποία είναι μία κατάκτηση του ανθρώπινου πολιτισμού, υπονομεύει τόσο την αξιοπιστία της πολιτικής όσο και την προσήλωση των ιδιωτών. Επιπλέον, η υιοθέτηση μία τέτοιας θέσης δεν υποστηρίζεται από

⁴⁵⁰ Για παράδειγμα, το Φόρουμ Ευρωπαϊκής Πολιτικής (European Policy Forum) έχει περιγράψει την “αποπολιτικοποίηση πολλών κυβερνητικών αποφάσεων ως μία από τις πολλά υποσχόμενες εξελίξεις” από το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Πρβλ. Flinders M. (2011), *ό.π.*, σελ. 383.

⁴⁵¹ Η αντίληψη αυτή εκφέρεται στα ευρύτερα πλαίσια της θεωρίας της δημόσιας επιλογής η οποία επιχειρεί να εξηγήσει την πολιτική διαδικασία εφαρμόζοντας μικροοικονομικές θεωρίες στην ανάλυση της πολιτικής συμπεριφοράς και ιδιαίτερα στη σχέση ψηφοφόρου πολιτικού. Για τη θεωρία της δημόσιας επιλογής βλ. παραπάνω κεφ. 2.2.

εμπειρικά στοιχεία που να καταδεικνύουν ότι η μεταστροφή προς φορείς όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές επιφέρουν κάποια συστηματική αύξηση της αποδοτικότητας ή της αποτελεσματικότητας του κράτους⁴⁵².

Η αποπολιτικοποίηση κρατικών πεδίων πολιτικής, έχει επίσης πολύ μεγάλη σχέση τόσο με την πολυπλοκότητα όσο και με τη λογοδοσία. Το αίτημα για αποπολιτικοποίηση του κράτους έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση μίας αυξανόμενα πολύπλοκης κρατικής δομής. Επιπροσθέτως, η αποπολιτικοποίηση χρησιμοποιείται και αυτή συχνά ως άλλοθι για την αποποίηση της πολιτικής ευθύνης από τους πολιτικούς, πράγμα που οδηγεί στην αποσύνδεση κράτους και πολιτικής, οπότε και στον περιορισμό της λογοδοσίας. Η ρητορεία περί αποπολιτικοποίησης του κράτους ενέχει κινδύνους για την ουδετεροποίηση της πολιτικής τάξης και της ανάδειξης άλλων ηγεμονικών τάξεων⁴⁵³. Επιπρόσθετα, παρουσιάζεται το παράδοξο να θεωρείται ο περιορισμός του ρόλου των εκλεγμένων πολιτικών, ως το μέσο για την αύξηση της νομιμοποίησης της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων⁴⁵⁴. Εξάλλου, τα πεδία τα οποία επιχειρείται να αποπολιτικοποιηθούν δεν παύουν κατ' ουσία να είναι πολιτικά, απλώς αλλάζει το πεδίο λήψης των αποφάσεων. Επίσης, η συζήτηση γύρω από την ανάθεση εξουσιών δεν είναι θέμα πολιτικής και διοικητικής αποδοτικότητας αλλά αφορά στη θεμελιακή πολιτική οργάνωση της κοινωνίας⁴⁵⁵. Έτσι, η ρητορεία περί αποπολιτικοποίησης πεδίων κρατικής δράσης, υποκρύπτει τον πολιτικό χαρακτήρα των επιλογών, που σχετίζονται κυρίως με τις νεοφιλελεύθερες επιταγές περί ελεύθερης αγοράς, αλλά κυρίως αποκρύπτει την προσπάθεια εδραίωσης και μονιμοποίησης αυτών των επιλογών. Επίσης υποκρύπτει την ιδεολογική ηγεμονία που ασκείται στην κατεύθυνση της εδραίωσης ενός συγκεκριμένου οικονομικού συστήματος στο συλλογικό ασυνείδητο αλλά και στο πολιτικό οικοδόμημα. Δεν είναι μόνο οι ριζικές ανατροπές του συστήματος που επιχειρούνται να εξοβελιστούν, οι οποίες είναι έτσι και αλλιώς πάντα δύσκολες⁴⁵⁶,

⁴⁵² Flinders M. (2011), ό.π., σελ. 383-385.

⁴⁵³ Flinders M. (2011), ό.π., σελ. 385-387.

⁴⁵⁴ Για περαιτέρω πραγμάτευση της θέσης αυτής βλ. Mouffe C. (2004), *Το δημοκρατικό παράδοξο*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.

⁴⁵⁵ Majone J. (2002), ό.π.

⁴⁵⁶ Κάθε οικονομικό σύστημα επιδιώκει να εδραιώσει την παρουσία του και να διασφαλίσει την αναπαραγωγή του μέσα από την θεσμοποίησή του στους πολιτικούς θεσμούς. Έτσι και ο

αλλά και αυτές ακόμα οι διαχειριστικές βελτιώσεις, εντός του ίδιου του πλαισίου του καπιταλισμού. Ουσιαστικά η αποπολιτικοποίηση γίνεται το μέσο για την απομάκρυνση τομέων της κοινωνικής δράσης από τον κοινωνικό έλεγχο και τη σταθεροποίηση των συγκεκριμένων πολιτικών επιλογών, με αποτέλεσμα την απομάκρυνση των όποιων ενδεχόμενων ριζοσπαστικών ανατροπών. Τελικά, οι Ανεξάρτητες Αρχές, ως μέσο αποπολιτικοποίησης τομέων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής και ως όργανο παγιοποίησης των νεοφιλελευθέρων πολιτικών, αποδεικνύονται φορείς συντηρητικοποίησης των κοινωνιών.

Πέρα όμως από αυτές τις αδυναμίες του θεσμού, υπάρχουν και μια σειρά πλεονεκτημάτων τα οποία έχουν οι Ανεξάρτητες Αρχές και τα οποία ισχύουν κατά περίπτωση. Ανάλογα με τις ευρύτερες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές, οργανωτικές και διοικητικές συνθήκες της χώρας στην οποία θεσπίζονται αλλά και με τις συνθήκες και προϋποθέσεις οργάνωσης και λειτουργίας της κάθε ξεχωριστής Ανεξάρτητης Αρχής, προκύπτουν εντονότερα τα πλεονεκτήματα ή τα μειονεκτήματα του θεσμού. Επίσης, ανάλογα με το προϋπάρχον πλαίσιο εντός του οποίου ιδρύεται μια Ανεξάρτητη Αρχή καθώς και τις ισχύουσες πολιτικές ισορροπίες, αναδεικνύονται ανάλογα και υπερισχύουν τα στοιχεία εκείνα που καθιστούν τη συνεισφορά έκαστης Ανεξάρτητης Αρχής πιο θετική ή αρνητική αντίστοιχα. Ενίοτε είναι δυνατό να έχουν θετική συνεισφορά και στοιχεία που εν πρώτοις είναι αρνητικά αλλά εν τούτοις δρουν εποικοδομητικά στη συγκεκριμένη ιστορική ή κοινωνικοπολιτική συγκυρία.

Ένα πλεονέκτημα των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι ότι αυτές μπορούν να εγγηθούν και να υλοποιήσουν ειδική στοχευμένη διεκπεραίωση κρίσιμων κρατικών λειτουργιών και πολιτικών θεματικών στην αντιμετώπιση των οποίων, κατά γενική ομολογία, το κράτος νοσούσε⁴⁵⁷. Όποιος και αν είναι ο λόγος της κρατικής αδυναμίας, που μπορεί να ανάγεται σε ιστορικούς, πολιτικούς ή οργανωτικούς λόγους, υπάρχουν περιπτώσεις που καθίσταται επιτακτική η ανάγκη του μετασχηματισμού των δομών, προκειμένου να επιτευχθεί το επιθυμητό

καπιταλισμός διαμορφώνει ένα πολιτισμικό και πολιτικό εποικοδόμημα που εξυπηρετεί αυτό το σκοπό.

⁴⁵⁷ Τζέμος Β. (2011), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας", *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τχ. 50, 433-460.

αποτέλεσμα. Μία τέτοια περίπτωση για την Ελλάδα αποτέλεσε ο τομέας των προσλήψεων, όπου το κράτος δεν είχε τις προϋποθέσεις για να εφαρμόσει ένα αξιοκρατικό και αδιάβλητο σύστημα, απαλλαγμένο από πολιτικές επιρροές. Με την ίδρυση του ΑΣΕΠ, όχι μόνο επετεύχθη ένα ικανοποιητικό επίπεδο αξιοκρατίας, διαφάνειας, δημοσιότητας και αντικειμενικότητας στις κρατικές προσλήψεις, αλλά επίσης διαμορφώθηκε μακροπρόθεσμα μια κουλτούρα αξιοκρατίας στους πολίτες αλλά και τους πολιτικούς. Παρά τις πάμπολλες εξαιρέσεις, η εικοσαετής λειτουργία της Αρχής, έχει καταστήσει κοινό τόπο την ανάγκη αξιοκρατικής στελέχωσης των δημοσίων οργανισμών, με αποτέλεσμα η πίεση των ιδιωτών προς το πολιτικό προσωπικό, καθώς και η επιχειρούμενη επιρροή του στο σύστημα, να είναι πλέον αισθητά μειωμένη. Παρόλα αυτά, η επιτυχημένη λειτουργία της Αρχής δεν μπορεί να είναι άλλοθι για την αέναη παρουσία της, αφού απώτερος σκοπός θα έπρεπε να είναι η ωρίμανση πολιτών, πολιτικού προσωπικού και δομών του κράτους, σε τέτοιο βαθμό που να μην υπάρχει η ανάγκη ύπαρξης αυτονομημένου οργανισμού προκειμένου να επιτευχθούν οι συγκεκριμένοι στόχοι.

Άλλο πλεονέκτημα του θεσμού είναι ότι μπορεί να διασφαλίσει αποτελεσματικότερα τη θωράκιση ευάλωτων θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία αντιμετωπίζουν νέα είδη κινδύνων, προερχόμενων κυρίως από την εξέλιξη της τεχνολογίας⁴⁵⁸. Η ειδική τεχνογνωσία και εμπειρία, στα πλαίσια ενός μικρού ευέλικτου αντιγραφειοκρατικού σχήματος, μπορεί να αποτελέσει ασπίδα σε κινδύνους που αναφύονται σε τομείς όπως το απόρρητο των επικοινωνιών ή η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων από κρατικές αρχές ή ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στην Ελλάδα, η πορεία της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα πρωτίστως και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών δευτερευόντως, έχουν να επιδείξουν ένα αξιοσημείωτο έργο σε αυτό τον τομέα, αν και συχνά δεν στάθηκαν στο ύψος των περιστάσεων ούτε προστάτευσαν επαρκώς τα δικαιώματα των πολιτών. Παρόλα αυτά, έχουν καταφέρει να εμπεδώσουν ένα αρκετά ισχυρό αίσθημα ασφάλειας στους πολίτες σχετικά με αυτά τα ζητήματα, πράγμα που δεν υπήρχε πριν την ίδρυσή τους. Η επιστημοσύνη είναι η αυθεντία εκείνη που διαθέτει ακόμα υψηλό επίπεδο

⁴⁵⁸ Ό.π.

αποδοχής στην ελληνική κοινωνία, κυρίως ως αποτέλεσμα ιστορικών καταβολών. Γενικότερα όμως, είναι επισφαλές η τεχνογνωσία να συνυφαίνεται με την εξουσία και να καθίσταται τεχνοκρατία γιατί έτσι απομακρύνεται από τους πολίτες και εξελίσσεται σε καθεστώς.

Περαιτέρω, ένα ακόμα προτέρημα των Ανεξαρτήτων αρχών είναι ότι αυτές μπορούν να καταστούν ιδανικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί για εξωτερικούς ελέγχους των δομών του Δημοσίου. Οι τυπικές ιδιότητες του θεσμού, όπως η ανεξαρτησία, η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία, εφόσον τηρούνται επαρκώς, αποτελούν εγγύηση για αποτελεσματικό έλεγχο του δημοσίου τομέα. Όπως όλοι οι μεγάλοι κλειστοί γραφειοκρατικοί οργανισμοί, έτσι και το Δημόσιο, έχει ανάγκη τόσο από εσωτερικό όσο και από εξωτερικό ελεγκτικό μηχανισμό, προκειμένου να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη λειτουργία του σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο. Πέρα από τους όποιους εσωτερικούς μηχανισμούς ελέγχου, κρίνεται απαραίτητο να υπάρχουν και μηχανισμοί πλήρως ανεξάρτητοι από τις δομές του ελεγχόμενου φορέα, προκειμένου να διασφαλίζεται η αμεροληψία του ελέγχου. Σε αυτό τον τομέα στην Ελλάδα, έχει να επιδείξει σοβαρό έργο ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος διαπιστώνει τα κακώς κείμενα και τα παραπέμπει αρμοδίως. Αποτελεί ένα θεσμό που έχει γενικά συνεισφέρει θετικά στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, παρά τις όποιες επιμέρους αστοχίες του.

Παρόμοια σκοπιμότητα εξυπηρετεί και ο Συνήγορος του Πολίτη αλλά σε ένα άλλο επίπεδο και με άλλη λογική. Ο Συνήγορος πραγματώνει ένα άλλο πλεονέκτημα των Ανεξαρτήτων Αρχών, που είναι η δυνατότητά τους να συμπληρώνουν και να υποβοηθούν την κλασική πολιτική εξουσία και όχι απαραίτητα να την αντικαθιστούν. Ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας των Αρχών επιτρέπει αυτή τη δυνατότητα στο θεσμό. Έτσι ο Συνήγορος δεν υποκαθιστά τη διοίκηση στις αποφάσεις της, αλλά διαμεσολαβεί υπέρ του πολίτη, εφόσον κρίνει ότι η διοίκηση δεν αντιμετώπισε ορθά μια διοικητική υπόθεση, με σκοπό να πείσει με τις προτάσεις του τη διοίκηση να αλλάξει την επίσημη θέση της. Εφόσον η συμπληρωματική αυτή διοικητική λειτουργία συντελείται πριν τη δικαστική προσφυγή, δίνει στον πολίτη τη δυνατότητα για περισσότερα επίπεδα προστασίας

των δικαιωμάτων του⁴⁵⁹. Αυτό βέβαια απαιτεί υψηλό επίπεδο συνεργασίας μεταξύ Συνηγόρου και κράτους, πράγμα που δεν είναι πάντα εφικτό, ειδικά στα πλαίσια της ελληνικής πραγματικότητας. Η καλή συνεργασία μεταξύ κράτους και Συνηγόρου απαιτεί την προθυμότητα και την ωριμότητα και των δύο, αλλά αυτό με τη σειρά του απαιτεί ένα υψηλό επίπεδο διοικητικής εξέλιξης, η οποία δεν έχει ακόμα επιτευχθεί.

Τέλος, οι Ανεξάρτητες Αρχές, διαθέτουν κάποια πλεονεκτήματα και για τον τομέα της ρύθμισης. Θα μπορούσαν υπό προϋποθέσεις να αποτελέσουν εμπόδιο στην προσπάθεια χειραγώγησης των τιμών της αγοράς από συντονισμένα ολιγοπώλια ή ιδιωτικά μονοπώλια. Θα μπορούσαν να ελέγχουν τις απελευθερωμένες αγορές για την αποτροπή διαμόρφωσης συμπράξεων ή την καταχρηστική συμπεριφορά εταιρειών με δεσπόζουσα θέση. Εφόσον, οι Αρχές είναι πραγματικά ανεξάρτητες από επιχειρηματικά συμφέροντα και εφόσον διαθέτουν την γνωστική και οργανωτική βάση, είναι δυνατό να λειτουργήσουν εποικοδομητικά προς την ρύθμιση της αγοράς σε ένα επίπεδο ικανοποιητικού ανταγωνισμού. Αυτό βέβαια θα απαιτούσε μεγαλύτερη συνεργασία με το κράτος και μεγαλύτερη σπουδή στην αντιμετώπιση των προβλημάτων των αγορών.

5.6. Κριτική που έχει ασκηθεί στις ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές

Η ενσωμάτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών στο ελληνικό κρατικό οικοδόμημα φέρει όλα τα προβλήματα που ακολουθούν αυτούς τους θεσμούς και είναι γνωστοί από τη διεθνή εμπειρία. Ειδικότερα για την Ελλάδα όμως, είναι σαφές ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές αντιμετωπίστηκαν ως έκφραση της κρίσης του πολιτικού συστήματος, αφού συνιστούν εκχώρηση αρμοδιοτήτων λόγω αδυναμίας ή αναξιοπιστίας. Η κρίση αυτή εκλαμβάνεται πρωτίστως ως κρίση αξιοπιστίας του πολιτικού κόσμου και των πολιτικών θεσμών, ως έλλειψη εμπιστοσύνης στην εκτελεστική εξουσία⁴⁶⁰. Πλήθος αναφορών κατά την αναθεωρητική διαδικασία

⁴⁵⁹ Ο.π.

⁴⁶⁰ Σπανού Κ. (2008), ό.π., σελ. 221-222.

συντείνει προς αυτή την κατεύθυνση⁴⁶¹, με κορυφαία την αποστροφή του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη που δήλωσε απερίφραστα ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές «δεν αποτελούν πανάκεια, Αντίθετα αποτελούν ομολογία αδυναμίας για να μην πω χρεοκοπίας του πολιτικού συστήματος»⁴⁶². Περαιτέρω, θεωρήθηκε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές θα εγγυηθούν την ειδική και στοχευμένη διεκπεραίωση κρίσιμων πολιτικών θεματικών, στην αντιμετώπιση των οποίων το ελληνικό κράτος νοσούσε, όπως οι αξιοκρατικές προσλήψεις ή η προστασία από την κακοδιοίκηση. Επίσης οι Ανεξάρτητες Αρχές υποστηρίχθηκε ότι θα αποτελέσουν μία θεσμική απάντηση στα νέα είδη κινδύνων που αναφύονται στην εποχή μας σχετικά με τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα. Ότι θα συμβάλουν στην προστασία της ατομικής αυτονομίας και την ανανέωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, μέσω της προστασίας των ατόμων από την αυξανόμενη πολυπλοκότητα της κοινωνικοοικονομικής ζωής, καθώς και από την παγκοσμιοποίηση της αγοράς και του νομικού καταναγκασμού⁴⁶³. Ότι θα επανανοηματοδοτήσουν πιο συγκεκριμένα τη συνταγματική έννοια της θεσμικής εγγύησης, αφού θα αποτελέσουν τους φορείς που θα κατοχυρώνουν πρακτικά τα ατομικά δικαιώματα, ξεφεύγοντας από την απλή νομοθετική πρόβλεψη.

Η πρακτική ενσωμάτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών στο ελληνικό πολιτειακό σύστημα, προκάλεσε πολλούς ειδικούς προβληματισμούς και ενστάσεις. Πρώτος και κύριος προβληματισμός ήταν αυτός που προέκυπτε από την εμφανώς δυσχερή πολιτειολογική κατάσταση τους. Δεδομένης της, έστω και υπαινικτικής, συνταγματικής πρόβλεψης για διάκριση των εξουσιών⁴⁶⁴, ο προβληματισμός που εγείρεται είναι για το αν οι Ανεξάρτητες Αρχές ανήκουν σε μία από τις τρεις εξουσίες, εκτελεστική, νομοθετική ή δικαστική, ή αν συγκροτούν ένα τέταρτο είδος

⁴⁶¹ Ανάλογες είναι και οι αποστροφές του λόγου πολλών άλλων ομιλητών κατά τη συνταγματική αναθεώρηση όπως του Ι. Βαρβιτσιώτη, που ανέφερε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές εκφράζουν την αδυναμία λήψης αποφάσεων και ανάληψης των σχετικών ευθυνών εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας και της Βουλής (Βαρβιτσιώτης Ι., *Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής*, σ. 735) και του Π. Παυλόπουλου, που θεώρησε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές αντιστοιχούν στην “αμηχανία του πολιτικού κόσμου απέναντι στην αδυναμία του να λάβει αποφάσεις” (Παυλόπουλος Π., *ό.π.*, σ. 742)

⁴⁶² Μητσοτάκης Κ., *Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής*, σ. 772.

⁴⁶³ Καμτσίδου Ι. (1999), “Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές”, *Το Σύνταγμα*, 3-4/1999, 543-553.

⁴⁶⁴ Έτσι όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, όπου αν και δεν προβλέπεται ρητά η υποχρέωση διάκρισης των λειτουργιών, εν τούτοις προβλέπονται συγκεκριμένα το ποιες λειτουργίες ασκεί η κάθε εξουσία.

εξουσίας, που υπερβαίνει την κλασική διάκριση των λειτουργιών, κατά το αμερικανικό πρότυπο⁴⁶⁵. Τούτο γίνεται κρισιμότερο αν συνυπολογιστεί και η ιδιαίτερη φύση των Αρχών, που αν και δεν μπορούν εύκολα να ενταχθούν σε κάποια από τις τρεις εξουσίες, εν τούτοις συγκεντρώνουν λειτουργίες που ανήκουν τόσο στην εκτελεστική⁴⁶⁶, όσο και στη νομοθετική⁴⁶⁷, αλλά και στη δικαστική εξουσία⁴⁶⁸. Είναι εντυπωσιακό ότι μία Αρχή νομοθετεί, ερμηνεύει και εφαρμόζει τη νομοθεσία της, ελέγχει την τήρηση της νομοθεσίας αυτής, τιμωρεί τους παραβάτες και επιλύει ακόμη και ορισμένες ιδιωτικές διαφορές, στον τομέα ευθύνης της⁴⁶⁹. Έτσι, εκτός από φορείς ουδετεροποίησης και αποπολιτικοποίησης συγκεκριμένων τομέων της εξουσίας, οι Ανεξάρτητες Αρχές γίνονται και φορείς συγκεντρωτισμού, αφού καθίστανται οι απόλυτοι παίκτες του παιχνιδιού στον τομέα τους, οι κυρίαρχοι ρυθμιστές ενός είδους κρατικού μικρόκοσμου⁴⁷⁰. Από τη μία αποσπών

⁴⁶⁵ Για την άποψη ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές, μετά και τη συνταγματική αναθεώρηση, αποτελούν πλέον για την Ελλάδα, μία τέταρτη διακριτή εξουσία, τη λεγόμενη “Ρυθμιστική Εξουσία” βλ. Κουλούρης Ν. (2002), “Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Αναθεώρηση του Συντάγματος” στο Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) (2002), ό.π., σελ. 137-143 αλλά και Κουλούρης Ν. (2001), “Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές” στο Σπηλιωτόπουλος Ε. Π., Μακρυδημήτρης Α. (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα – Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 103-126. Σχετικά με το αμερικανικό πρότυπο διαχωρισμού των εξουσιών βλ. υποσ. 270 παραπάνω.

⁴⁶⁶ Ως φορείς που καλούνται να υλοποιήσουν κρατικές πολιτικές, κατέχουν εκτελεστική ελεγκτική εξουσία, πράγμα που υλοποιείται μέσα από τις διοικητικές αρμοδιότητες τις οποίες έχουν. Εξάλλου, και ο ευρέως αναγνωρισμένος τίτλος “Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές” υποδηλώνει ακριβώς αυτή την διοικητική τους φύση.

⁴⁶⁷ Τους δίνεται η δυνατότητα αυτοτελούς έκδοσης κανονιστικών πράξεων (κανονισμοί, οδηγίες, συστάσεις, κώδικες δεοντολογίας κ.α.). Ως αντιστάθμισμα για αυτή την ευχέρεια, ορίζεται ως περιοριζόμενη σε πολύ σαφείς τομείς της αρμοδιότητάς τους και μόνο για εξειδίκευση ειδικών τεχνικών θεμάτων. Βέβαια, ειδικά στο τεχνολογικό πεδίο, ακόμα και τέτοιου είδους αρμοδιότητες, όπως αυτή της νομοθετικής εξουσίας για παραγωγή δευτερογενούς δικαίου, μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντική και με μεγάλα οικονομικά διακυβεύματα.

⁴⁶⁸ Το δικαίωμα ακρόασης και επιβολής ποινών είναι κάποιες από αυτές, οι οποίες αντισταθμίζονται από τη δυνατότητα της δικαστικής προσφυγής, όπου η υπόθεση κρίνεται σε τελικό βαθμό. Όμως η δικαστική προσφυγή δεν είναι πάντα πρόσφορη, λόγω των αδυναμιών της δικαστικής εξουσίας, της χρονοβόρας διαδικασίας αλλά και των ελλείψεων που υπάρχουν στη διαδικασία. Πάντως η ταύτιση των λειτουργιών των Ανεξαρτήτων Αρχών με αυτές της δικαστικής εξουσίας, και ιδιαίτερα με αυτές των διοικητικών δικαστηρίων, φαίνεται ακόμα και από την τυποποίηση των αποφάσεών τους η οποία ακολουθεί την αντίστοιχη των δικαστικών αποφάσεων: ιστορικό-σκεπτικό-διατακτικό.

⁴⁶⁹ Αξίζει να σημειωθεί ότι στις απαρχές του φιλελεύθερου πολιτεύματος, η σώρευση στο πρόσωπο του ίδιου φορέα κανονιστικών, διοικητικών, ελεγκτικών, κυρωτικών και διαιτητικών αρμοδιοτήτων, δηλαδή εξουσιών που απορρέουν και από τις τρεις λειτουργίες του Κράτους, όπως συμβαίνει με τις Ανεξάρτητες Αρχές ήταν, θεωρητικά τουλάχιστον, αδιανόητη και πάντως καταδικαστέα ως ένδειξη παθολογίας του συστήματος. Δελλής Γ.Ι. (2003), “Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών”, *Δίκη*, 34:11, διαθέσιμο στο: <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=17260>, προσπελάστηκε στις 11 Ιανουαρίου 2016.

⁴⁷⁰ Κουλούρης Ν. (1993), ό.π.

ένα πεδίο από την αρένα της πολιτικής αντιπαράθεσης, ενώ από την άλλη συγκεντρώνουν πάνω τους όλες τις εξουσίες που αφορούν αυτό το πεδίο. Ενώ υποτίθεται ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές εισήχθησαν στο πολιτικό σύστημα προκειμένου να εξισορροπήσουν τη γραφειοκρατία και το συγκεντρωτισμό του δημοσίου τομέα και να λειτουργήσουν αποκεντρωτικά για τις κρατικές λειτουργίες, τελικά λειτουργούν συγκεντρωτικά, αδιαφορώντας για τα κοινωνικά αποτελέσματα των αποφάσεών τους.

Αν και η πλειοψηφία πλέον τείνει να θεωρεί τις Ανεξάρτητες Αρχές διοικητικά όργανα, άρα να τις κατατάσσει, κατά το γαλλικό πρότυπο, στην εκτελεστική εξουσία⁴⁷¹, με την επιφύλαξη των όποιων ιδιαιτεροτήτων του θεσμού, προκύπτει εμφατικά ότι η ουσιαστική ανησυχία δεν είναι το αν θεωρείται ότι ανήκουν στον ένα ή στον άλλο πόλο εξουσίας, ή αν νοθεύουν την κλασική διάκριση των λειτουργιών, αλλά το αν εντάσσονται οργανικά και λειτουργικά σε ένα ουσιαστικό πλαίσιο εποπτείας, ελέγχου και λογοδοσίας⁴⁷². Είναι δεδομένο ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές, εφόσον αποστερούν αρμοδιότητες από τη Βουλή και την εκτελεστική εξουσία, σχετικοποιούν την κλασική τριμερή διάκριση των εξουσιών, παραβιάζουν την αρχή της πλειοψηφίας και το αντιπροσωπευτικό σύστημα και συρρικνώνουν τη λαϊκή κυριαρχία. Αλλά, εφόσον εντάσσονται στο πολιτειακό σύστημα, θα πρέπει να προβλέπεται ένας μηχανισμός συνεργασίας και εξισορρόπησης τους με τα υπόλοιπα μέρη της εξουσίας και ιδιαίτερα με τη Λαϊκή Αντιπροσωπεία, η οποία, παρά τα όποια προβλήματα της, τα οποία σχετίζονται κυρίως με την ταύτιση της με της εκτελεστική εξουσία και την κυριαρχία του κομματικού φαινομένου, παραμένει ο πιο αντιπροσωπευτικός πόλος εξουσίας.

⁴⁷¹ Το πρόβλημα έχει τεθεί και σε επίπεδο νομολογίας, όπου το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η φύση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, το οποίο εξέταζε η συγκεκριμένη απόφαση (Απόφαση 944/1999), “είναι προδήλως διοικητική και άρα το όργανο εντάσσεται, κατά την επιταγή του Συντάγματος, στην εκτελεστική εξουσία και δη ασχέτως του αν ανήκει ή όχι στη διοικητική ιεραρχία”. Βέβαια με βάση αυτό το επιχείρημα, στη συνέχεια υποστηρίχθηκε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται στο “σύστημα της ουδετέρας και επαγγελματικής διοικήσεως”, οπότε και η συγκρότησή τους θα έπρεπε να γίνεται όπως και για τα υπόλοιπα όργανα της διοικήσεως, δηλαδή από την διοικητική ιεραρχία και όχι καθ’ υπόδειξη των κομμάτων, ακόμα και αν προβλέπεται ειδική πλειοψηφία. Περαιτέρω, οι κρισιμότερες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, που σχετίζονται με το ζήτημα της νομικής φύσης των Ανεξαρτήτων Αρχών, εκτός της προαναφερόμενης, είναι οι Αποφάσεις 930/1990, 872/1992 και 656/2000.

⁴⁷² Σπανού Κ. (2008), ό.π., σ. 224-227.

Εξάλλου, η δημιουργία εντός της Διοίκησης μίας νησίδας η οποία βρίσκεται παντελώς αποσυνδεδεμένη από κάθε είδους έλεγχο θα προσέκρουε ακριβώς στην ίδια την ιδέα της πολιτικής ευθύνης των φορέων της εκτελεστικής εξουσίας. Η πολιτική ευθύνη αποτελεί ένα καίριο θεσμικό εργαλείο για τη δημοκρατική λειτουργία του Κράτους, αν όχι τον ακρογωνιαίο λίθο για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου⁴⁷³. Έτσι, σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα η θέσπιση μίας Ανεξάρτητης Αρχής δεν μπορεί να ταυτίζεται με τη λειτουργία μίας ανέλεγκτης Αρχής⁴⁷⁴.

Ένεκα της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που καλύπτει τα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών, ο έλεγχος που προβλέπεται για τις πράξεις τους είναι μόνο ο δικαστικός και ο κοινοβουλευτικός, αποκλεισμένου του διοικητικού ιεραρχικού ελέγχου⁴⁷⁵. Σχετικά με το δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων, προβλέπεται συνήθως η δυνατότητα αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή σε κάποιες περιπτώσεις και προσφυγή στο Διοικητικό Εφετείο⁴⁷⁶. Ο δικαστικός έλεγχος καθίσταται ιδιαίτερα κρίσιμος, αν συνυπολογιστεί η ολοένα και αυξανόμενη μεταβίβαση της δικαιοδοσίας της επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την εκτελεστική εξουσία σε Ανεξάρτητες Αρχές⁴⁷⁷, καθώς και η ιδιαίτερη φύση των διοικητικών κυρώσεων, οι οποίες, ειδικά στο οικονομικό πεδίο, μπορεί να επιφέρουν πολύ μεγαλύτερα αποτελέσματα από τις όποιες ποινικές κυρώσεις επιβάλουν τα δικαστήρια⁴⁷⁸. Όμως, ο δικαστικός έλεγχος παρουσιάζει πολλά

⁴⁷³ Δελλής Γ.Ι. (2003), ό.π.

⁴⁷⁴ Καμτσίδου Ι. (1999), ό.π.

⁴⁷⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι η πολιτική τάξη, όχι μόνο αυτοβούλως αρνείται το ρόλο της εγκαταλείποντας τον αποφασιστικό λόγο στους τεχνοκράτες, αλλά επιπλέον δείχνει να διστάζει ακόμα και να τους ελέγξει σχετικά με το ρόλο που τους ανέθεσε. Κοντιάδης Ξ. (2003), ό.π.

⁴⁷⁶ Για παράδειγμα, για τις αποφάσεις της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας προβλέπεται η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Για τις αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού προβλέπεται η προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών και σε αναίρεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Για την Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων προβλέπεται η προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, για τις αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων, και η αίτηση ακυρώσεων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, για τις οριστικές αποφάσεις. Για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές προβλέπεται αίτηση ακυρώσεων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αυτή η πολυδιάσπαση ως προς τα ένδικα βοηθήματα δείχνει, για ακόμα μία φορά, την έλλειψη συνολικού σχεδιασμού ως προς τη δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών και τους κανόνες που τις διέπουν.

⁴⁷⁷ Δελλής Γ.Ι. (2003), ό.π.

⁴⁷⁸ Η επιβολή ενός χρηματικού προστίμου εκατοντάδων χιλιάδων ευρώ ή η ανάκληση των διοικητικών αδειών σε τομείς όπως οι χρηματιστηριακές συναλλαγές, οι τηλεπικοινωνίες ή η

προβλήματα έτσι που περιορίζεται δραστικά η δικαστική προστασία των πολιτών, από τις αποφάσεις των Αρχών.

Βασικό πρόβλημα που προκύπτει είναι ότι η δικαστική προστασία περιορίζεται κυρίως στην ακυρωτική διαδικασία, χωρίς να μπαίνει σε έλεγχο της ουσίας της υπόθεσης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να ακυρώνονται συχνά αποφάσεις από το Συμβούλιο της Επικρατείας, για τυπικούς λόγους, και στη συνέχεια αυτές να επανεισάγονται και να επανεκδίδονται απaráλλακτες από τις Αρχές, τηρουμένων των τυπικών απαιτήσεων. Ένα άλλο πρόβλημα που προκύπτει είναι η αδυναμία ελέγχου επί πράξεων των Αρχών που δεν αφορούν κυρώσεις ή ακόμα και επί της αποφυγής δράσης μίας Αρχής. Αυτό σημαίνει ότι αν μία Ανεξάρτητη Αρχή παραλείψει να ασκήσει νόμιμη ενέργεια⁴⁷⁹ ή εκδώσει μία απόφαση που αθώνει κάποιον, είναι πολύ δύσκολο να ελεγχθεί δικαστικά. Περαιτέρω, προκύπτει και το πρόβλημα της αδυναμίας του φυσικού δικαστή να υπεισέλθει σε τεχνικής φύσεως θέματα, όπως συχνά είναι αυτά που αφορούν τις Ανεξάρτητες Αρχές, με αποτέλεσμα να περιορίζεται σε τυπικό έλεγχο νομιμότητας και να μην μπαίνει σε έλεγχο ουσίας⁴⁸⁰. Γενικά, είναι απαραίτητο από πλευράς νομικής προστασίας, ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων των Αρχών να είναι ουσιαστικός, έτσι ώστε να επιτρέπεται στο δικαστή να ελέγξει εκ νέου και εξ' ολοκλήρου, τόσο το πραγματικό υπόβαθρο στο οποίο ερείδεται η κυρωτική απόφαση όσο και την επιμέτρηση της ποινής⁴⁸¹. Εξάλλου, δεν είναι δυνατό να προβλέπεται επανέλεγχος ουσίας για τις φορολογικές διαφορές και όχι για τα διοικητικά πρόστιμα των Ανεξάρτητων Αρχών,

ενέργεια, μπορεί να έχουν πολύ μεγαλύτερο αντίκτυπο και πολύ μεγαλύτερο οικονομικό ενδιαφέρον από τις όποιες ποινικές κυρώσεις, όπως οι ποινές φυλάκισης εμπλεκόμενων προσώπων.

⁴⁷⁹ Η κλασική Διοίκηση, δεν ελέγχεται μόνο για τη νομιμότητα των πράξεων που ασκεί, αλλά μπορεί να διωχθεί δικαστικά και για παράλειψη άσκησης νόμιμης ενέργειας. Προβλέπεται μάλιστα και συγκεκριμένος χρόνος εντός του οποίου η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ενεργήσει, αν της έχει τεθεί ανάλογο αίτημα από τον πολίτη, με την παρέλευση του οποίου ο πολίτης μπορεί να προσφύγει κατά της μη πράξης στα διοικητικά δικαστήρια.

⁴⁸⁰ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αρχή της «κοστοστρέφειας» στην παροχή ορισμένων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών από φορείς με σημαντική ισχύ στην αγορά (Ν. 2867/00, Π.Δ. 165/99 και Π.Δ. 181/99). Στην περίπτωση αυτή, η ερμηνεία και εφαρμογή του συγκεκριμένου όρου υπόκειται σαφώς στο δικαστικό έλεγχο, όμως η τεχνική κρίση της Ανεξάρτητης Αρχής, δηλαδή η εκτίμηση των κοστολογικών και λογιστικών στοιχείων, φαίνεται να εκφεύγει από το βεληνεκές του ακυρωτικού δικαστή και του δικαστικού πεδίου εν γένει.

⁴⁸¹ Το εύρος του δικαστικού ελέγχου που ασκείται υπό τις παρούσες νομικές προβλέψεις, προβλέπει τη δυνατότητα στον ακυρωτικό δικαστή να ασχοληθεί και με την επιμέτρηση της ποινής, μέσω της αρχής της αναλογικότητας. Ο ακυρωτικός δικαστής αναζητεί κατά πόσον συντρέχει προφανής δυσαναλογία μεταξύ της ποινής και της παράβασης, ασκεί δηλαδή έναν οριακό έλεγχο αναλογικότητας.

τα οποία έχουν την ίδια φύση και επί πλέον επιβάλλονται από μία Αρχή η οποία δρα ως νομοθέτης, αστυνόμος, εισαγγελέας και τιμωρός⁴⁸².

Όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος σχετίζεται κατά κύριο λόγο με τη λογοδοσία των Ανεξαρτήτων Αρχών, προκύπτει να είναι τουλάχιστον χωλός και μετέωρος, εφόσον δεν βρίσκει πραγματικό πεδίο εφαρμογής και ανάπτυξης στην περίπτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών⁴⁸³. Ο έλεγχος περιορίζεται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και συνήθως αρκείται στην υποβολή της ετήσιας έκθεσης από τις Αρχές⁴⁸⁴. Αποτέλεσμα είναι να παρατηρείται μεγάλο έλλειμμα σχετικά με τον έλεγχο και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών από την πολιτεία. Η αντίστοιχη διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου που ασκείται από τους βουλευτές στην Κυβέρνηση έχει αφενός το χαρακτήρα υποβολής υποδείξεων προς την πολιτική εξουσία, αλλά και την έννοια της δημοσιότητας του πολιτικού διαλόγου, που υποβοηθά τον πολίτη να γνωρίσει τις ενέργειες και τις πολιτικές προτάσεις των κομμάτων, από τα οποία θα κληθεί στη συνέχεια να επιλέξει, μέσω της δημοκρατικής διαδικασίας. Επιπλέον, ο κλασικός κοινοβουλευτικός έλεγχος συνδέεται με τον καταλογισμό πολιτικής ευθύνης στην Κυβέρνηση και τη δυνατότητα της Λαϊκής Αντιπροσωπείας να αποπέμψει τους αυτουργούς της από την εξουσία⁴⁸⁵.

⁴⁸² Δελλής Γ. Ι. (2003), ό.π.

⁴⁸³ Καμτσιδου Ι. (2003), ό.π.

⁴⁸⁴ Οι διατάξεις του άρθρου 101Α του Συντάγματος, που προβλέπουν κοινοβουλευτικό έλεγχο, εξειδικεύονται στον Κανονισμό της Βουλής. Στο άρθρο 43Α παρ. 2 εδ. β του Κανονισμού, προβλέπεται η ανάθεσή του κοινοβουλευτικού ελέγχου των Ανεξαρτήτων Αρχών στην μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, και στο άρθρο 138Α προβλέπεται ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, κάθε Ανεξάρτητη Αρχή είναι υποχρεωμένη, μέχρι τον Οκτώβριο εκάστου έτους να υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής έκθεση σχετικά με το έργο της, η οποία διαβιβάζεται στην Επιτροπή για συζήτηση. Τα πορίσματα της Επιτροπής διαβιβάζονται στον Πρόεδρο, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και στην ελεγχόμενη Αρχή. Υπάρχει η δυνατότητα να γίνει συζήτηση επί της έκθεσης από τη Βουλή, χωρίς όμως διεξαγωγή ψηφοφορίας (αρ. 138Α παρ. 2 τελευταίο εδ. και αρ. 43Α παρ 6 εδ. α του Κανονισμού της Βουλής). Τέλος, προβλέπεται η δυνατότητα κλήσης σε ακρόαση των Προέδρων και των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας (αρ. 138Α παρ. 3, αρ. 38 παρ. 1 και αρ. 41Α παρ. 6 εδ. α και β του Κανονισμού της Βουλής). Επίσης, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής, ότι οι συνταγματικές προβλέψεις αφορούν υποχρεωτικά μόνο τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές, με αποτέλεσμα οι υπόλοιπες να λειτουργούν σε ένα ανομοιόμορφο και νεφελώδες τοπίο κοινοβουλευτικού ελέγχου.

⁴⁸⁵ Καμτσιδου Ι. (2003), ό.π.

Στην περίπτωση των Ανεξαρτήτων Αρχών, που δεν υφίσταται καμία σχέση με εκλογική διαδικασία ούτε δυνατότητα αποπομπής⁴⁸⁶, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος υποβιβάζεται σε ένα επίπεδο απλής επικοινωνίας χωρίς περαιτέρω συνέπειες και η λογοδοσία στη Βουλή καθίσταται ουσιαστικά άνευ αντικειμένου. Έτσι και αλλιώς, οι έννοιες της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι εκ των πραγμάτων ασύμπτωτες⁴⁸⁷, με αποτέλεσμα να θεωρείται και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των Αρχών, ως θεσμικά και πολιτικά αδιανόητος⁴⁸⁸. Αυτό, σε σχέση και με το γεγονός ότι για τις πράξεις ή τις παραλείψεις των Ανεξαρτήτων Αρχών, δεν μπορεί να ελεγχθεί ούτε ο εκάστοτε Υπουργός⁴⁸⁹, οδηγεί

⁴⁸⁶ Είναι εντυπωσιακό ότι ενώ έχει προβλεφθεί η συνταγματική προστασία κάποιων από τις Ανεξάρτητες Αρχές, δεν έχει πουθενά προβλεφθεί, ούτε στο Σύνταγμα ούτε σε νόμο, το ενδεχόμενο άσκησης κοινοβουλευτικής δυσπιστίας ή και παύσης κάποιου μέλους τους, σε περίπτωση ακραίας συμπεριφοράς ή πειθαρχικού ελέγχου, πράγμα που θα διασφάλιζε σε μεγάλο βαθμό και το κύρος τους. Αντί αυτού υπάρχει η πρόβλεψη για πειθαρχικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των μελών. Υπάρχει πάντως και η άποψη του καθηγητή Γ. Παπαδημητρίου που υποστηρίζει ότι σε περίπτωση που μία Ανεξάρτητη Αρχή καταστεί “πολιτικά έκθετη”, επειδή οι πράξεις της και η δράση της τυγχάνουν αποδοκιμασίας και αρνητικής κριτικής από το Κοινοβούλιο, δεν θα μπορεί πλέον να επιτελέσει αποτελεσματικά το ρόλο της, και ενόψει της αμφισβήτησης του κύρους της, τα μέλη της θα οδηγηθούν αυτόβουλα σε παραίτηση. (πρβλ. Ηλιάδου Α. (2003), “Η “ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεών τους” στο Κοζύρης Φ.Ι., Μεγγλίδου Σ. (επίμ.) (2003), ό.π., σελ. 149-155). Βέβαια αυτή η άποψη μένει να αποδειχθεί στην πράξη, με την παραίτηση κάποιων μελών Ανεξαρτήτων Αρχών, εξ’ αυτού του λόγου. Πάντως, οι μόνες μέχρι τώρα παραίτησεις σχετίζονται με συγκρούσεις των μελών με την εκάστοτε Κυβέρνηση. Για παράδειγμα η παραίτηση του Προέδρου του ΕΣΡ Γ. Κασιμάτη, λόγω προστριβών του με το Υπουργείο Τύπου (για σχετική είδηση βλ. “Χωρίς Πρόεδρο...”, *Ριζοσπάστης*, 10 Ιουλίου 1998, διαθέσιμο στο: <http://www.rizospastis.gr/story.do?id=3733051>, προσπελάστηκε στις 10 Ιανουαρίου 2016), η παραίτηση του Προέδρου και των μελών της ΑΠΔΠΧ, λόγω της χρήσης των καμερών της ΕΛ.ΑΣ από το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης κατά την πορεία του Πολυτεχνείου το 2007 παρά τη σχετική απαγόρευση της Αρχής (για σχετική είδηση βλ. “Παραίτηση του προέδρου και των μελών της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων”, *Naftemporiki.gr*, 19 Νοεμβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/156430/paraitisi-tou-proedrou-kai-ton-melon-tis-axhis-prostasias-prosopikon-dedomenon>, προσπελάστηκε στις 11 Ιανουαρίου 2016), καθώς και η παραίτηση του Προέδρου της ΕΕΕΠ, λόγω μη αποδοχής του από το Υπουργείο Οικονομικών (για σχετική είδηση βλ. “Κόντρα Δραγασάκη - Βαρουφάκη για τν Επιτροπή Παιγνίων”, *Capital.gr*, 22 Απριλίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/story/2285736>, προσπελάστηκε στις 11 Ιανουαρίου 2016). Βέβαια, αν σκεφτεί κανείς την άμεση σχέση κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και Κυβέρνησης, θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα προσκόμματα που προέκυψαν στο έργο των Αρχών και οδήγησαν στην παραίτηση των μελών, ήταν με τη σύμφωνη γνώμη του κοινοβουλίου, τουλάχιστον της πλειοψηφίας του. Αν δεχθούμε κάτι τέτοιο, οδηγούμαστε στο θεωρητικό ενδεχόμενο, η κάθε Κυβέρνηση, η οποία διαθέτει και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, να μπορεί να καταστήσει “πολιτικά έκθετη” μία Ανεξάρτητη Αρχή και να την οδηγήσει σε παραίτηση.

⁴⁸⁷ Χρυσόγονος Κ., ό.π.

⁴⁸⁸ Παπαδημητρίου Γ., ό.π.

⁴⁸⁹ Ο Υπουργός, δεδομένης της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών, δεν μπορεί να ασκήσει ιεραρχικό έλεγχο, ούτε σκοπιμότητας ούτε καν νομιμότητας, αφού αυτές δεν εντάσσονται στη διοικητική ιεραρχία, ούτε υπόκεινται σε κανενός είδους εποπτεία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην έχει νόημα να ελεγχθεί ο Υπουργός για τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Αρχών. Βέβαια, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι αυτό

στο συμπέρασμα ότι στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, δεν υφίσταται εν τοις πράγμασι κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των πράξεων ή των παραλείψεων των Ανεξάρτητων Αρχών, ούτε φυσικά λογοδοσία τους στο κοινωνικό σύνολο. Το σημαντικότερο αποτέλεσμα αυτής της έλλειψης είναι η παντελής απουσία πολιτικής ευθύνης. Η μετάθεση αρμοδιοτήτων από το πολιτικό σύστημα προς τις Ανεξάρτητες Αρχές, ήταν τελικά μία βολική λύση, γιατί μεταφέρει την υλοποίηση συγκεκριμένων πολιτικών επιλογών, οι οποίες ενίοτε σχετίζονται με τον πυρήνα του οικονομικού συστήματος, σε ένα εξωπολιτικό απυρόβλητο θύλακα⁴⁹⁰, τον οποίο η κοινωνία δεν δύναται να εγκαλέσει ούτε να του αποδώσει πολιτική ευθύνη, εξασφαλίζοντας έτσι την εφαρμογή τους αλλά και εδραιώνοντας αυτές τις πολιτικές ως αναμφισβήτητες και αναπότρεπτες.

Η παραπάνω διαπίστωση γίνεται ακόμα σημαντικότερη και πιο επικίνδυνη για τη δημοκρατία, αν συσχετιστεί με τη διαπίστωση ότι η μετάθεση αρμοδιοτήτων είναι σε μεγάλο βαθμό εικονική. Πέρα από την ξεκάθαρη προσπάθεια ουδετεροποίησης και αποπολιτικοποίησης μεγάλων τμημάτων της κρατικής δράσης, η εκτελεστική εξουσία κράτησε για τον εαυτό της μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται κυρίως με τον έλεγχο της αγοράς. Ενώ «συνταγματοποίησε» κάποιες Ανεξάρτητες Αρχές, περιβάλλοντάς τες με περαιτέρω ανεξαρτησία και μηχανισμούς ελέγχου⁴⁹¹, δεν έκανε το ίδιο για τις ρυθμιστικές της αγοράς Αρχές, αφήνοντάς τες στον άμεσο ή έμμεσο έλεγχο της Κυβέρνησης, πράγμα που εντέχνως αποκρύφτηκε από την κοινή γνώμη. Αυτό μπορεί να προωθεί στην κοινωνία την πεποίθηση της “ανεξαρτησίας” σχετικά με κάποιες περιοχές του

ισχύει μόνο για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές, οι οποίες διορίζονται από τη Βουλή, ενώ για αυτές που διορίζονται από τον εκάστοτε Υπουργό, υπάρχει η δυνατότητα ελέγχου του Υπουργού, αν όχι για τις πράξεις ή παραλείψεις των Αρχών, αλλά τουλάχιστον για την επιλογή των συγκεκριμένων προσώπων.

⁴⁹⁰ Το ζήτημα αυτό, που ευρύτερα αντιμετωπίζεται ως κίνδυνος αυτονομησης των Αρχών, μπορεί να θεωρηθεί και ως διαφωνία του εντολέα με τις αποφάσεις του εντολοδόχου (Strom K. (2000), “Delegation and accountability in parliamentary democracies”, *European Journal of Political Research*, 37:3, 261-289), σε ένα σύστημα εκχώρησης αρμοδιοτήτων τύπου εντολέα-εντολοδόχου (Thatcher M., Stone Sweet A. (2002), “Theory and Practice of delegation to non-majoritarian institutions”, *West European Politics*, 25:1, 1-22).

⁴⁹¹ Έτσι και αλλιώς, και σε αυτές τις περιπτώσεις, πρόκειται για σχετική ανεξαρτησία και σχετικούς μηχανισμούς ελέγχου. Επιπλέον, η παντελής απουσία μνείας στο Σύνταγμα για τις αρμοδιότητες των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών, και η σχετική παραπομπή σε εκτελεστικό του Συντάγματος Νόμο, καθιστά και αυτές τις Αρχές έρμαιο του ζηλωτή των αρμοδιοτήτων τους, κοινού νομοθέτη αλλά και του ακυρωτικού δικαστή ως αυστηρού κριτή της συνταγματικής νομιμότητας της σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης. Κουλούρης Ν.Δ. (2002), ό.π.

δημοσίου βίου, πλην όμως οι περιοχές αυτές είναι τελικά σε αρκετά μεγάλο βαθμό ελεγχόμενες από την πολιτική εξουσία. Η επίκληση της “ανεξαρτησίας” συμφέρει, προκειμένου να μην υφίσταται η Κυβέρνηση το πολιτικό κόστος των επιλογών της⁴⁹², καθώς επίσης προκειμένου να επιβάλλεται σε επίπεδο ηγεμονικού λόγου, η λογική του μονόδρομου και του αναπόφευκτου των πολιτικών επιλογών. Έτσι, η πολιτική εξουσία απεκδύεται της πολιτικής της ευθύνης σε θέματα που έχουν να κάνουν με τον απορρυθμισμένο καπιταλισμό και τις νεοφιλελεύθερες επιλογές της αχαλίνωτης αγοράς, αλλά η πολιτική ευθύνη παραμένει μετέωρη, αφού δεν μεταφέρεται πουθενά. Σε αυτό τον τομέα η εξουσία περιορίζεται σε διαμεσολαβητική διαχειριστική λειτουργία, χωρίς να παρεμβαίνει με ιδεολογικοπολιτικούς όρους, αποδεχόμενη την πρωτοκαθεδρία και τη μονιμότητα του οικονομικού καπιταλιστικού μοντέλου. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, και ιδιαίτερα αυτές που ασχολούνται με τη ρύθμιση της αγοράς, χρησιμοποιούνται συνειδητά από την πολιτική τάξη, όχι μόνο για τη θεσμική τυποποίηση του νεοφιλελευθερισμού, αλλά και ως όργανα ιδεολογικής ηγεμονίας στην κατεύθυνση της παγίωσης του συγκεκριμένου οικονομικού συστήματος στο συλλογικό ασυνείδητό. Δεν είναι μόνο οι ριζικές ανατροπές του συστήματος που επιχειρούνται να αποφευχθούν, οι οποίες είναι έτσι και αλλιώς πάντα δύσκολες, αλλά και αυτές ακόμα οι διαχειριστικές εναλλακτικές προτάσεις, εντός του ίδιου του πλαισίου του καπιταλισμού.

Στην πραγματικότητα, οι θιασώτες του νεοφιλελευθερισμού δεν επιδιώκουν την ύπαρξη πραγματικά Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά Αρχών που θα ασκούν νεοφιλελεύθερη πολιτική υπό υποτιθέμενη ανεξαρτησία. Υπό αυτό το πρίσμα διαμορφώθηκε και η επιχείρηση ελέγχου των αμερικανικών Ανεξάρτητων Αρχών, μετά από πολλά χρόνια αποδοχής της ιδιαίτερης φύσης τους ως “4ης εξουσίας”,

⁴⁹² Για παράδειγμα, τα μέλη της ΕΕΤΤ, η οποία παρέχει άδειες σε πάσης φύσεως τηλεπικοινωνιακές δραστηριότητες, από τις συχνότερες κινητής τηλεφωνίας μέχρι τα ραδιοταξί, εισπράττοντας τεράστια ποσά από τη συγκεκριμένη αγορά, διορίζονται απευθείας από τον Υπουργό Μεταφορών. Όταν η Επιτροπή αυτή, στα πλαίσια της λειτουργίας της, καταλογίζει πρόστιμα σε διάφορους φορείς, μεταξύ των οποίων και κρατικοί, οι υπουργοί συχνά επικαλούνται την “ανεξαρτησία” της, προκειμένου να απεκδυθούν των ευθυνών για την επιθετική δράση της.

Ακόμα χαρακτηριστικότερο παράδειγμα, που σχετίζεται με ολόκληρη της κατηγορία των ρυθμιστικών της αγοράς Αρχών, είναι η, με το ένα ή τον άλλο τρόπο, απελευθέρωση των αγορών ή και η συνακόλουθη ιδιωτικοποίηση μεγάλων κρατικών εταιρειών, η οποία παρουσιάζεται συχνά από τις Κυβερνήσεις ως απευκαίριο κακό, επιβαλλόμενο από τις Αρχές, αλλά παραλείπουν να αναφερθούν στις δικές τους πολιτικές επιλογές που το επέτρεψαν ή και το προκάλεσαν.

από την Κυβέρνηση Reagan. Αυτό επιχειρήθηκε με μία συντονισμένη προσπάθεια ορισμού ή αντικατάστασης των επικεφαλής τους και με την έκδοση δεσμευτικών εκτελεστικών διαταγών προς αυτές, ανατρέποντας μία μακροχρόνια νομολογιακή εγγύηση της ανεξαρτησίας τους. Το νομικό επιχείρημα δικαιολόγησης αυτής της πολιτικής ποδηγέτησης, ήταν η επιστροφή στην αυστηρή διάκριση των εξουσιών και την ανάγκη συντονισμού και ελέγχου τους από τον Πρόεδρο⁴⁹³. Αυτό δείχνει ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν συντείνουν δομικά προς το νεοφιλελευθερισμό, αν και διαθέτουν δομικά χαρακτηριστικά που ρέπουν γενικά προς το κεφάλαιο. Χρησιμοποιούνται όμως από το νεοφιλελευθερισμό για να εδραιώσουν συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές, καθώς και μία συγκεκριμένη αντίληψη για την πολιτική και τη διακυβέρνηση. Όταν αυτό δεν γίνεται, η πολιτική εξουσία έχει τα μέσα να τις τιθασεύει και να τις δρομολογεί προς νεοφιλελεύθερες επιλογές. Η κατάσταση αυτή, αν αναλυθεί υπό ένα φιλελεύθερο πλαίσιο, οδηγεί σε άλλου είδους συμπεράσματα. Για παράδειγμα, υποστηρίζεται ότι η εκχώρηση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές δεν αποτελεί προσπάθεια θεσμικής τυποποίησης του νεοφιλελευθερισμού, αλλά είναι απλά ένας τρόπος μακροπρόθεσμης πολιτικής δέσμευσης σε στρατηγικές ρύθμισης που διαφορετικά δεν θα ήταν αξιόπιστες⁴⁹⁴. Βέβαια, η επίκληση της αξιοπιστίας δεν μπορεί να υπερκεράσει τις δημοκρατικές διαδικασίες ούτε τις αυτονόητες διαδοχές στην εξουσία διαφορετικών πολιτικών δυνάμεων με διαφορετικά πολιτικά προγράμματα. Πάντως, είτε το δει κανείς με θετικό, είτε με αρνητικό πρόσημο, διαπιστώνεται ότι πρόκειται για προσπάθεια μακροπρόθεσμης εδραίωσης συγκεκριμένων πολιτικών, πέρα από δημοκρατικές διαδικασίες, πολιτικούς συσχετισμούς και κυβερνητικές εναλλαγές.

Εκτός από την έλλειψη λογοδοσίας και ελέγχου στις Ανεξάρτητες Αρχές, προκύπτει και ένας σημαντικότερος προβληματισμός, ο οποίος είναι αυτός της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, από αυτής της πλευράς, αποτελούν παράδοξο, αφού πολλές φορές καλούνται να πάρουν πολιτικές αποφάσεις χωρίς να είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένες. Η ανάθεση λήψης πολιτικών αποφάσεων, σε Αρχές που δεν λογοδοτούν πολιτικά ούτε οι ίδιες, ούτε η

⁴⁹³ Σπανού Κ. (2008), ό.π., σ. 242.

⁴⁹⁴ Majone G. (1999), *Regulating Europe*, εκδ. Routledge, London, σελ. 3.

Κυβέρνηση για λογαριασμό τους, στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού συστήματος, το οποίο στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην πολιτική ευθύνη των κυβερνήσεων, ουσιαστικά το εκτρέπει προς “αριστοκρατικά” πρότυπα “Κυβερνήσεων σοφών”⁴⁹⁵. Τα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών, ούτε επιλέγονται όπως τα μέλη της Διοίκησης, ούτε εκλέγονται όπως τα μέλη της νομοθετικής εξουσίας, ούτε εκλέγονται έμμεσα από άμεσα εκλεγμένα πρόσωπα, όπως τα μέλη της εκτελεστικής εξουσίας. Στις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές ουσιαστικά διορίζονται από τον εκάστοτε Υπουργό, ενώ στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες, επιλέγονται από μία ολιγομελή κοινοβουλευτική αριστοκρατία⁴⁹⁶, που συγκροτεί ένα έμμεσης δημοκρατικότητας όργανο, τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής⁴⁹⁷, με επιδίωξη ομοφωνίας, αλλά τουλάχιστον με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων. Όμως, και αυτή ακόμα η επιδίωξη ομοφωνίας, προκειμένου να επιλεγούν πρόσωπα με κριτήριο μόνο το εγνωσμένο κύρος και την επιστημονική τους κατάρτιση, έχει όχι μόνο κατεβάσει το επίπεδο, ένεκα της αναζήτησης ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή, αλλά κυρίως έχει πλέον

⁴⁹⁵ Αλιβιζάτος Ν. Κ. (2008), “Η προσφορά των Ανεξαρτήτων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους” στο Φραγκάκης Ν. (επιμ.) (2008), ό.π., σελ. 33-38.

⁴⁹⁶ Καμίνης Γ. (2006), “Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά τη αναθεώρηση του Συντάγματος” στο Κοντιάδης Ξ. Ι. (επιμ.) (2006), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 813-838 και ειδικότερα σελ. 821.

⁴⁹⁷ Η Διάσκεψη των Προέδρων είναι ένα διακομματικό όργανο της Βουλής το οποίο δεν αντιπροσωπεύει επαρκώς ούτε καν την κοινοβουλευτική δύναμη των κομμάτων, ούτε καν έχει σταθερό αριθμό μετεχόντων. Είναι, κατά τον Κανονισμό της Βουλής, ένα όργανο που αφορά την εσωτερική λειτουργία της Βουλής για να ρυθμίζει τα των διαδικασιών της, και αποτελείται από τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους της Βουλής, από τους διατελέσαντες Προέδρους, εφόσον έχουν εκλεγεί βουλευτές, από τους Προέδρους των Διαρκών Επιτροπών, από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, από τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και από έναν εκπρόσωπο των ανεξαρτήτων βουλευτών, εφόσον αυτοί είναι τουλάχιστον πέντε. Όπως είναι σαφές, υπερεκπροσωπείται το κυβερνών κόμμα, εφόσον όλοι οι μετέχοντες Πρόεδροι Επιτροπών κ.λ.π. ανήκουν σε αυτό, τα μικρά κόμματα εκπροσωπούνται μόνο από δύο το πολύ εκπροσώπους και οι πρώην Πρόεδροι είναι ένας αστάθμητος παράγοντας, πάντως πάντα υπέρ των δύο μεγάλων κομμάτων που κυβερνούσαν επί πολλά χρόνια. Αποτέλεσμα αυτού είναι οι επιλογές προσώπων να κατευθύνονται σε μεγάλο βαθμό από το κυβερνών ή τα κυβερνώντα κόμματα. Ένας ακόμα παράγοντας αστάθειας της συγκρότησης της Επιτροπής είναι ότι αυτή προβλέπεται στον Κανονισμό της Βουλής, ο οποίος μπορεί οποτεδήποτε να αλλάξει με απλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Κατά της πρόβλεψης για εκλογή των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών από τη Διάσκεψη των Προέδρων τάχθηκε, μεταξύ των άλλων, και η εισηγητής της ΝΔ κατά τη Συνταγματική Αναθεώρηση κ. Π. Παυλόπουλος, αντιπροτείνοντας να εκλέγονται από την αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή με πλειοψηφία τριών πέμπτων (βλ. Πρακτικά Ζ’ Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6186).

εκπέσει σε κομματική συνδιαλλαγή και συμψηφισμό, με αποτέλεσμα την συγκρότηση Αρχών με σύνθεση διακομματική και όχι υπερκομματική⁴⁹⁸.

Ενώ το πνεύμα του Νόμου προτάσσει την επιλογή προσώπων με κριτήρια εξωπολιτικά, στην πράξη η διαδικασία έχει εκφυλιστεί σε αριθμητικό διαμοιρασμό θέσεων μεταξύ των κόμματος, ανάλογα με την κοινοβουλευτική τους παρουσία και πάντα με κύριο παράγοντα το κυβερνών κόμμα⁴⁹⁹. Η κατάσταση αυτή γίνεται εμμέσως παραδεκτή και από Πρόεδρο Ανεξάρτητης Αρχής, ο οποίος προκειμένου να περιγράψει τη λειτουργία των Αρχών ως ανήκουσα σε ένα φιλελεύθερο πλουραλιστικό περιβάλλον, παραδέχεται ότι «τα μέλη των Αρχών αφενός προέρχονται από διαφορετικούς κλάδους της επιστήμης, και αφετέρου επιλέγονται από τα κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει και κάποιο συγκεκριμένο πολιτικό προσανατολισμό για έκαστο εκ των μελών. Είναι προφανές ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων από Αρχές με αυτά τα χαρακτηριστικά προϋποθέτει τη σύνθεση απόψεων και την επίτευξη σύγκλισης σε ένα περιβάλλον πλουραλιστικό, όπου συνυπάρχουν διαφορετικά επαγγέλματα, διαφορετικές νοοτροπίες, διαφορετικές ιδεολογίες. Είναι λοιπόν φανερό ότι ο διάλογος και η εύρεση μιας κοινής συνισταμένης επί θεμάτων ιδιαίτερης σπουδαιότητας [...] είναι διαδικασία επίπονη αλλά και βαθύτατα δημοκρατική, ώστε το τελικό αποτέλεσμα να υπηρετεί το σκοπό των Αρχών και, κατ' επέκταση, τους πολίτες αυτής της χώρας»⁵⁰⁰. Όμως, η περιγραφόμενη λειτουργία είναι αυτή ενός αντιπροσωπευτικού πολιτικού οργάνου και όχι μίας απολίτικης τεχνοκρατικής Αρχής, η οποία υποτίθεται ότι λειτουργεί ανεξάρτητα από κόμματα και ιδεολογίες,

⁴⁹⁸ Τούτο, όπως έχουμε ήδη διαπιστώσει, δεν αποτελεί πρόβλημα για τις Ανεξάρτητες Αρχές των ΗΠΑ, αν και εκείνες συγκροτούνται και λειτουργούν σε ένα εντελώς διαφορετικό πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο. Στην Ελλάδα, η κατάσταση αυτή, όταν ειδικότερα συμβαίνει παράλληλα με την επίκληση της “ανεξαρτησίας” των μελών, μόνο στρεβλώσεις δημιουργεί.

⁴⁹⁹ Είναι χαρακτηριστικό ότι υπάρχουν ακόμα και επώνυμα άρθρα από έγκριτους νομικούς, που υπολογίζουν κυνικά τα ποσοστά των κομμάτων για να βγάλουν την αντιστοίχησή τους στα μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών. Φυσικά θεωρείται δεδομένο ότι ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι των Αρχών θα πρέπει να προέρχονται από τις τάξεις του κυβερνώντος κόμματος, ένεκα της αρχής της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Η δε τυχόν επιλογή τους κατά παράβαση των αρχών αυτών, θεωρείται ότι φέρει τη μέμψη της αντισυνταγματικότητας. Σύμφωνα με έναν τέτοιο υπολογισμό του κ. Τράκα, πρώην αντιπροέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που έγινε το 2008, προκύπτει ότι τα μέλη του Α.Σ.Ε.Π. δικαιούνται να υποδειχθούν από τα κόμματα ως εξής: ΠΑ.ΣΟ.Κ. 12 μέλη, Ν.Δ. 8 μέλη, ΚΚΕ 2 μέλη, ΛΑΟΣ 1 μέλος, ΣΥΡΙΖΑ 1 μέλος (Τράκας Κ. Χ. (2008), “Το Σύνταγμα και οι αρχές”, *Καθημερινή*, 20 Φεβρουαρίου 2008).

⁵⁰⁰ Λαμπρινόπουλος Α. (2008), “Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών” στο Φραγκάκης Ν. (επιμ.) (2008), ό.π., σελ. 79-85 και ειδικότερα σελ. 85.

με μόνο κριτήριο της σοφία της. Εξάλλου, αν οι Αρχές λειτουργούν και λαμβάνουν τις αποφάσεις τους στη βάση της αντιπροσώπευσης, της διαβούλευσης και της πλειοψηφίας, δεν χρειάζεται να υπάρχουν ως διακριτά όργανα του κράτους, αφού τέτοιο τρόπο λειτουργίας έχει και η Βουλή.

Πάντως, δεν γίνεται σαφές αν οι αδυναμίες που προφανώς έχει η, δημοκρατικά οργανωμένη, πολιτική εξουσία, μπορούν να υπερκεραστούν από επιτροπές “σοφών”⁵⁰¹. Όπως παραδέχεται και ο εισηγητής της πλειοψηφίας κατά τη συνταγματική αναθεώρηση, αυτό δεν είναι καθόλου σίγουρο: «Εκεί δηλαδή που τα μεγάλα κόμματα, ο εκάστοτε πρωθυπουργός και ο εκάστοτε αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης δεν μπορούν από μόνοι τους να ανακόψουν την ισχύ της οικονομικής εξουσίας [...] εκεί μπορεί να δοθεί μία πιο πειστική, πιο αποτελεσματική, πιο έγκυρη απάντηση από όργανα τα οποία στελεχώνονται από ευυπόληπτα άτομα; Μπορεί π.χ. να δώσει ένας επίτιμος δικαστικός λειτουργός, ένας καθηγητής πανεπιστημίου, ένας έγκυρος τεχνοκράτης μία πιο πειστική και αποτελεσματική απάντηση; Θα δούμε.»⁵⁰². Αυτή η αμφιβολία δεν είναι καθόλου αβάσιμη, αν αναλογιστεί κανείς τα δομικά χαρακτηριστικά των Αρχών, τη θεσμική τους θέση στον οικονομικοπολιτικό σχηματισμό, καθώς και τους προβληματισμούς που έχουν προαναφερθεί. Η ευρύτερη άνοδος της τεχνοκρατίας έναντι της πολιτικής είναι μία εξέλιξη που συνδέεται και με τις νεοφιλελεύθερες επιταγές για μείωση του κράτους και απελευθέρωση των αγορών, και οι Ανεξάρτητες Αρχές αποκτούν κύριο ρόλο σε αυτή τη διαδικασία⁵⁰³. Αποτελούν τους γραφειοκρατικούς εκείνους μηχανισμούς, που έρχονται να αντικαταστήσουν το πολιτικό, ως ορθολογικότεροί του. Η γνώση γίνεται ο κύριος παράγοντας ευημερίας των κοινωνιών, και οι έχοντές την, αναβαθμίζονται σε μεσσίες της νέας εποχής. Η γνώση θεωρείται απολίτικη, παραγνωρίζοντας την ταξική της σημασία, και οι τεχνοκράτες

⁵⁰¹ Σε κάθε περίπτωση είναι υπαρκτός ο κίνδυνος αντί για κυβέρνηση των κομματικά εκλεγμένων ή κυβέρνηση δικαστών, να αποκτήσουμε κυβέρνηση σοφών. Καμτσίδου Ι. (1999), ό.π..

⁵⁰² Βενιζέλος Ε. (2004), ό.π.

⁵⁰³ Η τεχνοκρατική φύση των Ανεξαρτήτων Αρχών δεν περιορίζεται σε αυτές που έχουν την αρμοδιότητα της ρύθμισης τομέων οικονομικής φύσης, αλλά επεκτείνεται και σε αυτές που έχουν την αρμοδιότητα της προστασίας βασικών ατομικών δικαιωμάτων. Η αναγωγή όμως των δικαιωμάτων σε ένα τεχνοκρατικό επίπεδο, τα απομονώνει από τις όποιες κοινωνικές αναφορές τους. Συνήθως, η υπαγωγή της προστασίας των δικαιωμάτων σε κάποιο τεχνοκρατικό α-πολιτικό φορέα, επιφέρει τον εφησυχασμό των πολιτών και εντείνει την αποχή τους από τις κοινωνικές τους υποχρεώσεις, με απώτερο αποτέλεσμα την αποπολιτικοποίηση της κοινωνίας.

αναγνωρίζονται ως οι ιδανικοί εκφραστές της ανάπτυξης και της προόδου⁵⁰⁴. Πάντως η ανεξαρτησία και ο τεχνοκρατικός χαρακτήρας των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών, δεν είναι από μόνα τους εγγυήσεις αξιοπιστίας, αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και νομιμότητας, ενδεχομένως να είναι και το αντίθετο. Είναι πολλές οι φορές που πίσω από τον άτεγκτο τεχνοκρατικό λόγο κρύβονται εντέχνως ιδιοτελείς στόχοι. Εξάλλου, είναι πολύ πιο εύκολο να γίνει αποδεκτός ο λόγος που ενδύεται την αυθεντία της γνώσης, παρά ο πολιτικός λόγος, που εύκολα υπονομεύεται ως ιδιοτελής.

Γενικότερα πάντως, υπάρχει διάχυτη η αίσθηση στην κοινή γνώμη, ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές φέρουν μια έντονη ηθική υπόσταση, η οποία διαχέεται τόσο στον τρόπο λειτουργίας τους όσο και στην ευρύτερη φιλοσοφία που προβάλλουν ή και επιβάλλουν. Είναι τουλάχιστον εντυπωσιακό το γεγονός ότι ενώ τα πολιτικά κόμματα θεωρούνται εκ φύσεως ανήθικα, η δράση ενός “εγνωσμένου κύρους” προσώπου, που θα μετέχει στη διοίκηση μία Αρχής, είναι εκ προοιμίου ηθική. Αυτό βέβαια σχετίζεται με την γενικότερη απαξίωση της πολιτικής και των κομμάτων που πηγάζει από τις ευρύτερες ανακατατάξεις στο οικονομικό, κοινωνικό, πολιτιστικό και θεσμικό γίγνεσθαι, όπως έχουν αναφερθεί παραπάνω. Ο λαϊκός έλεγχος τον οποίο υφίστανται, ή θα έπρεπε να υφίστανται, τα κόμματα δεν θεωρείται ότι διασφαλίζει την ηθική στάση, ενώ η “αναγνώριση” του κύρους και του ήθους του προσώπου, η οποία πάλι πηγάζει από το λαό, τη διασφαλίζει. Έτσι φαίνεται να αντικαθίσταται η άμεση και αδιαμεσολάβητη λαϊκή βούληση από την επίπλαστη, υποκειμενική και νεφελώδη αξία του κύρους. Η λαϊκή κυριαρχία αντικαθίσταται από τον αριστοκρατισμό⁵⁰⁵.

Επιπλέον, ενώ είναι ευρέως παραδεκτό ότι ο Νόμος, τουλάχιστον στα πλαίσια του παρόντος αστικού συστήματος, δεν είναι απαραίτητα και ηθικός και δίκαιος, εν τούτοις, η δράση ενός τεχνοκράτη, ο οποίος θα επιδιώξει την άτεγκτη εφαρμογή του, θεωρείται ότι είναι. Έτσι προκύπτει η ηθική που προωθούν στην

⁵⁰⁴ Η τεχνοκρατία υποστηρίζει ότι η τεχνική γνώση και η αμεροληψία συνδέονται μεταξύ τους, στη βάση της λανθάνουσας υπόθεσης ότι υπάρχουν ουδέτερες επιστημονικές λύσεις. Σπανού Κ. (2008), ό.π., σ. 237.

⁵⁰⁵ Η υποκειμενική έννοια του κύρους και της αριστείας έχει χρησιμοποιηθεί κατά κόρον από αντιδημοκρατικά καθεστώτα, ως υποκατάστατο των δημοκρατικών θεσμών. Για παράδειγμα τα «αριστίδη» διορισμένα συμβούλια ήταν μία πάγια τακτική της ελληνικής χούντας.

κοινωνία οι Ανεξάρτητες Αρχές⁵⁰⁶, η οποία είναι αυτή της άτεγκτης εφαρμογής των Νόμων, με το επιχείρημα ότι πηγάζουν από την αυθεντία της γνώσης. Γενικότερα πάντως, ο προβληματισμός που προκύπτει είναι αν, υπό το μανδύα της ηθικότητας, επιδιώκεται τελικά μία ουσιαστική αποθηκοποίηση κάποιων περιοχών της κρατικής λειτουργίας. Σε αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβάλει και η αφαίρεση λειτουργιών από τη δικαστική εξουσία, η οποία ασκείται και υπό την αρχή της επιείκειας, και η μεταφορά τους σε φορείς τεχνοκρατικού τύπου. Το γεγονός ότι μπορεί οι αποφάσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών να προκαλούν κοινωνικά προβλήματα ή να προξενούν δυσαρμονίες με το λαϊκό αίσθημα δεν μπορεί να επηρεάσει τις αποφάσεις των Αρχών. Εξάλλου, οι τεχνοκράτες δεν διαθέτουν πολιτικές ευαισθησίες, αφού για αυτό το λόγο έχουν διοριστεί σε αυτή τη θέση, οπότε και δεν μπορούν ούτε και τους ενδιαφέρει να διακρίνουν τη διαφορά μεταξύ νομιμότητας και δικαιοσύνης, με την ευρύτερη έννοια. Έτσι, προκύπτουν πολλές φορές συμπεριφορές που συνήθως απαντώνται σε κλειστούς οργανισμούς, πλήρως αποκομμένους από την κοινωνική πραγματικότητα.

Περαιτέρω, η τεχνοκρατική φύση των Ανεξαρτήτων Αρχών δεν αποτελεί εγγύηση ανεξαρτησίας από οικονομικά συμφέροντα. Πέρα από το δομικό τους προσανατολισμό προς το κεφάλαιο, εγείρεται συχνά το ερώτημα της σχέσης με οικονομικούς παράγοντες ή και της ενδεχόμενης μεροληψίας τους. Όσο και αν λοιδορείται για αυτό η πολιτική τάξη, η τεχνοκρατία έχει και αυτή τα δικά της παραδείγματα εξάρτησης από την οικονομική εξουσία⁵⁰⁷. Μάλιστα ο τεχνοκράτης δεν έχει και τους αντίστοιχους ηθικούς αναστολείς που ενδεχομένως έχει ένας πολιτικός, ή έστω τους ασφαλιστικούς μηχανισμούς λογοδοσίας και ελέγχου. Επιπλέον, τα άτομα που προέρχονται από τη λεγόμενη αγορά και στελεχώνουν τις Ανεξάρτητες Αρχές ως ειδικοί, είχαν πιο άμεση συνάφεια και συνεργασία με συγκεκριμένους παράγοντες της αγοράς πριν διοριστούν στις Αρχές, πράγμα που μπορεί να επιδιώκουν και για όταν λήξει η θητεία τους. Εξάλλου τα διακυβεύόμενα

⁵⁰⁶ Περαιτέρω, οι Ανεξάρτητες Αρχές προσπαθούν να εμφυσήσουν κάποιες συγκεκριμένες ηθικές αξίες στο κοινωνικό σώμα, οι οποίες σχετίζονται με το φιλελεύθερο αστικό σύστημα. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι το ΑΣΕΠ και η ηθική αξία της αξιοκρατίας, η οποία ανάγεται στην ατομική αξία και συνδέεται με τις ευρύτερες φιλελεύθερες αρχές.

⁵⁰⁷ Πρόκειται για το φαινόμενο της “άλωσης” των ρυθμιστικών αρχών, που έχουμε συζητήσει παραπάνω (regulatory capture).

οικονομικά συμφέροντα, ιδιαίτερος στις ρυθμιστικές της αγοράς Αρχές, είναι τόσο μεγάλα που μπορεί να αποτελέσουν εύκολο δέλεαρ για κάποια από τα μέλη. Αν αυτό συσχετιστεί με την αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου και λογοδοσίας, έτσι όπως περιγράφηκε παραπάνω, το πρόβλημα πολλαπλασιάζεται.

Έτσι, μπορεί να παρουσιαστεί το φαινόμενο, οι τεχνοκράτες των Ανεξαρτήτων Αρχών να ευνοούν κάποια οικονομικά συμφέροντα ή να εθελotuφλούν έναντι άλλων, για να αποκομίσουν οφέλη, προκειμένου να βοηθηθούν ανάλογα οι ίδιοι στο μέλλον εξασφαλίζοντας την εξέλιξη της καριέρας τους. Το ίδιο μπορεί να προκύψει και με την πολιτική εξουσία. Εφόσον η πολιτική εξουσία, και ιδιαίτερα το κυβερνών κόμμα, διατηρεί το δικαίωμα της επιλογής των μελών, μπορεί κάλλιστα να υπάρξει συνδιαλλαγή μεταξύ αυτής και των τεχνοκρατών, έτσι ώστε η θετική για την Κυβέρνηση στάση να ανταλλαχθεί με την επανεκλογή κάποιου προσώπου. Από την άλλη, τα πρόσωπα που θα αποδειχθούν ενοχλητικά για την εκτελεστική εξουσία, απλά θα παρακαμφθούν⁵⁰⁸ ή θα απαξιωθούν ή θα εξωθηθούν σε παραίτηση⁵⁰⁹ ή δεν θα ξαναπροταθούν⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Μία τέτοια περίπτωση είναι αυτή της ΕΛΣΤΑΤ, κατά τη διάρκεια του επαναπροσδιορισμού του ελλείμματος της χώρας για το 2009, μετά την νίκη του ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του ίδιου έτους και πριν την είσοδο της Ελλάδος στον μηχανισμό ελέγχου από την τρόικα ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ. Κεντρικό πρόσωπο αποτέλεσε ο Πρόεδρος της Αρχής κ. Γεωργίου, ο οποίος διορίστηκε στη θέση αυτή το 2010, μετά από 10 χρόνια εργασίας ως υψηλόβαθμο στέλεχος του ΔΝΤ και κατηγορήθηκε ότι αγνόησε τον Αντιπρόεδρο και το Διοικητικό Συμβούλιο της Αρχής, κατά παράβαση του Νόμου που προβλέπει συλλογική διοίκηση, ήρθε σε ρήξη με το Σύλλογο Εργαζομένων στην Αρχή, δεν συγκαλούσε το Συμβούλιο σε συνεδριάσεις επί ένα χρόνο και λειτούργησε κατά μόνας, με μόνη επικοινωνία με το Υπουργείο Οικονομικών, με απώτερο σκοπό την παραποίηση των στατιστικών στοιχείων και την εσκεμμένη διόγκωση του ελλείμματος έτσι που τελικά να δικαιολογηθεί η προσφυγή στο μηχανισμό στήριξης. Κατηγορήθηκε επίσης ότι διατήρησε τη θέση του στο ΔΝΤ για κάποιους μήνες παράλληλα με τη θέση του στην ΕΛΣΤΑΤ. Το έλλειμμα της χώρας επαναπροσδιορίστηκε τελικά σε 15,4% και η χώρα προσέφυγε στο μηχανισμό στήριξης, όμως υπήρξαν σαφείς αντιρρήσεις από άλλα μέλη του Συμβουλίου, τα οποία υποστήριξαν ότι αυτό δεν έπρεπε να γίνει, τουλάχιστον στο μέγεθος που έγινε. Όταν μάλιστα τα υπόλοιπα μέλη του Συμβουλίου επέμειναν στις απόψεις τους κατατέθηκε τροπολογία της Κυβέρνησης στη Βουλή η οποία προέβλεπε αφενός την παύση των 6 από τα 7 μέλη του Συμβουλίου, εξαιρουμένου του Προέδρου, και αφετέρου το ότι μέχρι τον ορισμό νέων μελών, τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες του συλλογικού οργάνου θα ασκούνταν αποκλειστικά από τον Πρόεδρο. Αξιοσημείωτες είναι και διάφορες δημοσιευθείσες επικοινωνίες του Προέδρου με το ΔΝΤ, όπου ζητάει την πίεση του προς την Κυβέρνηση προκειμένου να αλλάξει τον ιδρυτικό Νόμο της ΕΛΣΤΑΤ ή να αντικαταστήσει τα ενοχλητικά προς τον ίδιο μέλη του Συμβουλίου. Η αναθεώρηση του ελλείμματος του 2009 και η αυτόνομη δράση του Προέδρου έχει κατηγορηθεί ποικιλοτρόπως και έχει ελεγχθεί από τη Δικαιοσύνη και τη Βουλή χωρίς όμως μέχρι τώρα να έχει εκδοθεί καταδικαστική απόφαση, για το κακούργημα της ψευδούς βεβαίωσης του ελλείμματος του 2009, εις βάρος του κ. Γεωργίου, παρά τις δύο αναιρέσεις που έχουν γίνει από την Εισαγγελία του Αρείου Πάγου. Από την άλλη όμως, έχει κριθεί ένοχος για το πλημμέλημα της παράβασης καθήκοντος από το Τριμελές Εφετείο Πλημμελημάτων Αθηνών, σχετικά με την άρνησή του να γνωστοποιήσει στα υπόλοιπα μέλη του ΔΣ της ΕΛΣΤΑΤ τα στοιχεία του αναθεωρημένου ελλείμματος που εστάλησαν στους ευρωπαϊκούς

θεσμούς, ενώ έχει απαλλαγεί για το γεγονός της επί μακρόν μη σύγκλισης του ΔΣ της ΕΛΣΤΑΤ και για το γεγονός της παράλληλης θητείας του σε ΕΛΣΤΑΤ και ΔΝΤ. Οι δε ευρωπαϊκοί θεσμοί έχουν εκφράσει επανειλημμένα τη δυσαρέσκειά τους για την ύπαρξη αυτής της δικαστικής διερεύνησης για τον κ. Γεωργίου και έχουν θέσει ως προαπαιτούμενο για την ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης του τρίτου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής την κάλυψη των δικαστικών εξόδων από την ίδια την ΕΛΣΤΑΤ, πράγμα που έγινε δεκτό από το Υπουργείο Οικονομικών μέσω της ψήφισης του αρ. 45 του Ν.4484/17. (για σχετικές ειδήσεις και ιστορικό της υπόθεσης βλ. Κωνσταντίνου Μ. (2017), "Υπόθεση «Ελστάτικο»: Όταν η Δικαιοσύνη παραμερίζεται", *ThePressProject.gr*, 25 Ιουλίου 2017, διαθέσιμο στο: <https://www.thepressproject.gr/article/114529/Ti-paizetai-me-ton-Georgiou-tis-ELSTAT>, προσπελάστηκε στις 27 Ιουλίου 2017, για την άποψη των διαφωνούντων μελών του Συμβουλίου βλ. Γεωργαντά Ζ. (2012), "Η Αθέμιτη Διόγκωση του Ελλείμματος 2009 με 18,214 δις. ευρώ λόγω ΔΕΚΟ", διαθέσιμο στο: <http://zoe-georganta.co.uk/wp-content/uploads/2012/09/Illegal-swelling-of-deficit-because-of-DEKO.pdf>, προσπελάστηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 2015 και Λογοθέτης Ν. (2013), "Μύθοι και αλήθειες για τα ελληνικά στατιστικά στοιχεία", *Καθημερινή*, 3 Φεβρουαρίου 2013, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/479840/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/mythoi-kai-alhtheies-gia-ta-ellhnika-statistika-stoixeia>, προσπελάστηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 2015, ενώ για την αντίθετη άποψη βλ. Νάτσιου Κ. (2016), "Υπόθεση Γεωργίου: Η υποταγή μιας ολόκληρης χώρας στις ιδεοληψίες του παρελθόντος", *HuffingtonPost.gr*, 7 Δεκεμβρίου 2016, διαθέσιμο στο: http://www.huffingtonpost.gr/konstantia-natsiou/_8748_b_13466762.html, προσπελάστηκε στις 25 Ιουλίου 2017. Σχετικά με την εμπλοκή των ευρωπαϊκών θεσμών βλ. Βαρβιτσιώτη Ε. (2017), "Δυσaréσκεια από Βρυξέλλες για την παραπομπή Γεωργίου", *Καθημερινή*, 21 Ιουλίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/919300/article/epikairothta/politikh/dysareskeia-apo-vryzelles-gia-thn-pararomph-gewrgioug>, προσπελάστηκε στις 31 Ιουλίου 2017 και "Ρύθμιση για την κάλυψη δικαστικών εξόδων Γεωργίου", *Καθημερινή*, 20 Ιουλίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/919286/gallery/epikairothta/ellada/ry8mish-gia-thn-kalygh-dikastikwn-e3odwn-toy-gewrgioug>, προσπελάστηκε στις 31 Ιουλίου 2017 και "Σφίγγουν τον κλοιό οι Βρυξέλλες για τον Γεωργίου", *Εφημερίδα των Συντακτών*, 2 Αυγούστου 2017, διαθέσιμο στο: <https://www.efsyn.gr/arthro/georgioug-kai-symmahoi-meta-tin-katadiki>, προσπελάστηκε στις 3 Αυγούστου 2017).

⁵⁰⁹ Μία τέτοια περίπτωση ήταν η ομαδική παραίτηση σχεδόν ολόκληρης της Ολομέλειας της ΑΠΔΠΧ λόγω της μη διακοπής της λειτουργίας των καμερών που εγκαταστάθηκαν κατά τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 στην Αθήνα. Η Αρχή είχε επιτρέψει την κατ' εξαίρεση λειτουργία τους κατά τη διάρκεια των αγώνων και την παράταση της λειτουργίας τους αποκλειστικά για τους σκοπούς του ελέγχου της κυκλοφορίας, όμως το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης αρνήθηκε να συμμορφωθεί χρησιμοποιώντας τες και για την παρακολούθηση διαδηλώσεων. Για αναλυτικότερα βλ. παρακάτω υποσ. 551.

⁵¹⁰ Σε αυτό το υπαρκτό πρόβλημα έχουν υπάρξει και ριζοσπαστικές προτάσεις. Μία τέτοια είναι και η πρόσφατη πρόταση του καθηγητή κ. Αλιβιζάτου σύμφωνα με την οποία προτείνεται, οι ίδιες οι Αρχές να ανανεώνουν τη διοίκησή τους. Συγκεκριμένα προτείνεται, εκτός από την πρώτη συγκρότηση των Ανεξαρτήτων Αρχών, όταν αποχωρεί κάποιο μέλος τους, να εκλέγουν τον αντικαταστάτη του τα υπόλοιπα εναπομείναντα μέλη. Αλιβιζάτος Ν. Κ. (2011), *Εισήγηση στην Επιστημονική Ημερίδα "Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική δημόσια Διοίκηση"*, σελ. 50, διαθέσιμο στο: http://www.oeea.gr/images/stories/Speeches/Praktika/Praktika_Hmeridas_18-2-2011.pdf, προσπελάστηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 2015. Αυτή όμως η πρόταση θα οδηγούσε σε Αρχές μη ελεγχόμενες, αυτοαναφερόμενες και αριστοκρατίζουσες. Σε αρχές που τείνουν στην αυτονόμηση και την απομάκρυνση από την κοινωνία. Μία ενδιάμεση εκδοχή, που θα μπορούσε ίσως να εφαρμοστεί, με ικανοποιητικά αποτελέσματα και χωρίς τα παραπάνω προβλήματα, θα ήταν για Αρχές οι οποίες θα είχαν αποκλειστικά ελεγκτικές αρμοδιότητες, χωρίς καμία κανονιστική δυνατότητα, και όπου θα μπορούσε να εφαρμοστεί ένα σύστημα εσωτερικής υπηρεσιακής εξέλιξης, ανάλογο του συστήματος της δικαιοσύνης, έτσι που οι ανώτερες ιεραρχικά θέσεις, συμπεριλαμβανομένης και της διοίκησης των Αρχών, θα καταλαμβάνονταν αποκλειστικά από ιεραρχικά εξελισσόμενους υπαλλήλους. Αυτό όμως θα απαιτούσε και την ύπαρξη δικλείδων ασφαλείας και ελέγχου της Αρχής, όπως και αξιολόγησης του έργου της, πράγμα που όμως τελικά θα καθιστούσε την ανεξαρτησία από τη διοίκηση άσκοπη.

Βέβαια η πολιτική εξουσία δεν είναι πάντα απαραίτητο να λειτουργήσει παρεμβατικά προκειμένου να ελέγξει ή να αποτρέψει τις ενοχλητικές αποφάσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, που η πολιτική βούληση για έλεγχο των Αρχών είναι έντονη, τόσο που να παραγνωρίζεται το όποιο ενδεχόμενο πολιτικό κόστος, και οι άλλοι τρόποι ελέγχου δεν είναι εφικτοί ή προτιμητέοι, μπορεί να κριθεί πρόσφορη η απευθείας επέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας στον πυρήνα της ύπαρξης της Ανεξάρτητης Αρχής, δηλαδή στη νομοθετική της βάση. Εφόσον το κυβερνών κόμμα διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, διαθέτει και τη νομοθετική εξουσία, άρα και τη δυνατότητα διαμόρφωσης του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις Αρχές⁵¹¹. Έτσι, όταν κάποια απόφαση κάποιας Ανεξάρτητης Αρχής δεν είναι αρεστή, και δεν μπορεί αυτή να αλλάξει με άλλους τρόπους, μπορεί να τροποποιηθεί η νομική της βάση, οπότε και να καταστεί ανίσχυρη ή και ανύπαρκτη⁵¹². Επιπλέον, η εκτελεστική εξουσία, μέσω της νομοθετικής διαδικασίας, την οποία ελέγχει, μπορεί να δίδει ή και να αφαιρεί αρμοδιότητες κατά το δοκούν, ανάλογα με τις εκάστοτε επιδιώξεις⁵¹³. Έτσι, μπορεί ακόμα και να δημιουργεί Ανεξάρτητες Αρχές, όταν αυτό βολεύει τις επιδιώξεις της⁵¹⁴ ή ακόμα και να καταργεί

⁵¹¹ Πάντως είναι πραγματικά οξύμωρο το σχήμα, να μπορεί η εκάστοτε Κυβέρνηση, δια της κοινοβουλευτικής της πλειοψηφίας, και μέσω της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, να αλλάξει, χωρίς ευρύτερη πολιτική συναίνεση, το νομικό πλαίσιο ή και να συγχωνεύσει ή να καταργήσει κάποια Αρχή, χωρίς όμως να έχει το δικαίωμα να ορίσει την διοίκησή της, τουλάχιστον για τις συνταγματικά προβλεπόμενες Αρχές που έχουν συγκεκριμένη διαδικασία επιλογής διοίκησης μέσω της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η απλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία αρκεί για να αλλάξει το νομικό πλαίσιο που διέπει μια Αρχή, μέχρι και σε επίπεδο ουσιαστικής κατάργησής της, αλλά δεν αρκεί για να διοριστεί η διοίκησή της.

⁵¹² Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι οι τροπολογίες που κατατέθηκαν στη Βουλή και νομιμοποίησαν αναδρομικά συμβάσεις του Δημοσίου, τις οποίες είχε κρίνει παράνομες η ΕΑΑΔΗΣΥ, καθώς επίσης περιόρισαν τη δράση της Αρχής σε συμβάσεις ιδιαίτερα μεγάλου ύψους. Οι μεθοδεύσεις αυτές, που έγιναν με την επίκληση της διευκόλυνσης των επενδύσεων (αρ. 61 του Ν.4146/13), είχαν ως αποτέλεσμα την παραίτηση τριών από τα επτά μέλη του Συμβουλίου (για σχετική είδηση βλ. και Μανιφάβα Δ. (2013), "Άφηση αμαρτιών στις απευθείας αναθέσεις κρατικών προμηθειών", *Καθημερινή*, 30 Μαρτίου 2013, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/484414/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/afesh-amartiwn-stis-apeyθειas-ana8eseis-kratikwn-promh8eiwn>, προσπελάστηκε στις 10 Σεπτέμβρη 2015).

⁵¹³ Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το οποίο θεσμοθετήθηκε για να επιφέρει τη διαφάνεια και την αξιοκρατία στις προσλήψεις στη δημόσια διοίκηση, αλλά μέσα από αλλεπάλληλες τροποποιήσεις του ιδρυτικού του νόμου, θεσμοθετήθηκαν τόσες εξαιρέσεις που ο νόμος κατέστη ουσιαστικά ανίσχυρος σε κάποιες περιπτώσεις. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Ν.2190/94 θεωρείται από τους πιο τροποποιημένους Νόμους της ελληνικής έννομης τάξης.

⁵¹⁴ Μία τέτοια περίπτωση είναι η "δημιουργία" Ανεξάρτητης Αρχής (Εθνική Επιτροπή Ελέγχου Παιγνίων) μέσω της αναγωγής μιας Διοικητικής Επιτροπής, η οποία μάλιστα συστάθηκε με διαδικασίες εξπρές (Ν.4002/11), σε Ανεξάρτητη Αρχή, αποκτώντας έτσι σημαντικές εξουσίες, οι οποίες ταυτόχρονα αυτονομούνται και περιορίζονται υπό την τετραετή "κλειστή" λειτουργία της.

κάποιες άλλες που ενοχλούν με τη δράση τους⁵¹⁵. Παράγωγο αυτής της έμμεσης εξάρτησης των Ανεξαρτήτων Αρχών από την πολιτική είναι και το γεγονός ότι παρατηρούνται συχνά πολλαπλές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, τόσο μεταξύ κλασσικής κρατικής δομής και Ανεξαρτήτων Αρχών όσο και μεταξύ διαφορετικών Ανεξαρτήτων Αρχών. Η πολιτική τάξη συχνά αδιαφορεί για αυτά τα προβλήματα, αν δεν τα προκαλεί κιάλας, τα οποία επιφέρουν γραφειοκρατία, καθυστερήσεις και αντιφάσεις⁵¹⁶. Η ασάφεια και η πολυπλοκότητα αποτελούν μία εύκολη λύση για έμμεση καθήλωση των Ανεξαρτήτων Αρχών από την εκτελεστική εξουσία ή περιορισμό της δράσης τους, ο οποίος μπορεί ενίοτε να χρησιμοποιηθεί και σαν επιχείρημα για την κριτική προς αυτές. Δεδομένου ότι ο πολίτης συχνά δεν γνωρίζει τις λεπτομέρειες των νομικών δεδομένων, μπορεί να ασκηθεί αρνητική προπαγάνδα για απραξία σε κάποια Ανεξάρτητη Αρχή, ενώ στην ουσία δεν έχει τη σαφή νομοθετική δυνατότητα να δράσει. Το αυτό προκύπτει και ένεκα των προβλημάτων

Αφού διορίστηκε ο Πρόεδρος και τα μέλη της για πενταετή θητεία το Δεκέμβριο του 2011, με τη διαδικασία της απλής πλειοψηφίας (είναι χαρακτηριστικό ότι ο Πρόεδρος δεν υπερψηφίστηκε ούτε καν από τη Νέα Δημοκρατία η οποία ήταν κυβερνητικός εταίρος), δύο μήνες μετά, η Επιτροπή κατέστη Ανεξάρτητη Αρχή δια Νόμου (Ν.4038/12), εξομοιούμενη μάλιστα με τις συνταγματικά προβλεπόμενες δια της υπαγωγής της στις διατάξεις του Ν.3051/02, πράγμα που θα απαιτούσε και την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής για την επιλογή τους. Έτσι η διοίκηση πρώτα διορίστηκε μονομερώς και στη συνέχεια διασφαλίστηκε η ανενόχλητη πενταετής παρουσία της, με αυξημένες αρμοδιότητες και ειδικές διευκολύνσεις, όπως η πρωτοφανής δυνατότητα των δικηγόρων μελών της να ασκούν επάγγελμα. (για σχετική είδηση βλ. "Και ξαφνικά ο κ. Μπόμπολας θυμήθηκε την «αμαρτωλή» Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων", *Antinews.gr*, 24 Απριλίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.antinews.gr/OIKONOMIA/kai-ksafnika-o-k-mpompolas-thumithike-tin-amartoli-epitropi-erorpteias-kai-elegchou-raignion/>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτέμβρη 2015). Η διοίκηση αυτή κατηγορήθηκε για διάφορα ζητήματα, κατά τη διάρκεια της θητείας της, και τελικά δεν κατάφερε να την ολοκληρώσει (βλ. επίσης και κεφ. 5.7.3.4.1).

⁵¹⁵ Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η μετατροπή από την Κυβέρνηση Καραμανλή της Εθνικής Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Παράνομων Εσόδων στην FIU, και η αυτοδίκαιη παύση της Διοίκησής της υπό τον Πρόεδρο της Γ. Ζορμπά, όταν οι έρευνές της σχετικά με τα σκάνδαλα "Βατοπεδίου" και "Siemens" έγιναν ενοχλητικές για την Κυβέρνηση και ο κ. Ζορμπάς δεν ακολούθησε τις υποδείξεις (για σχετική είδηση βλ. "Γ. Ζορμπάς: Κατήργησαν την Αρχή ενώ ερευνούσαμε την υπόθεση Siemens", *Imerisia.gr*, 3 Ιουνίου 2009, διαθέσιμο στο: <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26509&subid=2&pubid=10631102>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτέμβρη 2015).

⁵¹⁶ Σε αυτό τα πλαίσια μπορεί να ειπωθεί και ο ιδιότυπος "υπηρεσιακός πατριωτισμός" κάποιων Ανεξαρτήτων Αρχών, που επιδιώκουν με κάθε τρόπο να αποκτήσουν αρμοδιότητες ή να αφαιρέσουν αρμοδιότητες από άλλες Αρχές. Συχνά παραγνωρίζεται ο πρώτιστος λόγος ύπαρξης των Αρχών, που είναι η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου, και επιδιώκεται μόνο η μεγέθυνση και μακροημέρευση της υπηρεσίας. Έτσι μπορεί π.χ. να προκύψουν προβλήματα που πηγάζουν από την άρνηση δύο Αρχών να συνεργαστούν για να άρουν τις όποιες επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ τους. Τέτοια περίπτωση είναι η μακροχρόνια διαμάχη μεταξύ ΑΔΑΕ και ΑΠΔΠΧ σχετικά με τις επικαλυπτόμενες αρμοδιότητές τους, η οποία συμπεριλαμβάνει σε κάποιο βαθμό και την ΕΕΤΤ. Βλ. παρακάτω και υποσ. 560, 561 και 563.

της πολυνομίας και κακονομίας που ταλανίζουν γενικότερα την ελληνική νομοθεσία. Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι και αυτές εκτεθειμένες, όπως και κάθε άλλη κρατική λειτουργία, στον αποπροσανατολισμό που προκύπτει από αυτά τα προβλήματα.

Ένας άλλος τρόπος εξάρτησης κάποιων Ανεξαρτήτων Αρχών από την εκτελεστική εξουσία είναι η ανυπαρξία οικονομικής αυτοτέλειας. Όταν οι Ανεξάρτητες αρχές δεν έχουν ίδια έσοδα, ούτε μπορούν να συντάξουν οι ίδιες τον προϋπολογισμό τους, καθίστανται έρμια της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία και ορίζει τα μεγέθη. Μπορεί δηλαδή κάλλιστα η εκτελεστική εξουσία να καταδικάσει κάποια Ανεξάρτητη Αρχή σε μαρασμό, δια της περικοπής των οικονομικών της πόρων ή από την άλλη να δώσει σε κάποια άλλη Αρχή όλες εκείνες τις οικονομικές δυνατότητες που απαιτούνται για να επιτελέσει το έργο της. Αυτή μάλιστα η επιλογή καθιστά ορατή και την όποια πολιτική κατεύθυνση της εκάστοτε εκτελεστικής εξουσίας. Έτσι, χρήζει ιδιαίτερης προσοχής το γεγονός, ότι η πολιτική τάξη δεν προέβλεψε οικονομική αυτοτέλεια για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές, οι οποίες είναι και αυτές που προστατεύουν κυρίως κρίσιμα δικαιώματα, αλλά αντίστοιχα προέβλεψε οικονομική αυτοτέλεια για τις περισσότερες από τις ρυθμιστικές της αγοράς Αρχές. Μεγάλο μέρος των προστίμων που επιβάλλουν, καθώς και διάφορα διαχειριστικά τέλη που έχουν θεσμοθετηθεί, εισπράττονται από τις Αρχές και καταλήγουν στο δικό τους ταμείο⁵¹⁷, το οποίο διαχειρίζονται οι ίδιες, χωρίς να μπορεί να επέμβει ουσιαστικά η εκτελεστική εξουσία⁵¹⁸. Αυτό δείχνει ότι ο

⁵¹⁷ Το σύστημα της οικονομικής αυτοτέλειας μέσω της εισπραξης εσόδων απευθείας από τους ελεγχόμενους, μπορεί να θεωρηθεί και ως ενίσχυση της εξάρτησης από την αγορά. Η αίσθηση ότι το οικονομικό μέλλον μίας Ανεξάρτητης Αρχής εξαρτάται από το μέλλον της αγοράς που εποπτεύει, μπορεί να οδηγήσει σε λανθάνουσες συμπεριφορές αυτοσυντήρησης, όπως και στο φαινόμενο της “άλωσης”.

⁵¹⁸ Αυτό εγείρει και έναν προβληματισμό αντίστροφης φύσης. Όταν δημιουργούνται πολλά ταμεία μέσα στον ίδιο κρατικό μηχανισμό, προκύπτει το πρόβλημα, η Κυβέρνηση να μην μπορεί να ασκήσει δημοσιονομική πολιτική, λόγω της ύπαρξης θυλάκων που αδυνατεί να ελέγξει. Το ίδιο ισχύει και για τους υπαλλήλους των Αρχών, οι οποίοι σε αυτό το κλίμα μπορεί να θεωρήσουν ότι ανήκουν σε κάποια ειδική κατηγορία υπάλληλων που δεν ανήκει στο ελληνικό κράτος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η σπουδή κάποιων Αρχών με δικό τους προϋπολογισμό, όπως η ΡΑΕ και η Επιτροπή Ανταγωνισμού, να δηλώσουν ότι οι υπάλληλοί τους δεν πρέπει να προσμετρούνται μαζί με τους υπόλοιπους υπαλλήλους του κράτους μετά την απογραφή τους, ούτε να υπάγονται στην Ενιαία Αρχή Πληρωμών, με απώτερο στόχο την αποφυγή της κατάργησης του ειδικού μισθολογικού καθεστώτος που απολαμβάνουν (για σχετική είδηση βλ. Μανδραβέλης Π. (2010), “Ανεξάρτητες της λογικής Αρχές”, *Η Καθημερινή*, 8 Οκτωβρίου 2010, διαθέσιμο στο: http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_columns_1_08/10/2010_417858, προσπελάστηκε στις

νομοθέτης επέτρεψε στις ρυθμιστικές Αρχές περισσότερη οικονομική αυτονομία, άρα και μεγαλύτερο περιθώριο δράσης, αποδεικνύοντας την προσήλωσή του στις αρχές της οικονομίας της αγοράς. Όσο για τις υπόλοιπες Αρχές, είναι πάντα προσδεδεμένες στο άρμα του κρατικού προϋπολογισμού, με ότι αυτό συνεπάγεται. Έτσι, προκύπτει ότι η απελευθέρωση των αγορών και η ρύθμισή τους κρίνεται επί της ουσίας ως ανώτερης τάξης ζήτημα από την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, στα πλαίσια της ελληνικής πραγματικότητας.

Παρόμοιο πρόβλημα με αυτό της έλλειψης οικονομικής αυτοτέλειας, είναι το πρόβλημα της πλημμελούς στελέχωσης και της ελλιπούς υποδομής κάποιων Ανεξαρτήτων Αρχών. Δεδομένου ότι τη σχετική ευθύνη την έχει ο κρατικός μηχανισμός, άρα η Κυβέρνηση, προκύπτει ένας ακόμα λόγος έμμεσης εξάρτησης κάποιων Αρχών από την εκτελεστική εξουσία ή και έμμεσου ελέγχου τους. Η ανεπάρκεια υλικού και ανθρωπίνου δυναμικού αποφέρει καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων ή και αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου. Όταν η τεχνολογία αναπτύσσεται με ραγδαίους ρυθμούς, οι Ανεξάρτητες αρχές πρέπει να είναι σε θέση να προστατεύσουν αποτελεσματικά τα δικαιώματα των πολιτών από τις νέες απειλές που σχετίζονται με την τεχνολογία. Για να γίνει αυτό, απαιτείται να έχουν στη διάθεσή τους τεχνολογίες αιχμής, αλλά και εξειδικευμένη εκπαίδευση επί των τελευταίων τεχνολογικών εξελίξεων, έτσι που να τους δίνεται η δυνατότητα να βρίσκονται πιο μπροστά από αυτούς που επιβουλεύονται τα δικαιώματα των πολιτών⁵¹⁹. Και σε αυτή την περίπτωση, η αποδυνάμωση κάποιων Αρχών και η

20 Σεπτέμβρη 2015). Ένα άλλο παρόμοιο παράδειγμα είναι η έγκριση από την ΕΕΤΤ ενός ποσού 85.000€, εν μέσω οικονομικής κρίσης το 2011, για την χρηματοδότηση καλοκαιρινών κατασκηνώσεων για τα παιδιά των υπαλλήλων της (η σχετική απόφαση -602/13/5-5-11- είναι διαθέσιμη στο: <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/4A30639-X>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτεμβρίου 2015), τακτική που συνεχίστηκε και μετά την κριτική που ασκήθηκε από τις εφημερίδες (για σχετική είδηση βλ. “85000€ πληρώνει το ελληνικό δημόσιο για να πάνε τα παιδιά τους κατασκήνωση”, *Inewsgr.com*, 28 Ιουλίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.inewsgr.com/96/85000--plironei-to-elliniko-dimosio-gia-na-pane-ta-paidia-tous-kataskinosi.htm>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτεμβρίου 2015), απλά διαφοροποιώντας το λεκτικό της απόφασης προκειμένου να μην είναι εμφανές το συνολικό ποσό της δαπάνης αλλά μόνο το ποσό που αντιστοιχεί στο κάθε παιδί (η σχετική απόφαση -688/20/16-4-13- για το έτος 2013 είναι διαθέσιμη στο: <http://www.eett.gr/opencms/export/sites/default/admin/downloads/Decisions/Administrative/AP688-020.pdf>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτέμβρη 2015).

⁵¹⁹ Τέτοια δικαιώματα είναι, για παράδειγμα, τα δικαιώματα που σχετίζονται με τα προσωπικά δεδομένα ή με το απόρρητο των επικοινωνιών. Η παθογένεια της έλλειψης τεχνολογικών μέσων από τις Αρχές, απεκαλύφθη περίτρανα στην υπόθεση των υποκλοπών, που εκλήθη, έστω και καθυστερημένα, να επιληφθεί η ΑΔΑΕ (βλ. και παρακάτω υποσ. 565). Αλλά, ακόμα και σε μικρότερες

ενδυνάμωση άλλων, με προσωπικό και υλικά μέσα, υποδηλώνει τις ευρύτερες πολιτικές προτεραιότητες της εκάστοτε εκτελεστικής εξουσίας. Εξάλλου, η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών και η ακόλουθη αδιαφορία για την τύχη τους, υποδεικνύει ότι πολλές φορές η σύσταση μίας Αρχής αποτελεί απλά ένα επικοινωνιακό πυροτέχνημα, το οποίο δεν ακολουθείται από ουσιαστικές πρακτικές κινήσεις που θα την ενεργοποιήσουν⁵²⁰. Αυτό γίνεται εμφανές και με το φαινόμενο της κωλυσιεργίας ή και αδιαφορίας της εκτελεστικής εξουσίας για τον ορισμό μελών σε θέσεις που έχουν κενωθεί σε κάποιες Ανεξάρτητες Αρχές⁵²¹. Γενικότερα,

υποθέσεις, είναι εμφανές ότι δεν μπορεί μία Ανεξάρτητη Αρχή να διεξάγει ουσιαστικό έλεγχο σε τηλεπικοινωνιακά ή πληροφοριακά συστήματα, χωρίς τη βοήθεια τεχνολογικών μέσων υψηλής τεχνολογίας και κόστους.

⁵²⁰ Μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση είναι η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (ΕΑΙΥΑ), η οποία ξεκίνησε τη λειτουργία της το 2005, έμεινε σε λειτουργία για 5 χρόνια, με υποτυπώδη μέσα και χωρίς καν να έχει γραμματειακή υποστήριξη, φτάνοντας το 2010 να παραιτηθούν όλα τα μέλη της λόγω της αδιαφορίας τεσσάρων συνεχόμενων Υπουργών Υγείας προς τις οχλήσεις τους. Το 2014, το Υπουργείο Υγείας αποφάσισε να την επανασυστήσει, αλλά όρισε για τις θέσεις του Προέδρου και του Αντιπροέδρου πρόσωπα που δεν έχουν καμία σχέση με ιατρικώς υποβοηθούμενη αναπαραγωγή, αγνοώντας το Νόμο 3305/05 που το προβλέπει σαφώς. Αποτέλεσμα αυτού είναι να μην ελέγχεται επί της ουσίας η πολύ μεγάλη αγορά της ιατρικώς υποβοηθούμενης αναπαραγωγής για πολλά χρόνια ενώ υπήρχε τυπικά Αρχή επιφορτισμένη σχετικά (βλ. Αγγελοπούλου Α. (2014), "Ιατρικώς Υποβοηθούμενη Αναπαραγωγή: όλη η ιστορία μιας ανενεργής Αρχής", *Ιατρικές Εξελίξεις,gr*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://iatrikesexelixeis.gr/ygeia/politiki-oikonomia/item/3370-ιατρικώς-υποβοηθούμενη-αναπαραγωγή-όλη-η-ιστορία-μιας-ανενεργής-αρχής.html>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016).

⁵²¹ Υπήρξε μία μεγάλη περίοδος, η οποία ξεκίνησε κατά την κυβερνητική θητεία της Νέας Δημοκρατίας (2004-2009), που η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής δεν επέλεγε πρόσωπα για την αντικατάσταση άλλων, των οποίων είχε λήξει η θητεία. Αυτό γινόταν με το επιχείρημα ότι το ΠΑΣΟΚ αρνιόταν να συνεργαστεί προκειμένου να διαμορφωθεί η αναγκαία πλειοψηφία στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, αλλά και υπό την ασφάλεια της νομοθετικής πρόβλεψης του Ν.3051/2002 που προέβλεπε ότι ακόμα και μετά τη λήξη της θητείας τους, τα μέλη μίας Ανεξάρτητης Αρχής, ασκούν τα καθήκοντά τους μέχρι τον ορισμό του αντικαταστάτη τους. Αυτή η κατάσταση εξέθρεψε φαινόμενα παρακμής των Αρχών και περιόρισε τη λειτουργία τους στην εντελώς απαραίτητη καθώς επίσης προκάλεσε και αμφισβήτηση ως προς την τυπική νομική εγκυρότητα των πράξεών τους. Παρόμοια κατάσταση υπήρξε και κατά τη διάρκεια όλων των επόμενων Κυβερνήσεων μέχρι το 2016, όπου το επιχείρημα ήταν ότι δεν συναινεί η αντιπολίτευση, αρχικά η Νέα Δημοκρατία και στη συνέχεια ο ΣΥΡΙΖΑ. Αποτέλεσμα είναι να υπάρχουν Πρόεδροι και μέλη Ανεξαρτήτων Αρχών που, υπό το καθεστώς της μεταβατικότητας ή της προσωρινότητας, να ξεπερνούν ακόμα και τα 13 χρόνια συνεχούς θητείας (παραδειγματικές αλλά όχι μοναδικές περιπτώσεις αφενός ο Πρόεδρος του ΕΣΡ κ. Λασκαρίδης, που βρισκόταν σε αυτή τη θέση από το 2002 μέχρι το 2015, και αφετέρου ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κ. Ρακιντζής που βρισκόταν σε αυτή τη θέση από το 2004 μέχρι το 2016). Το πρόβλημα επιτάχθηκε μετά την πρόβλεψη του Ν.4055/12, ο οποίος τροποποίησε το Ν.3051/02, που αφορά τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, και προέβλεπε ότι η θητεία των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης, καθώς επίσης ότι "η θητεία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών παρατείνεται αυτοδίκαια μέχρι το διορισμό νέων. Ο χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες" (αρ. 61). Η πρόβλεψη αυτή στη συνέχεια παρατάθηκε επανειλημμένα με τροπολογίες στη Βουλή (αρ. 12 Ν.4081/12, αρ. 166 Ν.4099/12, αρ. 2 Ν.4126/13, αρ. 26 Ν.4151/13, αρ. 108 Ν.4172/13, αρ. 13 Ν.4237/14, αρ. 10 Ν.4271/14, αρ. 109 Ν.4316/14), εγείροντας σημαντικές ενστάσεις. Έτσι και αλλιώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας, που ασχολήθηκε παρεμπιπτόντως με το θέμα, έκρινε ήδη από το

παρατηρείται το φαινόμενο, όταν τα όποια πλεονεκτήματα των Ανεξαρτήτων Αρχών δεν επαληθεύονται, συχνά λόγω υπονόμησης από την κυβέρνηση, μέσω επιλογής προσώπων, στέρησης αναγκαίων μέσων ή περιορισμού αρμοδιοτήτων, εκείνοι οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για αυτό, προβάλλουν το επιχείρημα ότι χάνεται και ο λόγος ύπαρξης των Αρχών⁵²².

Πάντως, παρά τα όποια προβλήματα προέρχονται από εξωτερικούς παράγοντες, ο τρόπος που λειτουργούν εσωτερικά οι Ανεξάρτητες Αρχές εγείρει πολλούς προβληματισμούς. Δεν είναι λίγες οι φορές που παρατηρούνται αρτηριοσκληρωτικές ή ηθικολογικές συμπεριφορές. Σε αυτό συμβάλλει και η επιλογή προσώπων μεγάλης ηλικίας⁵²³, που συνήθως γίνεται στα πλαίσια της αναζήτησης προσώπων κύρους, οι οποίοι απέχουν εντελώς από τη σύγχρονη πραγματικότητα, με αποτέλεσμα να προκύπτουν αποφάσεις εκτός τόπου και

2011 (Απόφαση 1098/2011) ότι μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών των Ανεξαρτήτων Αρχών. Το μέγεθος αυτού του ευλόγου χρόνου κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις. Το ΣτΕ, σε διάφορες περιπτώσεις που κλήθηκε να αποφανθεί επί της νόμιμης συγκρότησης Ανεξαρτήτων Αρχών (κυρίως του ΕΣΡ), συνεχώς αναδιπλούμενο, θεώρησε αρχικά ως μη ανεκτό το χρόνο των 8 μηνών (Απόφαση 1098/11) αλλά στη συνέχεια ως ανεκτό το χρόνο των 11 μηνών (Απόφαση 1217/13), των 17 μηνών (Απόφαση 3914/13), των 22 μηνών (Απόφαση 3515/13) και των 23,5 μηνών (Απόφαση 1239/15), (αναλυτικότερα βλ. Σωτηρόπουλος Β. (2015), “Τι συμβαίνει με τις θητείες στο ΕΣΡ”, διαθέσιμο στο: http://elawyer.blogspot.gr/2015/08/blog-post_6.html, προσπελάστηκε στις 27 Μαρτίου 2016). Μέχρι και τις αρχές του 2016 το πρόβλημα έβαινε συνεχώς διογκούμενο, με αποτέλεσμα είτε να έχει πρακτικά σταματήσει η δραστηριότητα των Αρχών (περίπτωση ΑΔΑΕ), είτε οι αποφάσεις να καταπίπτουν συνεχώς στο ΣτΕ, οπότε και να είναι εκ των προτέρων ανίσχυρες (περίπτωση ΕΣΡ). Ειδικότερα η περίπτωση του ΕΣΡ είχε καταστεί πεδίο σημαντικής πολιτικής αντιπαράθεσης, κατά την περίοδο 2015-2016, με την κυβερνητική πλειοψηφία των ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ να επιθυμεί τη συγκρότησή του, προκειμένου να υλοποιήσει τη διαγωνιστική διαδικασία αδειοδότησης καναλιών εθνικής εμβέλειας, ενώ την αντιπολίτευση να μπλοκάρει τη διαδικασία μην ψηφίζοντας στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, λόγω διαφωνιών της ως προς τη διαδικασία του διαγωνισμού (βλ. και υποσ. 577 και 580). Η κατάσταση αυτή άρχισε να εξομαλύνεται από το έτος 2016, όταν άρχισε να επαναδραστηριοποιείται η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, με την επιλογή μελών για την ΑΔΑΕ, την ΑΠΔΠΧ και το ΑΣΕΠ. Μετά από 5 αλληπάλληλες συνεδριάσεις της Διάσκεψης και πολλαπλές σχετικές διαβουλεύσεις μεταξύ των κομμάτων, και εφόσον εξεδόθη η απόφαση του ΣτΕ που ακύρωνε το διαγωνισμό για τις τηλεοπτικές άδειες, επετεύχθη τελικά και η συγκρότηση της Ολομέλειας του ΕΣΡ, στην έκτη συνεχόμενη συνεδρίαση της 10^{ης} Νοεμβρίου 2016..

⁵²² Σπανού Κ. (2008), ό.π., σελ. 242.

⁵²³ Τα άτομα που επιλέγονται ως Πρόεδροι ή μέλη των Ανεξαρτήτων Αρχών είναι συνήθως πρώην δικαστές, εν ενεργεία ή συνταξιούχοι καθηγητές πανεπιστημίου ή πρώην διοικητές ή υπάλληλοι δημόσιων οργανισμών. Υπάρχει γενικότερα η αντίληψη ότι η επιλογή ενός προσώπου μεγάλης ηλικίας που να έχει να επιδείξει μια μακρά επιτυχημένη καριέρα στον τομέα του, είναι ιδανική επιλογή κύρους και αυθεντίας. Από την άλλη, οι άνθρωποι μεγάλης ηλικίας συνήθως δεν έχουν την απαιτούμενη επαφή με την σύγχρονη τεχνολογία και πραγματικότητα, με αποτέλεσμα ενίοτε να απέχουν από τον κοινό νο. Πάντως, στην επιλογή συνταξιούχων συντείνει και το γεγονός ότι συχνά προβλέπεται η αναστολή του όποιου επαγγέλματος του προσώπου που επιλέγεται, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει μεγάλο ενδιαφέρον από επιτυχημένους επαγγελματίες να αναλάβουν τέτοιες θέσεις.

χρόνου⁵²⁴. Αυτό οδηγεί στην έντονη γραφειοκρατικοποίηση και συντηρητικοποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών, εξέλιξη που υποτίθεται ότι επιδιώκουν να ξεπεράσουν μέσω της αποκοπής τους από το κύριο σώμα της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον παρατηρείται μία τάση για μυστικοπάθεια, αδιαφάνεια⁵²⁵ ή ενίοτε και ευθυνοφοβία. Δεν είναι λίγες οι φορές που οι Ανεξάρτητες Αρχές, είτε γιατί φοβούνται να αναλάβουν τις ευθύνες τους, είτε γιατί προσπαθούν να κρατήσουν τις ισορροπίες με την εκτελεστική εξουσία, λαμβάνουν αποφάσεις που μεταφέρουν τις ουσιαστικές αποφάσεις στο απώτερο μέλλον ή είναι κενές περιεχομένου.

5.7. Συγκριτική ανάλυση των ελληνικών Ανεξαρτήτων Αρχών

⁵²⁴ Παραδειγματικές περιπτώσεις αυτής της κατάστασης θα μπορούσαν να είναι οι συχνοί καταλογισμοί προστίμων από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης σε τηλεοπτικούς σταθμούς, με το αιτιολογικό της “χαμηλής ποιότητας προγράμματος”, σχετικά με τηλεοπτικά προγράμματα τα οποία κρίθηκαν ως χαμηλού επιπέδου μέσω μίας παρωχημένης ηθικοπλαστικής αντίληψης. Η πιο γνωστή τέτοια υπόθεση είναι η Απόφαση 371/2003 που αφορά στον καταλογισμό πρόστιμου 100.000 ευρώ σε τηλεοπτικό σταθμό λόγω εμφάνισης σε τηλεοπτικό πρόγραμμα μυθοπλασίας, δύο ανδρών που φιλιούνται στο στόμα. Στην απόφαση αναφέρεται: “Αναμφιβόλως πρόκειται περί εκπομπής, η οποία βρίσκεται έξω από την ποιοτική στάθμη που επιβάλλει το Σύνταγμα και ο Κανονισμός του Ε.Σ.Ρ. [...] Η όλη εκπομπή είναι ικανή να εξοικειώσει την παιδική ηλικία και τη νεότητα με τη χυδαιότητα και εντεύθεν να επιφέρει βλάβη”. Αντίστοιχης λογικής ήταν η Απόφαση 408/2004, με την οποία καταλογίστηκε πρόστιμο 5.000 ευρώ στην ραδιοφωνική εκπομπή του ραδιοσταθμού του Δήμου Ηρακλείου Αθηνών με τίτλο “Athens Gay and Lesbian Show”, καθώς και η Απόφαση 128/2010 του ΕΣΡ λόγω της προβολής της ταινίας Straight Story, καθότι η ταινία “ασφαλώς...μπορεί να επιφέρει σοβαρή βλάβη στη πνευματική και ηθική ανάπτυξη των ανηλίκων” (βλ. επίσης σχετικά και υποσ. 581, 582, 584 και 585)

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό, και χαρακτηριστικό, της συγκεκριμένης ηθικοπλαστικής αντίληψης, και με ιδιαίτερες πολιτικές προεκτάσεις, ο τρόπος που αντιμετωπίζονται θέματα που σχετίζονται με την ομοφυλοφιλία. Για παράδειγμα, ενώ υπάρχει ιδιαίτερος ζήλος για την προστασία του κοινού από “μειωμένης ποιότητας” προγράμματα, που σχετίζονται με την ομοφυλοφιλία, δεν επιδεικνύεται ανάλογος ζήλος για την προστασία των ομοφυλόφιλων από αντίστοιχης “μειωμένης ποιότητας” προγράμματα που επιτίθενται ή στοχοποιούν ομοφυλόφιλους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι τα ομοφοβικά σχόλια και οι χυδαίες εκφράσεις που έκανε από την ραδιοφωνική του εκπομπή ο δημοσιογράφος κ. Βερύκιος, εναντίον του συγγραφέα Αύγουστου Κορτώ. Το ΕΣΡ απεφάνθη, με την 233/2014 απόφασή του, ότι δεν υπήρξαν μισαλλόδοξα και ομοφοβικά σχόλια και ότι “δεν ενθαρρύνθηκε ο εξευτελισμός ή κοινωνική απομόνωση του Αύγουστου Κορτώ λόγω του γενετήσιου προσανατολισμού του”. Χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης ηθικολογικής αντίληψης είναι ότι ταυτόχρονα με την παραπάνω διαπίστωση, το ΕΣΡ επέβαλε πρόστιμο 3.000 ευρώ για “μη ορθή, ευπρεπή και καλαίσθητη εκφορά του λόγου”.

⁵²⁵ Με αυτό το θέμα έχει ασχοληθεί και το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο ακύρωσε το πρόστιμο των 76 εκατομμυρίων ευρώ που είχε επιβληθεί στην εταιρεία Vodafone από την ΑΔΑΕ για το σκάνδαλο των υποκλοπών (Απόφαση 3320/2010), με το επιχείρημα ότι η σχετική συνεδρίαση της ΑΔΑΕ δεν ήταν δημόσια (Για αναλυτικότερα βλ. υποσ. 566). Αν και στην προκειμένη περίπτωση η αιτιολογία ήταν μάλλον προσηματική, εν τούτοις εγείρεται όντως ένα ζήτημα δημοσιότητας της λειτουργίας των Αρχών και διαφάνειας ως προς τη λήψη αποφάσεων.

Επιχειρώντας μια συγκριτική ανάλυση των υπαρχόντων Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα καθίσταται αναγκαία μια σχετική κατηγοριοποίηση, προκειμένου να είναι ευχερέστερη η διερεύνησή τους. Όμως η πολλαπλότητα των θεσμικών τους μορφών αλλά και η υβριδικότητα και ευρύτητα των στόχων τους, καθιστά σχεδόν αδύνατη μια πλήρη και οριστική ταξινόμηση. Όποια κατηγοριοποίηση και αν επιλεγεί, πάντα θα υπάρχουν Ανεξάρτητες Αρχές ευρισκόμενες στα όρια κάποιας κατηγορίας ή και ταυτόχρονα εντοπιζόμενες σε δύο ή και περισσότερες κατηγορίες ή υποκατηγορίες, έτσι που να μην μπορεί να είναι ποτέ σαφής η τοποθέτησή τους. Περαιτέρω, πάντα υπάρχει το πρόβλημα των φορέων εκείνων που τίθεται εν αμφιβόλω η κατάταξή τους στις Ανεξάρτητες Αρχές γενικά. Αυτό, μεταξύ των άλλων, αναδεικνύει την ανυπαρξία κοινού νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας τους και τον *ad hoc* χαρακτήρα της θέσμισής τους αλλά και τη συχνή διαφοροποίηση των πραγματικών στόχων της ύπαρξής τους από τους διακηρυγμένους. Έτσι, η ακόλουθη προτεινόμενη κατηγοριοποίηση δεν είναι τίποτα περισσότερο από μια κατηγοριοποίηση η οποία διευκολύνει την επιθυμούμενη ανάλυση, από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, παραμένοντας πάντα ανοικτή σε βελτιώσεις και αλλαγές, τόσο ως προς τις οριζόμενες κατηγορίες όσο και ως προς την κατάταξη των Ανεξαρτήτων Αρχών σε αυτές. Επιδιώκεται να προταθεί μια κατηγοριοποίηση που να τυποποιεί τη ρυθμιστική πραγματικότητα στην Ελλάδα, ξεπερνώντας τις μέχρι τώρα προσεγγίσεις νομικής ή διοικητικής κατεύθυνσης, και να αποτυπώνει τον ουσιαστικό πολιτικό προσανατολισμό της κάθε μίας κατηγορίας αλλά και της κάθε μίας ανεξάρτητης Αρχής. Αυτός ο στόχος απαιτεί ένα λιγότερο αυστηρό καθορισμό των ιδιοτήτων των διαφόρων κατηγοριών καθώς και μία λιγότερο αυστηρή ένταξη των Αρχών στην κάθε κατηγορία.

Η κύρια και πιο βασική διαφοροποίηση των Ανεξαρτήτων Αρχών εκκινεί από το γενικό δίπολο της προστασίας ατομικών δικαιωμάτων και της ρύθμισης της αγοράς. Υποστηρίζεται διεθνώς ότι αυτές είναι εν πρώτοις οι δύο βασικές κατηγορίες που μπορούν να διαχωριστούν οι Ανεξάρτητες Αρχές⁵²⁶, πράγμα που

⁵²⁶ Office Parlementaire d'évaluation de la législation (*Patrice Gélard* éd.) (2006), Rapport sur LES Autorités Administratives Indépendantes, διαθέσιμο στο: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-tl.asp>, προσπελάστηκε στις 31 Ιουλίου 2017. Καθότι το γαλλικό μοντέλο αποτέλεσε, σε μεγάλο βαθμό, πρότυπο για τη διαμόρφωση του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη (βλ. και παραπάνω κεφ. 5.1), έχει μεγαλύτερη σημασία η σχετική κατάταξη που κάνει το γραφείο

βρίσκει εφαρμογή και στην ελληνική περίπτωση, αν και δεν αντικατοπτρίζει επαρκώς και σε βάθος τα πολιτικά χαρακτηριστικά της υπάρχουσας ρυθμιστικής πραγματικότητας⁵²⁷. Είναι εξίσου διακριτή και μια ακόμα ενδιάμεση κατηγορία Αρχών, αυτές που έχουν ως σκοπό τους την καταπολέμηση διάφορων παθογενειών της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, στη μία πλευρά οι Αρχές που λειτουργούν ως θεσμική εγγύηση συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων, στην άλλη οι Αρχές που ρυθμίζουν αγορές και ενδιάμεσα αυτές που εποπτεύουν τη Δημόσια Διοίκηση. Όμως είναι λίγες οι Αρχές εκείνες που ασχολούνται εν τοις πράγμασι αποκλειστικά και μόνο με την προστασία ατομικών δικαιωμάτων. Αρκετές από αυτές, εκτός από την προστασία δικαιωμάτων, είναι επιφορτισμένες με κάποιο τρόπο και με ρυθμιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες είναι συχνά συγκεκαλυμμένες πίσω από την προστασία των δικαιωμάτων. Έτσι, προκύπτει η ανάγκη για τη διαφοροποίηση αυτών των Αρχών, σε δύο τουλάχιστον διακριτές υποκατηγορίες, αφενός αυτής της αμιγούς προστασίας δικαιωμάτων, που τουλάχιστον οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες υπερκεράζονται εμφανώς από τις αρμοδιότητες προστασίας των δικαιωμάτων και αφετέρου αυτής που καλύπτει τις υβριδικές μορφές, οι οποίες, αν και κατά βάση προστατεύουν δικαιώματα, παρόλα αυτά διαθέτουν επίσης ισχυρές ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (ΑΠΔΠΧ), η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) και ο Συνήγορος του Καταναλωτή (ΣΤΚ), ενώ στη δεύτερη κατηγορία εντάσσεται το

αξιολόγησης της νομοθεσίας του γαλλικού κοινοβουλίου, με βάση την αποστολή των Ανεξαρτήτων Αρχών, σε αυτές της οικονομικής ρύθμισης και σε αυτές της προστασίας δικαιωμάτων, τόσο ατομικών όσο και κοινωνικών/πολιτικών. Υποστηρίζεται ότι αυτή η πρωταρχική διαίρεσή είναι χρήσιμη γιατί αντικατοπτρίζει τη συνάφειά τους με έναν τρόπο απλό και σαφή. Βέβαια, αναγνωρίζεται παρόλα αυτά ότι τα όρια μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών είναι ρευστά.

⁵²⁷ Πέρα από τη βασική τυπολογία των Αρχών, σε οικονομικής ρύθμισης και προστασίας δικαιωμάτων, έχει προταθεί και μια τυπολογία πιο αναλυτική, η οποία έχει μια ιδιαίτερη σημασία για την ελληνική περίπτωση, αφού εκφράστηκε από τον εισηγητή της πλειοψηφίας κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 (βλ. και παραπάνω κεφ. 5.3). Πρόκειται για την τυπολογία που διακρίνει τις Αρχές σε τέσσερις κατηγορίες, σε αυτή της προστασίας ατομικών δικαιωμάτων, σε αυτή της οικονομικής ρύθμισης της αγοράς, σε αυτή της εποπτείας της δημόσιας διοίκησης και σε αυτή των Αρχών μεικτού χαρακτήρα (βλ. ενδεικτικά σε Βενιζέλος Ε. (2003), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την Αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001" στο Κοζύρης Φ.Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), ό.π., σελ. 13-23 και Βενιζέλος Ε. (2008), ό.π.). Περαιτέρω, προτείνεται και η τυποποίηση, ειδικά για την ελληνική περίπτωση, που κατατάσσει τις Αρχές σε «συνταγματικώς» και σε «νομοθετικώς» προβλεπόμενες (βλ. Παραράς Α. Π. (2006), "Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές σήμερα", *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 1/2006, σελ. 123-132). Βλ. σχετικά και Μαυρομούστακου Η. (2012), "Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές", *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 2/2012, σελ. 236-249.

Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο (ΕΣΡ) και η Ελληνική Αρχή Ιατρικής Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (ΕΑΙΥΑ).

Ενδιάμεσα από τις δύο μεγάλες κατηγορίες, των δικαιωμάτων και της αγοράς, κρίνεται σκόπιμο να θεωρήσουμε πως υπάρχει μια διακριτή κατηγορία Ανεξαρτήτων Αρχών, η οποία μάλιστα είναι και η πλέον πολυπληθής, εκείνων που σχετίζονται με τη βελτίωση της λειτουργίας του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και την προστασία αρχών και αξιών ευρύτερου ενδιαφέροντος, όπως η καταπολέμηση των πελατειακών σχέσεων, της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης και του οργανωτικού πολυκερματισμού. Βασική οριζόντια συνεκτική σχέση μεταξύ των Αρχών αυτών είναι η ανάγκη για τη λεγόμενη “αποπολιτικοποίηση της διοίκησης”. Στα πλαίσια αυτής της στόχευσης, η οποία εκφράζεται μέσα από συγκεκριμένα ηγεμονεύοντα πολιτικά προγράμματα, επιδιώκεται μια όλο και πιο ουδέτερη δημόσια διοίκηση με ισχυρό τεχνοκρατικό χαρακτήρα και θεσμούς και θητείες που δεν θα επηρεάζονται άμεσα από τις αλλαγές των κυβερνήσεων, ενίοτε και με τη δημιουργία σχετικών Ανεξάρτητων Αρχών⁵²⁸. Σε κάθε περίπτωση, ο χώρος δράσης αυτών των αρχών συχνά διασταυρώνεται με τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών, έτσι που πολλές από αυτές θα μπορούσαν κάλλιστα να ανήκουν στην πρώτη κατηγορία, αυτή της προστασίας των δικαιωμάτων.

Έτσι, η ομάδα αυτή των Αρχών, που εποπτεύει τη Δημόσια Διοίκηση, κρίνεται σκόπιμο να διαχωριστεί σε τρεις υποκατηγορίες, στην υποκατηγορία των Αρχών που σχετίζονται άμεσα με τους πολίτες και τη βελτίωση των υπηρεσιών που το κράτος τους προσφέρει, δηλαδή εκείνες που θα μπορούσαν να ανήκουν και στην κατηγορία της προστασίας δικαιωμάτων, στην υποκατηγορία των Αρχών εκείνων που οι αρμοδιότητές τους ανάγονται κυρίως στην εσωτερική οργάνωση του κράτους, και αποσκοπούν στην βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης ή τον έλεγχο των διοικούντων, και τέλος στην υποκατηγορία εκείνη των Αρχών που αν και αποσκοπούν εν πρώτοις στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, επί της ουσίας δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μελλοντική απόσχιση τομέων κρατικής λειτουργίας και διαμόρφωση νέων αγορών μέσω ιδιωτικοποίησής τους. Οι Αρχές

⁵²⁸ Ενδεικτικά βλ. παραπάνω σχετικά με νεοφιλελευθερισμό (υποσ. 8) και New Public Management (υποσ. 260).

αυτής της τελευταίας υποκατηγορίας μπορεί αργότερα να εξελιχθούν σε ρυθμιστικές της αγοράς Αρχές, οπότε η κατάταξή τους βρίσκεται οριακά στην παρούσα κατηγορία, αλλά ακόμα δεν έχουν εκείνες τις αρμοδιότητες που να τις καθιστούν εν τοις πράγμασι ρυθμιστικές. Στην πρώτη υποκατηγορία ανήκουν το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) και το Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (ΣΦΔ), στη δεύτερη υποκατηγορία ανήκουν η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ), το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) καθώς και η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (FIU), ενώ στην τρίτη υποκατηγορία ανήκουν η Αρχή Διασφάλισης Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΑΔΙΠΠΔΕ) και η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ).

Η άλλη μεγάλη ομάδα Ανεξάρτητων Αρχών είναι αυτή που βρίσκεται στον αντίποδα των Αρχών προστασίας δικαιωμάτων, δηλαδή η κατηγορία των ρυθμιστικών της αγοράς Αρχών. Αυτή η κατηγορία όμως επίσης δεν είναι ομοιογενής, καθότι αφενός οι αγορές διαφοροποιούνται σημαντικά αλλά αφετέρου επίσης και οι στόχοι των Αρχών. Βασική ειδοποιός διαφορά είναι το είδος και ο βαθμός απελευθέρωσης της αγοράς που καλείται να ρυθμίσει η Ανεξάρτητη Αρχή καθώς και οι διακηρυγμένοι στόχοι της σε σχέση με την πραγματικότητα της αγοράς. Έτσι εν πρώτοις υπάρχουν οι Αρχές που καλούνται να ρυθμίσουν μια ήδη απελευθερωμένη αγορά, η οποία συνήθως είναι κατά βάση διαμορφωμένη με συγκεκριμένους παίκτες, οι οποίοι έχουν κάθε λόγο να προτιμούν τη διατήρηση του status quo και τον περιορισμό εισόδου ανταγωνιστών (barriers to entry). Αυτό συνήθως έχει αντίκτυπο στον τρόπο λειτουργίας αυτών των Αρχών και στο βαθμό όσμωσής τους με τη ρυθμιζόμενη αγορά. Οι ελεγχόμενοι, όπως δείχνει η θεωρία, συνήθως επιθυμούν να κατευθύνουν το ρυθμιστή, είτε σε ευνοϊκές για αυτούς αποφάσεις, είτε με δυσμενείς αποφάσεις για τους ανταγωνιστές τους, είτε σε

αποφάσεις που θα παρεμποδίσουν την είσοδο νέων ανταγωνιστών. Σε αυτή την υποκατηγορία Αρχών ανήκουν η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΠΑΝΤ) και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΠΚΕΦ)⁵²⁹.

Επίσης υπάρχουν οι Αρχές που δημιουργούνται προκειμένου να ρυθμίσουν μια αγορά η οποία πρόκειται να απελευθερωθεί, συχνά αποσπώμενη από τον κρατικό τομέα και ιδιωτικοποιούμενη, πράγμα που σημαίνει ότι δεν υπάρχουν συγκεκριμένοι παίκτες που να έχουν αποκτήσει θέσεις στην αγορά αυτή, παρά μόνο υποψήφιοι προς τοποθέτηση. Σε αυτή την περίπτωση, οι Αρχές συχνά είναι ευπρόσδεκτες και επιθυμητές από την αγορά, αφού ρυθμίζουν τους όρους του ανταγωνισμού μεταξύ των μερών που ενδιαφέρονται να αποκτήσουν θέση στην ιδιωτικοποιούμενη αγορά. Σε αυτή την υποκατηγορία ανήκουν η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ), η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ) και η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (ΡΑΕΜ). Επίσης υπάρχει η ειδική υποκατηγορία των ρυθμιστικών Αρχών που επιδιώκουν την συστηματική αποδυνάμωση και αποδόμηση κρατικών μονοπωλιακών αγορών και την μεθοδική μετατόπισή τους προς την ελεύθερη αγορά, συχνά χωρίς αυτό να είναι εμφανές στο δημόσιο λόγο, αν και αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου πολιτικού σχεδίου ιδιωτικοποίησης της αγοράς αυτής. Σε αυτή την περίπτωση, οι Αρχές παίζουν το ρόλο του αφανούς φορέα διάχυσης πολιτικών προγραμμάτων και μεταβίβασης πολιτικών προθέσεων από την πολιτική τάξη σε ουδέτερους τεχνοκρατικούς οργανισμούς. Στην Ελλάδα αυτή η τάση εκφράζεται ιδιαίτερα μέσω της ιδιωτικοποίησης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, όπου επιχειρείται η αποκαθετοποίησή της, η πολυδιάσπασή της, η ιδιωτικοποίηση του κρατικού μονοπωλίου και η διαμόρφωση αγοράς με ιδιωτικοποίηση και του ρυθμιστή της αγοράς αυτής. Σε αυτή την υποκατηγορία ανήκουν ο Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑΓΗΕ), ο Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ) και ο Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής της

⁵²⁹ Ειδικά η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι τυπικά θεσμοθετημένη ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, αλλά λειτουργεί επί της ουσίας ως Ανεξάρτητη Αρχή.

Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΔΔΗΕ)⁵³⁰. Αν και δεν πρόκειται για Ανεξάρτητες Αρχές, με τη στενή έννοια του όρου, τείνουν να λειτουργούν όλο και πιο αυτόνομα, στα πλαίσια της αποκαθετοποιημένης και ιδιωτικοποιημένης αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, οπότε και κρίνεται πρόσφορο να τυποποιηθούν σε μια διακριτή υποκατηγορία προκειμένου να είναι πιο ευχερής η ανάλυσή τους. Περαιτέρω, υπάρχει και η διακριτή κατηγορία των Ανεξάρτητων εκείνων Αρχών που ρυθμίζουν αγορές οι οποίες δεν προτίθενται να απελευθερωθούν, αλλά αποτελούν ιδιωτικά μονοπώλια ή ολιγοπώλια. Οι Αρχές αυτές υπάρχουν επί της ουσίας προκειμένου να προστατεύουν τον ιδιωτικοοικονομικό χαρακτήρα των αγορών αυτών αλλά και τους ίδιους τους ιδιώτες από τους επίδοξους ανταγωνιστές τους, συχνά επειδή αυτοί έχουν κάποια ειδική σχέση με το κράτος⁵³¹. Σε αυτή την υποκατηγορία ανήκει η Εθνική Επιτροπή Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ).

Τέλος, υπάρχει η κατηγορία εκείνων των φορέων που βρίσκονται στα όρια του είδους, με αποτέλεσμα να αμφισβητείται έντονα η κατηγοριοποίησή τους γενικά στις Ανεξάρτητες Αρχές. Τέτοιοι φορείς διαθέτουν συνήθως πολλά εγγενή χαρακτηριστικά του θεσμού αλλά δεν φέρουν τον τυπικό τίτλο στο νομοθετικό τους πλαίσιο ούτε διαθέτουν αρκετά διακριτικά γνωρίσματα που θα τους καθιστούσαν de facto Ανεξάρτητες Αρχές. Οι φορείς αυτής της κατηγορίας συνήθως επικαλούνται την “ανεξαρτησία” τους κατά περίπτωση, ειδικότερα ανάλογα με τους επιδιωκόμενους πολιτικούς στόχους. Σε άλλες περιπτώσεις, πρόκειται για φορείς της ίδιας της αγοράς που αυτορυθμίζεται ή και για αυτόνομες επιτροπές με ειδικό σκοπό. Δεδομένης της μικρής συνοχής που παρουσιάζει αυτή η κατηγορία, θα μπορούσε να περιλαμβάνει και πολλές άλλες περιπτώσεις που προσομοιάζουν ευρύτερα. Σε αυτή την κατηγορία θεωρώ ότι ανήκουν το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας (ΕΣΥΔΥ)⁵³², η Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων

⁵³⁰ Η θεσμική συγκρότηση και η οργανωτική δομή αυτών των θεσμών, τους καθιστά οριακά εντασσόμενους στην κατηγορία των Ανεξαρτήτων Αρχών. Παρόλα αυτά, κρίνεται σκόπιμο να ενταχθούν και να αποτελέσουν διακριτή υποκατηγορία λόγω των γενικότερων χαρακτηριστικών τους που προσιδιάζουν σε αυτά των Ανεξάρτητων Αρχών ρύθμισης της αγοράς.

⁵³¹ Στη συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται για πρώην κρατικό μονοπώλιο, που ιδιωτικοποιήθηκε με ειδικούς όρους και κατέστη ιδιωτικό μονοπώλιο.

⁵³² Πρόκειται για εποπτικό, επιστημονικό, συντονιστικό, γνωμοδοτικό και διαιτητικό όργανο του Υπουργείου Υγείας με ευρεία αυτονομία. Το ΕΣΥΔΥ επεξεργάζεται, εισηγείται και γνωμοδοτεί για θέματα Δημόσιας Υγείας. Ιδρύθηκε αρχικά από το Ν. 3173/03 ως συμβούλιο εποπτευόμενο από τον Υπουργό Υγείας, μετατράπηκε σε Ανεξάρτητη Αρχή με το Ν. 3370/05, αλλά στη συνέχεια και με το Ν.

(ΕΛΤΕ)⁵³³, ο Διεπιστημονικός Οργανισμός Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (ΔΟΑΤΑΠ)⁵³⁴, η Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων (ΕΑΣΠ)⁵³⁵, η Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων (ΕΔΑΑΠ)⁵³⁶, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)⁵³⁷, ο Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων (ΕΟΦ)⁵³⁸, αλλά κατά μία ευρύτερη έννοια και η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ)⁵³⁹ και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ)⁵⁴⁰. Επίσης, μπορούν να περιληφθούν στην ανωτέρω ευρεία κατηγορία και ο Μεσολαβητής Τραπεζικών και Επενδυτικών

3868/10 επανήλθε σε ισχύ ο 3172/03, οπότε πήρε τη σημερινή του μορφή, αλλά πλέον όχι ως Ανεξάρτητη Αρχή.

⁵³³ Ιδρύθηκε με το Ν.3148/03 ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με ευρεία ανεξαρτησία και αποτελεί την εθνική εποπτική αρχή του ελεγκτικολογιστικού επαγγέλματος.

⁵³⁴ Ιδρύθηκε με το Ν.3328/05 ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με ευρεία ανεξαρτησία και είναι αρμόδιος για την αναγνώριση των τίτλων σπουδών πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης της αλλοδαπής.

⁵³⁵ Ιδρύθηκε με το Ν.4233/14 και αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα. Αντικατέστησε την Αρχή Συντονισμού Πτήσεων, του Ν.3534/07 η οποία λειτουργούσε ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου. Σκοπός της Αρχής είναι η κατανομή του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slot) των αερολιμένων της Ελλάδας από τους αερομεταφορείς.

⁵³⁶ Ιδρύθηκε με το Ν.2912/01, ο οποίος προσαρμοσε την εσωτερική νομοθεσία με τον Κανονισμό 1994/56ΕΟΚ, ο οποίος απαιτεί τη θέσπιση οργανισμού για τη διερεύνηση των αεροπορικών ατυχημάτων «λειτουργικά ανεξάρτητου από τις εθνικές αεροπορικές αρχές τις υπεύθυνες για την πλοιμότητα, την πιστοποίηση, τη διεξαγωγή πτήσεων, τη συντήρηση, τη χορήγηση αδειών, τον έλεγχο εναέριας κυκλοφορίας ή την εκμετάλλευση αερολιμένων και γενικά από κάθε τρίτο του οποίου τα συμφέροντα θα μπορούσαν να έλθουν σε σύγκρουση με την αποστολή που ανατέθηκε στον εν λόγω οργανισμό ή όργανο».

⁵³⁷ Ιδρύθηκε με το Ν.4412/16 και έχει την αρμοδιότητα της επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής. Η Αρχή, αν και δεν αναφέρεται ως Ανεξάρτητη Αρχή, απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας.

⁵³⁸ Ιδρύθηκε με το Ν.1316/83 και είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου υπαγόμενο και εποπτευόμενο από το Υπουργείο Υγείας. Αν και δεν είναι Ανεξάρτητη Αρχή, με τη στενή έννοια του όρου, διαθέτει ισχυρή αυτονομία και αποτελεί τη Ρυθμιστική Αρχή της αγοράς φαρμάκου, και συναφών λοιπών υγειονομικών προϊόντων, στην Ελλάδα.

⁵³⁹ Η Τράπεζα της Ελλάδος αποτελεί, όπως και οι υπόλοιπες κεντρικές ευρωπαϊκές τράπεζες μέλη του Ευρωσυστήματος, οργανισμό με ευρεία αυτονομία. Ιδρύθηκε το 1927, βάσει ενός Παραρτήματος του Πρωτοκόλλου της Γενεύης, και λειτουργεί τυπικά ως ανώνυμη εταιρεία, της οποίας τη διοίκηση διορίζει το Κράτος. Ασκεί νομισματική πολιτική και διαφυλάττει τη σταθερότητα του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος, απολαμβάνοντας θεσμική, προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Μετά την είσοδο της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ, και την είσοδό της στο Ευρωσύστημα, η ανεξαρτησία της αυξήθηκε και οι δυνατότητες επηρεασμού της από την εθνική Κυβέρνηση μειώθηκαν περαιτέρω. Θετικά, ως προς τον χαρακτηρισμό της Τράπεζας της Ελλάδος ως Ανεξάρτητης Αρχής, έχει εκφραστεί, κατά τη διάρκεια της συζήτησης για τη Συνταγματική Αναθεώρηση στη Βουλή, και ο Γ. Αρσένης, πρώην Υπουργός Οικονομικών και πρώην Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος (βλ. Ομιλία Γ. Αρσένη, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 21 Μαρτίου 2001, σελ. 6194).

⁵⁴⁰ Η σύστασή του προβλέπεται από το άρθρο 100^Α του Συντάγματος και η οργάνωση και λειτουργία του από το Ν.3086/02. Αποτελεί ενιαία ανώτατη αρχή του Κράτους, η οποία λειτουργεί με συλλογικό σύστημα λειτουργίας όσον αφορά το γνωμοδοτικό έργο της. Απολαμβάνει ευρεία ανεξαρτησία και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών.

Υπηρεσιών (ΜΤΕΥ)⁵⁴¹ καθώς και το Συμβούλιο Ελέγχου Επικοινωνίας (ΣΕΕ)⁵⁴². Με αυτές τις Αρχές δεν θα ασχοληθούμε περαιτέρω, παρά μόνο εφόσον κρίνεται απαραίτητο κατά περίπτωση.

Στον Πίνακα 3⁵⁴³ αποτυπώνεται μια βασική κατάταξη των υπαρχόντων Ανεξαρτήτων Αρχών⁵⁴⁴ στις ανωτέρω κατηγορίες και υποκατηγορίες, σε σχέση με την εγγύτητά τους στα εκάστοτε χαρακτηριστικά των κατηγοριών. Ειδικότερα, στην πρώτη στήλη γίνεται μια πιο απόλυτη και τυπική ένταξη των Ανεξαρτήτων Αρχών σε κάθε κατηγορία, ενώ στη δεύτερη στήλη επιχειρείται μια πιο ποιοτική προσέγγιση, μέσω μιας λιγότερο αυστηρής συσχέτισής τους με τις κατηγορίες, διερευνώντας τα εκάστοτε ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Έτσι, στη δεύτερη στήλη, και σε κάθε κατηγορία, προστίθενται και άλλες Αρχές, οι οποίες έχουν μια μικρότερη συσχέτιση με την εν λόγω κατηγορία και θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται σε αυτή. Με αυτό τον τρόπο, αρκετές από αυτές εμφανίζονται σε περισσότερες από μια κατηγορίες. Τούτο κρίνεται σκόπιμο λόγω της πολλαπλότητας, της ανομοιογένειας και της ποικιλομορφίας του θεσμού, που οδηγεί σε Αρχές ετερογενείς και πολυειδείς. Ακολούθως, στο επόμενο κεφάλαιο, επιχειρείται μια συγκριτική κριτική ανάλυση των Αρχών, τουλάχιστον εκείνων που δεν αμφισβητείται η ιδιότητα και κατατάσσονται στις κατηγορίες.

⁵⁴¹ Πρόκειται για αστική με κερδοσκοπική εταιρεία, στην οποία μετέχουν η Ελληνική Ένωση Τραπεζών (ΕΕΤ), ο Σύνδεσμος Μελών Χρηματιστηρίων Αθηνών (ΣΜΕΧΑ) και η Ένωση Θεσμικών Επενδυτών (ΕΘΕ) και έχει ως σκοπό της την ανεξάρτητη εξέταση και φιλική διευθέτηση διαφορών που προκύπτουν κατά την παροχή τραπεζικών και επενδυτικών υπηρεσιών. Πρόκειται επί της ουσίας για φορέα αυτορρύθμισης της αγοράς τραπεζικών υπηρεσιών.

⁵⁴² Είναι ανεξάρτητη αστική εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που έχει ως σκοπό της την εφαρμογή κανόνων δεοντολογίας στην εμπορική επικοινωνία και ειδικότερα ελέγχει το βαθμό συμμόρφωσης των διαφημίσεων με τον Ελληνικό Κώδικα Διαφήμισης – Επικοινωνίας (ΕΚΔ-Ε).

⁵⁴³ Βλ. Παράρτημα

⁵⁴⁴ Βλ. Πίνακα 1 στο Παράρτημα

5.7.1. Ανεξάρτητες Αρχές προστασίας δικαιωμάτων

5.7.1.1. Αμιγής προστασία δικαιωμάτων

5.7.1.1.1. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) ιδρύθηκε με το Νόμο 2472/1997⁵⁴⁵, περί προστασίας του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στα πλαίσια της προσπάθειας διασφάλισης των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών των φυσικών προσώπων και ιδιαίτερα της ιδιωτικής ζωής τους, ένεκα της ανάπτυξης της τεχνολογίας και της συνακόλουθης επαύξησης των μέσων αποθήκευσης δεδομένων. Έκτοτε, το νομικό της καθεστώς έχει αλλάξει και το εύρος των αρμοδιοτήτων της έχει διευρυνθεί⁵⁴⁶, ιδιαίτερα σε ότι αφορά στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες⁵⁴⁷. Βασική αποστολή της Αρχής είναι η προστασία των δικαιωμάτων της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής του ατόμου, και ιδιαίτερα η προστασία του πολίτη από την παράνομη επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων⁵⁴⁸ και η συνδρομή προς αυτόν σε κάθε περίπτωση που διαπιστώνεται παραβίαση των σχετικών δικαιωμάτων σε κάθε επιχειρησιακό τομέα. Επιπλέον, στόχος της Αρχής είναι και η υποστήριξη και καθοδήγηση των υπευθύνων επεξεργασίας στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους απέναντι στο Νόμο, λαμβάνοντας υπόψη τις νέες ανάγκες υπηρεσιών της

⁵⁴⁵ Ο Νόμος αυτός υλοποιεί την υποχρέωση της χώρας να ενσωματώσει στην ελληνική έννομη τάξη την ευρωπαϊκή οδηγία 95/46/EK, σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

⁵⁴⁶ Αυτή τη στιγμή ο τρόπος λειτουργίας της Αρχής και οι αρμοδιότητές της εκτείνονται στους Νόμους 2472/1997, 3471/2006, 3783/2009 και 3917/2011, οι οποίοι σχετίζονται με τις ευρωπαϊκές Οδηγίες 1995/46/EK, 2002/58/EK, 2006/24/EK και 2009/136/EK.

⁵⁴⁷ Ειδικά για την προστασία δεδομένων στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η ΑΠΔΠΧ εφαρμόζει το Νόμο 3471/2006, που αντίστοιχα ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2002/58/EK.

⁵⁴⁸ Ως «προσωπικά δεδομένα» ορίζονται, σύμφωνα με τον Νόμο 2472/1997 και την Οδηγία 1995/46/EK, κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο πρόσωπό του κάθε ατόμου όπως: το όνομα και το επάγγελμά του ατόμου, η οικογενειακή του κατάσταση, η ηλικία του, ο τόπος κατοικίας, η φυλετική του προέλευση, τα πολιτικά του φρονήματα, η θρησκεία που πιστεύει και ασκεί, οι φιλοσοφικές του απόψεις, η συνδικαλιστική του δράση, η υγεία του, η ερωτική του ζωή και οι τυχόν ποινικές του διώξεις και καταδίκες.

ελληνικής κοινωνίας, καθώς και τη διείσδυση των σύγχρονων ψηφιακών επικοινωνιών και δικτύων.

Οι αρμοδιότητες της Αρχής είναι αρκετά διευρυμένες. Εκδίδει οδηγίες προς τον σκοπό ενιαίας εφαρμογής των ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου. Καλεί και επικουρεί τα επαγγελματικά σωματεία και τις λοιπές ενώσεις φυσικών προσώπων που διατηρούν αρχεία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις στους υπευθύνους επεξεργασίας αρχείων. Χορηγεί τις άδειες που προβλέπουν οι διατάξεις του νόμου. Καταγγέλλει τις παραβάσεις των διατάξεων του νόμου στις αρμόδιες δικαστικές αρχές. Επιβάλλει τις εκ του νόμου προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις. Αναθέτει σε μέλος ή μέλη της τη διενέργεια διοικητικών εξετάσεων. Ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας διοικητικούς ελέγχους. Γνωμοδοτεί για κάθε ρύθμιση που αφορά την επεξεργασία και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Εκδίδει κανονιστικές πράξεις για τη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων. Ανακοινώνει στη Βουλή παραβάσεις των ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου. Συντάσσει κάθε χρόνο έκθεση για την εκτέλεση της αποστολής της. Εξετάζει παράπονα σχετικά με την εφαρμογή του νόμου. Συνεργάζεται με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Συντάσσει μητρώα αρχείων, αδειών, διασυνδέσεων, προσώπων που άπτονται της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων πολιτών. Επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμο, προσωρινή ανάκληση άδειας, οριστική ανάκληση άδειας, καταστροφή αρχείου ή διακοπή επεξεργασίας) όπου κρίνεται αναγκαίο⁵⁴⁹.

Οι αρμοδιότητές της μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες: διοικητικές-ελεγκτικές, κανονιστικές-συμβουλευτικές και απολογισμού-δημοσιοποίησης-συνεργασιών. Σχετικά με τις διοικητικές-ελεγκτικές αρμοδιότητες, κάθε υπεύθυνος επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων υποχρεούται να γνωστοποιήσει στην Αρχή τη σύσταση και λειτουργία αρχείου ή την έναρξη της επεξεργασίας. Βάσει των γνωστοποιήσεων και στις περιπτώσεις που αυτό

⁵⁴⁹ Επίσημος δικτυακός τόπος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, www.dpa.gr.

απαιτείται από τον Νόμο, η Αρχή εκδίδει άδειες για τη συλλογή και την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, για τη διαβίβαση δεδομένων σε χώρες εκτός Ε.Ε. ή και για τη διασύνδεση δεδομένων. Οι άδειες χορηγούνται με συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις, με σκοπό πάντοτε την όσο το δυνατό αποτελεσματικότερη προστασία του δικαιώματος της ιδιωτικής ζωής των υποκειμένων ή τρίτων, και με ταυτόχρονη χορήγηση υποδείξεων και συστάσεων σχετικά με το απόρρητο και την ασφάλεια της επεξεργασίας. Για την άσκηση διοικητικών ελέγχων από την Αρχή, είτε κατόπιν καταγγελίας είτε αυτεπάγγελτα, εντεταλμένοι υπάλληλοι του Τμήματος των Ελεγκτών διενεργούν ελέγχους σε ιδιωτικά και δημόσια έγγραφα, υπό την αρμοδιότητα ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων, έχοντας ακώλυτη πρόσβαση σε οποιοδήποτε αρχείο. Μετά το πέρας του ελέγχου, συντάσσεται πόρισμα που προωθείται στην ολομέλεια της Αρχής, προκειμένου να επιβληθούν διοικητικές κυρώσεις και να αναφερθούν οι παραβάσεις στις δικαστικές αρχές, όπου χρειάζεται. Σε περίπτωση παραβίασης προσωπικών δεδομένων κατά τη διαδικασία της επεξεργασίας, ο θιγόμενος μπορεί να καταφύγει με αίτηση στην Αρχή, ώστε αυτή να ερευνήσει την υπόθεσή του και να λάβει τις αντίστοιχες αποφάσεις. Η Αρχή είναι επιπλέον υπεύθυνη για τις όποιες αρμοδιότητες εποπτείας προκύπτουν από οποιαδήποτε άλλη διεθνή συμφωνία έχει υπογράψει η χώρα, όπως Σένγκεν, Ευροροί κ.α. Σε ότι αφορά στις κανονιστικές-συμβουλευτικές αρμοδιότητες της αρχής, για την εξασφάλιση ενιαίας εφαρμογής των εν γένει ρυθμίσεων προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά την επεξεργασία, η αρχή εκδίδει Οδηγίες, ενώ εκδίδει και Κανονιστικές Πράξεις που στοχεύουν στη ρύθμιση ειδικών, τεχνικών και λεπτομερειακών θεμάτων. Έχει συν τοις άλλοις γνωμοδοτική αρμοδιότητα για ρυθμίσεις που σχετίζονται με οικεία της θέματα, ενώ μπορεί να προβεί σε συστάσεις ή υποδείξεις στους υπεύθυνους επεξεργασίας ή και να στηρίξει ενώσεις προσώπων που διατηρούν αρχεία, ως προς την κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας σχετικά με την προστασία προσωπικών δεδομένων.

Η κύρια αρμοδιότητα της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είναι η προστασία ενός ιδιαίτερα σημαντικού ατομικού δικαιώματος, αυτού που σχετίζεται με την ιδιωτικότητα. Αυτός είναι και ο λόγος που αυτή κατατάσσεται στην ομάδα εκείνη των Αρχών που προστατεύουν αμιγώς

δικαιώματα⁵⁵⁰. Αν και γενικά η Αρχή αυτή έχει καταφέρει να γίνει ευρέως γνωστή και να εδραιώσει μία θετική εικόνα στην κοινή γνώμη, λόγω διαφόρων αποφάσεών της που έλαβαν ευρεία δημοσιότητα, από την άλλη ενίοτε εγκαλείται για μη επαρκή προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Δεν είναι λίγες οι φορές που οι αποφάσεις της Αρχής αγνοούνται ή δεν εκτελούνται⁵⁵¹, ούτε απουσιάζει το φαινόμενο της

⁵⁵⁰ Αν και πρόκειται για ένα πραγματικά σημαντικό ατομικό δικαίωμα, η σπουδαιότητα που του αποδίδουν οι μοντέρνες δυτικές κοινωνίες και η ιδιαίτερη σπουδή για την προστασία του, άπτεται της γενικότερης πολιτικής στροφής προς την εξατομίκευση και της συνακόλουθης προώθησης των ατομικών δικαιωμάτων εις βάρος των πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι δυτικές κοινωνίες λειτουργούν όλο και περισσότερο στο όνομα των αστικών φιλελεύθερων ιδεωδών της ατομικής ελευθερίας και των προσωπικών δεδομένων, αποθεώνοντας το άτομο και απεμπολώντας τη συλλογική φύση των κοινωνιών. Τούτο γίνεται ιδιαιτέρως εμφανές στην εξομοίωση κράτους και ιδιωτών, ως προς τις υποχρεώσεις τους σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Η συγκεκριμένη Αρχή καλείται να διαδραματίσει το ρόλο του απρόσωπου προασπιστή των ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία ανάγονται σε ένα α-πολίτικο τεχνοκρατικό επίπεδο, μέσα σε μια κοινωνία που δεν θεωρεί υποχρέωσή της να τα προστατέψει με κοινωνικούς όρους. Η απόδοση της σχετικής ευθύνης σε έναν ανεξάρτητο οργανισμό ενός κάποιου “κύρους” και η πίστη ότι αυτό αρκεί για την προστασία τους, αφενός υποδηλώνει την απίσχναση της κοινωνικής συνοχής, αφού απομειώνεται η αξία των συλλογικοτήτων και της πολιτικής συμμετοχής, αφετέρου εντείνει ακόμα περισσότερο την αποπολιτικοποίηση, αφού απομονώνει τα δικαιώματα από τις όποιες κοινωνικές τους αναφορές. Γενικότερα το ελληνικό κράτος, μέσα από τη δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών προάσπισης των ατομικών δικαιωμάτων, κατευθύνει τη διαδικασία ολοκλήρωσης της κοινωνίας πολιτών καθώς και την ευρύτερη πορεία εκμοντερνισμού της ελληνικής κοινωνίας.

⁵⁵¹ Χαρακτηριστική η απόφαση που εξέδωσε η ΑΠΔΠΧ για τη χρήση καμερών στους δημόσιους χώρους από το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης (απόφαση 58/2005), η οποία προκάλεσε την αντίδραση του κράτους και την έντονη σύγκρουση με την Αρχή, η οποία οδήγησε σε παραίτηση τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τέσσερα μέλη του Συμβουλίου της Αρχής. Ειδικότερα, η Αρχή είχε εκδώσει την παραπάνω απόφαση, στην οποία επέτρεπε τη λειτουργία του κλειστού συστήματος λήψης και καταγραφής εικόνας των καμερών διαχείρισης κυκλοφορίας αποκλειστικά για το σκοπό της διαχείρισης της κυκλοφορίας και υπό τις προϋποθέσεις ότι αυτές θα παραμένουν κλειστές όταν υπάρχει διακοπή της κυκλοφορίας, ιδιαιτέρως κατά τη διάρκεια εκδηλώσεων, διαδηλώσεων κ.λπ. Είχε προηγηθεί πογκρόμ κυβερνητικών δηλώσεων και ανάλογης πίεσης προς την Αρχή, υπέρ της χρήσης των καμερών, με το επιχειρήμα ότι αυτές είχαν αγοραστεί ακριβά για χρήση κατά τους Ολυμπιακούς Αγώνες και θα ήταν παράλογο να μείνουν σε αχρηστία. Ο Υπουργός Δημοσίας Τάξης κ. Βουλγαράκης δεν συμφωνούσε με την απόφαση της Αρχής και αρχικά επεδίωξε να την ακυρώσει μέσω την τυπικής νομικής οδού, κάνοντας αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Όμως η αίτηση αυτή φαινόταν να οδηγείται σε αποτυχία, εφόσον η σχετική εισήγηση ήταν αρνητική και η ταυτόχρονη αίτηση αναστολής εκτέλεσης δεν είχε γίνει δεκτή. Έτσι, πριν βγει η απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας, το Υπουργείο αγνοώντας την αποκλειστική αρμοδιότητα της Αρχής επί του θέματος, στράφηκε παράτυπα και αναρμοδίως στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου κ. Σανιδά, ο οποίος εξέδωσε μία γνωμοδότηση (14/2007) που αντανάκλούσε τις επιλογές του Υπουργείου. Ο Εισαγγελέας, υπερβαίνοντας τις αρμοδιότητές του και δηλώνοντας ότι είναι ανώτερος της ΑΠΔΠΧ, προέτρεπε τις διωκτικές αρχές να χρησιμοποιούν τις κάμερες, καθότι έκρινε θεμιτή τη χρήση του συστήματος, υπό την εποπτεία εισαγγελικού λειτουργού, σε κάθε περίπτωση, για τη βεβαίωση τέλεσης αξιόποινων πράξεων. Στη συνέχεια ο Υπουργός αγνόησε παντελώς την απόφαση της Αρχής και ακολουθώντας τη γνωμοδότηση του Εισαγγελέα έδωσε εντολή για ευρύτατη χρήση του συστήματος, ακόμα και κατά τη διάρκεια διαδηλώσεων και κοινωνικών εκδηλώσεων. Αποκορύφωμα ήταν όταν χρησιμοποιήθηκαν οι κάμερες, παρόντων μάλιστα των ίδιων των ελεγκτών της ΑΠΔΠΧ, από τα αστυνομικά όργανα κατά τη διάρκεια της πορείας του Πολυτεχνείου, την 17/11/2007, με το αιτιολογικό ότι παρακολουθούν με εισαγγελική παραγγελία την κυκλοφορία και τους πεζούς. Όταν μάλιστα ερωτήθηκαν από τους ελεγκτές ποια κυκλοφορία παρακολουθούν, αφού η κυκλοφορία είχε ήδη διακοπεί, έδιναν την ίδια στερεότυπη απάντηση, υπό την σιωπηρή αποδοχή των παρόντων

υπαναχώρησης και της αλλαγής στάσης από την Αρχή, ως αποτέλεσμα πολιτικών ή άλλων πιέσεων⁵⁵². Περαιτέρω, πολλές αποφάσεις θεωρείται ότι εισβάλουν σε

εισαγγελέων. Ακολούθως, ο Πρόεδρος της Αρχής Δ. Γουργουράκης, ο Αντιπρόεδρος Χ. Παληοκώστας, τα τακτικά μέλη Β. Δωρή, Ν. Φραγκάκης και Α. Παπανεοφύτου και τα αναπληρωματικά μέλη κ. Πολίτης και κ. Γ. Πάντζιου, υπέβαλαν την παραίτησή τους ως ένδειξη διαμαρτυρίας. Τούτο, όπως και οι σχετικές παρεμβάσεις των αρμοδίων αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως του Ευρωπαϊκού Επόπτη για την Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (EDPS-CEPD), δεν πτόησε την Κυβέρνηση, η οποία ακολούθως εισήγαγε τροπολογία σε άσχετο νομοσχέδιο, χωρίς καν την προβλεπόμενη έκφραση γνώμης της ΑΠΔΠΧ και η οποία ψηφίστηκε και αποτέλεσε το αρ. 8 του Ν. 3625/07, όπου επί της ουσίας περιόριζε το πεδίο εφαρμογής του Ν.2472/97 (αρ. 3) και απέκλειε την εφαρμογή των διατάξεων του Νόμου στις περιπτώσεις που η επεξεργασία δεδομένων πραγματοποιείται από τις δικαστικές αρχές για διακρίβωση εγκλημάτων. Έτσι επι της ουσίας έλυσε οριστικά τη διαφωνία δια της νομοθέτησης (βλ. *Ετήσια Έκθεση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα έτους 2007*, σελ.15-17 καθώς και Καλλίρη Φ. (2007), “Παραίτηση Γουργουράκη για τη χρήση καμερών από την ΕΛ.ΑΣ”, *Η Καθημερινή*, 20 Νοεμβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/305144/article/epikairothta/politikh/paraitsh-gourgouyrakh-gia-th-xrhsh-twn-kamerwn-aro-elas>, προσπελάστηκε στις 25 Μαρτίου 2016). Η περίπτωση αυτή υποδεικνύει ότι όταν το κράτος θέλει να ξεπεράσει κάποιες αποφάσεις των Αρχών, οι οποίες δεν του είναι αρεστές, έχει πολλούς τρόπους να το κάνει, είτε μέσω της νομοθέτησης, είτε μέσω της κρατικής γραφειοκρατίας είτε μέσω των λειτουργιών της δικαστικής εξουσίας. Η δικαστική εξουσία δε, ίσως είναι εκείνη που πολύ πιο δύσκολα, ακόμα και από την εκτελεστική εξουσία, αποδέχεται να απομειωθούν οι εξουσίες της προς όφελος κάποιας νεοσύστατης Ανεξάρτητης Αρχής. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίζονται ουσιαστικά ανίσχυρες να επιβάλλουν τις αποφάσεις τους, η δε όποια ηθική τους υπόσταση ή αναγνώριση του “κύρους” τους από την κοινή γνώμη, καθόλου δεν συντελεί προς την αντίθετη κατεύθυνση. Περαιτέρω, είναι αξιοσημείωτη η επιχειρηματολογία του Υπουργού Δικαιοσύνης της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας κ. Χατζηγάκη, υπέρ της θέσης του για χρήση των καμερών, ο οποίος ανέφερε ότι “η κυβέρνηση δεν είναι σε καμιά περίπτωση εναντίον των πολιτικών συγκεντρώσεων και των κοινωνικών διεκδικήσεων, είναι όμως ενάντια στους εγκληματίες, τους έκνομους και σ' όλους εκείνους που κάτω από τον τίτλο «προσωπικά δεδομένα» επιχειρούν να καταργήσουν τα δικαιώματα του συνόλου, τα δικαιώματα της κοινωνίας”. Κατηγόρησε μάλιστα τους υποστηρικτές της αντίθετης άποψης ότι “ανακάλυψαν όψιμα τον νεοφιλελευθερισμό και τα ατομικά δικαιώματα· ξεχνούν όμως, πως το δημόσιο συμφέρον και το κοινωνικό δικαίωμα είναι τουλάχιστον εξίσου πολύτιμα με τα ατομικά” (βλ. Καλλίρη Φ., Καλλιαγκόπουλου Φ. (2007), “Αντιπαράθεση με φόντο την παραίτηση Γουργουράκη”, *Η Καθημερινή*, 21 Νοεμβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/305195/article/epikairothta/politikh/antiparadesh-me-fonto-thn-paraitsh-gourgouyrakh>, προσπελάστηκε στις 25 Μαρτίου 2016). Είναι πραγματικά ενδιαφέρον, αν όχι παράδοξο, να προτάσσονται τα όποια κοινωνικά δικαιώματα προκειμένου να περιοριστούν τα ατομικά, ιδιαιτέρως μάλιστα από κάποιον που καταφέρεται κατά του νεοφιλελευθερισμού, ο οποίος τα προωθεί.

⁵⁵² Η απάντηση που έδωσε η Αρχή το 2010 και με την οποία ενέκρινε τη χρήση καμερών από παραχωρησιούχους σταθμών διοδίων (βλ. *Ετήσια Έκθεση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα έτους 2010*, σελ.53 και *Ετήσια Έκθεση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα έτους 2014*, σελ.103-104), προκειμένου να πιστοποιείται η μη πληρωμή του τιμήματος των διοδίων, είναι μία τέτοια περίπτωση υπαναχώρησης, η οποία έρχεται σε αντίθεση τόσο με προηγούμενη απόφασή της (απόφαση 58/2005, βλ. παραπάνω υποσ. 509 και 551), όσο και με μεταγενέστερη γνωμοδότησή της σχετικά με τη χρήση καμερών γενικά (γνωμοδότηση 1/2009). Είναι χαρακτηριστικό επίσης ότι το σχετικό ερώτημα ετέθη από το Υπουργείο μετά την διεύρυνση του κινήματος “Δεν πληρώνω” και την ανάλογη απώλεια εσόδων από τις ιδιωτικές εταιρείες είσπραξης των διοδίων, καθώς επίσης και το γεγονός ότι η απάντηση δόθηκε απευθείας από τον Πρόεδρο, χωρίς να εισαχθεί καν προς συζήτηση στο Συμβούλιο. Στις προηγούμενες αναφορές της Αρχής στο θέμα των καμερών αναφερόταν ότι η λειτουργία των καμερών προϋποθέτει τη θέσπιση ειδικής νομοθεσίας με την οποία θα προβλέπονται συγκεκριμένες διατάξεις για τη συλλογή, την αποθήκευση, τη χρήση και τη διαβίβαση των δεδομένων, και ότι δεν αρκεί η συμβατική υποχρέωση του δημοσίου έναντι των εταιρειών ούτε μία γενική διάταξη, χωρίς την πρόβλεψη σαφών όρων

τομείς που δεν είναι της αμέσου αρμοδιότητας της Αρχής⁵⁵³ ή προκύπτουν κατόπιν συνεννόησης με την πολιτική εξουσία⁵⁵⁴, η οποία χρησιμοποιεί τις Αρχές ως πολιτικό άλλοθι, ή και είναι υπερβολικά τυπολατρικές⁵⁵⁵. Γενικότερα υπάρχει μία

συλλογής εικόνων και δικαιωμάτων για τους πολίτες (γνωμοδότηση 1/2009). Επίσης η Αρχή είχε διατυπώσει τη βασική θέση ότι η λήψη και επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με κλειστό κύκλωμα τηλεόρασης, που λειτουργεί μονίμως, συνεχώς ή κατά τακτά χρονικά διαστήματα, δεν επιτρέπεται, διότι προσβάλλει την προσωπικότητα και την ιδιωτική ζωή του ατόμου, και το όποιο τέτοιο σύστημα μπορεί μόνο να εξετασθεί με βάση την αρχή της αναλογικότητας σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς του. Απουσία οποιασδήποτε ειδικής, συγκεκριμένης και σημαντικής απειλής για τη δημόσια ασφάλεια και την έννομη τάξη, ο σκοπός της λήψης και επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δεν είναι νόμιμος, γιατί με τον τρόπο αυτό επέρχεται σοβαρή και καθολική προσβολή των δικαιωμάτων των πολιτών, χωρίς να επιτυγχάνεται ανάλογη αναβάθμιση του δικαιώματος των πολιτών στην ασφάλεια ή τη νομιμότητα (αποφάσεις 1122/2000, 115/2001, 58/2005).

⁵⁵³ Μία χαρακτηριστική περίπτωση είναι η απόφαση της Αρχής για μη υποχρεωτική παρακολούθηση του μαθήματος των θρησκευτικών στα σχολεία, με απλή δήλωση των γονέων του μαθητή, χωρίς περαιτέρω διευκρινήσεις (απόφαση 77Α/2002). Αν και γενικά θεωρήθηκε ότι η απόφαση αυτή είναι στη σωστή κατεύθυνση, εν τούτοις υποστηρίχθηκε από κάποιους ότι δεν μπορεί μια Ανεξάρτητη Αρχή να κάνει εκπαιδευτική πολιτική.

⁵⁵⁴ Μία τέτοια απόφαση θεωρείται ότι είναι η γνωστή απόφαση για την απαγόρευση της αναγραφής του θρησκευόμενου στις ταυτότητες (απόφαση 510/17/2000), που ακολουθήθηκε από την απόφαση 1446/2000 για τα πιστοποιητικά Δήμων και την απόφαση 134/2001 για τις Ληξιαρχικές Πράξεις, η οποία προκάλεσε πολλές αντιδράσεις, κυρίως από την πλευρά της Ορθόδοξης Εκκλησίας και έντονη κοινωνική αναταραχή, αλλά τελικώς οριστικοποιήθηκε με τις αποφάσεις ΣτΕ 2279/01, 2280/01, 2281/01 και 2282/01. Υποστηρίζεται ευρέως ότι επρόκειτο περί προσχεδιασμένης κίνησης από πλευράς της Κυβέρνησης Σημίτη, που διατηρούσε πολύ καλές σχέσεις με τη διοίκηση της Αρχής, η οποία, αμέσως μετά τις εκλογές, απέφυγε να φέρει προς ψήφιση στη Βουλή Νόμο που θα ανέτρεπε τον υπάρχοντα (Ν.1898/91), περί υποχρεωτικής αναγραφής του θρησκευόμενου, προκειμένου να μην υποστεί την αναμενόμενη πίεση προς τους βουλευτές του από τη μεριά της εκκλησίας και ενδεχόμενη αποτυχία του εγχειρήματος, πράγμα που είχε ξανασυμβεί το 1993 κατά την περίοδο της Κυβέρνησης Μητσοτάκη, και αντ' αυτού προκάλεσε απόφαση της Αρχής (δια του Ν.2472/97). Εξάλλου η επιρροή της Ορθόδοξης Εκκλησίας σε βουλευτές όλων των κομμάτων και η ισχύς της στο λαό είναι γνωστή και φάνηκε τόσο με την ικανότητά της να συγκεντρώσει 3 εκατομμύρια υπογραφές στο αίτημά της για διεξαγωγή δημοψηφίσματος όσο και στις "λαοσυνάξεις" που διοργάνωσε, ενίοτε και με την παρουσία του λάβαρου της Ελληνικής Επανάστασης, όπου και ακούστηκε από του στόματος του Αρχιεπισκόπου (Θεσσαλονίκη, 14 Ιουνίου 2000) ότι "την Εκκλησία, όποιο χέρι θέλησε να την αγγίξει, αυτό ξεράθηκε". Με αυτό τον τρόπο, η μη αναγραφή του θρησκευόμενου φαινόταν να μην είναι μια πολιτική απόφαση αλλά ένα διοικητικό διάταγμα, από έναν "ανεξάρτητο" φορέα, και η όποια υποστήριξη της θέσης αυτής από την Κυβέρνηση αποτελούσε απλά στήριξη των κρατικών φορέων και της νομιμότητας. Η δε προστασία των ατομικών δικαιωμάτων από το κράτος απώλεσε τον πολιτικό του χαρακτήρα και υπήχθη σε ένα υποδεέστερο διοικητικό επίπεδο. Είναι συχνό το φαινόμενο αποφάσεις που είναι δύσκολο να ληφθούν λόγω πολιτικού κόστους να μετατίθενται στις Ανεξάρτητες Αρχές έτσι ώστε να ενδυθούν έναν μη πολιτικό και αναπότρεπτο χαρακτήρα.

⁵⁵⁵ Είναι χαρακτηριστικές οι αποφάσεις 75/2002 και 35/2006 που ορίζουν με εντυπωσιακή λεπτομέρεια το που επιτρέπεται και που δεν επιτρέπεται να αναρτώνται τα κοινόχρηστα μίας πολυκατοικίας. Αφού ορίζεται ότι τα στοιχεία που αναγράφονται στις λίστες κοινοχρήστων μίας πολυκατοικίας αποτελούν προσωπικά δεδομένα, αναφέρεται ότι «Η ανάρτηση των ανακοινώσεων περί οφειλής κοινοχρήστων δαπανών στον πίνακα ανακοινώσεων, στις κολώνες της εισόδου της πολυκατοικίας και στο ασανσέρ, καθιστά, εντούτοις, δυνατή τη γνώση των δεδομένων των συνιδιοκτητών από τρίτους (επισκέπτες), καθώς γίνεται σε χώρους οι οποίοι είναι προσβάσιμοι στους τελευταίους. Με σκοπό να αποφευχθεί η ανακοίνωση και η μετάδοση σε τρίτους των προσωπικών δεδομένων των συνιδιοκτητών, που περιλαμβάνονται στις εν λόγω ανακοινώσεις, είναι σκόπιμο αυτές να αναρτώνται σε μη προσβάσιμο σε τρίτους πλην των ενδιαφερομένων

αμφισβήτηση τόσο για την ουσιαστική σημασία κάποιων αποφάσεων όσο και για τη σκοπιμότητα και τη δυνατότητα εφαρμογής τους. Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, στις δυτικές φιλελεύθερες δημοκρατίες, είναι ένα δύσκολο εγχείρημα γιατί δεν πρέπει να επηρεάζεται από την κοινωνικές εντάσεις και πρόσκαιρες πλειοψηφίες⁵⁵⁶. Δεδομένου ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα, ως πανανθρώπινες αξίες, πρέπει να προστατεύονται, ενίοτε και ενάντια στην κοινωνική πλειοψηφία, προκύπτει πρόβλημα όταν, μία Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία είναι επιφορτισμένη με αρμοδιότητες προστασίας κάποιου δικαιώματος, ξεφεύγει από τον ουδέτερο τεχνοκρατικό της ρόλο και καθίσταται πατερναλιστικός φορέας ηθικής επιβολής⁵⁵⁷.

5.7.1.1.2. Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών

συνιδιοκτητών χώρο της πολυκατοικίας. Στην περίπτωση που κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατό η ανάρτηση θα πρέπει να πραγματοποιείται σε χώρο, όπου η πρόσβαση τρίτων-επισκεπτών είναι δυσχερής, όπως για παράδειγμα στον τοίχο της σκάλας του πρώτου προς το δεύτερο όροφο ή στον τοίχο της σκάλας μεταξύ ισογείου και υπογείου» (Απόφαση 75/2002). Πέρα από την προφανή υπερβολή στη λεπτομέρεια, εγείρεται το ερώτημα κατά πόσο ο συγκεκριμένος χώρος που περιγράφεται αναλυτικά ως κατάλληλος, δεν είναι προσβάσιμος σε επισκέπτες. Είναι πάντως ίδιον της εποχής μας να δίνεται υπερβολική έμφαση σε ζητήματα απτόμενα της ιδιωτικότητας και της ατομικής αυτοδιάθεσης και να αγνοούνται ευρύτερα οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα.

⁵⁵⁶ Μία περίπτωση κατά την οποία η Αρχή δεν παρασύρθηκε από την όποια κοινωνική πίεση, προκειμένου να αλλάξει τη στάση της σχετικά με την προστασία ανθρώπινου δικαιώματος, ήταν η περίπτωση της απόφασης για την μη αναγραφή του θρησκευόμενου στις ταυτότητες (βλ. παραπάνω υποσ. 554). Αν και η σθεναρή της στάση ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση, δεν μπορεί να διαφύγει της προσοχής ότι η στάση αυτή τηρήθηκε ενώ ταυτόχρονα αυτή υποστηριζόταν από το κράτος, ενώ σε άλλες περιπτώσεις, που το κράτος στάθηκε ενάντια, η Αρχή υπαναχώρησε και έφερε τις θέσεις της πιο κοντά σε αυτές του κράτους (βλ. υποσ. 551 και 552). Διαπιστώνεται δηλαδή ότι το κύριο κριτήριο, σε κάθε περίπτωση, για τη σιβαρότητα και τη μακροήμερευση των Αποφάσεων των Αρχών, είναι η στάση του κράτους έναντι αυτών.

⁵⁵⁷ Μια Απόφαση της Αρχής που επικρίθηκε, από υποστηρικτές του φιλελευθερισμού, ως πατερναλιστική, καθότι επεδίωξε να καθορίσει την έννοια του ηθικού και του ανήθικου, ήταν η 92/2001, η οποία επιλαμβάνομενη του ζητήματος της πρώτης τηλεοπτικής εκπομπής “Big Brother”, έκρινε ότι η συγκατάθεση των παικτών, προκειμένου να δημοσιοποιούνται προσωπικές στιγμές τους κατά την παραμονή τους στο στούντιο της εκπομπής, είναι άκυρη, καθότι «η αναλαμβανόμενη υποχρέωση τείνει στον εξευτελισμό της αξίας του ανθρώπου κατά παράβαση και της επιταγής του αρ. 2 παρ. 1 του Συντάγματος. Πράγματι, αριθμός πολιτών με αποκλειστικό σκοπό τη μικρή πιθανότητα κέρδους και την επιτυχία «δημοσιότητας», εμφανίζεται να απαλλοτριώνει την προσωπική του ζωή και να γίνεται έρμαιο της τηλεθέασης”. Πέρα από τις όποιες ενστάσεις για την ίδια την εκπομπή, και παρά το γεγονός ότι η απόφαση αυτή τελικά ανατράπηκε και η εκπομπή προβλήθηκε, προκύπτει το ζήτημα της δυνατότητας ή μη ενός κρατικού φορέα, και δη “ανεξάρτητου”, να καθορίζει την έννοια του ηθικού και με βάση αυτή να διαμορφώνει έννομες συνέπειες.

Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) συστάθηκε το 2003 με το Νόμο 3115/2003, και είναι η μοναδική από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές η οποία κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του 2001 δεν υπήρχε, αλλά συστάθηκε μετά, κατ' εφαρμογή του αναθεωρηθέντος άρθρου 19 του Συντάγματος, στο οποίο προβλέπεται ο απόλυτα απαραβίαστος χαρακτήρας του απορρήτου και η αποκλειστική αρμοδιότητα της δικαστικής αρχής να το άρει και μόνο υπό προϋποθέσεις. Βασικός σκοπός της Αρχής είναι η προστασία του απορρήτου των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, συμπεριλαμβανομένου και του ελέγχου της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου. Υπό αυτή την έννοια, είναι από τις Αρχές εκείνες που προστατεύουν αμιγώς δικαιώματα, αν και με κάποιο τρόπο επεμβαίνουν και στη ρύθμιση της σχετικής αγοράς τηλεπικοινωνιών. Δεδομένης της ραγδαίας ανάπτυξης της τεχνολογίας, κύριο πεδίο ευθύνης της Αρχής, έχει καταστεί, πέραν της επιστολικής επικοινωνίας, η επικοινωνία που συντελείται μέσω ηλεκτρονικών μέσων, δηλαδή οι τηλεπικοινωνίες κάθε μορφής. Έτσι, προκειμένου να προστατεύσει το ατομικό δικαίωμα του απορρήτου των επικοινωνιών πρέπει να διαθέτει έναν ισχυρό τεχνοκρατικό χαρακτήρα.

Η ΑΔΑΕ, προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολή της, έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: Διενεργεί, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν καταγγελίας, τακτικούς και εκτάκτους ελέγχους σε εγκαταστάσεις, τεχνικό εξοπλισμό, αρχεία, τράπεζες δεδομένων και έγγραφα της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών και άλλων δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών και επιχειρήσεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Καλεί σε ακρόαση, από τις υπηρεσίες που ελέγχει, κάθε πρόσωπο που κρίνει ότι μπορεί να συμβάλει στην εκπλήρωση της αποστολής της. Προβαίνει στην κατάσχεση μέσω παραβίασης του απορρήτου και ορίζεται μεσεγγυούχος αυτών μέχρι να αποφανθούν τα δικαστήρια. Προβαίνει σε καταστροφή πληροφοριών ή στοιχείων ή δεδομένων που αποκτήθηκαν με παράνομη παραβίαση του απορρήτου των επικοινωνιών. Εξετάζει καταγγελίες πολιτών, επιχειρήσεων ή φορέων που αφορούν το απόρρητο των επικοινωνιών. Τηρεί αρχείο απόρρητης αλληλογραφίας. Συνεργάζεται με άλλες Αρχές της χώρας ή άλλων χωρών για θέματα της αρμοδιότητάς της. Συντάσσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων. Γνωμοδοτεί και

απευθύνει συστάσεις και υποδείξεις για την διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών. Πιστοποιεί τα εκάστοτε μέτρα ασφαλείας που παίρνουν οι διάφοροι πάροχοι για τα δίκτυά τους και για τις πληροφορίες που παίρνουν μέσα από αυτά, εάν αυτά ακολουθούν τους κανονισμούς που εκδίδονται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Πιστοποιεί τον εξοπλισμό και το λογισμικό που παράγονται στον ελλαδικό χώρο και αφορούν την ασφάλεια δικτύων και πληροφοριών. Εκδίδει κανονιστικές πράξεις δια των οποίων ρυθμίζεται κάθε διαδικασία και λεπτομέρεια σε σχέση με τις αρμοδιότητές της. Στα πλαίσια αυτά, η ΑΔΑΕ υποχρεώνει τους παρόχους τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών να εφαρμόζουν πολιτικές ασφαλείας για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών⁵⁵⁸.

Αυτή η κανονιστική δυνατότητα είναι που προσδίδει στην ΑΔΑΕ και σχετικά ρυθμιστικά χαρακτηριστικά, που θα μπορούσαν ίσως να την κατατάξουν και σε άλλη ομάδα Αρχών αν αυτά ήταν καθοριστικότερα. Πιο συγκεκριμένα, οι Κανονισμοί που εκδίδει η Αρχή επιφέρουν οικονομικά αποτελέσματα εφόσον απαιτούν από τις εταιρείες παρόχους την ανάπτυξη τεχνικών και ανθρωπίνων μέσων για την προστασία του απορρήτου. Συχνά οι απαιτήσεις των κανονισμών για τεχνικά μέσα είναι ιδιαίτερα μεγάλης οικονομικής εμβέλειας, τόσο που να αποτελούν μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού κάποιων εταιρειών, ιδιαίτερα όταν αυτές είναι μικρές. Έτσι, αν δεν τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, είναι δυνατό, οι απαιτήσεις των κανονισμών, να επιφέρουν σημαντικές ανακατατάξεις στην

⁵⁵⁸ Προκειμένου οι πάροχοι τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών να υποχρεωθούν να διατηρούν και να εφαρμόζουν Πολιτική Ασφαλείας, η οποία να έχει συγκεκριμένες τεχνικές προδιαγραφές, έτσι ώστε να διασφαλίζεται το απόρρητο των επικοινωνιών, η ΑΔΑΕ έχει εκδώσει σειρά κανονιστικών πράξεων ως εξής: Απόφαση 629α/2004 («Κανονισμός για τη Διασφάλιση Απορρήτου κατά την Παροχή Κινητών Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών»), Απόφαση 630α/2004 («Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου κατά την Παροχή Σταθερών Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών»), Απόφαση 631α/2004 («Κανονισμός για τη Διασφάλιση Απορρήτου κατά την Παροχή Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών μέσω Ασυρμάτων Δικτύων»), Απόφαση 632α/2005 («Κανονισμός για την Διασφάλιση του Απορρήτου στις Διαδικτυακές Επικοινωνίες και τις συναφείς Υπηρεσίες και Εφαρμογές»), Απόφαση 633α/2005 («Κανονισμός για την Διασφάλιση του Απορρήτου Διαδικτυακών Υποδομών»), Απόφαση 634α/2005 («Κανονισμός για την Διασφάλιση του Απορρήτου Εφαρμογών και Χρήστη Διαδικτύου») και Απόφαση 165/2011 («Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου των Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών»), που αφορά όλες τις παραπάνω περιπτώσεις και αντικαθιστά όλες τις παραπάνω αποφάσεις. Τούτο γίνεται μεταξύ άλλων γιατί η εξέλιξη της τεχνολογίας, και η σύγκλιση των τομέων της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, κάνει πλέον δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ των ειδών επικοινωνίας και κρίνεται προσφορότερο αυτά να μη διαχωρίζονται αλλά να αντιμετωπίζονται με κοινό τρόπο. Περαιτέρω, η ΑΔΑΕ έχει εκδώσει και την Απόφαση 1001/2005 («Κανονισμός για τη Διασφάλιση του Απορρήτου των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών») που επιβάλλει ανάλογες υποχρεώσεις και στους παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών.

αγορά, αφού κάποιες εταιρείες επιβαρύνονται δυσβάστακτα οικονομικά έναντι άλλων που έχουν, λόγω όγκου, τη δυνατότητα να επωμιστούν το όποιο κόστος. Έτσι, μπορεί να δυσχεραίνεται η θέση κάποιων μικρών εταιρειών εντός της αγοράς και του ανταγωνισμού, ή ακόμα και αυτές να εξωθούνται σε αποχώρηση από την αγορά, προς όφελος των μεγαλύτερων, ως αποτέλεσμα της κανονιστικής δράσης της ΑΔΑΕ. Περαιτέρω, η ΑΔΑΕ, έχοντας τη δυνατότητα ακόμα και της αφαίρεσης της αδειάς κάποιου παρόχου, όταν διαπιστώνει παραβάσεις, έχει εν δυνάμει τη δυνατότητα να παρέμβει ρυθμιστικά στην αγορά καθορίζοντας τους παίκτες της.

Οι έλεγχοι που διενεργεί η Α.Δ.Α.Ε., διενεργούνται από τα μέλη και το προσωπικό της και σκοπός τους είναι να διαπιστωθεί η σωστή εφαρμογή των πολιτικών ασφάλειας που επιβάλλεται να εφαρμόζουν οι πάροχοι ή η διαπίστωση παραβίασης του απόρρητου της επικοινωνίας. Για την αποτελεσματική διεκπεραίωση της αποστολής της, μπορεί να λαμβάνει πληροφορίες σχετικές με το έργο της από τις προαναφερθείσες υπηρεσίες, οργανισμούς και επιχειρήσεις, καθώς και από τους εποπτεύοντες υπουργούς. Μπορεί κατά την κρίση της να καλεί σε ακρόαση τις παραπάνω υπηρεσίες, τους οργανισμούς, τα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις και κάθε άλλο πρόσωπο, προκειμένου να συμβάλει στην εκπλήρωση της αποστολής της. Όπως κι άλλες Ανεξάρτητες Αρχές, συνεργάζεται με άλλες αρχές της χώρας, με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών, καθώς και με ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, για θέματα της αρμοδιότητάς της. Εξετάζει επίσης καταγγελίες σχετικά με την προστασία του απορρήτου κατόπιν αίτησης, είτε όταν αυτό θίγεται κατά την επικοινωνία είτε όταν αυτό θίγεται από τον τρόπο και τη διαδικασία άρσης του απορρήτου⁵⁵⁹.

Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, καθότι είναι μία σχετικά νεοσύστατη Αρχή, αντιμετωπίζει διάφορα προβλήματα τα οποία πηγάζουν σε μεγάλο βαθμό από τη μη ολοκληρωμένη ένταξή της στο νομικό και πολιτικό σύστημα της χώρας. Υπάρχουν πολλές διαφωνίες σχετικά με το εύρος των αρμοδιοτήτων της καθώς επίσης και πολλές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων στα

⁵⁵⁹ Επίσημος δικτυακός τόπος της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, www.adae.gr.

κείμενα των Νόμων⁵⁶⁰. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αρμοδιότητα της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών δεν είναι ανατεθειμένη αυτοτελώς σε μία Ανεξάρτητη Αρχή, αλλά συνήθως συνδέεται είτε με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, που στην Ελλάδα είναι ανατεθειμένη αυτοτελώς στην ΑΠΔΠΧ, είτε με τον έλεγχο της αγοράς των τηλεπικοινωνιών, που στην Ελλάδα είναι ανατεθειμένη στην ΕΕΤΤ. Λαμβάνοντας υπόψη και το ότι η προστασία τέτοιων τομέων, όπως οι τηλεπικοινωνίες και τα προσωπικά δεδομένα, συνήθως συγκεκριμοποιείται με ευρωπαϊκές Οδηγίες, οι οποίες είναι κοινές για όλα τα κράτη-μέλη, παρουσιάζεται το πρόβλημα να μην είναι ποτέ σαφής ο διαχωρισμός αρμοδιοτήτων, ούτε στις Οδηγίες ούτε στην ελληνική έννομη τάξη. Περαιτέρω παρατηρείται το πρόβλημα, το νομικό πλαίσιο να μην είναι επαρκές για την εύρυθμη λειτουργία της Αρχής ή και να είναι έλλειπες ως προς την προστασία του απορρήτου⁵⁶¹. Τα θέματα αυτά έχουν πολλαπλώς διαπιστωθεί και δημοσιοποιηθεί από την ίδια την Αρχή⁵⁶² και έχουν γίνει προσπάθειες υπερκερασμού τους⁵⁶³, οι οποίες όμως δεν τελεσφόρησαν. Έτσι,

⁵⁶⁰ Μόνιμη διαφωνία σχετικά με το εύρος των αρμοδιοτήτων αμοιτέρων των ΑΔΑΕ και ΑΠΔΠΧ υπάρχει χρονικά από συστάσεως ΑΔΑΕ, όσον αφορά την ασφάλεια των επικοινωνιών και των προσωπικών δεδομένων, θέμα που ανάγεται στον ορισμό της επικοινωνίας και των προσωπικών δεδομένων. Για παράδειγμα δεν γίνεται σαφές αν η προστασία των στοιχείων της επικοινωνίας (στοιχεία καλούντος και καλούμενου, δεδομένα θέσης και κίνησης κ.α.) εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΑΔΑΕ, λόγω προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών, ή της ΑΠΔΠΧ, ως προστασία προσωπικών δεδομένων. Τούτο περιπλέκεται ακόμα περισσότερο, δεδομένης της αρμοδιότητας της ΑΠΔΠΧ να προστατεύει στοιχεία που τηρούνται σε αρχεία, όπως συμβαίνει με τις εταιρείες τηλεπικοινωνιών, και την ασάφεια ως προς το που τελειώνει η έννοια της επικοινωνίας και που αρχίζει η έννοια της καταγραφής στοιχείων και της διατήρησης αρχείων. Είναι πραγματικά οξύμωρο το σχήμα, κάποια δεδομένα/στοιχεία, όπως ο αριθμός κλήσης καλούντος και καλούμενου, να χαρακτηρίζονται εξωτερικά στοιχεία της επικοινωνίας, όταν συντελείται η επικοινωνία, με αποτέλεσμα αυτά να προστατεύονται με τις διατάξεις περί του απορρήτου, και τα ίδια στοιχεία να χαρακτηρίζονται αποθηκευμένα σε αρχείο στοιχεία, όταν η επικοινωνία λαμβάνει τέλος, με αποτέλεσμα αυτά να προστατεύονται με τις διατάξεις περί προσωπικών δεδομένων.

⁵⁶¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι δεν έχει νομικά διασαφηνιστεί το ποιος έχει την αρμοδιότητα επί του σημαντικού θέματος της ασφάλειας δικτύων και πληροφοριών, το οποίο όντας γενικότερο από το απόρρητο των επικοινωνιών ή τα προσωπικά δεδομένα, δύναται να θεωρηθεί αντικείμενο αρμοδιότητας κατά το δοκούν. Επιπλέον, υπάρχει νομικό κενό ως προς την προστασία του απορρήτου των επικοινωνιών σε ιδιωτικές εγκαταστάσεις, όπως εσωτερικά τηλεπικοινωνιακά δίκτυα εταιρειών. Δεδομένου ότι η Αρχή είναι επιφορτισμένη με την αρμοδιότητα ελέγχου μόνο των παρόχων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, παρουσιάζεται το φαινόμενο, όταν κάποιος θεωρεί ότι παραβιάζεται το απόρρητο των επικοινωνιών του στο εσωτερικό τηλεπικοινωνιακό δίκτυο μίας εταιρείας ή και μίας πολυκατοικίας, να μην μπορεί να αποταθεί στην ΑΔΑΕ, λόγω του ότι το συγκεκριμένο δίκτυο δεν θεωρείται δημόσιο αλλά ιδιωτικό.

⁵⁶² Έχουν πολλαπλώς αναφερθεί δημοσίως οι πολλές προτάσεις που η Αρχή έχει καταθέσει για διασαφήνιση του θεσμικού πλαισίου και βελτίωση του εύρους των αρμοδιοτήτων της. Ενδεικτικά βλ. Λαμπρινόπουλος Α. (2008), ό.π.

⁵⁶³ Μία τέτοια προσπάθεια ξεπεράσματος των όποιων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων υπάρχουν μεταξύ των Ανεξαρτήτων Αρχών ήταν και η Επιτροπή που συστάθηκε κατ' εντολή του Υπουργού

η απουσία νομοθετικών πρωτοβουλιών ή αποσαφήνισης των υπαρχουσών νομικών εμπλοκών, λειτουργεί πολιτικά, στην κατεύθυνση της έμμεσης απαξίωσης και αποδυνάμωσης της Αρχής.

Η απαξίωση της ΑΔΑΕ, τόσο από τον κρατικό μηχανισμό όσο και από την εκτελεστική εξουσία, έγινε ιδιαίτερα εμφανής όταν δημοσιοποιήθηκε το “σκάνδαλο των υποκλοπών”⁵⁶⁴. Ενώ είχε γίνει γνωστό, στα ανώτατα κλιμάκια της Κυβέρνησης, ότι παρακολουθούντο τα τηλέφωνα πολλών ανώτατων κρατικών λειτουργιών, μεταξύ των οποίων και αυτό του τότε Πρωθυπουργού, στην προσπάθεια διερεύνησης της υπόθεσης, αγνοήθηκε παντελώς η ΑΔΑΕ, αν και καθ’ ύλην αρμόδια, και η υπόθεση ανατέθηκε στα αδιαφανή όργανα των μυστικών υπηρεσιών, εγείροντας έτσι και βάσιμες υπόνοιες σχετικά με την σκοπιμότητα της ανάθεσης⁵⁶⁵. Μετά από ένα και πλέον χρόνο που η υπόθεση έγινε ευρέως γνωστή,

Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Χ. Καστανίδη, υπό τον τότε Πρόεδρο της ΑΠΔΠΧ κ. Χ. Γεραρή, προκειμένου να αναζητηθούν ενδεχόμενα καλύτερης λειτουργίας των Αρχών, μη αποκλεισμένου του ενδεχομένου της συγχώνευσης κάποιων Αρχών μεταξύ τους. Στα πλαίσια της Επιτροπής αυτής υπήρξαν προτάσεις για συγχώνευση των ΑΔΑΕ και ΕΕΤΤ η και συγχώνευση των ΑΔΑΕ-ΕΕΤΤ-ΑΠΔΠΧ, αλλά η επικρατέστερη πρόταση που είχε προκύψει ήταν η συγχώνευση της ΑΔΑΕ με την ΑΠΔΠΧ, λόγω του πολύ κοντινού αντικειμένου τους καθώς και της επικάλυψης αρμοδιοτήτων. Προς αυτή την κατεύθυνση είχαν αναπτυχθεί δύο προβληματισμοί, εν σχέσει με το αν υπάρχει η δυνατότητα να συγχωνευτούν δύο συνταγματικά προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές. Η μία άποψη υποστήριζε ότι κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατό, παρά μόνο με συνταγματική αναθεώρηση, καθότι υπάρχει διαφορετική πρόβλεψη σε δύο διαφορετικά άρθρα του Συντάγματος (αρ. 9 και 19) για ύπαρξη Ανεξαρτήτων Αρχών που θα επιλαμβάνονται δύο διαφορετικών δικαιωμάτων. Η άλλη άποψη υποστήριζε ότι, εφόσον δεν υπάρχει ονομαστική πρόβλεψη κάποιας συγκεκριμένης Ανεξάρτητης Αρχής σε κανένα από τα δύο άρθρα του Συντάγματος, όπως υπάρχει για παράδειγμα για τον Συνήγορο του Πολίτη, είναι δυνατή η συγχώνευση των δύο αυτών Αρχών σε νέα Αρχή, εφόσον δεν περιοριστεί η προστασία κανενός δικαιώματος και εφόσον η νέα Αρχή θα έχει την αρμοδιότητά προστασίας αμφοτέρων των δικαιωμάτων, όπως προβλέπονται από το Σύνταγμα. Όμως μετά τον ανασχηματισμό του Ιουνίου του 2011, ο νέος Υπουργός Μ. Παπαϊωάννου, κατήγγειλε την Επιτροπή πριν ολοκληρώσει το έργο της και καταθέσει τις προτάσεις της.

⁵⁶⁴ Το «σκάνδαλο των υποκλοπών» είναι ένα από τα μεγαλύτερα σκάνδαλα των τελευταίων ετών, που απασχόλησε ιδιαίτερως την κοινή γνώμη. Στις 4 Μαρτίου 2005, κατά τη διάρκεια ελέγχου ρουτίνας στο λογισμικό των τηλεπικοινωνιακών συστημάτων της εταιρείας κινητών τηλεπικοινωνιών Vodafone, διαπιστώθηκε η ύπαρξη ειδικού κρυμμένου λογισμικού που υλοποιούσε την παρακολούθηση και καταγραφή των συνομιλιών, κατά την περίοδο 2004-2005, περίπου 100 κινητών τηλεφώνων που ανήκαν σε σημαντικά δημόσια πρόσωπα, μεταξύ των οποίων και στον Πρωθυπουργό. Στις 9 Μαρτίου 2005, βρέθηκε νεκρός στο σπίτι του ο υπεύθυνος ανάπτυξης δικτύου της εταιρείας Κ. Τσαλικίδης. Στις 10 Μαρτίου 2005, η εταιρεία γνωστοποίησε το γεγονός των υποκλοπών στην Κυβέρνηση αφού έχει διαγράψει το ύποπτο λογισμικό. Η Κυβέρνηση δεν ενημέρωσε την ΑΔΑΕ ούτε δημοσιοποίησε το θέμα στην κοινή γνώμη αλλά ανέθεσε στην ΕΥΠ τη διερεύνηση της υπόθεσης. Στις 2 Φεβρουαρίου 2006, και μετά από σχετικό δημοσίευμα στον Τύπο, με κοινή συνέντευξή τύπου που έδωσαν οι υπουργοί Επικρατείας, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, δημοσιοποίησαν το γεγονός.

⁵⁶⁵ Τα επιχειρήματα που διατύπωσε η Κυβέρνηση σχετικά με την παράκαμψη της ΑΔΑΕ ήταν ότι αφενός επρόκειτο περί υπόθεσης υψίστης εθνικής ασφαλείας και αφετέρου η ΑΔΑΕ ήταν ανέτοιμη

η διαλεύκανσή της δεν είχε προχωρήσει καθόλου, προκαλώντας εύλογες εικασίες περί μεθοδεύσεων συγκάλυψης. Όταν εκλήθη η Αρχή να συνεισφέρει, ήδη ένα χρόνο μετά και με πολλά από τα στοιχεία της υπόθεσης ήδη κατεστραμμένα, η έρευνά της, σε σύντομο χρονικό διάστημα, και παρά την εμφανή ατολμία των πορισμάτων, απέφερε σημαντικά ευρήματα, που συνέδεαν την υπόθεση αυτή με μυστικές υπηρεσίες ξένων κρατών, καθώς και τεράστια πρόστιμα προς τις εμπλεκόμενες εταιρείες⁵⁶⁶. Αυτή η περίπτωση είναι χαρακτηριστική του φαινομένου να δημιουργούνται Ανεξάρτητες Αρχές που υποτίθεται ότι θα περιορίσουν τις εξουσίες της εκτελεστικής εξουσίας και στη συνέχεια η ίδια η Κυβέρνηση να τις απαξιώνει μέσω της μη παροχής μέσων που θα βοηθήσουν στην επίτευξη των σκοπών τους. Την ίδια στιγμή μπορεί, στα πλαίσια επικοινωνιακών

να το υποστηρίξει γιατί δεν είχε την ανάλογη στελέχωση και υλικοτεχνική υποδομή. Και τα δύο είναι αβάσιμα δεδομένου ότι, αφενός η Αρχή είναι επιφορτισμένη από το Νόμο να ασχολείται με θέματα εθνικής ασφάλειας, όπως και με τον έλεγχο ακόμα και αυτής της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, και αφετέρου η έλλειψη προσωπικού ή υποδομής οφείλεται αποκλειστικά στην εκτελεστική εξουσία, οπότε και δεν νοείται να την επικαλείται ως ανασταλτικό παράγοντα.

⁵⁶⁶ Το πρόστιμο που επεβλήθη στην εμπλεκόμενη εταιρεία Vodafone, ύψους 76 εκατομμυρίων ευρώ, είναι το μεγαλύτερο πρόστιμο που έχει ποτέ επιβληθεί στα πλαίσια της ελληνικής έννομης τάξης. Όμως το πρόστιμο αυτό, καθώς και το έτερο πρόστιμο που επεβλήθη στην άλλη εμπλεκόμενη εταιρεία Ericsson, ύψους 7,1 εκατομμυρίων ευρώ, ακυρώθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας (Αποφάσεις 3319/2010 και 3320/2010), με την αιτιολογία της “μη δημόσιας συνεδρίασης” της ΑΔΑΕ. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, χωρίς να μπου στην ουσία της υπόθεσης, ακύρωσαν τα πρόστιμα, με το αιτιολογικό ότι οι συνεδριάσεις της Αρχής που τα επέβαλαν, δεν ήταν δημόσιες αλλά έγιναν κεκλεισμένων των θυρών. Το σκεπτικό των αποφάσεων αυτών, αρχικά θεώρησε την ΑΔΑΕ “δικαστήριο”, προκειμένου αυτή να εμπίπτει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), και στη συνέχεια υποστήριξε ότι δεν επεφύλαξε “δίκαιη δίκη”, κατά τις προβλέψεις της ΕΣΔΑ, στις κατηγορούμενες εταιρείες, αφού η “δίκη” που έγινε δεν έγινε δημόσια. Μάλιστα, παρά το γεγονός ότι το επιχείρημα αυτό ήταν αυτεπαγγέλτως εξετασθέν, καθότι ούτε οι ίδιες οι εταιρείες δεν το είχαν επικαλεστεί, και παρά το ότι υπήρξε ισχυρή μειοψηφούσα άποψη εναντίον του, το δικαστήριο τελικά απέρριψε και αυτή ακόμα την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, πράγμα που θα επέτρεπε στους διαδίκους να εκφράσουν τις παρατηρήσεις τους πριν την οριστική κρίση. Πέραν της όποιας ενδεχόμενης μεθόδευσης για αποπομπή της υπόθεσης μέσω τυπικών προσκομμάτων, πράγμα που φαίνεται και με την αντίθετη απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών που δεν ακύρωσε το αντίστοιχο πρόστιμο που επέβαλε η ΕΕΤΤ η οποία συνεδρίασε επίσης κεκλεισμένων των θυρών, εγείρεται και ένα πραγματικό πρόβλημα, το οποίο άπτεται της δημόσιας απεύθυνσης καθώς και της επαφής που έχει, ή επιδιώκει να έχει, η Αρχή με το κοινωνικό σώμα, και η δημοσιότητα που πρέπει να έχει η δράση της, πράγματα που εκφράζονται και με τον τρόπο που γίνονται οι συνεδριάσεις της. Γενικότερα, δεδομένης της ευρύτερης έλλειψης λογοδοσίας και ελέγχου, η δημοσιότητα στη δράση των Αρχών καθίσταται ουσιώδης ως προς τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Επίσης, ο τρόπος λειτουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών γενικά, που ενίοτε εκφράζεται και σε αποφάσεις εκτός τόπου και χρόνου, αναδεικνύει συχνά μία λογική απομάκρυνσης από το δημόσιο χώρο και αποκοπής από το λεγόμενο “δημόσιο αίσθημα” ή τον “κοινό νο”, έτσι που ενίοτε φτάνει και σε φαινόμενα υπεροψίας (βλ. επίσης και υποσ. 583).

μεθοδεύσεων, να παρατηρείται το φαινόμενο της απόδοσης ευθυνών από την Κυβέρνηση στις Αρχές αυτές για πλημμελή λειτουργία τους⁵⁶⁷.

5.7.1.1.3. Συνήγορος του Καταναλωτή

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή (ΣΤΚ) ιδρύθηκε με το Ν.3297/04 και λειτουργεί ως εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών αλλά και ως θεσμικός σύμβουλος της πολιτείας σχετικά με καταναλωτικά ζητήματα. Με τη δραστηριοποίηση της Αρχής, η ελληνική δημόσια διοίκηση εναρμονίστηκε με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο των συμπερασμάτων της Πράσινης Βίβλου⁵⁶⁸ για τη βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων Διαμεσολαβητών που είναι επιφορτισμένοι με την αντιμετώπιση καταναλωτικών διαφορών, αλλά και με μια σειρά άλλων νομικών κειμένων που αναφέρονται στο ζήτημα του σχηματισμού τέτοιων θεσμών σε επίπεδο κρατών-μελών και περαιτέρω στη δημιουργία ενός Διακοινοτικού Δικτύου εθνικών Οργάνων εξωδικαστικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών. Διοικείται από τον Συνήγορο του Καταναλωτή, ο οποίος είναι μονοπρόσωπο όργανο διοίκησης, και από τους δύο βοηθούς Συνηγόρους, ένας εκ των οποίων αποτελεί και αναπληρωτή Συνήγορο.

Οι αρμοδιότητες της Αρχής περιλαμβάνουν τη δωρεάν διαμεσολάβηση για τη φιλική διευθέτηση διαφορών των καταναλωτών ή των ενώσεών τους με

⁵⁶⁷ Τόσο η ΑΔΑΕ (βλ. Λαμπρινόπουλος Α. (2008), ό.π.) όσο και άλλες Ανεξάρτητες Αρχές έχουν εκφράσει το αίτημα της οικονομικής αυτοτέλειας των Αρχών. Υποστηρίζουν ότι για να είναι πραγματικά «ανεξάρτητες» οι Αρχές πρέπει να διαθέτουν ίδιους πόρους τους οποίους να διαχειρίζονται οίκοθεν.

⁵⁶⁸ Τον Απρίλιο του 2002, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε Πράσινη Βίβλο (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002), “Πράσινη Βίβλος για τους εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών αστικού και εμπορικού δικαίου”, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 196/19-4-2002, διαθέσιμο στο : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0196&from=EL>, προσπελάστηκε στις 15 Μαΐου 2016) σχετικά με τους εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών στο αστικό και εμπορικό δίκαιο και άρχισε ευρεία διαβούλευση με τα κράτη μέλη και τους ενδιαφερομένους σχετικά με ενδεχόμενα μέτρα προοριζόμενα να ενθαρρύνουν τη χρήση της διαμεσολάβησης. Το 2004, έθεσε σε εφαρμογή έναν Κώδικα Δεοντολογίας Διαμεσολαβητών (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004), *European Code of Conduct for Mediators*, διαθέσιμο στο : http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf, προσπελάστηκε στις 15 Μαΐου 2016) ο οποίος υιοθετήθηκε από μεγάλο αριθμό εμπειρογνομόνων του τομέα της διαμεσολάβησης. Το 2008 εκδόθηκε η οδηγία 2008/52/ΕΚ περί θεμάτων διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις.

προμηθευτές του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα, κατόπιν καταγγελίας ή και αυτεπαγγέλτως, αρκεί η υπόθεση να μην εκκρεμεί στη δικαιοσύνη, τη δυνατότητα έκφρασης συστάσεων και υποδείξεων προς τους προμηθευτές, όταν από τη συμπεριφορά τους θίγεται μεγάλος αριθμός καταναλωτών, τη σύνταξη πορισμάτων για υποθέσεις που χειρίζεται και την δημοσιοποίησή τους, όταν τούτο κρίνεται σκόπιμο για την προστασία του καταναλωτικού κοινού, την ενημέρωση των εισαγγελικών αρχών, όταν διαπιστώνονται επαρκείς ενδείξεις τέλεσης αξιόποινων πράξεων, την εποπτεία των κατά τόπους Επιτροπών Φιλικού Διακανονισμού για την εξωδικαστική επίλυση καταναλωτικών διαφορών, τη σύνταξη ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων και ειδικών θεματικών εκθέσεων με προτάσεις για νομοθετικές παρεμβάσεις καθώς και την ευρύτερη προώθηση και ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ εκπροσώπων καταναλωτών και επιχειρηματιών, με απώτερο στόχο την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς⁵⁶⁹.

Είναι φανερό ότι ο ΣτΚ δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες αλλά έρχεται να λειτουργήσει ως ενδιάμεσος φορέας μεταξύ ιδιωτών, προκειμένου να διευθετήσει διαφορές που προκύπτουν στην καθημερινή συναλλακτική πρακτική. Ειδικότερα προστατεύει τους ιδιώτες καταναλωτές από τις αθέμιτες ή παράνομες πρακτικές των ιδιωτικών εταιρειών. Δεν έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει κυρώσεις αλλά μόνο να επέμβει, με το όποιο κύρος διαθέτει, προκειμένου να πείσει τις δύο πλευρές να αποδεχθούν κάποια λύση. Δεν διαθέτει καθόλου κανονιστικές αρμοδιότητες αλλά σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με την αγορά εν γένει. Η σχέση του αυτή θα μπορούσε να τον κατατάξει και στις ρυθμιστικές της αγοράς Αρχές, υπό την έννοια ότι επεμβαίνει και καθορίζει δευτερογενώς τις σχέσεις μεταξύ των συμμετεχόντων σε αυτή. Όμως, εν τοις πράγμασι, οι ομοιότητες του θεσμού είναι πολύ περισσότερες με αυτόν του Συνηγούρου του Πολίτη (ΣτΠ), ο οποίος επιλαμβάνεται με παρόμοιο τρόπο, σε υποθέσεις μεταξύ ιδιωτών και δημοσίου. Αν και δεν προστατεύει σαφώς καθορισμένο συνταγματικά ατομικό δικαίωμα, είναι σαφώς προσανατολισμένος στην προστασία των πολιτών από τις πρακτικές των εταιρειών.

⁵⁶⁹ Επίσημος δικτυακός τόπος του Συνηγούρου του Καταναλωτή, www.synigoroskatanaloti.gr.

Περαιτέρω, ο θεσμός δεν έχει υποστηριχθεί ούτε ενισχυθεί δεόντως, ακόμα και με αυτές τις περιορισμένες δυνατότητες παρέμβασης που του έχουν αποδοθεί, ενώ χρησιμοποιήθηκε και σαν χώρος τακτοποίησης κομματικών στελεχών⁵⁷⁰. Παράλληλα, έχει μειωμένη αναγνωσιμότητα μεταξύ των καταναλωτών, πράγμα που φαίνεται να περιορίζεται μόνο λόγω της πρόσφατης οικονομικής κρίσης⁵⁷¹. Οι περιπτώσεις που η Αρχή έχει παρέμβει αποφασιστικά είναι λίγες⁵⁷², ανάλογα με τη χρονική διάρκεια της ύπαρξής της και σε κάποιες που το έχει κάνει, εγείρονται σημαντικές ενστάσεις από τους ενδιαφερόμενους πολίτες, για εις βάρος τους παρέμβαση⁵⁷³. Εν τέλει, είναι η περαιτέρω στάση και δράση της Αρχής, που θα καταδείξει την ενδεχόμενη κρισιμότητά της στο χώρο της αγοράς και των δικαιωμάτων των καταναλωτών.

5.7.1.2. Υβριδικές μορφές

⁵⁷⁰ Το 2014, τοποθετήθηκε στη θέση του Συνηγού ο κ. Λευτέρης Ζαγορίτης, πρώην Γραμματέας του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας και επί σειρά ετών βουλευτής της, που απέτυχε να επανεκλεγεί κατά τις τελευταίες εκλογές. Η τοποθέτηση κεντρικού κομματικού στελέχους στη διοίκηση μιας Ανεξάρτητης Αρχής προκάλεσε αντιδράσεις αλλά και ανέδειξε γενικότερα τα όρια και τις δυνατότητες της “ανεξαρτησίας” των Αρχών (για σχετική είδηση βλ. “Ο πρώην Γραμματέας της Ν.Δ. Λ. Ζαγορίτης νέος Συνήγορος του Καταναλωτή”, *In.gr*, 5 Μαΐου 2014, διαθέσιμο στο: <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231316183>, προσπελάστηκε στις 16 Ιουλίου 2017).

⁵⁷¹ Στην Έκθεση Πεπραγμένων έτους 2016 φαίνεται ότι, με εξαίρεση το έτος 2008, υπάρχει μία σχετικά συνεχής άνοδος του αριθμού των καταγγελιών προς την Αρχή, με αποκορύφωμα το 2016, με 7067 καταγγελίες (*Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων του Συνηγού του Καταναλωτή έτους 2016*, σελ. 53). Ο αριθμός αυτός υπολείπεται του όγκου των καταναλωτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πολίτες (βλ. ό.π., σελ. 54-55).

⁵⁷² Μία από τις λίγες αυτές φορές που η Αρχή παρενέβη αποφασιστικά, είναι όταν έστειλε στον εισαγγελέα περίπτωση μεγάλου ινστιτούτου ομορφιάς, το οποίο διαπιστώθηκε ότι λειτουργούσε σε κεντρικότατο σημείο των Αθηνών χωρίς να διαθέτει άδεια λειτουργίας (για σχετική είδηση βλ. “Σκάνδαλο με πασίγνωστο ινστιτούτο ομορφιάς: Λειτουργούσε χωρίς να έχει άδεια λειτουργίας”, *Ημερησία.gr*, 20 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=33966&subid=2&rubid=113895080>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016).

⁵⁷³ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της παρέμβασης του ΣτΚ αναφορικά με τα στεγαστικά δάνεια που έλαβαν περί τους 70.000 δανειολήπτες σε ελβετικό φράγκο και τα οποία, μετά την υποτίμηση του νομίσματος, υπερδιπλασιάστηκαν σε αξία, με αποτέλεσμα την αδυναμία αποπληρωμής τους από τους ιδιοκτήτες. Ο Συνήγορος εξέδωσε πόρισμα (διαθέσιμο στο <http://www.synigoroskataloti.gr/docs/reports/2015-09-17.Proposal-CHF.pdf>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016) το οποίο, κατά τους δανειολήπτες, αντανάκλα τις θέσεις των τραπεζών και εκδόθηκε προκειμένου να υποστηρίξει τις απαιτήσεις τους έναντι των δικαστηρίων, ενδεδυμένες με το μανδύα της “ανεξάρτητης” κρίσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι το πόρισμα, ανατρέποντας παλιότερη θέση του Συνηγού, επικαλείται την επιπλέον χρηματοδότηση που θα χρειαζόταν να χορηγήσει το κράτος στις τράπεζες, ως ανασταλτικό παράγοντα δικαίωσης των δανειοληπτών (για σχετική είδηση βλ. “Σκληρή απάντηση του Συλλόγου Δανειοληπτών Ελβετικού Φράγκου στο Συνήγορο του Καταναλωτή”, *News247.gr*, 4 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://news247.gr/eidiseis/oikonomia/sklhrh-apantsh-toy-sylogoy-daneiolhptwn-elvetikou-fragkoy-sto-synhgoro-toy-katanalwth.3700342.html>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016).

5.7.1.2.1. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) είναι η πρώτη ελληνική Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία υφίσταται μέχρι σήμερα, και έχει διαγράψει μια μακρά πορεία θεσμικής προσαρμογής εντός του κρατικού οικοδομήματος. Αν και ιδρύθηκε με το Ν. 1866/1989 περί της λειτουργίας των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών, έχει υποστεί αλλεπάλληλες και καιρίες μεταβολές στο νομοθετικό της πλαίσιο⁵⁷⁴. Εκπεφρασμένη αρμοδιότητα του ΕΣΡ είναι η εξασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές. Διά του Ν. 3166/2003 επεκτάθηκαν οι αρμοδιότητές του στον τομέα της οργάνωσης και λειτουργίας των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας του Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Επίσης, με το Ν. 343/2002 το ΕΣΡ ανέλαβε και τη νομική προστασία των υπηρεσιών που βασίζονται στην παροχή πρόσβασης υπό όρους (συνδρομητικές υπηρεσίες). Τέλος, με τα Π.Δ.234 και Π.Δ.235/2003 ανατέθηκε στο ΕΣΡ η αξιολόγηση των αιτήσεων περί αδειών λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης.

Οι αρμοδιότητες του ΕΣΡ είναι ποικίλες και διευρυμένες και εκτείνονται τόσο στον τομέα κατοχύρωσης δικαιωμάτων όσο και στον τομέα ρύθμισης της αγοράς, για αυτό και κατηγοριοποιείται στην κατηγορία με των υβριδικών αρχών. Όσον αφορά στον πρώτο τομέα, ελέγχει το περιεχόμενο των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών εκπομπών προκειμένου αφενός να τηρούνται οι σκοποί της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης και αφετέρου να εξασφαλίζει την ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων. Τούτο γίνεται λόγω της αναγνώρισης της κοινωνικής αποστολής της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και της πολιτιστικής ανάπτυξης της

⁵⁷⁴ Ο τρόπος λειτουργίας και οι αρμοδιότητες του ΕΣΡ σήμερα περιλαμβάνονται στους Νόμους 3863/2000, 3052/2002, 1730/1987, 2328/1995, 2644/1998, 3021/2002, 3166/2003, 3310/2005, 3414/2005 και 3592/2007, στα Προεδρικά Διατάγματα 310/1996, 77/2000, 100/2000, 343/2002, 234/2003, 235/2003, 213/1995 και 109/2010 καθώς και στις Υπουργικές Αποφάσεις 2/95354/0021, 20291/Ε/2002 και 24014/2005.

χώρας, του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και της προστασίας της παιδικής ηλικίας και της νεότητας. Επίσης, καταρτίζει Κώδικες Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών Εκπομπών, Διαφημίσεων και Ψυχαγωγικών Προγραμμάτων, που κυρώνονται με Προεδρικό Διάταγμα. Περαιτέρω, και όσον αφορά στις ρυθμιστικές του αρμοδιότητες, εκδίδει τις προβλεπόμενες στο νόμο προκηρύξεις και χορηγεί, ανανεώνει και ανακαλεί τις άδειες λειτουργίας των επίγειων ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών καθώς και τις κάθε είδους άδειες και εγκρίσεις που προβλέπονται στην ισχύουσα ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία. Απευθύνει προς δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, οδηγίες, συστάσεις ή ερωτήματα, γνωμοδοτεί σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων των οικείων νόμων και κανονιστικών πράξεων. Τηρεί Μητρώο Επιχειρήσεων ΜΜΕ, όπου καταχωρίζονται σε ειδικές μερίδες, στοιχεία αναφορικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εταιρειών μέσω μαζικής ενημέρωσης, καθώς και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον ευρύτερο χώρο των ΜΜΕ. Ελέγχει την τήρηση των διατάξεων που αφορούν στους ιδιοκτησιακούς περιορισμούς ως προς την κατοχή επιχειρήσεων ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών σταθμών και δημοσιεύει στοιχεία αναφορικά με την ιδιοκτησιακή κατάσταση των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών. Διατυπώνει τη γνώμη του προς τον Υπουργό Εσωτερικών ως προς τα πρόσωπα που διορίζονται ως μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΡΤ. Και τέλος, ελέγχει εν γένει την τήρηση των διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία των δημόσιων και των ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών επιχειρήσεων και επιβάλλει τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις.

Το ΕΣΡ συγκροτείται από επτά μέλη, τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο (αμφότεροι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης) και πέντε μέλη (πλήρους απασχόλησης). Ως συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή, τα μέλη του εμπύπτουν στο άρθρο 101Α, όπου προβλέπεται η προσωπική και η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, ενώ επιπλέον προβλέπεται και από το Νόμο μια σειρά ασυμβίβαστων ιδιοτήτων με άλλα δημόσια αξιώματα και επαγγελματικές δραστηριότητες. Προβλέπεται, στις θέσεις των μελών του ΕΣΡ να ορίζονται προσωπικότητες κύρους στον τομέα των γραμμάτων, των τεχνών, της επιστήμης, της τεχνολογίας και της πολιτικής, τα οποία διακρίνονται για την επιστημονική

κατάρτισή τους ή την επαγγελματική εμπειρία τους ή την προσφορά τους στο δημόσιο βίο, ιδίως σε τομείς που έχουν σχέση, άμεση ή έμμεση, με την αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων της Αρχής⁵⁷⁵.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης κατέχει δύο εξίσου σημαντικές δέσμες αρμοδιοτήτων, τη ρύθμιση της απελευθερωμένης αγοράς των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, μέσω της προστασίας της ποιότητας των προγραμμάτων. Είναι εμφανές ότι η κυριότερη και πιο οικονομικά βαρύνουσα λειτουργία του είναι η σχετιζόμενη με τη ρύθμιση της αγοράς, αφού η συγκεκριμένη αγορά έχει πολύ μεγάλο μέγεθος, αλλά και έντονα πολιτικά διακυβεύματα. Η κατοχή Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης είναι διεθνώς ένας τρόπος για πρόσβαση του κεφαλαίου στις πλατιές μάζες και διαμόρφωσης της επιθυμούμενης πολιτικής συνείδησης, μέσω ελέγχου της ροής της πληροφορίας. Η ιδιοκτησία των καναλιών δεν είναι μόνο ένα οικονομικό μέγεθος, με παρεπόμενα μόνο στο πλαίσιο της κατανομής του κεφαλαίου, αλλά αποτελεί κυρίως πολιτικό διακύβευμα, με αντίκτυπο στην κατανομή πολιτικής δύναμης.

Με αυτά τα δεδομένα, η ρύθμιση της απελευθερωμένης αγοράς των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης καθίσταται ουσιώδης για το επίπεδο και την ποιότητα της δημοκρατίας. Όμως η εδραιωμένη νεοφιλελεύθερη πολιτική ορθοδοξία, η οποία αποτελεί και την κύρια πολιτική που επιβάλλεται μέσω της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποστηρίζει την αυτορρύθμιση της αγοράς και την απουσία κανόνων σχετικά με την ιδιοκτησία και την οικονομική δραστηριότητα, οπότε και αποτρέπει τη δημιουργία κανόνων που θα περιόριζαν τη δύναμη κάποιων παραγόντων που κατέχουν επιχειρήσεις του χώρου. Επιπροσθέτως, η συνδιαλλαγή που συχνά υπάρχει μεταξύ πολιτικής εξουσίας και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, φαινόμενο παγκόσμιο⁵⁷⁶ αλλά

⁵⁷⁵ Επίσημος δικτυακός τόπος του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, <http://www.esr.gr>.

⁵⁷⁶ Είναι χαρακτηριστική η συζήτηση που γίνεται διεθνώς σχετικά με το ρόλο των ΜΜΕ και την υπερσυγκέντρωσή τους στα χέρια λίγων ισχυρών οικονομικών παραγόντων καθώς και τη σχέση αυτών των παραγόντων με την πολιτική εξουσία, μετά τη δημοσιοποίηση του σκανδάλου της εφημερίδας «News of the World», στη Βρετανία. Η εφημερίδα αυτή, έκανε πληθώρα παράνομων πράξεων, σχετιζόμενων με υποκλοπές τηλεφωνικών συνδιαλέξεων, για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, και η πολιτική εξουσία, όχι μόνο αγνοούσε τις σχετικές καταγγελίες, αλλά είχε συνάψει και ιδιαίτερες σχέσεις με στελέχη της εφημερίδας αυτής. Ο διευθυντής της εφημερίδας έγινε Κυβερνητικός Εκπρόσωπος της Κυβέρνησης των Συντηρητικών, εκφράζοντας έτσι την αγαστή συνεργασία του Τύπου και της πολιτικής εξουσίας. Περαιτέρω, η εφημερίδα αυτή ανήκει στον μεγαλύτερο επιχειρηματικό όμιλο που δραστηριοποιείται στο χώρο των μέσων ενημέρωσης και

και ιδιαίτερα ελληνικό, αποτρέπει τον καθορισμό κανόνων που θα μπορούσαν να περιορίσουν τα Μέσα. Έτσι, το ΕΣΡ έπαιξε τελικά πολύ μικρό ρόλο στην υποτιθέμενη ρύθμιση της σχετικής αγοράς, κατά τα πρώτα 25 χρόνια λειτουργίας του, η οποία ήταν πρακτικά ανύπαρκτη⁵⁷⁷. Η αδυναμία της ρυθμιστικής Αρχής να

κατέχει πολύ μεγάλο ποσοστό των μέσων ενημέρωσης τόσο στη Βρετανία όσο και στον αγγλόφωνο κόσμο γενικότερα, με αποτέλεσμα να ασκεί τεράστια πολιτική επιρροή.

⁵⁷⁷ Η αγορά της ιδιωτικής τηλεόρασης στην Ελλάδα, όπως και των ιδιωτικών ραδιοφωνικών σταθμών, δεν άνοιξε κατόπιν συστηματικής κρατικής παρέμβασης αλλά επεβλήθη επί της ουσίας από τους ιδιοκτήτες άναρχα και εσπευσμένα. Η Κυβέρνηση ΝΔ-Συνασπισμού αρχικά και η Οικουμενική Κυβέρνηση στη συνέχεια έδωσε το 1989 “προσωρινές άδειες δοκιμής τοπικού τηλεοπτικού σταθμού” σε επιχειρήσεις (ΤΗΛΕΤΥΠΟΣ-MEGA αρχικά και ANTENNA στη συνέχεια), ιδιοκτήτες των οποίων ήταν κυρίως οι ιδιοκτήτες των έντυπων μέσων ενημέρωσης καθώς και πρόσωπα που θα μπορούσαν να είχαν συμφέρον σε υπόγειες συνεργασίες με την εκάστοτε πολιτική εξουσία, αφού ήταν εργολήπτες τεράστιων έργων υποδομής (βλ. και υποσ. 394). Μάλιστα, μεταξύ των κριτηρίων για τη χορήγηση άδειας ήταν και η εμπειρία των μετόχων στο χώρο των ΜΜΕ (παρ. 4 αρ. 4 Ν.1866/89). Η μοναδική εξαίρεση στην πολιτική σύμπνοια των ημερών εκείνων ήταν αυτή του Προέδρου της ΔΗΑΝΑ, και μετέπειτα Πρόεδρου της Δημοκρατίας, Κ. Στεφανόπουλου, ο οποίος από του βήματος της Βουλής, κυρίως απευθυνόμενος προς την Αριστερά, ανέφερε: “Αξιότιμοι κύριοι συνάδελφοι, ότι και να κάνετε σ' αυτό το άρθρο, όπως και να το τροποποιήσετε, που δεν το τολμάτε, όπως και να αξιώσετε σύμφωνη γνώμη, που δεν θα την αξιώσετε, η κυβέρνηση θα δώσει τις άδειες. Ένας τρόπος και μόνον υπάρχει, να παρέμβει η Βουλή και να μη δοθούν οι άδειες σε ανθρώπους επικίνδυνους, να ψηφιστεί η διάταξη κατά την οποία απαγορεύεται στους εκδότες να χορηγούνται οι άδειες” (Πρακτικά Βουλής, Ε' Περίοδος, Συνεδρίαση της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 1989, και για σχετική είδηση βλ. “Η αμαρτωλή ιστορία των τηλεοπτικών αδειών”, *TVXS*, 29 Απριλίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/internet-mme/h-amartoli-istoria-ton-tileoptikon-adeion>, προσπελάστηκε στις 27 Μαρτίου 2016). Στη συνέχεια, και για περίπου μια δεκαετία, τα κανάλια εξέπεμπαν με αυτές τις προσωρινές άδειες αμφιβόλου νομιμότητας, οι οποίες συνεχώς αυξάνονταν φτάνοντας το 1993 επί υπουργείας Σ. Κούβελα τις 10 “ειδικές άδειες”, αλλά ταυτόχρονα σφυρηλατούσαν τις σχέσεις τους με την πολιτική εξουσία επί τη βάσει ενός δίπολου εκβιασμού σύμφωνα με το οποίο τα μεν κανάλια μπορούσαν να επηρεάσουν την κοινή γνώμη υπέρ ή κατά της εκάστοτε Κυβέρνησης, ενώ οι Κυβερνήσεις μπορούσαν ανά πάσα στιγμή να αφαιρέσουν τις άδειες λειτουργίας από τα κανάλια. Το 1997 προκηρύχθηκε διαγωνισμός για την απόδοση οριστικών αδειών σε έξι κανάλια εθνικής εμβέλειας, ο οποίος όμως δεν ολοκληρώθηκε ποτέ, εν μέρει εξαιτίας και του γεγονότος ότι όλοι οι κατατεθέντες φάκελοι ήταν ελλιπείς, κυρίως στον τομέα της απόδειξης της προέλευσης των κεφαλαίων τους και της οικονομικής αυτοτέλειας των μετόχων τους. Ακολούθως, προκηρύχθηκε νέος διαγωνισμός το 2003, ο οποίος όμως ακυρώθηκε από το ΣτΕ (Απόφαση 2508/2005). Έτσι, για 27 συνεχή έτη, κατόπιν διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων, εξακολουθούν να εκπέμπουν κανάλια υπό καθεστώς “προσωρινών” αδειών, οι οποίες έχουν κριθεί παράνομες από το ΣτΕ (Απόφαση 3578/2010). Τα κανάλια αυτά μάλιστα δεν έχουν ποτέ πληρώσει στο κράτος κάποιο τίμημα για τη χρήση των δημόσιων συχνοτήτων, ενώ πολλά από αυτά έχουν αλλάξει ιδιοκτήτη με καταβολή τεράστιων τιμημάτων αγνώστου προελεύσεως. (Εφήμερος Κ. (2016), “Πόσα κανάλια ανοίγουν – Πόσα κανάλια κλείνουν”, *ThePressProject.gr*, 11 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.thepressproject.gr/article/89034/Posa-kanalia-anoigoun---Posa-kanalia-kleinoun>, προσπελάστηκε στις 28 Μαρτίου 2016 και Λαμπρίδης Β. (2016), “Για αυτό δεν δόθηκαν ποτέ οι τηλεοπτικές άδειες”, *TVXS*, 10 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/internet-mme/proin-proedros-toy-esr-gia-ayto-den-dothikan-pote-oi-tileoptikes-adeies>, προσπελάστηκε στις 27 Μαρτίου 2016). Η κατάσταση θα μπορούσε να αλλάξει όταν η χώρα, λόγω ευρωπαϊκής υποχρέωσης, έπρεπε να περάσει στην ψηφιακή εκπομπή, καθότι προκηρύχθηκε διαγωνισμός για τη διαχείριση των τηλεοπτικών συχνοτήτων, τον οποίο όμως τελικά κέρδισε η εταιρεία DIGEA, η οποία και αποτελεί κοινοπραξία των 6 πανελλαδικών τηλεοπτικών σταθμών. Ο διαγωνισμός, πέραν του παράδοξου γεγονότος ότι οδήγησε σε ένα καθεστώς όπου οι πάροχοι υπηρεσιών και οι πάροχοι

ρυθμίσει τη ραδιοτηλεοπτική αγορά, δεν είναι άσχετη σε οικονομικό επίπεδο, πέρα από τις όποιες άλλες πολιτικές προεκτάσεις, και με την εδραίωση παικτών σε αυτή την αγορά και την απροθυμία τους να ανταγωνιστούν νεοεισερχόμενους⁵⁷⁸. Είναι γνωστό εξάλλου, ότι οι επιχειρήσεις του χώρου στην Ελλάδα δεν υπήρξαν ποτέ κερδοφόρες, αλλά υποστηρίχθηκαν από τους ιδιοκτήτες τους προκειμένου να αποκομίσουν πολιτικά οφέλη, τα οποία εξαργύρωναν σε άλλες οικονομικές δραστηριότητες. Η σύμπραξη αυτών των δύο αλληλοσυνδεόμενων παραγόντων, πολιτικού και οικονομικού οφέλους, καθόρισε και το χαρακτήρα αυτής της αγοράς, η οποία παρέμενε ταυτόχρονα ολιγοπωλιακή αλλά και αρρυθμιστή. Η δε σχέση των ιδιοκτητών με την πολιτική εξουσία παγίωσε την κατάσταση αυτή σε βάθος χρόνου και κατέστησε επισφαλείς τις όποιες προσπάθειες ανατροπής της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η προσπάθεια που έγινε για να οριστεί ασυμβίβαστο της επιχειρηματικής και διευθυντικής δραστηριοποίησης στους τομείς των δημοσίων έργων και των ΜΜΕ, μέσω του Νόμου 3310/2005⁵⁷⁹, καθώς επίσης και η

περιεχομένου είναι οι ίδιοι, έχει θεωρηθεί ύποπτος και με εξαιρετικά χαμηλό τίμημα από τον Υπουργό της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ κ. Σπίρτζη. (βλ. και υποσ. 757)

⁵⁷⁸ Αυτός ο χαρακτήρας της συγκεκριμένης αγοράς θα μπορούσε να κατατάξει το ΕΣΡ στην κατηγορία εκείνη των ρυθμιστικών Αρχών που έρχονται να ρυθμίσουν μια ήδη υπάρχουσα αγορά, αλλά δεν επιλέγεται αυτή η κατάταξη λόγω των ισχυρών αρμοδιοτήτων του που άπτονται της προστασίας δικαιωμάτων.

⁵⁷⁹ Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, προσετέθη στο άρθρο 14, που αφορά την ελευθερία του Τύπου, η παράγραφος 9 η οποία εκφράζει την ανησυχία για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των μέσων ενημέρωσης και απαγορεύει την συγκέντρωση του ελέγχου πολλών μέσων στο ίδιο πρόσωπο, ειδικότερα δε απαγορεύει τον έλεγχο περισσότερου του ενός ηλεκτρονικού μέσου από το ίδιο πρόσωπο. Περαιτέρω, ορίζει ότι “η ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσω ενημέρωσης είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών. Η απαγόρευση του προηγούμενου εδαφίου καταλαμβάνει και κάθε είδους παρένθετα πρόσωπα”. Ως εφαρμοστικός, της παραπάνω συνταγματικής διάταξης, Νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή ο Ν. 3310/2005, ευρύτερα γνωστός ως “Βασικός Μέτοχος”, ο οποίος όριζε το ΕΣΡ ως τον φορέα εκείνο που θα ελέγχει το ασυμβίβαστο, εξ ου και η ύπαρξη του Τμήματος Ελέγχου Διαφάνειας και Ανταγωνισμού στο οργανόγραμμά του. Όμως, το ασυμβίβαστο που προέβλεπε ο Νόμος αυτός, προκάλεσε την αντίδραση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία θεωρούσε ότι τέτοιου είδους περιορισμοί είναι αντίθετοι με το κοινοτικό δίκαιο, αφού νοθεύουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό και περιορίζουν την απρόσκοπτη οικονομική δραστηριότητα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υποστήριξε μια ερμηνευτική προσέγγιση των Συνθηκών και των Ευρωπαϊκών Οδηγιών που θεωρούσε πιο σημαντική διάσταση τους περιορισμούς που ο νόμος επιβάλλει στην επιχειρηματική δραστηριότητα και όχι τα αναμενόμενα αποτελέσματα από αυτούς σε ότι αφορά τη λειτουργία των ΜΜΕ. Επιπροσθέτως, υιοθέτησε στην επιχειρηματολογία της μία τεχνοκρατική προσέγγιση, μη δεχόμενη ότι υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της ιδιοκτησίας ενός μέσου ενημέρωσης και της δημοσιογραφικής του γραμμής. Στην ουσία, το σκεπτικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θεωρούσε ότι δεν μπορεί να υπάρξει χειραγώγηση ενός μέσου και μάλιστα από μετόχους που δεν διαθέτουν την απόλυτη πλειοψηφία

του κεφαλαίου, αφού η δημοσιογραφική δεοντολογία το απαγορεύει. Μέσα από αυτή τη διαμάχη, προέκυψε και μια περιπτώσιμη συζήτηση στη δημόσια σφαίρα σχετικά με την ευρύτερη υπεροχή ή μη του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού. Μετά από αρκετούς μήνες πολιτικών διαβουλεύσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Κυβέρνηση αντικατέστησε το Ν. 3310/2005 με το Ν. 3414/2005, ο οποίος κατέστησε ουσιαστικά ανενεργό το αρ. 14 παρ. 9 του Συντάγματος. Αρκετά αργότερα, το 2008, μετά από αίτημα προδικαστικής αποφάσεως που ζήτησε το ΣτΕ, λόγω σχετικής προσφυγής τεχνικής εταιρείας, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι το βασικό νομικό επιχείρημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εναντίον του Νόμου, δεν ευσταθούσε. Συγκεκριμένα έκρινε ότι, η Ευρωπαϊκή Οδηγία 93/37/ΕΟΚ, έτσι όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 97/52/ΕΚ, αν και προβλέπει λόγους αποκλεισμού εργοληπτών από την ιδιοκτησία Μέσων Ενημέρωσης, “δεν κωλύει ένα κράτος μέλος να προβλέψει άλλα μέτρα αποκλεισμού αποσκοπούντα στη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας, υπό τον όρο ότι τα μέτρα αυτά δεν βάνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του στόχου αυτού μέτρου”. Ειδικότερα, η απόφαση προβλέπει ότι “η βούληση του κράτους μέλους να αποτρέψει τον κίνδυνο εμφάνισης πρακτικών ικανών να απειλήσουν την διαφάνεια και να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό, οι οποίες θα μπορούσαν να προκληθούν –κατά την εκτίμηση του κράτους αυτού- από την παρουσία μεταξύ των υποβαλλόντων προσφορά κατά την σύναψη δημόσιας σύμβασης, εργολήπτη ο οποίος ασκεί δραστηριότητα στο τομέα των μέσων ενημέρωσης ή διατηρεί δεσμούς με πρόσωπον εμπλεκόμενο στον τομέα αυτόν, συνάδει με τους σκοπούς γενικού συμφέροντος διατήρησης της πολυφωνίας και της ανεξαρτησίας των μέσων ενημέρωσης καθώς, επίσης, και της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς”. Περαιτέρω, η απόφαση προβλέπει ότι “το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει εθνικές διατάξεις οι οποίες, καίτοι επιδιώκουν τους θεμιτούς σκοπούς της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθιερώνουν αμάχητο τεκμήριο ασυμβιβάστου μεταξύ, αφενός, της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που ασκεί δραστηριότητα στον τομέα των μέσων ενημέρωσης και, αφετέρου, της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών”. Επί της ουσίας, η απόφαση αυτή αναγνωρίζει τη δυνατότητα στον εθνικό νομοθέτη να νομοθετεί επιπλέον εθνικά μέτρα που αποσκοπούν στη διατήρηση της πολυφωνίας των ΜΜΕ ή στην πάταξη της διαφθοράς, αλλά εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι το επιλεγέν μέτρο, του καθολικού ασυμβιβάστου, “βάνει πέραν του αναγκαίου μέτρου”, γιατί δεν επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους “καμία δυνατότητα να αποδείξουν, προς αντίκρουση τυχόν στοιχείων προβαλλομένων, π.χ., από ανταγωνιστή τους, ότι, στην περίπτωσή τους, δεν υφίσταται πραγματικός κίνδυνος” (Απόφαση ΔΕΕ C-312/07). Δηλαδή, δεν θέτει άμεσα θέμα υπεροχής κοινοτικού ή εθνικού δικαίου αλλά το συσχετίζει με την αρχή της αναλογικότητας και εστιάζει στον αμαχητό χαρακτήρα του συγκεκριμένου ασυμβιβάστου. Τούτο, τελικά αναδεικνύει τα πολιτικά ελατήρια της δυσφορίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και τον πολιτικό χαρακτήρα όλης της σχετικής διαπραγμάτευσης που οδήγησε στην αλλαγή του Νόμου. Περαιτέρω, αναδεικνύεται η εδραιωμένη πολιτική αντίληψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία είναι ταυτισμένη με το νεοφιλελεύθερο δόγμα και ειδικότερα κατά τη μονεταριστική εκδοχή του. Είναι εντυπωσιακό ότι ο ελεύθερος ανταγωνισμός ανάγεται σε τόσο σημαντική και καίρια αξία, που επικαλύπτει όλες τις άλλες, και ότι η απρόσκοπτη οικονομική δραστηριότητα μπορεί να θεωρηθεί σημαντικότερο δικαίωμα του ατόμου από αυτό της έγκυρης ενημέρωσης. (Για μία σχετική νομικοπολιτική ανάλυση του συγκεκριμένου θέματος βλ. Τζέμος Β. (2006), *Ο “Βασικός Μέτοχος”*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη αλλά και Ανθόπουλος Χ. (2006), “Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος” σε Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2006), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Τόμος Α’, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 313-366 καθώς και Βενιζέλος Ε. (2005), “Οι εγγυήσεις πολυφωνίας και διαφάνειας στα ΜΜΕ κατά το άρθρο 14 § 9 – Οι κανόνες ερμηνείας του Συντάγματος και οι σχέσεις Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου”, *Νομικό Βήμα*, Μάρτιος 2005, 425-442. Σχετικά με το ζήτημα της υπεροχής ή μη του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού, γενικά αλλά και ειδικά σε αυτή την περίπτωση βλ. Μανιτάκης Α. (2005), “Ευρωσύνταγμα και Βασικός Μέτοχος”, *Ελευθεροτυπία*, 13 Μαΐου 2005, διαθέσιμο στο <http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/files/El euthEuro sintagma Basikos metoxos.pdf>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017 καθώς και Μανιτάκης Α. (2015), “Οι θεσμικές παρενέργειες της «υπόθεσης του Βασικού Μετόχου»: Η εκνόμηση του

προσπάθεια της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, την περίοδο 2015-2016, για να διοργανωθεί διαγωνισμός για την απόδοση οριστικών αδειών στα κανάλια εθνικής εμβέλειας⁵⁸⁰.

Συντάγματος και η παραγνώριση των άδηλων τροποποιήσεων του Συντάγματος μέσω των Ευρωπαϊκών Συνθηκών”, *Το Σύνταγμα*, 4/2015, 783-799).

⁵⁸⁰ Διακηρυγμένη πρόθεση της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, από τον Ιανουάριο του 2015, ήταν να βάλει μια τάξη στην προαναφερθείσα αρρυθμιστη ραδιοτηλεοπτική αγορά, προκηρύσσοντας διαγωνισμό για τη διάθεση των δημόσιων συχνοτήτων και την άδεια λειτουργίας των τηλεοπτικών αλλά και ραδιοφωνικών επιχειρήσεων. Οι επιλογές της Κυβέρνησης όμως οδήγησαν σε σύγκρουση τόσο με τους ιδιοκτήτες των ήδη υπαρχόντων καναλιών, όσο και με τα περισσότερα από τα κόμματα της αντιπολίτευσης. Ο Ν.4339/2015, που η Κυβέρνηση ψήφισε, προβλέπει την απόδοση αδειών κατόπιν διαγωνιστικής διαδικασίας υπό μορφή δημοπρασίας, που θα διενεργήσει το ΕΣΡ, χωρίς ειδική μεταχείριση των λειτουργούντων ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών, καθώς επίσης και σειρά προϋποθέσεων και ασυμβίβαστων ιδιοτήτων που αφορούν τις εταιρείες και τους μετόχους που ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό. Στις προϋποθέσεις αυτές περιλαμβάνονται η ονομαστικοποίηση των μετόχων, πλην όμως των ξένων και των εισηγμένων στο Χρηματιστήριο, η μη καταδίκη των μετόχων και διοικούντων για συγκεκριμένα αδικήματα, η μη συμμετοχή τους σε διαφημιστικές εταιρείες ή εταιρείες που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις, η φορολογική, ασφαλιστική και τραπεζική τους ενημερότητα, καθώς και η απόδειξη της προέλευσης των χρημάτων που επενδύουν. Επίσης, προβλέπεται οι εταιρείες να διαθέτουν κάποιους ελάχιστους οικονομικούς πόρους, υποδομή και προσωπικό καθώς επίσης το πρόγραμμά τους να περιλαμβάνει κάποιες ελάχιστες απαιτήσεις. Οι δύο βασικές διαφωνίες της Αντιπολίτευσης, στην κυβερνητική προσπάθεια, αφορούσαν την πρόβλεψη να καθορίζει η Βουλή, κατόπιν εισήγησης του Υπουργού, τον αριθμό των δημοπρατούμενων αδειών, οι οποίες κατά δήλωσή του δεν θα ήταν πάνω από 4, καθώς και την πρόβλεψη για τερματισμό των διαρκών ανανεώσεων της θητείας των υπηρετούντων μελών του ΕΣΡ, με αύξηση του αριθμού τους από 7 σε 9. Αποτέλεσμα αυτού ήταν, τα περισσότερα κόμματα της Αντιπολίτευσης να επιχειρούν να μπλοκάρουν την έκδοση του διαγωνισμού αρνούμενα να συναινέσουν στη διαδικασία για καθορισμό μελών του ΕΣΡ, μέσω της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής (βλ. και υποσ. 521). Η Κυβερνητική προσπάθεια επιχείρησε να διαμορφώσει μια εν πρώτοις οικονομικά υγιή ραδιοτηλεοπτική αγορά, η οποία όμως δεν θα ήταν πλήρως απαλλαγμένη από πολιτικές εξαρτήσεις και παρεμβάσεις. Η αφαίρεση ισχύος από τους συγκεκριμένους διαπλεκόμενους επιχειρηματίες, δεν αποκλείει την διαπλοκή του πολιτικού συστήματος με τους νέους παίκτες της αγοράς. Η αναδιανομή της συγκεκριμένης αγοράς σε μεγάλα επιχειρηματικά συμφέροντα, σε συσχετισμό με την υπερσυγκέντρωσή της, αφού καθίσταται πλέον ασύμφορο για δημοτικούς, πολιτικούς και κοινωνικούς φορείς να κατέχουν τέτοιου είδους επιχειρήσεις, μπορεί να δημιουργήσει μια ολιγοπωλιακή αγορά κατεχόμενη από το μεγάλο κεφάλαιο και ευεπίφορη στη διαπλοκή με την πολιτική τάξη. Στα πλαίσια της διένεξης μεταξύ Κυβέρνησης και αντιπολίτευσης προέκυψαν δύο αντιτιθέμενες απόψεις, αφενός αυτή που υποστήριζε τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων και αφετέρου σε αυτή που υποστήριζε την αντισυνταγματικότητα. Η πρώτη άποψη, στηριζόμενη στο δημόσιο χαρακτήρα της παροχής ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών, υποστήριξε ότι η άσκηση της από ιδιώτη υπόκειται στον άμεσο έλεγχο του κράτους, που μπορεί και να συνίσταται εκτός από τη χορήγηση της άδειας και σε παρέμβαση του νομοθέτη σε ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών αυτών, οπότε, δεν καθίσταται αναγκαίο να ανατεθεί η χορήγηση άδειας αποκλειστικά στο ΕΣΡ, οπότε, δεδομένου ότι το ΕΣΡ δεν καθίσταται εφικτό να συγκροτηθεί, απαιτείται παρέμβαση προκειμένου να αποκατασταθεί το κράτος δικαίου και ο συνταγματικός σκοπός της νόμιμης χρήσης δημόσιου αγαθού, και έτσι μπορεί η Βουλή να αναθέσει την αρμοδιότητα αυτή, κατ'εξαίρεση, στον Υπουργό (Για μια ανάλυση της άποψης αυτής βλ. Δρόσος Γ. (2016), “Διεξαγωγή ανοικτού διεθνούς διαγωνισμού αδειοδότησης παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης”, *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 1/2016). Η δεύτερη άποψη υποστήριξε ότι το κράτος μπορεί να έχει και άλλες ελεγκτικές αρμοδιότητες επί της ραδιοτηλεόρασης αλλά δεν νοείται να αποξενωθεί από το ΕΣΡ η χορήγηση και η ανάκληση των αδειών καθότι το ΕΣΡ δεν είναι ΝΠΔΔ αλλά εντάσσεται στη κρατική δομή, οπότε, και αν ακόμα ήθελε θεωρηθεί ότι ο καθορισμός του αριθμού των αδειών από τον Υπουργό, κατόπιν

Όσον αφορά την έτερη αρμοδιότητα του ΕΣΡ, η οποία άπτεται του δικαιώματος της ενημέρωσης, και αφορά στον έλεγχο της ποιοτικής στάθμης των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων έτσι ώστε να τηρούνται οι προβλεπόμενοι σκοποί της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων και να εξασφαλίζεται η κοινωνική αποστολή της ραδιοτηλεόρασης, εγείρονται επίσης πολλά ερωτηματικά για το κατά πόσο και με ποιο τρόπο αυτή υλοποιείται και γενικότερα υπάρχει αμφισβήτηση σχετικά με το ρόλο που μπορεί να παίζει μία Ανεξάρτητη Αρχή ως προς το περιεχόμενο προϊόντων λόγου και τέχνης⁵⁸¹. Το ΕΣΡ έχει κατηγορηθεί και ως “ιδεολογική αστυνομία”⁵⁸², ενώ οι

νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεν είναι αυτός καθ’ εαυτόν αντισυνταγματικός, καθώς αποτελεί τμήμα της κανονιστικής ρύθμισης του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, παρόλα αυτά η αδειοδότηση θα πρέπει να παραμένει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ, ως συνδεδεμένη άμεσα με τη δημοκρατική αρχή, με τον πλουραλισμό και το δικαίωμα πληροφορείν και πληροφορείσθαι. Η άποψη αυτή ερμηνεύει την προβλεπόμενη από το Σύνταγμα κρατική παρέμβαση με μια αυστηρή συσταλτική ερμηνεία, που λειτουργεί αντίθετα με τη λαϊκή κυριαρχία, υποστηρίζοντας ότι ο “άμεσος κρατικός έλεγχος” δεν είναι κυβερνητικός-πολιτικός αλλά κρατικός-θεσμικός, ασκούμενος από Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία συνοδεύεται από εγγύα ανεξαρτησίας (Για ανάλυση της άποψης αυτής βλ. Ανθόπουλος Χ., Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ. (2016), “Η Τηλεόραση υπό κυβερνητικό έλεγχο”, *Καθημερινή*, 12 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο : <http://www.kathimerini.gr/849169/opinion/epikairothta/politikh/h-thleorash-γρο-kyvernhtiko-elegcho>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017 καθώς και Σωτηρέλης Γ. (2016), “Συνταγματικές παρεκτροπές και πολιτικές ευθύνες”, *Καθημερινή*, 21 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο : <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=778326>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017). Η Κυβέρνηση επέμεινε στην πρώτη άποψη και υλοποίησε διαγωνισμό για την διάθεση 4 αδειών καναλιών γενικού περιεχομένου, ο οποίος εστέφθη από επιτυχία και απέδωσε 245 εκατομμύρια ευρώ, από τους ενδιαφερόμενους. Η υπόθεση όμως κατέληξε στο ΣτΕ, μετά από προσφυγές που έγιναν εναντίον του διαγωνισμού, το οποίο με την 95/2017 απόφασή του, ακύρωσε ως αντισυνταγματικές τις διατάξεις της παρ. 2 του αρ. 2Α του Ν.4339/2015, με τις οποίες η αρμοδιότητα για τη διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας για τη χορήγηση αδειών ανατίθεται στον Υπουργό, ως αντιτιθέμενες στο αρ. 15 παρ. 2 του Συντάγματος. Η πλειοψηφούσα άποψη των δικαστών του ΣτΕ (14 δικαστές έναντι 11) υποστήριξε ότι “έως ότου συγκροτηθεί ανεξάρτητη αρχή, όπως είναι το ΕΣΡ, κατά την προβλεπόμενη από το άρθρο 101Α του Συντάγματος διαδικασία, οι αρμοδιότητες αυτής δεν μπορεί να ασκηθούν από άλλα όργανα ακόμη και όταν η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών επιβάλλεται για την επίτευξη σκοπών, στην θεραπεία των οποίων αποβλέπουν άλλες συνταγματικές διατάξεις. Και τούτο διότι δεν υπάρχει ιεραρχία μεταξύ των διατάξεων του Συντάγματος, αλλά όλες οι διατάξεις αυτού είναι νομικά τυπικά ισοδύναμες, με συνέπεια να μην μπορεί να παρακαμφθεί, από τον κοινό νομοθέτη ή την εκτελεστική εξουσία, η εφαρμογή καμιάς συνταγματικής διατάξεως με την επίκληση της ανάγκης τηρήσεως άλλης συνταγματικής διατάξεως”.

⁵⁸¹ Μία τέτοια περίπτωση είναι οι αποφάσεις του ΕΣΡ που αφορούν πρόστιμα σε τηλεοπτικούς σταθμούς λόγω αναφορών σε σατιρικές εκπομπές. Η περίπτωση της εκπομπής “Αλ Τσαντίρι Νιους” είναι χαρακτηριστική και φαίνεται να εξελίσσεται σε μακροχρόνια διαμάχη μεταξύ του δημιουργού της Λάκη Λαζόπουλου και του Συμβουλίου, αν και οι κυρώσεις είναι γενικά μικρές. Μέχρι τώρα έχουν υπάρξει πάμπολλες καταδικαστικές αποφάσεις οι οποίες έχουν επιβάλει διάφορες ποινές όπως τις ποινές της σύστασης (Απόφαση 626/2008), για προσβολή της προσωπικότητας της ηθοποιού Μιμής Ντενίση, του προστίμου των 20.000€ (Απόφαση 18/2010), για χρήση βωμολοχιών, της σύστασης (Απόφαση 220/2010) για προσβολή της προσωπικότητας του Πρωθυπουργού, του προστίμου των 15.000€ (Απόφαση 375/2010), για χρήση βωμολοχιών, της σύστασης (Απόφαση 334/2011), για χρήση βωμολοχιών και επίδειξη συσκευών τεχνικής σεξουαλικής ικανοποίησης, του

αποφάσεις του έχουν κατακριθεί ως υπερβολικές⁵⁸³, πολιτικά συντηρητικές⁵⁸⁴, ηθικολογικές⁵⁸⁵ ή και ηθελημένα άκαιρες⁵⁸⁶. Επίσης το Συμβούλιο έχει κατηγορηθεί

προστίμου των 80.000€ (Απόφαση 335/2011), για ταύτιση του προσώπου του Πρωθυπουργού με δικτάτορα, του προστίμου των 30.000€ (Απόφαση 149/2012), για χρήση βωμολοχιών, του προστίμου των 30.000€ (Απόφαση 475/2012), για προβολή βουλευτών κατά την προεκλογική περίοδο και του προστίμου των 20.000€ (Απόφαση 39/2013), για μη χρήση προσήκουσας σήμανσης. Επίσης χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της εκπομπής “Ράδιο Αρβύλα”, με επίσης μακροχρόνια σχέση με το ΕΣΡ, και σειρά κυρώσεων όπως η επιβολή προστίμου 150.000€ (Απόφαση 132/2010), για εκχυδαϊσμό και υποβάθμιση προγράμματος, η επιβολή προστίμου 15.000€ (Απόφαση 373/2010), για προσβολή του προσώπου του Μητροπολίτη Θεσσαλονίκης, η επιβολή προστίμου 15.000€ (Απόφαση 219/2012), για γελοιοποίηση λειτουργικών αντικειμένων της εκκλησίας, και η επιβολή της ποινής της σύστασης (Απόφαση 214/2015), για μη χρήση προσήκουσας σήμανσης. Αντίστοιχη τύχη έχει και η ραδιοφωνική σατυρική εκπομπή “Ελληνοφρένεια”, με σειρά καταδικαστικών αποφάσεων και ποινών (Αποφάσεις 620/2008, 157/2009, 405/2009, 74/2012, 75/2012, 405/2013, 10/2014, 128/2014, 25/2015). Οι διάφορες κυρώσεις που επιβάλλονται, φαίνεται όμως να μην επιτελούν το σκοπό τους, αφού οι εκπομπές συνεχίζουν να προβάλλονται, με τον ίδιο προσανατολισμό και αισθητική. Επιπλέον, η επιβολή κυρώσεων σε σατιρικές εκπομπές και γενικότερα σε εκπομπές που περιβάλλονται της προστασίας περί πνευματικής ιδιοκτησίας, ως καλλιτεχνικά έργα, εγείρει αντιδράσεις λόγω του λογοκριτικού χαρακτήρα τους. Αυτές πάντως τις αντιδράσεις φαίνεται να μην τις συμμαρτίζονται το ΣτΕ, αφού σε πρόσφατη απόφασή του (Απόφαση 3946/2014) απέρριψε ως αβάσιμο τον ισχυρισμό ότι η τηλεοπτική σάτιρα, ως “μορφή λόγου και τέχνης”, προστατεύεται από τα αρ. 14, παρ. 1 και 16, παρ. 1 του Συντάγματος.

⁵⁸² Νταρζάνου Α. (2011), “Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: Ένας μηχανισμός ιδεολογικής καταστολής”, *Active Media*, διαθέσιμο στο: <http://syspeirosi.wordpress.com/2011/05/09/εθνικό-συμβούλιο-ραδιοτηλεόρασης-ενα/>, προσπελάστηκε στις 31 Μαρτίου 2016.

⁵⁸³ Υπερβολικά αυστηρή θεωρήθηκε ότι ήταν η απόφαση για οριστική διακοπή λειτουργίας του ραδιοσταθμού “Best FM” (απόφαση 435/2005), λόγω “συνεχόμενης χαμηλής ποιοτικής στάθμης προγραμμάτων μετά από σειρά χυδαίων εκφράσεων”, οι οποίες αποδίδονταν στο ραδιοφωνικό παραγωγό και μετέπειτα βουλευτή Γ. Ψαριανό. Το ΕΣΡ, μάλιστα, έχασε την ευκαιρία να διορθώσει την τουλάχιστον υπερβολική απόφασή του, καθώς στο συγκεκριμένο ραδιοσταθμό δεν είχε επιβληθεί προηγουμένως καμιά κύρωση, όταν απέρριψε πρόταση του μέλους της Ανεξάρτητης Αρχής κ. Παπακώστα να επανεξετάσει την υπόθεση. Ο Ι. Παπακώστας σε επιστολή του ανέφερε ότι “η απόφαση θεωρήθηκε υπερβολική από την κοινή γνώμη [...] και το συμβούλιο θα έπρεπε να την επανεξετάσει ουσιαστικά, δείχνοντας έτσι ότι είναι ένας ζωντανός οργανισμός που αφουγκράζεται την κοινωνία, δεν διεκδικεί το αλάθητο και έχει το σθένος να αλλάξει μια λανθασμένη κίνησή του”. Η πλειοψηφία όμως του συμβουλίου αποφάσισε με συνοπτικές διαδικασίες ότι δεν τίθεται τέτοιο θέμα, τονίζοντας ότι όποιος θεωρεί λανθασμένη την απόφαση, μπορεί να στραφεί εναντίον της δικαστικά στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Το δε Συμβούλιο της Επικρατείας, στο οποίο τελικά προσέφυγε ο σταθμός, εξέδωσε προσωρινή διαταγή αναστολής εκτέλεσης της απόφασης (Απόφαση 33/2006), αναγνωρίζοντας την προφανή έλλειψη αναλογικότητας στην συγκεκριμένη απόφαση. Σε σχετική δήλωση προς δημοσιογράφους, ο τότε αντιπρόεδρος του Συμβουλίου Δ. Χαραλάμπης, δικαιολόγησε την άρνηση επανεξέτασης της υπόθεσης λέγοντας ότι “εάν το ΕΣΡ που σύμφωνα με το Σύνταγμα είναι μία ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή υφίσταται πίεση κριτικής τότε δεν θα είναι ποτέ ανεξάρτητο στην έκδοση των αποφάσεών του” (για σχετική είδηση βλ. “Επιμένει στην απόφασή του για το ραδιοσταθμό Best το ΕΣΡ”, *In.gr*, 8 Νοεμβρίου 2005, διαθέσιμο στο: <http://news.in.gr/greece/article/?aid=662246>, προσπελάστηκε στις 28 Μαρτίου 2016). Αυτός ο τρόπος σκέψης, κάποιων μελών Ανεξαρτήτων Αρχών, αναδεικνύει το γεγονός ότι η λεγόμενη “ανεξαρτησία” των Αρχών εκλαμβάνεται ενίοτε και ως ανεξαρτησία από το κοινωνικό σώμα. Το προστατευτικό περίβλημα που έχει ορίσει ο νομοθέτης για να μπορεί να λαμβάνει ανεπηρέαστα από πολιτικές και οικονομικές επεμβάσεις τις αποφάσεις του το Συμβούλιο της Αρχής, λειτουργεί ως μέσο απομόνωσης από τα κοινωνικά τεκταινόμενα και προκαλεί μία αντίληψη απυρόβλητου καθώς και μία υπολανθάνουσα υπεροψία. Το μέλος της Αρχής δεν θεωρεί ότι οφείλει να κάνει καμία αυτοκριτική, ούτε έναντι εαυτού ούτε έναντι του λαού, για τις αποφάσεις του, ούτε καν όταν αυτές καταπίπτουν στα δικαστήρια. Είναι τούτη δε μία παθογένεια η οποία συχνά εποικεί και στο

δικαστικό σώμα, να ξεχνά το όργανο της εξουσίας, από ποιόν πηγάζουν οι εξουσίες που έχει και για ποιόν ασκούνται, οπότε και να θεωρεί ότι δεν οφείλει καμία λογοδοσία έναντι του λαού.

⁵⁸⁴ Μία περίπτωση που αναδεικνύει την πολιτικά συντηρητική τοποθέτηση του Συμβουλίου είναι η άρνηση του να εγκρίνει ως “κοινωνικά μηνύματα” τα ραδιοφωνικά μηνύματα της Διεθνούς Αμνηστίας, έτσι ώστε αυτά να μεταδίδονται δωρεάν, με το αιτιολογικό ότι “τα σποτ αυτά δεν είναι κοινωνικά και εμπλέκουν θέματα εξωτερικής πολιτικής”, καθώς επίσης “κάνουν πλάκα με ένα θέμα πολύ σοβαρό” (για σχετική είδηση βλ. Λουμπρίνης Β. (2005), “Έκοψαν τη Διεθνή Αμνηστία”, *Τα Νέα*, 27 Δεκεμβρίου 2005, διαθέσιμο στο: <http://www.tanea.gr/politismos/article/?aid=4422095>, προσπελάστηκε στις 31 Μαρτίου 2016), αφού υπήρχαν χιουμοριστικές αναφορές στις Η.Π.Α., το Ισραήλ, και το Γκουαντάναμο. Έτσι αναδεικνύονται οι συντηρητικές πολιτικές θέσεις του Συμβουλίου, που θεωρεί κοινωνική δράση μόνο την παραδοσιακή φιλανθρωπία, και οτιδήποτε αναδεικνύει τα αίτια και τους υπαίτιους των προβλημάτων, απορρίπτεται ως “πολιτικό”. Επίσης αναφάνεται και η ευρύτερη προσπάθεια για αποπομπή του πολιτικού χαρακτήρα οποιουδήποτε θέματος, σε μία προσπάθεια από-πολιτικοποίησης όλων των πεδίων της ζωής και υπαγωγής τους σε ακίνδυνους για την εξουσία τομείς. Η συντηρητική πολιτική τοποθέτηση του Συμβουλίου προκύπτει εύγλωττα, ιδιαίτερα αν συγκριθεί η παραπάνω απόφαση με την απόφαση του να εγκρίνει ως “κοινωνικά μηνύματα” τα ραδιοφωνικά μηνύματα της Οργάνωσης για τα Δικαιώματα του Αγέννητου Παιδιού, μίας θρησκευτικής οργάνωσης που δραστηριοποιείται κατά των αμβλώσεων (βλ. Νταρζάνου Α. (2011), *ό.π.*).

⁵⁸⁵ Χαρακτηριστική περίπτωση ηθικολογικής και ομοφοβικής απόφασης του ΕΣΡ, πέρα από τις διάσημες περιπτώσεις του φιλιού μεταξύ ανδρών και της επίθεσης στον Αύγουστο Κορτώ (βλ. παραπάνω υποσ. 524), ήταν η απόφαση για επιβολή προστίμου 5.000€ (Απόφαση 408/2004) στον ραδιοφωνικό σταθμό 94 Επικοινωνία FM, της δημοτικής επιχείρησης ραδιοφωνίας του Δήμου Ηρακλείου Αττικής, που είχε ως αποτέλεσμα την διακοπή της εκπομπής “Athens Gay and Lesbian Radio Show” της Μαρίας Cyber, η οποία ήταν η μοναδική ελληνική εκπομπή που απευθυνόταν αποκλειστικά σε ομοφυλόφιλους. Η επιχειρηματολογία της απόφασης ήταν ότι, εφόσον η εκπομπή βοήθησε σε γνωριμίες μεταξύ ομοφυλόφιλων ατόμων και επίσης περιείχε διαφημίσεις για μπαρ ομοφυλοφίλων και προφυλακτικά, επρόκειτο “αναμφισβητήτως περί υποβαθμισμένης εκπομπής, η οποία δεν ανταποκρίνεται στην εκ του προαναφερθέντος άρθρου του Συντάγματος αξιουμένη ποιότητα”. Είναι αξιοσημείωτο ότι στο επίδικο απομαγνητοφωνημένο απόσπασμα της εκπομπής που περιλαμβάνει η απόφαση, δεν υπάρχει καμία βωμολοχία ή εκχυδαϊσμός, ενώ σε επιθετικό μήνυμα ακροατή που αναφέρεται στο ναζισμό η απάντηση της παρουσιάστριας είναι η εξής : “Φαντάζομαι ότι αυτός που το έγραψε είναι άντρας. Ελπίζω να περνάει πάρα πολύ καλά να είναι ευτυχημένος από τη ζωή του και να αφήσει και τους υπόλοιπους να περνάνε καλά. Και να μην έχει απωθημένα με κανέναν σε αυτόν τον πλανήτη και αν θέλει να πάει να τιμωρήσει κάποιους να σκεφτεί την τσέπη του, να σκεφτεί αν έχει λεφτά, να σκεφτεί αν μπορεί να κάνει αυτά που θέλει στη ζωή του, να σκεφτεί αν έχει δίπλα του την γκόμενα που γουστάρει. Γενικά ας ασχοληθεί με το να είναι αυτός λίγο καλύτερα αντί να επιτίθεται στον οποιοδήποτε [...] Όσο για το αν ο ναζισμός ζει, το ξέρουμε και το βλέπουμε καθημερινά. Φυσικά και ζει και ο ναζισμός ζει και η αυταρχικότητα ζει και όλα τα κακά σε αυτόν τον πλανήτη ζουν. Τα καλά δεν ζουν. Και μόλις αποφασίσαμε, ένα τελευταίο σχόλιο, τον καλούμε, είναι ευπρόσδεκτος εδώ στην εκπομπή να του δώσουμε και μικρόφωνο και να αναπτύξει, να μην πληρώνει και τα sms να μας τα πει εδώ τις απόψεις του να κάνουμε μια ωραία κουβεντούλα”.

⁵⁸⁶ Μία τέτοιου είδους απόφαση, ήταν αυτή που αφορούσε τη διακοπή της εκπομπής “Στιγμή της Αλήθειας” το 2009 (Απόφαση 268/2009), η οποία βγήκε όταν είχε τελειώσει η τηλεοπτική περίοδος και είχαν προβληθεί όλα τα επεισόδια της εκπομπής. Αυτός ο τρόπος δράσης του ΕΣΡ, θεωρήθηκε ότι υποκρύπτει ιδιαίτερη μεταχείριση προς το συγκεκριμένο κανάλι (Αντέννα), αφού η εν λόγω εκπομπή ήταν αναμφίβολα χαμηλής ποιότητας και η διακοπή της προδιαγεγραμμένη, πλην όμως στο χρόνο που προέκυψε η απόφαση διακοπής της, δεν προκάλεσε καμία σημαντική οικονομική ζημία στην επιχείρηση. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε προηγούμενες αποφάσεις του Ε.Σ.Ρ. σε σχέση με αυτή την εκπομπή είχαν επιβληθεί πρόστιμα 200.000€ (Απόφαση 601/2008) και 75.000€ (Απόφαση 105/2009), τα οποία όμως ουδόλως επτόησαν τον τηλεοπτικό σταθμό, ο οποίος συνέχισε να προβάλλει την εκπομπή, γιατί ενδεχομένως τα έσοδά του από διαφημίσεις ήταν πολλαπλάσια.

πολλές φορές για ιδιαίτερη μεταχείριση κάποιων εταιρειών ή προσώπων ή και για άδικη και υπερβολική συμπεριφορά έναντι άλλων⁵⁸⁷. Εξάλλου η σύνθεση του Συμβουλίου, η οποία αποτελείται από πρόσωπα υποτιθέμενου εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας, αλλά στην πράξη πρόσωπα τα οποία είχαν ή και έχουν κάποια σχέση κοινωνική, επαγγελματική ή και οικονομική με την εν λόγω αγορά, καθότι είναι δημοσιογράφοι, δικηγόροι, καθηγητές κ.α., δεν μπορεί να θεωρηθεί ως a priori ιδεώδης για απροκατάληπτη και “ανεξάρτητη” κρίση⁵⁸⁸. Γενικότερα, η συμπεριφορά του ΕΣΡ σχετικά με αυτή του της εξουσία, δεν είναι ιδιαίτερα διαυγής και ανεξάρτητη, πολλές φορές μάλιστα μπορεί βάσιμα να υποστηριχθεί ότι με το πρόσχημα της προστασίας του δικαιώματος στην ενημέρωση και της κακής ποιότητας προγράμματος, στην ουσία επιδιώκει την έμμεση ρύθμιση της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς. Επιπροσθέτως, αυξάνουν οι φωνές που ισχυρίζονται ότι η Αρχή έχει αναχθεί σε μηχανισμό ιδεολογικής καταστολής, των αντιθέτων προς την πολιτική εξουσία φωνών, υπηρετώντας φοβικές έως και σκοταδιστικές απόψεις, ακροβατώντας ανάμεσα στον ηθικολογικό πανικό και τον καθωσπρεπισμό⁵⁸⁹.

5.7.1.2.2. Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής

⁵⁸⁷ Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι και η επιβολή προστίμου 150.000€ στο κανάλι «Kontra Channel» (Απόφαση 110/2011), για υποτιμητική αναφορά του δημοσιογράφου Σ. Χίου στη σύζυγο του Κυβερνητικού Εκπροσώπου Γ. Πεταλωτή, ενώ μόλις λίγες μέρες μετά υπήρξε επιβολή προστίμου μόλις 15.000€ στον τηλεοπτικό σταθμό Αντένα (Απόφαση 122/2011), για συγκεκριμένη διαφήμιση προϊόντος παραγωγής του, από το τηλεπαιχνίδι «X-Factor». Το δυσανάλογο ύψος του προστίμου ως προς το μέγεθος του τηλεοπτικού σταθμού και η έλλειψη αναλογικότητας στις αποφάσεις, η ιδιαίτερη μέριμνα για αυστηρότητα της κύρωσης που αφορούσε αίτημα εν ενεργεία Υπουργού, καθώς και η χαρακτηριστική επιείκεια του προστίμου για δραστηριότητες με πολλαπλάσια κέρδη, εύλογα εγείρουν υποψίες για άνιση συμπεριφορά.

⁵⁸⁸ Για παράδειγμα, τον Οκτώβριο του 2015, όταν η Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ νομοθέτησε την αμφισβητούμενη οριστική αποχώρηση των μελών του ΕΣΡ των οποίων είχε λήξει η θητεία τους (αρ. 55 παρ. 10 Ν.4339/15) και την εκ νέου συγκρότηση της Αρχής, η ελλιπής σύνθεση του Συμβουλίου περιελάμβανε μόλις τέσσερα πρόσωπα εκ των επτά προβλεπομένων, μεταξύ των οποίων την Λ. Αλεξίου και τον Γ. Στεφανάκη. Η αντιπρόεδρος του Συμβουλίου, δημοσιογράφος, Λ. Αλεξίου, είχε εργαστεί επί σειρά ετών και διαμορφώσει ιδιαίτερες σχέσεις με το μεγάλο συγκρότημα επιχειρήσεων τύπου του Δημοσιογραφικού Οργανισμού Λαμπράκη, καθώς επίσης έχει ασκήσει έντονη πολιτική δράση στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης ως υποψήφιος δήμαρχος Αιδηψού. Ο δικηγόρος Γ. Στεφανάκης υπήρξε διορισμένος αναπληρωτής Γενικός Διευθυντής της ΕΡΤ την περίοδο διακυβέρνησης από τη Νέα Δημοκρατία (1979-1981), καθώς επίσης προκάλεσε έντονη αμφισβήτηση καθότι παρέμεινε εν ενεργεία δικηγόρος, ακόμα και μετά τον διορισμό του στο ΕΣΡ, κατά παράβαση των σχετικών Νόμων.

⁵⁸⁹ Νταρζάνου Α. (2011), ό.π..

Η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (ΕΑΙΥΑ) ιδρύθηκε με το Ν.3305/05⁵⁹⁰ προκειμένου να προστατεύει το δικαίωμα στην ιατρικώς υποβοηθούμενη αναπαραγωγή, εφαρμοζόμενη με τρόπο που να εξασφαλίζει το σεβασμό της ελευθερίας του ατόμου και του δικαιώματος της προσωπικότητας και την ικανοποίηση της επιθυμίας για απόκτηση απογόνων, με βάση τα δεδομένα της ιατρικής και της βιολογίας και της αρχές της βιοηθικής, αλλά ταυτόχρονα προκειμένου να αποτελέσει και το ρυθμιστή αυτής της αγοράς. Ιδρύθηκε προκειμένου να προστατεύσει ένα κρίσιμο ατομικό δικαίωμα, που άπτεται των σύγχρονων επιστημονικών επιτευγμάτων στο πεδίο της εξωσωματικής γονιμοποίησης, και να προφυλάξει τον πολίτη από την εις βάρος του χρήση αυτών των επιτευγμάτων, αλλά και για να ρυθμίσει την αγορά των Μονάδων Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής και των Τραπεζών Κρυοσυντήρησης Γενετικού Υλικού. Έτσι, κατατάσσεται στην κατηγορία των υβριδικών εκείνων Αρχών που κυρίως προστατεύουν δικαιώματα αλλά δευτερευόντως αποτελούν και ρυθμιστή της σχετικής αγοράς. Η Αρχή δε αυτή, αν και εκ την φύσεώς της θα μπορούσε⁵⁹¹, δεν είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη, ενδεχομένως και λόγω του γεγονότος ότι ιδρύθηκε μετά το πέρας της Συνταγματικής Αναθεώρησης.

Η Αρχή αποτελεί τον αρμόδιο κρατικό φορέα που θέτει και ελέγχει τα επιστημονικά, νομικά και ηθικά πλαίσια όσων παρέχουν υπηρεσίες υποβοηθούμενης αναπαραγωγής. Το κοινό πλαίσιο λειτουργίας των Μονάδων Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής, πρωτίστως διασφαλίζει τις γυναίκες και τα υποψήφια ζευγάρια ότι οι υπηρεσίες που λαμβάνουν είναι ασφαλείς και αξιόπιστες. Επίσης, η Αρχή πραγματοποιεί ελέγχους, κάνει συστάσεις, συγκεντρώνει στοιχεία, καταγράφει και χαρτογραφεί όλη την αγορά της ιατρικώς υποβοηθούμενης αναπαραγωγής στη χώρα. Συγκεκριμένα τηρεί εθνικά μητρώα

⁵⁹⁰ Ο τρόπος λειτουργίας και οι αρμοδιότητες της ΕΑΙΥΑ σήμερα περιλαμβάνονται στους Νόμους 3098/02, 3305/05 και 4271/14 στα Προεδρικά Διατάγματα 26/08 και 10/16 καθώς και στις Ευρωπαϊκές Οδηγίες 2015/565/EU και 2015/566/EU.

⁵⁹¹ Ο κύριος χαρακτήρας αυτής της Αρχής, ως θεσμική εγγύηση προστασίας ατομικών δικαιωμάτων, θα μπορούσε να την είχε κατατάξει στις επιλεγμένες για συνταγματοποίηση και ένδυση του μανδύα του ιδιαίτερου κύρους, σύμφωνα με το σκεπτικό της πλειοψηφίας κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 (βλ. και Βενιζέλος Ε. (2004), ό.π.)

όλων των αδειούχων μονάδων υποβοηθούμενης αναπαραγωγής, όλων των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της τεχνικής γονιμοποίησης σε όλες τις λειτουργούσες μονάδες καθώς και των στοιχείων ταυτότητας και των ιατρικών στοιχείων των δοτών γενετικού υλικού και γονιμοποιημένων ωαρίων. Σκοπός της καταγραφής είναι πρωτίστως η προστασία και η αντικειμενική ενημέρωση των πολιτών που αναζητούν υπηρεσίες εξωσωματικής γονιμοποίησης, σχετικά με τα ποσοστά επιτυχίας των διαφόρων Μονάδων. Περαιτέρω, η Αρχή παρέχει την απαιτούμενη “ειδική άδεια” σε περιπτώσεις, όπως αυτή των οροθετικών ασθενών, της παρένθετης μητρότητας και της μεταθανάτιας χρήσης βιολογικού υλικού για τεκνοποίηση⁵⁹².

Στο πεδίο της ρύθμισης της αγοράς, οι αρμοδιότητες της Αρχής είναι εκτεταμένες και καίριες αφού σε αυτές περιλαμβάνονται η χορήγηση και ανάκληση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας Μονάδων Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής και Τραπεζών Κρυοσυντήρησης και ο έλεγχός τους, η χορήγηση άδειας για διεξαγωγή επιστημονικής έρευνας σε ανθρώπινους γαμέτες, η χορήγηση άδειας για διενέργεια προεμφυτευτικής γενετικής διάγνωσης για πρόληψη γενετικών νοσημάτων, η καταγγελία στις δικαστικές αρχές τυχόν παραβάσεων του νόμου, αλλά και η επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε περιπτώσεις παραβάσεων. Η δε συγκεκριμένη αγορά είναι ιδιαίτερα μεγάλη στην Ελλάδα⁵⁹³ και έχει μεγάλο κύκλο εργασιών⁵⁹⁴

⁵⁹² Επίσημος δικτυακός τόπος της Εθνικής Αρχής Ιατρικής Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής, www.eaiya.gov.gr.

⁵⁹³ Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2015 υπήρχαν στην Ελλάδα 67 κέντρα εξωσωματικής γονιμοποίησης, σε σύνολο πληθυσμού περί τα 10.6 εκατομμύρια κάτοικους, ενώ ταυτόχρονα στο Βέλγιο υπήρχαν 18 κέντρα, σε πληθυσμό 10.3 εκατομμυρίων, στην Πορτογαλία 15 κέντρα, σε πληθυσμό 10 εκατομμυρίων, και στη Σουηδία 15 κέντρα, σε πληθυσμό 9 εκατομμυρίων κατοίκων (βλ. <http://www.kosmogonia.gr/index.php/el/esum/184-2010-06-09-12-57-38.html>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016).

⁵⁹⁴ Περισσότερα από 3.000 παιδιά γεννιούνται κάθε χρόνο στην Ελλάδα με τη μέθοδο της εξωσωματικής γονιμοποίησης, ενώ γίνονται πάνω από 15.000 προσπάθειες. Η κάθε προσπάθεια στοιχίζει από 2.500€-3.500€, χωρίς να υπολογίζεται το κόστος των φαρμάκων, των παρεμπιπτόντων ιατρικών εξετάσεων, οι ειδικές αμοιβές ιατρών, οι οποίες μπορεί συχνά να είναι και αδήλωτες και τα λοιπά έξοδα που μπορεί να κάνει ένα ζευγάρι προερχόμενο από την επαρχία. Υπό αυτούς τους όρους, το συνολικό ποσό που διακινείται στην Ελλάδα, μόνο για την κλινικοεργαστηριακή εφαρμογή της εξωσωματικής γονιμοποίησης, είναι τουλάχιστον 45 εκατ. ευρώ ετησίως, ενώ ταυτόχρονα προκύπτει μια πολύ μεγαλύτερη αγορά στον ευρύτερο χώρο γύρω από αυτήν, με πολλαπλάσιο κύκλο εργασιών (βλ. ό.π. καθώς και Καλού Κ. (2014), “Ερωτήσεις και απαντήσεις για την εξωσωματική γονιμοποίηση. Συνέντευξη καθηγητή Β. Τουρλατζή”, *Το Βήμα*, 12 Φεβρουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/vimagazino/interviews/article/?aid=566568>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016).

και κέρδη. Αποτελεί μάλιστα μια από τις ελάχιστες ιατρικές υπηρεσίες στην Ελλάδα για τις οποίες υπάρχει ενδιαφέρον για ιατρικό τουρισμό από το εξωτερικό⁵⁹⁵. Αποτελείται κατά το μεγαλύτερο ποσοστό της από ιδιωτικές μονάδες, οι οποίες, λειτουργώντας σε μια απολύτως αρρυθμιστη αγορά επί πολλά χρόνια, έχουν διαμορφώσει μια παγιωμένη κατάσταση αυθαιρεσίας, ανομίας και αδιαφάνειας. Η ήδη εδραιωμένη θέση των ιδιωτών στην αγορά και τα μεγάλα κέρδη που αποκομίζουν προκαλεί αντίδραση τους στο ενδεχόμενο ρύθμισής της. Ο συσχετισμός αυτού με την αδιαφορία του κράτους, η οποία μπορεί και να οφείλεται σε ενδεχόμενες πιέσεις από την πλευρά των ιδιωτών, οδήγησε σε μία κατάσταση δεκαετούς ακινησίας και ασυδοσίας⁵⁹⁶. Η Αρχή μάλιστα αν και ιδρύθηκε το 2005, χρειάστηκε να “επανασυσταθεί” το 2014 και να επαναλειτουργήσει, αφού τα προηγούμενα χρόνια υπολειπόταν⁵⁹⁷ ή δεν λειτουργούσε καν για μεγάλο διάστημα⁵⁹⁸, αδυνατώντας να επιτελέσει το έργο της ρύθμισης της αγοράς.

⁵⁹⁵ Είναι διαρκώς αυξανόμενο το ενδιαφέρον από ζευγάρια του εξωτερικού για χρήση υπηρεσιών από τις ελληνικές μονάδες εξωσωματικής γονιμοποίησης λόγω του υψηλού επιπέδου σε γιατρούς γυναικολόγους και μαιευτήρες, ειδικούς σε θέματα εξωσωματικής, λόγω της χαμηλής τιμής, σε σχέση με τις τιμές σε χώρες της δυτικής Ευρώπης, λόγω της σχετικά πιο φιλελεύθερης νομοθεσίας που υπάρχει στην Ελλάδα αλλά και κυρίως λόγω των αυξημένων πιθανοτήτων που έχουν εδώ για να βρουν ξένα ωάρια. Η ελληνική νομοθεσία επιτρέπει τη δωρεά ωαρίων και επιβάλλει την ανωνυμία της δότης, προβλέποντας μάλιστα και αμοιβή, με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλές ενδιαφερόμενες δότριες, κατά 80% όμως αλλοδαπές. (βλ. Ινστιτούτο Κοινωνικής και Προληπτικής Ιατρικής (2012), *Ανάπτυξη του Ιατρικού Τουρισμού στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο: <http://www.grhotels.gr/GR/BusinessInfo/News/Lists/List/Attachments/360/MEDICAL%20TOURISM%20FINAL%20ALL.pdf>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016 και Σπαγαδώρου Ν. (2015), “Η εξωσωματική μπορεί να απογειώσει τον Ιατρικό Τουρισμό στην Ελλάδα της κρίσης”, Onmed.gr, 16 Μαΐου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.onmed.gr/gygeia-politiki/item/329897-i-eksosomatiki-boreina-arogeiosei-ton-iatriko-tourismo-stin-ellada-tis-krisis>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016).

⁵⁹⁶ Για παράδειγμα, δεν κατέστη ποτέ δυνατό να γίνει η συστηματική κεντρική καταγραφή όλων των τετελεσμένων προσπαθειών εξωσωματικής γονιμοποίησης σε εθνικό επίπεδο, έτσι ώστε ο κάθε ενδιαφερόμενος να έχει τη δυνατότητα να γνωρίζει εκ των προτέρων το βαθμό επιτυχίας που έχει η συγκεκριμένη μονάδα, στην οποία πρόκειται να απευθυνθεί. Επίσης, χωρίς την παρουσία της Αρχής, είναι ανεξέλεγκτη η δραστηριότητα κυκλωμάτων trafficking και παράνομων κυκλωμάτων με σκοπό την παράνομη διακίνηση γεννητικού υλικού έναντι υψηλού ανταλλάγματος. Επίσης δεν εφαρμόζεται η ιατρικώς υποβοηθούμενη αναπαραγωγή τηρουμένων των όρων του Νόμου, καθότι συχνά παραβιάζεται η αρχή του ηλικιακού ορίου, η απαγόρευση του περιορισμένου αριθμού μεταφερόμενων γονιμοποιημένων ωαρίων στη μήτρα καθώς επίσης γίνονται προεμφυτευτικές διαγνώσεις ελεύθερα χωρίς την τήρηση κανενός όρου (βλ. Αγγελοπούλου Α. (2014), ό.π. καθώς και Θεοδωροπούλου Φ-Π (2012), “Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής”, *Το Βήμα*, 28 Μαΐου 2012, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/useropinions/article/?aid=459755>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016).

⁵⁹⁷ Είναι χαρακτηριστικά τα αναφερόμενα στις Ετήσιες Εκθέσεις Πεπραγμένων έτους 2006 και 2007, όπως το ότι υπήρχε παντελής αδυναμία εκταμίευσης πόρων, ούτε καν για λογαριασμούς κοινής ωφέλειας, ότι δεν υπήρχε δυνατότητα καμίας επικοινωνίας με το κοινό, γιατί δεν υπήρχε ούτε ένας υπάλληλος, ότι δεν είχαν ποτέ καταβληθεί οι νόμιμες αποδοχές των μελών, ότι η δακτυλογράφηση των πρακτικών των συνεδριάσεων από την ίδια την Πρόεδρο, ότι υπήρχε αδυναμία συνεδριάσεων

5.7.2. Ανεξάρτητες Αρχές για τη λειτουργία του κράτους

5.7.2.1. Κράτος σε σχέση με πολίτη

5.7.2.1.1. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ιδρύθηκε με το Νόμο 2190/1994 και σκοπό του έχει την επιλογή του προσωπικού του δημόσιου τομέα και παράλληλα τον έλεγχο νομιμότητας των διαδικασιών της πρόσληψης. Η αποστολή του είναι δηλαδή η εξασφάλιση της εφαρμογής των νόμων και των κανονισμών της επιλογής του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων που προβλέπονται από το Νόμο. Έχει εθνική εμβέλεια δράσης και διαθέτει αρμοδιότητα κανονιστική, αρμοδιότητα ελεγκτική της νομιμότητας των πράξεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του και περιορισμένη κυρωτική αρμοδιότητα. Για την εκπλήρωση των στόχων του, το ΑΣΕΠ διοργανώνει ανοικτούς διαγωνισμούς με πανελλήνια προκήρυξη, στην οποία καταγράφονται λεπτομερώς τα απαιτούμενα προσόντα και η διαδικασία επιλογής που θα ακολουθηθεί. Η αξιολόγηση γίνεται με βάση τις γνώσεις, τις δεξιότητες ή και την προσωπικότητα των υποψήφιων, αλλά ενίοτε και κοινωνικά κριτήρια για ομάδες που χρήζουν ειδικής υποστήριξης. Οι υποψήφιοι είναι ελεύθεροι να επιλέξουν οποιοσδήποτε θέσεις για τις οποίες έχουν τα προσόντα, με σειρά προτίμησης. Το ΑΣΕΠ είναι αρμόδιο και για τη συγκρότηση επιτροπών που απαιτούνται για τη διαδικασία διαγωνισμών κι επιλογών ως τον καθορισμό των διοριστέων. Είναι επίσης αρμόδιο για την κλήση των εκπροσώπων των υπηρεσιών και νομικών προσώπων για παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ.

στην έδρα της Αρχής κ.α. (βλ. *Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της Εθνικής Αρχής Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής έτους 2006 και Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της Εθνικής Αρχής Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής έτους 2007*)

⁵⁹⁸ Βλ. και παραπάνω υποσ. 520.

Σχετικά με στους υπάλληλους του δημόσιου ή νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, φροντίζει για την κατάταξή τους σε οργανικές θέσεις, ενώ αναφορικά με τους απασχοληθέντες με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου υπάλληλους των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, ελέγχει την τοποθέτησή τους σε προσωποπαγείς θέσεις. Σε περιπτώσεις παράνομης απασχόλησης προσωπικού, αναλαμβάνει τον καταλογισμό του συνόλου του κόστους στους υπεύθυνους. Αναλαμβάνει ακόμα την αναφορά στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων στους περιορισμούς πρόσληψης συμβασιούχων που προβλέπει το Σύνταγμα. Για τα θέματα που υπάγονται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ δεν έχει αρμοδιότητα το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Στο ΑΣΕΠ λειτουργεί επίσης Γραφείο Επιθεώρησης που διενεργεί ελέγχους σε δείγμα τουλάχιστον του 10% του συνολικού αριθμού διοριζομένων ανά φορέα. Η έκθεση επιθεώρησης υποβάλλεται στον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, στον Υπουργό Προεδρίας και στον αντίστοιχο Υπουργό. Σε περίπτωση που ανακύψουν ευθύνες κατά συγκεκριμένων οργάνων, η έκθεση διαβιβάζεται στην αντίστοιχη υπηρεσία, και, σε περίπτωση άσκησης πειθαρχικής δίωξης, η έκθεση επέχει θέση ανακριτικού πορίσματος, κατά τις πειθαρχικές διατάξεις⁵⁹⁹.

Το ΑΣΕΠ διοικείται από 28μελή Ολομέλεια, αποτελούμενη από έναν Πρόεδρο, τρεις Αντιπροέδρους και 24 συμβούλους, οι οποίοι είναι όλοι άτομα τοποθετημένα με βάση το κύρος και την επαγγελματική τους επάρκεια. Οι αρμοδιότητες της Αρχής μοιράζονται μεταξύ της Ολομέλειας, Ελασσόνων Συνθέσεων της Ολομέλειας, Τμημάτων και Μονομελών Συνθέσεων και υλοποιούνται από περίπου 250 άτομα μόνιμο προσωπικό, τα οποία εκδίδουν μέχρι και τρεις χιλιάδες αποφάσεις το χρόνο, πράγμα που το καθιστά την μεγαλύτερη σε όγκο και δραστηριότητα Ανεξάρτητη Αρχή. Πρόκειται για την Αρχή εκείνη που, περισσότερη με κάθε άλλη, ταυτίστηκε με τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης και ουδετεροποίησής της.

Το ΑΣΕΠ είναι μία Ανεξάρτητη Αρχή που δημιουργήθηκε προκειμένου να θεραπεύσει τις χρόνιες παθολογίες του κρατικού μηχανισμού που σχετίζονται με την αδιαφάνεια, τις πελατειακές σχέσεις και τις ρουσφετολογικές προσλήψεις. Υπό αυτή την έννοια αποτέλεσε ένα νεωτερισμό που εντάσσονταν στο εκσυγχρονιστικό

⁵⁹⁹ Επίσημος δικτυακός τόπος του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, www.asep.gr.

εγχείρημα της δεκαετίας του 1990, ο οποίος απέφερε σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης μίας ουδέτερης κρατικής γραφειοκρατίας στην υπηρεσία ενός απολίτικου κράτους, ενταγμένου στα πλαίσια της φιλελεύθερης πλουραλιστικής κοινωνίας. Το ποσοστό της δημοσιοϋπαλληλίας που είναι εξαρτημένο από την πολιτική τάξη έχει μειωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, ως αποτέλεσμα των πολιτικά ουδέτερων προσλήψεων που πραγματοποίησε το ΑΣΕΠ. Η σημασία που δίνεται στην ισότητα ευκαιριών και στην αξιοκρατία, ως αρχές συνδεδεμένες με την προσωπική αξία του ατόμου, καθώς και η ρητή έμφαση στην τεχνοκρατία, ως στοιχείου ορθολογικοποίησης και αποδοτικότητας, προωθούν ένα ανταγωνιστικό μοντέλο υπαλληλίας και ένα αστικό κρατικό πρότυπο, στην υπηρεσία του πολίτη, ως πελάτη υπηρεσιών. Από τη μία, η ουδετεροποίηση της κρατικής γραφειοκρατίας ανάγεται στη λογική του “κράτους διαιτητή”, που πρεσβεύει η αστική φιλελεύθερη παράδοση, και από την άλλη, η εξομοίωσή του κράτους με κατάσταση παροχής υπηρεσιών και του πολίτη με πελάτη, αν και προκαλεί βελτιώσεις στην καθημερινή του λειτουργία, συνεπάγεται και σταδιακή απομάκρυνση του κράτους από το κοινωνικό σώμα, καθώς και αποφόρτισή του πολίτη από το πολιτικό περιεχόμενό του. Υπό αυτή την έννοια, η ύπαρξη του ΑΣΕΠ, αν και συνέβαλε αποφασιστικά στην άνοδο του επιπέδου των δημοσίων υπαλλήλων και τη βελτίωση της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού, γενικότερα εντάσσεται στη μακροπρόθεσμη προσπάθεια ορθολογικοποίησης και αγοραιοποίησης του κράτους, και στην προσπάθεια αποπολιτικοποίησης του κοινωνικού σώματος.

Περαιτέρω, ακόμα και εντός των ανωτέρω πλαισίων, υπήρξαν πάμπολλα προβλήματα στην υλοποίηση των εκπεφρασμένων στόχων, ένεκα της συνεχούς παρέμβασης της πολιτικής τάξης αλλά και εγγενών αδυναμιών του συστήματος. Ο Νόμος 2190/1994 έχει πολλαπλώς τροποποιηθεί στην προσπάθεια να δημιουργηθούν εξαιρέσεις που να επιτρέπουν την παράκαμψη του ΑΣΕΠ⁶⁰⁰, μέσω

⁶⁰⁰ Ο Νόμος 2190/1994 θεωρείται από τους νομικούς ως ένας από τους πλέον τροποποιημένους Νόμους, τόσο που να έχει απολεσθεί η αρχική λογική του. Σήμερα υπάρχουν πάμπολλες τροποποιήσεις του, οι οποίες πολλές φορές έχουν και αυτές τροποποιηθεί. Η νομοθεσία που διέπει το ΑΣΕΠ εκτείνεται αυτή τη στιγμή κυρίως στους Νόμους 2190/1994, 3051/2002, 3260/2004, 3320/2005 και 3812/2009 καθώς και στα Προεδρικά Διατάγματα 164/2004 και 180/2004. Περαιτέρω

μεθοδεύσεων όπως οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου⁶⁰¹, οι απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες⁶⁰² και άλλες. Επίσης, υπάρχουν πολλές υπηρεσίες του δημοσίου που έχουν ρητά εξαιρεθεί από τον έλεγχο του ΑΣΕΠ με διάφορες αιτιολογίες κατά καιρούς⁶⁰³. Εξάλλου, η έντεχνα δημιουργημένη προπαγάνδα περί μεγάλων καθυστερήσεων στη διαδικασία επιλογής, ενισχύει τέτοιου είδους πρακτικές⁶⁰⁴. Πολλές φορές επίσης το ΑΣΕΠ χρησιμοποιείται ως πρόσχημα ουδετερότητας για προσλήψεις υπεράριθμών ή ημετέρων, με μηχανισμούς οι οποίοι δεν ελέγχονται στην πράξη από αυτό⁶⁰⁵. Πάντως, το ΑΣΕΠ ως αυστηρά

υπάρχουν και πολλοί άλλοι Νόμοι οι οποίοι άμεσα ή έμμεσα εμπλέκουν το ΑΣΕΠ σε ένα κάποιο βαθμό, συχνά δημιουργώντας εξαιρέσεις ή ειδικές περιπτώσεις.

⁶⁰¹ Υπήρξε μια ολόκληρη εποχή που παγιώθηκε το φαινόμενο της πρόσληψης υπαλλήλων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή συμβάσεις έργου, οι οποίοι όμως κάλυπταν στην πράξη πάγιες και διαρκείς ανάγκες, και η με διάφορους τρόπους προσπάθεια μονιμοποίησή τους στη συνέχεια. Με αυτό τον τρόπο οι πολίτες παρέμεναν δέσμιοι των πολιτικών οι οποίοι τους διόρισαν και που ήλπιζαν να τους ξαναδιορίσουν ή να τους μονιμοποιήσουν. Διάφορες προσπάθειες οι οποίες έγιναν προκειμένου να περιοριστεί το φαινόμενο των συμβασιούχων, όπως το ΠΔ. 164/2004 (γνωστό και ως «Διάταγμα Παυλόπουλου»), απέβησαν άκαρπες γιατί πάντα επινοούνταν ένας νέος τρόπος για τη δημιουργία νέων στρατιών δεσμευμένων υπαλλήλων. Μία τέτοια περίπτωση είναι και η «μαθητεία» (Stage) που άνθισε τα χρόνια διακυβέρνησης από τη Νέα Δημοκρατία (2004-2009), η οποία κατέληγε να είναι και μόνιμη κατάσταση που διαρκούσε μέχρι και δέκα χρόνια. Το φαινόμενο αυτό περιορίστηκε εκ των πραγμάτων, κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, ένεκα και του αντικειμενικού περιορισμού των προσλήψεων που αυτή επέφερε.

⁶⁰² Συχνά παρατηρείται κατάχρηση του Νόμου που προβλέπει πρόσληψη προσωπικού για επείγουσες και απρόβλεπτες ανάγκες με γρήγορες διαδικασίες εκτός ελέγχου ΑΣΕΠ. Οι φορείς είναι υποχρεωμένοι απλά να αναφέρουν τις σχετικές προσλήψεις εκ των υστέρων στο ΑΣΕΠ. Έτσι οι υπάλληλοι προσλαμβάνονται και στη συνέχεια παραμένουν με διάφορα προσχήματα.

⁶⁰³ Εκτός από τις περιπτώσεις όπως η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών ή ακόμα και αυτή η Πυροσβεστική Υπηρεσία, που ανήκουν στο στενό πυρήνα του κράτους, έχει δρομολογηθεί πολλές φορές η εξαίρεση κρατικών υπηρεσιών από τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, με το πρόσχημα της εταιρικής σύνθεσης ή των ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπηρεσία που διαχειρίζεται το Τραμ, η οποία αν και δημόσια, δημιουργήθηκε, με το πρόσχημα της ευελιξίας, ως ανώνυμη εταιρεία, έτσι που δεν υπόκειται στους περιορισμούς των δημοσίων υπηρεσιών όπως ο έλεγχος των διορισμών από το ΑΣΕΠ. Αποτέλεσμα ήταν να βρουν οι πολιτικοί ένα άνετο πεδίο πελατειακών διορισμών, οι οποίοι έφτασαν τους 700, για μία εταιρεία που παράγει ελάχιστο έργο.

⁶⁰⁴ Έχει καλλιεργηθεί από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης ο μύθος που εκπορεύεται κυρίως από την πολιτική εξουσία, ότι το ΑΣΕΠ έχει εξαιρετικά αργές διαδικασίες για τις προσλήψεις. Είναι πολύ συχνό το γεγονός να καθυστερεί τεχνηέντως το κράτος στην εκδήλωση ενδιαφέροντος για πρόσληψη υπαλλήλων, έτσι ώστε στη συνέχεια να μην υπάρχει ο αναγκαίος χρόνος για την ολοκλήρωση των διαδικασιών και έτσι να εγκαινιάσει το ΑΣΕΠ για καθυστερήσεις. Εξάλλου, οι χρόνοι που χρειάζεται η Αρχή για να ολοκληρώσει μία προκήρυξη είναι ευθέως ανάλογοι των διάφορων τυπικών χρονικών περιορισμών που έχει προκειμένου να είναι τυπική η διαδικασία, καθώς και των διαφόρων μέσων αμφισβήτησης που δίνει στους πολίτες. Έτσι, αν η διαδικασία συντημηθεί χρονικά, δεν είναι πλέον τυπικά ορθή και νόμιμη.

⁶⁰⁵ Δεδομένου ότι το ΑΣΕΠ έχει υπό την ευθύνη του, εκτός από τους διαγωνισμούς πρόσληψης που το ίδιο ενεργεί, και τον εκ των υστέρων έλεγχο διαγωνισμών που δεν έχει το ίδιο διενεργήσει, χρησιμοποιείται συχνά η μέθοδος του “τετελεσμένου γεγονότος” προκειμένου να νομιμοποιηθούν παράνομες προσλήψεις. Εξάλλου η Αρχή είναι υποχρεωμένη εκ του Νόμου να ελέγχει δειγματοληπτικά τουλάχιστον το 10% αυτών των περιπτώσεων, οπότε, ένεκα φόρτου εργασίας, είναι πολύ εύκολο να διαφύγουν την προσοχής πάμπολλες περιπτώσεις παράτυπων προσλήψεων.

τεχνοκρατικός οργανισμός, δεν παρουσιάζει τα προβλήματα που συχνά προκύπτουν στις άλλες Ανεξάρτητες Αρχές και σχετίζονται με την προσπάθεια επιβολής ηθικής ή την υπεροψία της ανεξαρτησίας. Λειτουργεί συνήθως σε καθαρά ορθολογική βάση, ως κλασικός ουδέτερος τεχνοκρατικός οργανισμός, δραστηριοποιούμενος σε ένα τομέα που έχει ήδη διαμορφωθεί μία συμπαγής ηθική αντίληψη, που εστιάζει στις φιλελεύθερες αρχές των ίσων ευκαιριών και της αξιοκρατίας.

5.7.2.1.2. Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε με το Ν. 2477/1997⁶⁰⁶ και ξεκίνησε τη λειτουργία το 1998. Ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ερευνά επίσης ενέργειες ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης και ιδιωτών που παραβιάζουν τα δικαιώματα του παιδιού. Κάθε πολίτης, προτού καταφύγει στην Αρχή, θα πρέπει να έχει έλθει σε επαφή με τη δημόσια υπηρεσία με την οποία σχετίζεται η υπόθεσή του και μόνο εφόσον η επαφή αυτή με τη δημόσια υπηρεσία δεν έχει οδηγήσει σε επίλυση του προβλήματος μπορεί να καταθέσει αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη. Η Αρχή δέχεται αναφορές από πολίτες και νομικά πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, που αντιμετωπίζουν πρόβλημα κατά τη συναλλαγή τους με κάποια ελληνική δημόσια υπηρεσία στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Οι αρμοδιότητές του αυτές τον κατατάσσουν στις Αρχές εποπτείας της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα σε αυτές που μεριμνούν για την σχέση κράτους και πολίτη. Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι επίσης η προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Ύστερα από έγγραφη αναφορά ενδιαφερόμενου πολίτη, ένωσης πολιτών ή νομικού προσώπου, η Αρχή αναλαμβάνει να διερευνήσει μια

⁶⁰⁶ Σήμερα, το νομικό καθεστώς του Συνηγόρου του Πολίτη εκτείνεται στους Νόμους 2477/1997, 3094/2003, 3304/2005, 3293/2004, 3488/2006 και στο Προεδρικό Διάταγμα 273/1999.

υπόθεση, εφόσον υπάρχει διοικητική πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια που παραβιάζει δικαίωμα του πολίτη ή προσβάλλει νόμιμο συμφέρον του. Ο Συνήγορος είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αναφέρονται στις υπηρεσίες του δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται οι τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών. Σχετικά με την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος είναι αρμόδιος και για θέματα που ανάγονται σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.

Ο Συνήγορος δεν επιλαμβάνεται σε υποθέσεις για τις οποίες έχουν περάσει έξι μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την τελευταία, σχετική με την υπόθεσή του, πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης και δεν προέβη σε καμία άλλη ενέργεια προς αυτήν. Επίσης δεν είναι αρμόδιος σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών καθώς και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρανομία ή αν τα δικαιώματα αυτά έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος. Στην αρμοδιότητά του Συνηγόρου δεν υπάγονται θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, ζητήματα που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων, θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα ορισμένων άλλων αρχών, όπως των δικαστικών αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, της ΕΥΠ ή άλλων Ανεξάρτητων Αρχών, όπως του ΑΣΕΠ, θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, υποθέσεις που αφορούν την κρατική ασφάλεια, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τις πράξεις υπουργών και υφυπουργών ως προς τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας καθώς και τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, προκειμένου να διερευνήσει ή να διαμεσολαβήσει για κάποια υπόθεση, μπορεί να ζητάει από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία, να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη, ή και να ζητάει τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης. Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητάει με ειδικά αιτιολογημένο έγγραφό του, από ιδιώτη που κατονομάζεται στην αναφορά, έγγραφα ή άλλα στοιχεία για την υπόθεση. Μετά το πέρας της έρευνας, ο Συνήγορος, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να συντάξει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και στις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη. Η Αρχή μπορεί να θέτει προθεσμία στις προτάσεις της προς τις υπηρεσίες, μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών της ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Όταν η αναφορά στρέφεται κατά ιδιώτη, προβαίνει σε όλες τις ενδεικνυόμενες ενέργειες προκειμένου να εξαλειφθούν τα προβλήματα που έχουν τεθεί υπόψη της και προτείνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ενδιαφερόμενου παιδιού. Ειδικότερα, όταν οι συνθήκες λειτουργίας ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού, μπορεί να προτείνει τα αναγκαία οργανωτικά και λειτουργικά μέτρα. Το νομικό πρόσωπο υποχρεούται να ενημερώσει την Αρχή για τα μέτρα που έχει λάβει ή προτίθεται να λάβει εντός της προθεσμίας που του έχει ταχθεί. Η Αρχή μπορεί να δημοσιοποιήσει τη μη αποδοχή των προτάσεών της, εφόσον κρίνει ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς.

Αν διαπιστωθεί κατά την έρευνα κάποιας υπόθεσης παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Μπορεί να ορίζει εύλογη προθεσμία εν όψει των περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο. Μπορεί επίσης, σε σοβαρές περιπτώσεις, να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο

όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού ή υπαλλήλου για την παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου. Αν προκύψουν επαρκείς ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος της διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα. Για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, αν κριθεί ότι υφίσταται ανάγκη παρέμβασης της αρμόδιας δικαστικής αρχής ή άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή φορέα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει σε αυτούς σχετική έκθεση. Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα του Συνηγόρου του Πολίτη. Επίσης οφείλουν να ενημερώνουν τον Συνήγορο για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους, εντός της προθεσμίας που τους έχει ταχθεί. Άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης να συνεργαστεί με τον Συνήγορο κατά τη διεξαγωγή της έρευνας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για τα δε μέλη της διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους. Αν προκύπτει από εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ότι λειτουργός ή υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει, για δεύτερη φορά εντός τριετίας, το έργο της έρευνας ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος, μπορεί να του επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης⁶⁰⁷.

Ο Συνήγορος του πολίτη, όπως και ο Συνήγορος του Καταναλωτή, αποτελεί μονοπρόσωπη Ανεξάρτητη Αρχή, αν και στην πράξη δεν ασκεί μόνος του τα καθήκοντά του. Το έργο του Συνηγόρου επικουρούν Βοηθοί Συνήγοροι, που επιλαμβάνονται ορισμένων επιμέρους θεμάτων των αρμοδιοτήτων της αρχής, χωρίς αυτοί να υπόκειται σε ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχο. Η θητεία όλων είναι πενταετής και συνεπικουρούνται από 75 ειδικούς επιστήμονες και 50 βοηθούς επιστήμονες, οι οποίοι διατίθενται στις οργανικές μονάδες της Αρχής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αποτελεί την ελληνική εκδοχή του θεσμού του Ombudsman, του Διαμεσολαβητή ανάμεσα σε πολίτη και κράτος. Η ίδρυση του αποτέλεσε πολιτική απόφαση της κυβέρνησης Σημίτη⁶⁰⁸, χωρίς να υπάρχει κοινοτική υποχρέωση για σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής. Είναι κυρίως ένας

⁶⁰⁷ Επίσημος δικτυακός τόπος του Συνηγόρου του Πολίτη, www.synigoros.gr.

⁶⁰⁸ Η πολιτική απόφαση αυτή εντάσσονταν στην ευρύτερη μεταρρυθμιστική πολιτική πλατφόρμα της συγκεκριμένης κυβέρνησης.

θεσμός διαμεσολάβησης, ικανός να λειτουργήσει ως εναλλακτικός, εξωδικαστικός μηχανισμός ταχείας και ευέλικτης επίλυσης διαφορών που ανακύπτουν στις σχέσεις των πολιτών με τη διοίκηση. Ως τέτοιος προασπίζει τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων της διοίκησης μέσω της αναζήτησης άμεσων εξωδικαστικών και λειτουργικών λύσεων, χωρίς κόστος⁶⁰⁹. Όμως το βασικό του πρόβλημα είναι ότι δεν διαθέτει νομικό μηχανισμό εφαρμογής των αποφάσεών του, οπότε περιορίζεται σε συστάσεις και προτροπές, τις οποίες αδυνατεί να επιβάλει⁶¹⁰. Ποιο συγκεκριμένα, έχει απλά διαμεσολαβητικό ρόλο, χωρίς να διαθέτει ούτε κανονιστικές ούτε εκτελεστικές αρμοδιότητες⁶¹¹. Διαθέτει μία «χαμπερμασιανή» λειτουργία⁶¹² με τον πιο αυθεντικό τρόπο, δηλαδή παρεμβαίνει, διαβουλεύεται, μεσολαβεί, συνιστά και γενικά έχει τη μεγαλύτερη άνεση να κινείται στον κοινωνικό χώρο, χωρίς όμως να εκδίδει διοικητικές πράξεις οι οποίες να υπόκεινται σε έλεγχο ούτε να παρεμβαίνει ασκώντας κανονιστική αρμοδιότητα⁶¹³. Αυτή η ιδιοσυστασία της συγκεκριμένης Ανεξάρτητης Αρχής αναδεικνύει πέραν της εγγενούς της αντίφασης, την οποία φέρει από της γεννήσεώς της, και έναν “πολυτελή” χαρακτήρα⁶¹⁴, αφού η δράση της περιορίζεται μόνο σε αφ’ υψηλού διαπιστώσεις, προτάσεις και παραινέσεις.

⁶⁰⁹ *Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2000*, σελ. 27.

⁶¹⁰ Το θέμα έχει οριστικά κριθεί από τη νομολογία με την απόφαση 1041/2004 του Συμβουλίου της Επικρατείας στην οποία αναφέρεται ότι “το πόρισμα του συνηγόρου του Πολίτη δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, ούτε αποτελούν οι περιλαμβανόμενες σε αυτό “προτάσεις” επιταγή, η μη συμμόρφωση προς την οποία συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμου ενέργειας”. Ταυτόχρονα βέβαια η μειοψηφία στην ίδια απόφαση έκρινε ότι “εφ’ όσον εκ του πορίσματος της ερεύνης του Συνηγόρου του Πολίτη προκύπτει διαπίστωση νέων ουσιωδών πραγματικών περιστατικών, τα οποία δεν είχαν συνεκτιμηθεί υπό των διοικητικών αρχών, γεννάται υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε νέα αιτιολογημένη έρευνα τούτω και κρίση επί του κατ’ επίκληση τούτων υποβαλλόμενου αιτήματος ανακλήσεως διοικητικής πράξης”.

⁶¹¹ Από την άλλη, δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι από τις 113 χώρες που λειτουργεί ο θεσμός παγκοσμίως, υπάρχουν μόνο τρεις στις οποίες αυτός έχει οπλιστεί με δυνατότητες κυρώσεων. Πρόκειται για τη Σρι Λάνκα και την Ουγκάντα, οι οποίες δεν παραπέμπουν σε πολιτικά υποδείγματα για την ευρωπαϊκή πραγματικότητα, καθώς και για την Πολωνία, η οποία αποτελεί ειδική περίπτωση. Διαμαντούρος Ν. (2003), “Ο Συνήγορος του Πολίτη” στο Κοζύρης Φ.Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), ό.π., σελ. 81-86.

⁶¹² Είναι μια λειτουργία που σχετίζεται με τη χαμπερμασιανή διαδικαστική θεώρηση της “διαβουλευτικής πολιτικής”, η οποία τοποθετείται στον πυρήνα της δημοκρατίας, σε αντιδιαστολή με τα παραδοσιακά πρότυπα περί δημοκρατίας, τα οποία προήγαγαν την ιδέα της επικεντρωμένης στο κράτος κοινωνίας. Βλ. Χάμπερμας Δ. (1996), *Το πραγματικό και το ισχύον*, εκδ. Νέα Σύνορα – Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα, σελ. 396.

⁶¹³ Βενιζέλος Ε. (2008), ό.π.

⁶¹⁴ Ό.π.

Την ιδιαίτερη αυτή αδυναμία του Συνηγόρου, σπεύδουν ενίοτε να εκμεταλλευτούν οι διάφοροι ελεγχόμενοι φορείς, αρνούμενοι να εφαρμόσουν τις προτάσεις του με διάφορα προσχήματα⁶¹⁵. Σε αρκετές περιπτώσεις υπάρχει εμμονή ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών στην άποψη ότι εφόσον οι πολίτες δεν ικανοποιούνται από τις πράξεις της διοίκησης μπορούν να προσφύγουν στη δικαιοσύνη, πράγμα που φυσικά ισχύει, αλλά παράλληλα αγνοείται και η ύπαρξη θεσμοθετημένης Ανεξάρτητης Αρχής που έχει ως σκοπό της την εξωδικαστική επίλυση διαφορών⁶¹⁶. Σε άλλες περιπτώσεις υπάρχει εμμονή με την τυπική έννοια της νομιμότητας, πράγμα που αφενός καταστρατηγεί το πνεύμα του Νόμου και αφετέρου επιβραδύνει την εξεύρεση τυπικά νόμιμη αλλά και ουσιαστικά δίκαιης λύσης⁶¹⁷. Είτε στη μια είτε στην άλλη τους μορφή οι πρακτικές αυτές υποσκιάζουν τόσο το κράτος δικαίου όσο και την ποιότητα της σύγχρονης φιλελεύθερης

⁶¹⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι για το έτος 2010, από το 53% των αναφορών που υποβλήθηκαν στην Αρχή και κρίθηκαν τυπικά βάσιμες, σε ένα ποσοστό της τάξης του 11% δεν επιλύθηκαν καθότι δεν έγιναν δεκτές οι προτάσεις του Συνηγόρου, καθώς και σε ένα άλλο ποσοστό 13% δεν επιλύθηκαν γιατί ήταν αδύνατον λόγω κενών νομοθεσίας ή πάγιων οργανωτικών αδυναμιών και δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Αν σε αυτό συνυπολογιστεί και το ότι μόλις το 60% των κατατεθειμένων αναφορών ελέγχεται πραγματικά, αφού το υπόλοιπο 40% απορρίπτεται εκ των προτέρων λόγω αναρμοδιότητας, καθώς επίσης και ότι ο Συνήγορος δεν έχει δυνατότητα αυτεπάγγελτης δράσης, καθιστά τα παραπάνω ποσοστά ιδιαίτερα σημαντικά (*Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2010*, σελ. 19). Η κατάσταση αυτή εμφανίζεται ελαφρώς βελτιωμένη πέντε χρόνια μετά, κατά το έτος 2015. Αν και το 45% των αναφορών απορρίφθηκε εκ των προτέρων λόγω αναρμοδιότητας, και από το εναπομείναν ποσοστό μόλις στο 50% διαπιστώθηκε πρόβλημα κακοδιοίκησης, οι υπηρεσίες αρνήθηκαν να συμμορφωθούν σε ένα ποσοστό μόλις 6%, ενώ τα κενά νομοθεσίας ήταν σε ένα ποσοστό 7% (*Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2015*, σελ. 8-9).

⁶¹⁶ Γενικότερα η παραπομπή στη δικαιοσύνη αποτελεί μία εύκολη λύση τόσο σε διαδικαστικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Είτε αυτό γίνεται από την κρατική γραφειοκρατία είτε ακόμα και από την πολιτική ηγεσία, το αποτέλεσμα είναι, η εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία καθώς και οι όποιες διασυνδέσεις υπάρχουν μεταξύ πολιτικής και δικαστικής εξουσίας, να συμβάλλουν στην γενικότερη ατιμωρησία και στη μη εδραίωση αισθήματος δικαιοσύνης στο κοινωνικό σώμα.

⁶¹⁷ Αποτελεί γενικότερο και αναγνωρισμένο πρόβλημα των φιλελεύθερων δημοκρατιών, η μη ταύτιση νομιμότητας και δικαιοσύνης. Το γεγονός ότι ο Νόμος δεν είναι πάντα ηθικός είναι μία παγιωμένη στην κοινωνία αντίληψη η οποία αντικατοπτρίζει μία πραγματικότητα των αστικών κοινωνιών η οποία ανάγεται στις εγγενείς αντιφάσεις του αστικού δικαίου. Εξάλλου η έμφαση στο “γράμμα” και όχι στο “πνεύμα” του Νόμου ή και η υπέρμετρη σημασία που αποδίδεται σε “ουσιώδεις τύπους”, είναι μία έκφανση αυτών των αντιφάσεων. Ένα σχετικό παράδειγμα, που άπτεται της πολιτικής πρακτικής, είναι η δήλωση του πρώην Υπουργού της Κυβέρνησης της ΝΔ Γ. Βουλγαράκη, στην προσπάθειά του να δικαιολογήσει εμφανώς ακραίες συμπεριφορές σχετικά με την υπόθεση Βατοπαιδίου, ότι “το νόμιμο είναι και ηθικό”, η οποία όχι μόνο δεν έγινε αποδεκτή από το κοινωνικό σώμα αλλά θεωρήθηκε και περιπαικτική από τους πολίτες, με αποτέλεσμα έτσι να αρχίσει η εκλογική κατάρρευση του κυβερνώντος κόμματος. Είναι πάντως εντυπωσιακό ότι ο Υπουργός ήταν κατά κάποιο τρόπο υποχρεωμένος να κάνει μια τέτοια δήλωση, αφού η διατύπωση του αντιθέτου, δηλαδή η παραδοχή της εγγενούς αδικίας που εμπεριέχει ο Νόμος, τον καθιστούσαν υπεύθυνο, ως μετέχοντα στην εκτελεστική και νομοθετική λειτουργία, για αυτό το γεγονός. Από την άλλη βέβαια, η παραδοχή της ανηθικότητας των Νόμων, σημαίνει και παραδοχή της έλλειψης ηθικής και δικαιοσύνης από όλο το αστικό φιλελεύθερο σύστημα.

δημοκρατίας, βασική έκφραση της οποίας είναι και η παροχή στους πολίτες της δυνατότητας να επιλέγουν, μέσα στο πλαίσιο της νομιμότητας, εναλλακτικές μεθόδους πραγμάτωσης των στόχων τους. Αντίθετα, η εμμονή σε αποκλειστικές λύσεις, καθώς και σε άκαμπτες και ανεπιεικείς προσεγγίσεις παραπέμπουν σε παρωχημένες και ελλειμματικές εννοιολογήσεις του κράτους, αλλά και της δημοκρατίας, κατά τις οποίες η ηθική υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να εξυπηρετεί τον πολίτη δεν αποτελεί αξία ή καθήκον⁶¹⁸.

Δεδομένου ότι ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει αποφασιστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες, δεν εγκალείται συχνά για πλημμελή άσκηση καθηκόντων. Παρόλα αυτά, δεν λείπει η κριτική περί ελλιπούς αντίδρασής του προς την πολιτική εξουσία⁶¹⁹ ή περί δράσης που εμπεριέχει κεκαλυμμένη πολιτική τοποθέτηση⁶²⁰ ή και επικοινωνιακή στρατηγική⁶²¹. Επίσης η μονομελής σύνθεσή

⁶¹⁸ *Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2000*, ό.π.

⁶¹⁹ Για παράδειγμα, όταν με ευθύνη της Κυβέρνησης, απαγορεύθηκε στο Συνήγορο να εισέρχεται στις φυλακές προκειμένου να κάνει αυτοψίες, θεωρήθηκε ότι η αντίδραση ήταν τουλάχιστον χλιαρή και μάλιστα υποστηρίζεται ότι η εξέλιξη αυτή οδήγησε και σε επανεξέταση της γενικότερης στάσης του Συνηγόρου και των μεθόδων προσέγγισης που χρησιμοποιεί, με υιοθέτηση χαμηλότερων τόνων. Σωτηρόπουλος Β. (2010), “Η θητεία του κ. Καμίνη στο Συνήγορο του Πολίτη”, διαθέσιμο στο: http://elawyer.blogspot.com/2010/08/blog-post_29.html, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

⁶²⁰ Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και η κριτική προς τον Συνήγορο του Πολίτη Γ. Καμίνη, στον οποίο καταμαρτυρείται ότι, κυρίως κατά τη δεύτερη θητεία του, απέφευγε να δημοσιοποιήσει τις αρνήσεις των δημοσίων υπηρεσιών να συμμορφωθούν προς τις υποδείξεις του, προσπαθώντας να διατηρήσει μία γενικότερη στάση χαμηλών τόνων ένεκα ίσως και του ενδιαφέροντός του να ασχοληθεί με την πολιτική. Επίσης υποστηρίζεται ότι ο Συνήγορος με εξαιρετική φειδώ έστειλε δικογραφίες στην εισαγγελία, ενώ αδρανής παρέμενε και η αρμοδιότητά του για σύνταξη έκθεσης σχετικά με το ποινικό αδίκημα της μη συνεργασίας δημοσίου υπαλλήλου με την Ανεξάρτητη Αρχή. Αποτέλεσμα της μη εξάντλησης των θεσμικών δυνατοτήτων του Συνηγόρου είναι η περαιτέρω μη συμμόρφωση των ελεγχόμενων υπηρεσιών προς τις νομικές τους υποχρεώσεις. Σωτηρόπουλος Β. (2010b), “Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να πιέσει περισσότερο για την ίση μεταχείριση”, διαθέσιμο στο: <http://elawyer.blogspot.com/2010/06/o.html>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016 και Σωτηρόπουλος Β. (2010), ό.π.. Πάντως, η πολιτική πορεία του συγκεκριμένου ανθρώπου αναδεικνύει γενικότερα και την κενότητα του επιχειρήματος της “ανεξαρτησίας” των ατόμων ή των Αρχών. Είναι σαφές ότι το κάθε πρόσωπο φέρει τις πολιτικές του απόψεις οι οποίες είναι αδύνατο να καλυφθούν απολύτως κάτω από ένα πέπλο ουδετερότητας. Επίσης, η “πολιτικοποίησή” του Συνηγόρου, δηλαδή η παρουσίασή του ως συγγενούς προς συγκεκριμένες πολιτικές παρατάξεις, ακόμα και ως “διακομματικής” υποψηφιότητας, αμφισβητεί το επιχειρήμα ότι πρόκειται για έναν θεσμό που θα παραμείνει πάντοτε έξω από τις διαδικασίες της τρέχουσας πολιτικής πρακτικής. Ο Συνήγορος, σύμφωνα με την θέσμισή του, δεν είναι “διακομματικός”, είναι “ανεξάρτητος”, και ανεξαρτησία δεν μπορεί να είναι το άθροισμα πολλαπλών εξαρτήσεων ούτε η εκπροσώπηση πλειοψηφιών. Περαιτέρω, το συγκεκριμένο γεγονός αποδεικνύει και μία ευρύτερη κατάσταση, σύμφωνα με την οποία επιχειρείται μία μετάβαση τεχνοκρατών στην πολιτική σκηνή, με εφιαλτήριο θεσμούς κύρους ή υψηλές θέσεις ευθύνης.

⁶²¹ Η παρουσία του Συνηγόρου του Πολίτη στην πρώτη συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου της Κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου, το 2009, θεωρήθηκε μεν μεγάλη επικοινωνιακή επιτυχία της Κυβέρνησης αλλά ταυτόχρονα και υποβάθμιση του κύρους του Συνηγόρου. Αν δεν επρόκειτο για μία

του, τη στιγμή που όλες οι άλλες Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν συλλογικά όργανα διοίκησης, μπορεί να προκαλέσει αμφισβήτηση σχετικά με τη δημοκρατικότητα αλλά και την αποτελεσματικότητα της Αρχής⁶²². Τέλος, οι πάμπολλες εξαιρέσεις που υπάρχουν ως προς τις αρμοδιότητές του, εγείρουν περαιτέρω ερωτηματικά ως προς την πληρότητα της προστασίας που προσφέρει στους πολίτες⁶²³. Δεν είναι σαφές για ποιο λόγο υπάρχει ένας ακόμα μηχανισμός επίλυσης διαφορών, ο οποίος μάλιστα έχει επιχειρηθεί να κλωνοποιηθεί πολλαπλώς⁶²⁴, πέρα από τις ίδιες τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης ή τα δικαστήρια, χωρίς μάλιστα αποφασιστική λειτουργία. Το επιχείρημα ύπαρξης μίας Ανεξάρτητης Αρχής με αυτά τα

προσυνεννοημένη ενέργεια προκειμένου να προβληθεί επικοινωνιακά το πρόσωπο του Συνηγόρου, έτσι ώστε αυτό να χρησιμοποιηθεί αργότερα όταν αυτός θα κατέβαινε στην πολιτική σκηνή, ήταν τουλάχιστον αδόκιμη και εκτός αρμοδιότητας της Αρχής, δεδομένου ότι ο Συνήγορος δεν αποτελεί σύμβουλο της πολιτείας αλλά ανεξάρτητο ελεγκτή της. Εξάλλου, ο ίδιος ο εισηγητής του θεσμού, κ. Σημίτης, επέλεξε να επισκεφθεί ο ίδιος τον πρώτο Συνήγορο, υποδηλώνοντας έτσι ότι πρόκειται για ένα θεσμό που ελέγχει την εξουσία (βλ. και Σωτηρόπουλος Β. (2009), “Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει θέση στο Υπουργικό Συμβούλιο”, διαθέσιμο στο: <http://elawyer.blogspot.gr/2009/10/o.html>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016).

⁶²² Λόγω του συγκεκριμένου μοντέλου διοίκησης και οργανωτικής συγκρότησης της Αρχής, ο ίδιος ο Συνήγορος δεν “συνηγορεί” αλλά προεδρεύει, εκπροσωπώντας, αλλά όχι ενσωματώνοντας την Ανεξάρτητη Αρχή, εφόσον οι διάφορες υποθέσεις ανατίθεται ανάλογα στους διάφορους Βοηθούς Συνηγόρους, οι οποίοι μάλιστα δεν ελέγχονται από τον ίδιο. Έτσι, πέραν των άλλων, προκύπτει το ερώτημα, γιατί θα πρέπει η διοίκηση και εκπροσώπηση της Αρχής να είναι μονοπρόσωπη και όχι συλλογική.

⁶²³ Δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής η σαφής απαλλαγή του χρηματοπιστωτικού τομέα από το πεδίο δράσης της Αρχής, με την ονομαστική εξαίρεση των τραπεζών και του χρηματιστηρίου αξιών. Αν αυτή η εξαίρεση συσχετισθεί με την ύπαρξη του διακριτού φορέα του Τραπεζικού Διαμεσολαβητή, ο οποίος είναι ιδιωτικός φορέας που ανήκει στην Ελληνική Ένωση Τραπεζών και δεν έχει καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, καθίσταται σαφές ότι η όποια προστασία του πολίτη περιορίζεται κυρίως έναντι του κράτους και δεν αφορά ιδιαίτερα τον οικονομικό τομέα. Ενώ έναντι της πολιτικής εξουσίας, ο πολίτης θεωρείται εν δυνάμει θύμα και κρίνεται αναγκαίο να προστατεύεται, έναντι της οικονομικής θεωρείται υπεύθυνος και αφήνεται στην τύχη του. Ενώ έναντι του κράτους αναπτύσσονται φορείς κοινωνικής μέριμνας και προστασίας για τον πολίτη, έναντι της οικονομικής εξουσίας αυτός εγκαταλείπεται στην ατομική του ευθύνη.

⁶²⁴ Επειδή ο Συνήγορος του Πολίτη είχε κριθεί από την κοινή γνώμη γενικά ως ένας πετυχημένος θεσμός και έχει ενδυθεί ιδιαίτερου κύρους, διάφοροι υπουργοί άρχισαν από νωρίς να εισηγούνται την δημιουργία “Συνηγόρου της Υγείας”, “Συνηγόρου του Παιδιού”, “Συνηγόρου του Καταναλωτή” κ.α.. Μετά από τις αντιδράσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ο “Συνήγορος του Παιδιού” οργανώθηκε τελικά ως ένας εσωτερικός “Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού”, με τον διορισμό ενός ακόμη Βοηθού Συνηγόρου και στελέχωση με ειδικό προσωπικό. Ο “Συνήγορος της Υγείας” οργανώθηκε επίσης ως επέκταση των αρμοδιοτήτων του ήδη υπάρχοντος “Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας”, με την πρόσληψη τριών ακόμη ειδικών επιστημόνων και την προσθήκη της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη να λειτουργεί και ως “Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης” (Σωτηρόπουλος Β. (2010), ό.π.). Η μόνη πρόταση κλωνοποίησης του Συνηγόρου που τελικά ευδοκίμησε είναι ο Συνήγορος του Καταναλωτή, ο οποίος όμως, όπως διαπιστώθηκε παραπάνω, δεν προωθήθηκε δεόντως στην κοινή γνώμη, με αποτέλεσμα να μην είναι ιδιαίτερα γνωστός. Επιπλέον, με τον, έστω και συμβολικό, διαχωρισμό των προβλημάτων οικονομικής φύσης από το πεδίο της υψηλής προστασίας, που θα τους επεφύλασσε ο συνταγματικά κατοχυρωμένος Συνήγορος του Πολίτη, ενδεχομένως επιχειρείται μια γενικότερη αποπομπή της οικονομικής ζωής από τη σφαίρα των δικαιωμάτων.

χαρακτηριστικά είναι αλυσιτελές καθότι, για να έχει ο Συνήγορος ουσιαστική και αποδοτική παρουσία, απαιτείται πολιτική εξουσία και γραφειοκρατία με συνείδηση και ωριμότητα, που να είναι ανοικτές προς διορθωτικές και βελτιωτικές προτάσεις, αλλά άμα ισχύσει κάτι τέτοιο, η δημόσια διοίκηση δεν θα πάσχει ουσιαστικά από τις αδυναμίες που υποτίθεται ότι έρχεται να θεραπεύσει ο Συνήγορος του Πολίτη. Έτσι ο Συνήγορος του Πολίτη καθίσταται στην πράξη ένας οργανισμός υψηλού κύρους και ηθικού αναστήματος που περιορίζεται όμως μόνο σε διαπιστωτικό ρόλο των κακώς κειμένων, εξαρτώμενος πάντα από τις προθέσεις της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας.

5.7.2.1.3. Σώμα Φορολογικών Διαιτητών

Το Σώμα Φορολογικών Διαιτητών προβλέπεται από το Ν. 3943/11 και έχει ως αρμοδιότητά του τη διαιτητική επίλυση διαφορών που προκύπτουν κατά τον καταλογισμό των φόρων, δασμών, τελών και συναφών δικαιωμάτων του δημοσίου, καθώς και των διαφόρων προστίμων και λοιπών κυρώσεων. Επίσης διαιτητεύει την επίλυση διαφορών σχετικά με την επιβολή, με διοικητικές πράξεις, κάθε είδους κυρώσεων για παράβαση των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής γενικά νομοθεσίας, ακόμη και αν οι κυρώσεις αυτές επιβάλλονται αυτοτελώς ή άσχετα με υποχρέωση καταβολής φόρου, δασμού, τέλους ή άλλου δικαιώματος του Δημοσίου, εφόσον το αντικείμενό τους υπερβαίνει το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων ευρώ. Το Σώμα αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο, τους Προέδρους Φορολογικών Διαιτητών και τους Φορολογικούς Διαιτητές, οι οποίοι συγκροτούν την Ολομέλεια της Ανεξάρτητης Αρχής. Η Αρχή αυτή κατά βάση αποσκοπεί στη βελτίωση της σχέσης της δημόσιας διοίκησης με τον πολίτη και τις επιχειρήσεις, δια του επανελέγχου και της διαιτησίας σε διαφορές επί διοικητικών πράξεων, αλλά εμμέσως μπορεί να παρέμβει και στην αγορά, αφού έχει τη δυνατότητα να μειώνει ή και να εξαφανίζει πρόστιμα και τέλη από ιδιώτες. Η διττή αυτή του ιδιότητα, το καθιστά ιδιαίτερα κρίσιμο για τα δημόσια έσοδα αλλά και ενδεχόμενα σημαντικό παίκτη στην αγορά, δεδομένου του εξαιρετικά μεγάλου οικονομικού διακυβεύματος που μπορεί να έχει.

Η νομοθέτηση του σώματος αυτού έγινε στα πλαίσια ευρύτερων νομοθετικών παρεμβάσεων⁶²⁵, με σκοπό την επιτάχυνση της εξέτασης των φορολογικών υποθέσεων και την αποφόρτιση των διοικητικών δικαστηρίων από τον μεγάλο όγκο των υποθέσεων. Απώτερος στόχος ήταν η συντομότερη είσπραξη των δημόσιων εσόδων, η οποία συχνά λίμναζε εσκεμμένα στα διοικητικά δικαστήρια για πολλά χρόνια, κατόπιν προσφυγών και διαρκών αναβολών, καθώς και η φιλικότερη αντιμετώπιση των ιδιωτών από τη δημόσια διοίκηση. Όμως, η υποκατάσταση της δικαιοσύνης από άλλους ανεξάρτητους φορείς, μπορεί να υποβαθμίσει το κύρος και να μειώνει το αίσθημα δικαίου των πολιτών. Επιπροσθέτως, η πιστοποίηση ιδιωτών ως φορολογικών διαιτητών, έστω και για ανελαστική πενταετή θητεία, ενέχει τον κίνδυνο της ρυθμιστικής άλωσης, αφού τα πρόσωπα αυτά θα προέρχονται από την αγορά, στην οποία και θα επανέλθουν μετά ο τέλος της θητείας τους. Πάντως, το Σώμα αυτό, μέχρι και τον Αύγουστο του 2016, δεν είχε συσταθεί, καθότι αναμένεται η έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος που θα καθορίζει το πλαίσιο λειτουργίας του σώματος.

5.7.2.2. Εσωτερική οργάνωση του κράτους

5.7.2.2.1. Ελληνική Στατιστική Αρχή

Η Ελληνική Στατιστική Αρχή λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή από το 2010, όταν τέθηκε σε εφαρμογή ο Ν. 3832/10⁶²⁶, ενώ πριν υπήρχε ως Γενική Γραμματεία Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδος, από το 1986⁶²⁷, ως Εθνική Στατιστική

⁶²⁵ Ανάλογη παρέμβαση έγινε με τη δημιουργία της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών της Γενικής Γραμματείας Δημόσιων Εσόδων, με το Ν.4174/13, και την πρόβλεψη για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, με την κατάθεση της οποίας αναστέλλεται η καταβολή ποσοστού 50% του αμφισβητούμενου ποσού της πράξης, υπό την προϋπόθεση ότι έχει καταβληθεί το υπόλοιπο 50%, εκτός αν υποβληθεί γι' αυτό και γίνει αποδεκτό αίτημα αναστολής.

⁶²⁶ Σήμερα, το νομικό καθεστώς της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής έχει τροποποιηθεί και διέπεται από τους Νόμους 3842/10, 3899/2010, 3943/11, 3954/11, 4047/12 και 4072/12.

⁶²⁷ Η Γενική Γραμματεία αυτή υπαγόταν στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, σύμφωνα με το ΠΔ.224/86.

Υπηρεσία από το 1956⁶²⁸ και ως Γενική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, από το 1926⁶²⁹. Βασική αποστολή της Αρχής είναι η διασφάλιση και διαρκής βελτίωση της ποιότητας και ποσότητας των στατιστικών της χώρας. Ειδικότερα, έχει ως σκοπό της την παραγωγή επίσημων στατιστικών στοιχείων, καθώς και τη διενέργεια επιστημονικών ερευνών και την κατάρτιση μελετών, οι οποίες αφορούν σε όλους τους τομείς δραστηριοποίησης του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, υποστηρίζουν τη λήψη αποφάσεων, χάραξης και αξιολόγησης πολιτικών της Κυβέρνησης και των φορέων του Δημοσίου, υποβάλλονται σε διεθνείς φορείς σύμφωνα με τις υποχρεώσεις της χώρας και αφορούν το γενικό κοινό ή και κατηγορίες χρηστών στατιστικών στοιχείων στο εσωτερικό ή στο εξωτερικό. Η ΕΛΣΤΑΤ συντονίζει όλες τις δραστηριότητες των φορέων που μετέχουν στο Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛΣΣ), που αφορούν στην ανάπτυξη, παραγωγή και διάδοση των επίσημων στατιστικών της χώρας και διαβιβάζει τις στατιστικές αυτές στην Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat). Η Αρχή αποτελεί, την επίσημα αναγνωρισμένη εθνική στατιστική υπηρεσία⁶³⁰, για τις ευρωπαϊκές υπηρεσίες⁶³¹.

Η ΕΛΣΤΑΤ κατέστη Ανεξάρτητη Αρχή κατόπιν απαίτησης των δανειστών της χώρας, μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης το 2009 και τον επανέλεγχο των στατιστικών δεδομένων που διαβιβάζονταν μέχρι τότε στην Eurostat. Η ενημέρωση των ευρωπαϊκών αρχών κρίθηκε αναξιόπιστη και τα στατιστικά δεδομένα της Ελλάδος υποβαθμίστηκαν ευρέως στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη⁶³², με αποτέλεσμα την πλήρη απαξίωσή τους. Η αλλαγή στον τρόπο λειτουργίας και διοίκησης της ΕΛΣΤΑΤ οδήγησε σε πρώτη φάση σε πολλαπλές αναθεωρήσεις⁶³³ του ελλείμματος

⁶²⁸ Σύμφωνα με το ΝΔ.3627/56.

⁶²⁹ Ειδική Υπηρεσία Στατιστικής υπήρχε στα πλαίσια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ήδη από το 1860, όταν συστάθηκαν τέσσερα ξεχωριστά τμήματα στο Γραφείο Οικονομικών, που υπαγόταν στο Υπουργείο Εσωτερικών, ένα εκ των οποίων ονομάστηκε Τμήμα Στατιστικής.

⁶³⁰ Τούτο νοείται κατά την έννοια του άρθρου 5 του Κανονισμού 223/2009 για τις Ευρωπαϊκές Στατιστικές, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 759/2015 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), "Κανονισμός (ΕΚ) 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου", *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 123/19-5-2015, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0223-20150608&from=EN>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016)

⁶³¹ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, www.statistics.gr.

⁶³² Αποτέλεσμα αυτού ήταν να διαμορφωθεί και να εδραιωθεί γενικότερα ο υποτιμητικός όρος "Greek Statistics".

⁶³³ Θεωρήθηκε ότι οι αναθεωρήσεις αυτές "αντανακλούσαν μεθοδολογικές αδυναμίες και μη ικανοποιητικές τεχνικές διαδικασίες στο ελληνικό στατιστικό σύστημα, αλλά και ακατάλληλη

της Ελλάδας από 3.9% σε 15.4%⁶³⁴, για το 2009, και στη συνέχεια, λόγω της πλήρους απαξίωσης της ελληνικής οικονομίας στις διεθνείς αγορές και της αιφνίδιας διακοπής της χρηματοδότησής της⁶³⁵, σε προσφυγή της χώρας στον μηχανισμό στήριξης και στη διαδικασία των μνημονίων και των οδυνηρών μέτρων λιτότητας. Η αναθεώρηση αυτή, όπως και γενικότερα η πενταετής διοίκηση του πρώτου Προέδρου της Ανεξάρτητης Αρχής, κ. Γεωργίου⁶³⁶, έχει πολλαπλώς κατακριθεί⁶³⁷ και ερευνηθήκε πολλαπλώς από τις δικαστικές αρχές. Είναι σαφές ότι δεν περιποιεί τιμή για την ελληνική πολιτεία η απαξίωση των οικονομικών στοιχείων της από τους διεθνείς οργανισμούς αλλά δεν πρέπει να αγνοηθεί και το γεγονός των πολλαπλών αλληλεξαρτήσεων τους στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και των πολιτικών συσχετισμών εντός του. Η “ανεξαρτησία” και ουδετερότητα οργανισμών όπως η Eurostat, που θεωρούνται τυπικά ανεξάρτητοι στα πλαίσια της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας, αλλά και η ουδετερότητα και “ηθικότητά” των παραγόμενων στοιχείων, αμφισβητείται πλέον από πολλές πλευρές, καθότι θεωρείται ότι μπορεί να επηρεάζονται ή και να ελέγχονται από πολιτικές δυνάμεις ή και χώρες που ηγεμονεύουν την Ευρωπαϊκή Ένωση⁶³⁸. Εξάλλου η Eurostat δεν εξέφρασε

διακυβέρνηση όπως αποδείχτηκε από την έλλειψη σαφών αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων, τις διάχυτες προσωπικές ευθύνες και την αδιαφανή ενδυνάμωση των ρόλων υπαλλήλων, η οποία λειτούργησε κατά της ποιότητας των δημοσιονομικών στατιστικών, καθώς επηρεάζονταν από πολιτικές πιέσεις και εκλογικούς κύκλους” (Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), “Report on Greek Government Deficit and Dept Statistics”, διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6404656/COM_2010_report_greek/c8523cfa-d3c1-4954-8ea1-64bb11e59b3a, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016).

⁶³⁴ Αυτό είχε επίσης ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση του δημοσίου χρέους από 99,6% σε 126.8% του ΑΕΠ, με ότι αυτό συνεπάγεται για τις δυνατότητες της ελληνικής οικονομίας για χρηματοδότησή της από τις διεθνείς αγορές.

⁶³⁵ Επί της ουσίας επρόκειτο περί ελεγχόμενης χρεοκοπίας, της οποίας οι ελληνικές κυβερνήσεις και οι εταίροι της προπαγάνδισαν ως διάσωση. Τούτο έγινε για να διασωθούν οι ευρωπαϊκοί χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, με μεγάλη έκθεση σε ελληνικά ομόλογα, χωρίς να υποστούν τις συνέπειες μία επίσημης χρεοκοπίας της Ελλάδος.

⁶³⁶ Η πενταετής διοίκηση του κ. Γεωργίου, ο οποίος πριν αναλάβει τη θέση του Προέδρου στην ΕΛΣΤΑΤ ήταν υπάλληλος του ΔΝΤ, έχει κατακριθεί πολλαπλώς, εκτός από την γνωστή περίπτωση της παραποίησης ή μη του ελλείμματος του 2009 (βλ. υποσ. 637 και 508) και για συγκεντρωτισμό, κακοδιοίκηση, αδιαφάνεια, αδράνεια, σπατάλη, παρατυπίες, καχυποψία και απαξίωση του προσωπικού (βλ. σχετικά Πανελλήνιος Σύλλογος Υπαλλήλων ΕΛΣΤΑΤ (2015), “Απάντηση τέλους για τον κ. Γεωργίου”, 6 Αυγούστου 2015, διαθέσιμο στο <https://sylogos1.wordpress.com/2015/08/06/απάντηση-τέλους-για-τον-κ-γεωργίου/#more-919>, προσπελάστηκε στις 17 Μαΐου 2016).

⁶³⁷ Βλ. σχετικά και υποσ. 508.

⁶³⁸ Τούτο μπορεί να συμβαίνει και διαμέσου της ανεξέλεγκτης συγκεντροποίησης μιας ασύδοτης τεχνοκρατικής εξουσίας, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας, η οποία, υπό το ένδυμα της “ανεξαρτησίας” και της ποιότητας των παραγόμενων στοιχείων, καθορίζει τους κανόνες του παιχνιδιού οι οποίοι ποτέ δεν είναι ουδέτεροι. Για παράδειγμα, στην Απόφαση 504/EU/2012 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012b), “Απόφαση της Επιτροπής της 17^{ης}

επιφυλάξεις σε καμία χρονική περίοδο, από την εκκίνηση της προσπάθειας της χώρας για είσοδο στην Νομισματική Ένωση μέχρι και την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, αν και τα στατιστικά στοιχεία δεν θα μπορούσαν να είναι παραποιημένα μόνο κατά την τελευταία περίοδο. Παρόμοια στάση είχε και το ΔΝΤ, η οποία μάλιστα επικρίθηκε από τις ίδιες τις υπηρεσίες του εκ των υστέρων⁶³⁹. Η συνεργασία τους με τις ελληνικές κυβερνήσεις ήταν αγαστή μέχρι του σημείου που προέκυψε το πρόβλημα της αστάθειας της ευρωπαϊκής οικονομίας και της αδυναμίας των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων να την αντιμετωπίσουν. Εξάλλου, από διάφορα στοιχεία προκύπτει⁶⁴⁰ ότι η Eurostat γνώριζε ότι τα ελληνικά στατιστικά στοιχεία, συμπεριλαμβανομένων αυτών που χρησιμοποιήθηκαν για την είσοδό της στη Νομισματική Ένωση από το 1997, είναι τουλάχιστον αδύναμα αν όχι παραποιημένα, ήδη από το 2004, αλλά δεν εξέφρασε επιφυλάξεις για πολιτικούς λόγους.

Είναι πάντως σημαντικό να διερευνηθεί στο μέλλον, κατά πόσο η “αποπολιτικοποίηση” της ΕΛΣΤΑΤ οδήγησε σε πραγματικά ουδέτερα στατιστικά στοιχεία σε βάθος χρόνου και κατά πόσο η “ανεξαρτητοποίησή” της οδήγησε σε

Σεπτεμβρίου 2012 για τη Eurostat”, *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 251/18-9-2012, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0504&from=EL>, προσπελάστηκε στις 17 Μαΐου 2016), όπου επαναλαμβάνονται, χωρίς προφανή λόγο, προηγούμενες εγγυήσεις της για αντικειμενικότητα, ανεξαρτησία, αποτελεσματικότητα, αμεροληψία, αξιοπιστία, συνέπεια, αποφυγή άσκοπης δαπάνης, στατιστική εμπιστευτικότητα και διαφάνεια της Eurostat, προβλέπεται ταυτόχρονα η απόλυτη εξουσία ενός και μόνο προσώπου, και δη του Γενικού Διευθυντή της, ο οποίος είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για την επιλογή των στατιστικών μεθόδων που θα χρησιμοποιούνται, χωρίς κανέναν έλεγχο ή λογοδοσία, ούτε καν πρόβλεψη επιστημονικού διαλόγου πάνω σε μεθοδολογίες, πρότυπα και διαδικασίες που κατασκευάζουν τους κοινωνικοοικονομικούς δείκτες. Επίσης προβλέπεται απόρρητο για στατιστικά στοιχεία, με ενδεχόμενες κυρώσεις για όσους επιδιώξουν να ενημερώσουν σχετικά την ευρωπαϊκή κοινή γνώμη ή αμφισβητήσουν τις επιλεγόμενες στατιστικές διαδικασίες και μεθόδους. Ειδικότερα η αναφορά ότι ο Γενικός Διευθυντής “παίρνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να προστατέψει τα στοιχεία των οποίων η αποκάλυψη θα δημιουργούσε προκατάληψη στα συμφέροντα της Ένωσης, ή στα συμφέροντα του Κράτους Μέλους στο οποίο αναφέρονται”, και ειδικότερα η εισαγωγή της έννοιας της “προκατάληψης”, θα μπορούσε να θεωρηθεί και προσπάθεια λογοκρισίας της επιστημονικής κριτικής.

⁶³⁹ Το Ανεξάρτητο Γραφείο Αξιολόγησης του ΔΝΤ, σε έκθεσή του τού 2016, επέκρινε το Ταμείο για τον τρόπο που αξιολόγησε τα ελληνικά στατιστικά δεδομένα, πριν το 2009. Όπως αναφέρεται στην έκθεση, κατά την εκτίμηση των ελληνικών στατιστικών πριν τις αποκαλύψεις του 2009, το Ταμείο είχε “μάλλον αισιόδοξη” στάση και “μόνο περιστασιακά” είχε εκφράσει “ήπια ανησυχία” (Βλ. Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (2016), “Behind the Scenes with Data at the IMF: an IEO Evaluation”, διαθέσιμο στο: <http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Evaluation%20Report.pdf>, προσπελάστηκε στις 17 Μαΐου 2016).

⁶⁴⁰ Eurostat (2004), “Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Dept Figures”, διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

αναβαθμισμένες υπηρεσίες προς το κράτος και τον πολίτη, δεδομένου ότι υπάρχει πλήθος καταγγελιών για τον τρόπο λειτουργίας της ΕΛΣΤΑΤ, μετά την ανεξαρτητοποίησή της⁶⁴¹, οι οποίες εκτείνονται από τον τρόπο διοίκησης μέχρι και την ιδιωτικοποίηση της λειτουργίας της⁶⁴². Η ΕΛΣΤΑΤ εντάσσεται στην κατηγορία εκείνη των Αρχών που υπάρχουν για να βελτιώσουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και τη γενικότερη οργάνωση του κράτους, πράγμα που υποτίθεται ότι δεν μπορεί να γίνει χωρίς την “ανεξαρτησία” της. Είναι λοιπόν εύλογο το ερώτημα, ειδικά σε μία περίπτωση Αρχής που υπήρχε και πριν, ως υπηρεσία ιεραρχικά εντασσόμενη στη δημόσια διοίκηση, αλλά στη συνέχεια “ανεξαρτητοποιήθηκε” για να βελτιωθεί η λειτουργία της, να μελετηθεί, ενδεχομένως και με ποσοτικούς δείκτες, το κατά πόσο αυτό επετεύχθη ή όχι. Πάντα βέβαια δεν θα πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι οι δείκτες και οι αριθμοί, ποτέ δεν είναι απόλυτα ουδέτεροι, αλλά εξαρτώνται από την μεθοδολογία και τις παραδοχές, οι οποίες συχνά φέρουν πολιτικό φορτίο, τέτοιο που ενίοτε να δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την επιβολή πολιτικών επιλογών.

5.7.2.2.2. Εθνική Αναλογιστική Αρχή

⁶⁴¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα οι καταγγελίες για τον τρόπο υλοποίησης της γενικής απογραφής πληθυσμού του 2011, όπου προσλήφθηκε άγνωστος αριθμός συμβούλων, ως επί τω πλείστον αλλοδαπών και με μεγάλες αμοιβές, οι οποίοι είχαν πρόσβαση στα απόρρητα προσωπικά δεδομένα όλων των πολιτών της χώρας, χωρίς τούτο να προβλέπεται (βλ. και υποσ. 636).

⁶⁴² Η συνεχής ιδιωτικοποίηση της λειτουργίας της Αρχής φαίνεται και στο γεγονός ότι οι περισσότερες έρευνες της ΕΛΣΤΑΤ, πάγιες και έκτακτες, γίνονται πλέον σχεδόν αποκλειστικά από ιδιώτες ερευνητές, συνήθως άνεργους νεαρούς επιστήμονες, με χαλαρή ή και ανύπαρκτη υπαλληλική σχέση με την Αρχή, οι οποίοι θεωρούνται επιχειρηματίες και αμείβονται με μικρές αποδοχές, οι οποίες υπολογίζονται με το κομμάτι. Τούτο εμφανίζεται ιδιαίτερα και στην πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για ένταξη στο μητρώο ιδιωτών ερευνητών Σεπτεμβρίου 2017 – Απριλίου 2018, που εξέδωσε η ΕΛΣΤΑΤ (διαθέσιμη στο: http://www.statistics.gr/documents/20181/2501081/Prosklisi_IdSyn_2017_2018.pdf/4ecfa8c6-b944-45a1-a008-efdfb54d933a, προσπελάστηκε στις 21 Ιουλίου 2017), στην οποία, μεταξύ άλλων, προβλέπεται ότι “η παροχή υπηρεσιών των ιδιωτών συνεργατών στην ΕΛΣΤΑΤ σε καμία περίπτωση δεν υποκρύπτει σχέση εξηρημένης εργασίας”. Στην πρόσκληση αυτή επίσης απαιτείται από τους ιδιώτες ερευνητές να διαθέτουν δελτίο παροχής υπηρεσιών, ή αλλιώς να γνωρίζουν ότι δεν μπορούν να λάβουν ποσό μεγαλύτερο των 10.000 ευρώ, να πληρώνουν οι ίδιοι τα όποια οδοιπορικά έξοδα και να παρακολουθήσουν υποχρεωτικά εκπαιδευτικά σεμινάρια χωρίς αποζημίωση. Η πληρωμή τους προβλέπεται να γίνεται αποκλειστικά με βάση τα ορθώς συμπληρωμένα ερωτηματολόγια που υποβάλλουν, η ποσότητα όμως των οποίων εξαρτάται και από την Υπηρεσία η οποία δεν δεσμεύεται για την ποσότητα των ερωτηματολογίων που θα τους αναθέσει, ενώ ταυτόχρονα η μόνιμη διαθεσιμότητά των ερευνητών θεωρείται δεδομένη, αφού η όποια ενδεχόμενη άρνησή τους για συμμετοχή σε έρευνα σημαίνει αυτομάτως τον αποκλεισμό τους από όλες τις μελλοντικές έρευνες.

Η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) δημιουργήθηκε με το Ν.3029/2002⁶⁴³ και το έργο της συνδέεται αποκλειστικά με την κοινωνική και επαγγελματική ασφάλιση και την καλύτερη αναλογιστική εξυπηρέτησή της. Έχει την αρμοδιότητα για την μελέτη του συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης στα πλαίσια του μακροχρόνιου οικονομικού και χρηματοδοτικού σχεδιασμού για την εξασφάλιση της κοινωνικής ανταποδοτικότητας, της βιωσιμότητας και της αναλογιστικής ισορροπίας του συστήματος αυτού. Επίσης παρακολουθεί την πορεία των ασφαλιστικών οργανισμών, ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, αλλά και κάθε άλλου ασφαλιστικού οργανισμού που εποπτεύεται από το κράτος. Διατυπώνει γνώμη για τις προοπτικές οικονομικής βιωσιμότητας ασφαλιστικών οργανισμών υπό ίδρυση και υλοποιεί τακτικούς ετήσιους αναλογιστικούς ελέγχους αυτών. Συλλέγει, οργανώνει, επεξεργάζεται και αξιολογεί τεχνικά, οικονομικά, λογιστικά, δημογραφικά και άλλα στοιχεία που αφορούν ασφαλιστικούς οργανισμούς, καθορίζει προδιαγραφές αναλογιστικών μελετών και συνεργάζεται με τις αρχές άλλων κρατών και τα διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα για σχετικά θέματα.

Η συγκρότηση της ΕΑΑ το 2003 θεωρήθηκε ως ένα σημαντικό βήμα της τότε ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, που θα τροφοδοτούσε το ασφαλιστικό σύστημα με αξιόπιστα στοιχεία για τη βιωσιμότητα του. Όμως, τουλάχιστον μέχρι το 2007 αγνοήθηκε από τις κυβερνήσεις και δεν στελεχώθηκαν ούτε καν οι 25 προβλεπόμενες θέσεις επιστημόνων⁶⁴⁴. Επιπροσθέτως, οι όποιες προσπάθειες συλλογής στοιχείων από τα ταμεία προσέκρουαν στη διοικητική και λογιστική ανεπάρκειά τους. Πολλά από τα ασφαλιστικά ταμεία, για χρόνια δεν είχαν μηχανογραφικά συστήματα ούτε καν συνέτασσαν ισολογισμούς. Ταυτόχρονα όμως, πλήρωναν την ΕΑΑ για να τους παρέχει επιστημονική υποστήριξη, χωρίς αυτό να είναι εφικτό. Πλέον, η ΕΑΑ συντάσσει αναλογιστικές μελέτες ανά τριετία αλλά και εκτάκτως, κυρίως κατόπιν απαίτησης των δανειστών, ήδη από το πρώτο μνημόνιο.

⁶⁴³ Η σχετική νομοθεσία εκτείνεται στους Ν.2084/92, Ν.3029/02, Ν.3232/04, Ν.3371/05, Ν.3385/05, Ν.3586/07 και Ν.4325/16 και στην Οδηγία 41/2003 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

⁶⁴⁴ Κοψίνη Χ. (2007), "Ένα κέλυφος που το έλεγαν "Αναλογιστική Αρχή"', *Καθημερινή*, 27 Οκτωβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/302685/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/enakelyfos-rov-to-elegan-analogistikh-arxh>, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016.

Για πρώτη φορά, η Εθνική Αναλογιστική Αρχή έγινε ορατή στο ευρύ κοινό, όταν της ζητήθηκε να αξιολογήσει τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της μόλις ψηφισμένης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, του Ν.3863/10, που επιβλήθηκε από τους δανειστές και που άλλαξε τη λογική του ασφαλιστικού συστήματος από μεικτό αναδιανεμητικό σε μεικτό κεφαλαιοποιητικό⁶⁴⁵, για πρώτη φορά στην ιστορία της χώρας. Η μεταρρύθμιση αυτή έγινε στη βάση της αδυναμίας του υπάρχοντος συστήματος να επιβιώσει μακροπρόθεσμα, δεδομένων όμως όλων των καταληστεύσεων των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων που είχαν μέχρι τότε συντελεστεί⁶⁴⁶. Η περιουσία των ταμείων, αναλυόμενη με αυστηρά λογιστικό τρόπο, και χωρίς να υπολογίζεται η αφαίμαξή της επί δεκαετίες από το κράτος και το μεγάλο κεφάλαιο⁶⁴⁷, αποδεικνυόταν μικρή και αδύναμη να στηρίξει το σύστημα

⁶⁴⁵ Η συνολική μετάβαση των ασφαλιστικών συστημάτων από αναδιανεμητικά σε πλήρως κεφαλαιοποιητικά, πράγμα που είναι η απαίτηση όλων των διεθνών οργανισμών που εμφορούνται από τα νεοφιλελεύθερα ιδεώδη, θα απαιτήσει μεγάλο χρονικό διάστημα, το οποίο ειδικά για την Ευρώπη, δεν μπορεί να είναι μικρότερο των 30 ετών (Ναξάκης Α. (2002), “Αναδιανεμητικό ή κεφαλαιοποιητικό ασφαλιστικό σύστημα; Τι πρέπει να κάνει το εργατικό κίνημα;”, *Αντιτετράδια της Εκπαίδευσης*, τχ. 62, διαθέσιμο στο: http://www.antitetradia.gr/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=585:αναδιανεμητικό-ή-κεφαλαιοποιητικό-ασφαλιστικό-σύστημα-τι-πρέπει-να-κάνει-το-εργατικό-κίνημα&catid=60&Itemid=102, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016). Παρόλα αυτά, η περίπτωση της Ελλάδας είναι μια ιδανική περίπτωση για την βίαιη εφαρμογή τέτοιων επιδιώξεων σε μικρότερο χρονικό διάστημα, χρησιμοποιώντας την οικονομική κρίση και την αδυναμία του ελληνικού κράτους να χρηματοδοτήσει από μόνο του το σύστημα.

⁶⁴⁶ Τα αποθεματικά των ασφαλιστικών ταμείων κατατίθεντο μέχρι τη δεκαετία του 1990, υποχρεωτικά δια νόμου (ΑΝ.1611/50), στην Τράπεζα της Ελλάδος, με επιτόκιο καθοριζόμενο από μια Νομισματική Επιτροπή η οποία το καθόριζε συστηματικά κάτω από το τρέχον επιτόκιο καταθέσεων. Τα ποσά αυτά χρησιμοποιούνταν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις ως φθηνό χρήμα για διάφορους σκοπούς. Είναι ενδεικτικό ότι μόνο κατά τα έτη 1973 και 1974, τα αποθεματικά των ταμείων έχασαν το ένα τρίτο της αξίας τους, αφού ο πληθωρισμός εκτινάχθηκε στο 15,5% και 26,8% αντίστοιχα, ενώ το επιτόκιο ήταν μόλις 4%, ενώ η συνολική απώλεια για τα έτη 1951-1975 υπολογίζεται σε 58 δισ. ευρώ. Στην συνέχεια, όταν δόθηκε η δυνατότητα στα ταμεία να λαμβάνουν αποδόσεις από την τοποθέτησή τους (Ν.2076/92 και Ν.2676/99), οι διορισμένες από το κράτος διοικήσεις τους, παίρνοντας μια σειρά λανθασμένων ή και ηθελημένων αποφάσεων εις βάρος των ταμείων, τα ζημίωσαν με τεράστια ποσά. Σε πρώτη φάση, με την τοποθέτηση στο χρηματιστήριο του 23% των αποθεματικών τους και την τεχνητή διόγκωση και κατάρρευση των τιμών, οι απώλειες υπολογίζονται περί τα 3,5 δισ. ευρώ, μόνο για τα έτη 1999-2002. Στη συνέχεια, με τα τέχνασμα των “δομημένων ομολόγων” προκλήθηκε ανυπολόγιστη μέχρι σήμερα ζημιά. Μεγαλύτερη όμως απομείωση των αποθεματικών των ταμείων συντελέστηκε με το PSI, όπου η αξία τους μειώθηκε κατά 53,5% ή 13 δισ. ευρώ. Σε αυτές τις καταληστεύσεις των αποθεματικών μπορεί να προστεθεί και η συστηματική μη πληρωμή των οφειλών του κράτους, όσο αυτές προβλεπόταν, οι οποίες το 2002, που άλλαξε το σύστημα, είχαν φτάσει στα 2 δισ. ευρώ, καθώς και η μη πληρωμή των βεβαιωμένων οφειλών των ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι οποίες ήταν το 2010, μόνο προς το ΙΚΑ, 4,8 δισ. ευρώ, ενώ το 2013 έφτασαν τα 8 δισ. ευρώ (Μανταλόβας Χ. (2014), “Η περιουσία των ασφαλισμένων στα χέρια των καπιταλιστών”, *Ριζοσπάστης*, 8 Ιούνη 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.rizospastis.gr/story.do?id=7981732>, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016).

⁶⁴⁷ Τα αποθεματικά των ταμείων χρησιμοποιήθηκαν από το κράτος για την κρατική χρηματοδότηση δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, δηλαδή ως καύσιμο στην ατμομηχανή της καπιταλιστικής ανάπτυξης (ό.π.).

για τα επόμενα χρόνια. Με κύρια αξία και επιδίωξη, τη λογιστική βιωσιμότητα, και βασική ιδέα, την αποχώρηση του κράτους, το σύστημα δεν μπορούσε παρά να θεωρείται ανεπαρκές, και οι παροχές του υπερβολικές. Αυτή η προσέγγιση ακολουθήθηκε από τους δανειστές και την ελληνική κυβέρνηση σε όλο το επόμενο διάστημα της οικονομικής κρίσης και πάνω σε αυτή τη λογική χτίζεται η αφαίμαξη των ασφαλιστικών παροχών, η οποία υποστηρίζεται από αναλογιστικές μελέτες της ΕΑΑ. Οι μελέτες που υλοποίησε η ΕΑΑ, άλλοτε και με τη συνεργασία του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, αμφισβητήθηκαν έντονα ακόμα και από θιασώτες της λογιστικής βιωσιμότητας⁶⁴⁸. Και σε αυτή την περίπτωση, όπως και στην περίπτωση της ΕΛΣΤΑΤ, η μεθοδολογία και οι παραδοχές των μελετών δεν είναι ουδέτερες αλλά παράγουν τις προϋποθέσεις για συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές. Η επίκληση της “ανεξαρτησίας” και της “ουδετερότητας” είναι μόνο το προπέτασμα για την δικαιολόγηση της επιβολής των πολιτικών επιλογών και τα όποια στοιχεία χρησιμοποιούνται προκειμένου να πείσουν την κοινή γνώμη. Η δικαιολόγηση των επιλογών επί τη βάση των κοινών ευρωπαϊκών πρακτικών⁶⁴⁹, υποδηλώνει ακόμα πιο ευκρινώς τη σχέση αυτών των πολιτικών επιλογών με την Ευρωπαϊκή Ένωση και την πολιτική της στόχευση.

5.7.2.2.3. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι μια Ανεξάρτητη Αρχή που θεσμοθετήθηκε το 2014⁶⁵⁰, κατόπιν απαίτησης των δανειστών της χώρας, στα πρότυπα άλλων αντίστοιχων Αρχών που λειτουργούν στην Ευρώπη. Η λειτουργία

⁶⁴⁸ Είναι ενδεικτική η αμφισβήτηση των στοιχείων από τον πρώην Γενικό Διευθυντή Κοινωνικών Ασφαλίσεων Γ. Ρωμανιά που εκφράστηκε έντονα στη δημόσια σφαίρα (για σχετική είδηση βλ. “Όλη η αλήθεια για τις αναλογιστικές μελέτες στα ταμεία”, *Newsbomb.gr*, 14 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.newsbomb.gr/ellada/apokalypseis/story/566633/oli-i-alitheia-gia-tis-analogistikikes-meletes-sta-tameia>, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016).

⁶⁴⁹ Για σχετική επιχειρηματολογία βλ. Αγγελόπουλος Β. (2015), “Η Εθνική Αναλογιστική Αρχή αδειάζει το Ρωμανιά για τις μελέτες που κούρεψαν τις συντάξεις”, *Dikailogitika.gr*, 19 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/asfalish/54607/i-ethniki-analogistiki-argi-adeiazai-ton-romania-gia-tis-meletes-pou-koyrepsan-tis-syntakseis>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

⁶⁵⁰ Ίδρυτικός της Νόμος είναι ο Ν.4270/14, και το νομοθετικό της πλαίσιο συμπληρώνεται και από το Ν.4335/15.

του είναι καθοριστική για το κράτος και ειδικότερα για τη δημοσιονομική διαχείριση και πειθαρχία. Δεδομένης της βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής που έχει επιβληθεί, κρίθηκε απαραίτητη η ύπαρξη ένας ανεξάρτητου φορέα ο οποίος θα ελέγχει και θα επιτηρεί το κράτος ως προς την υλοποίηση των δημοσιονομικών στόχων και θα αποτρέπει την περαιτέρω συσσώρευση ελλειμμάτων. Ο κύριος μηχανισμός διασφάλισης δημοσιονομικής πειθαρχίας, που έχει κατά καιρούς τεθεί σε εφαρμογή σε πολλές χώρες, αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση εν γένει, είναι η επιβολή διαφόρων μορφών δημοσιονομικών κανόνων, όπως όρια στο ύψος των δημόσιων δαπανών ή όρια στο ύψος του δημόσιου ελλείμματος ως ποσοστού του ΑΕΠ. Επειδή όμως η ύπαρξη κανόνων δεν ήταν αρκετή, καθότι οι κυβερνήσεις αδυνατούσαν να τηρήσουν τις αρχές και τα όρια που ετίθεντο, δημιουργήθηκαν σε διάφορες χώρες ανεξάρτητοι φορείς, ο οποίοι ενώ δεν ασκούν οι ίδιοι δημοσιονομική πολιτική, την ελέγχουν και βελτιώνουν την αξιοπιστία και τη διαφάνειά της. Τα διάφορα Δημοσιονομικά Συμβούλια στις χώρες της Ευρώπης δημιουργήθηκαν κυρίως κατά την τελευταία δεκαετία⁶⁵¹, ως πολιτική προωθούμενη από την Ευρωπαϊκή Ένωση, προκειμένου να τηρούνται οι αυστηροί δημοσιονομικοί κανόνες που αυτή έχει επιβάλει.

Οι αρμοδιότητες του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου είναι να αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) και το προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, μέσω αξιολογήσεων του βασικού μακροοικονομικού σεναρίου και των άλλων σεναρίων που χρησιμοποιούνται. Επίσης, να παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου. Να προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με τη διαπιστούμενη σημαντική απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία

⁶⁵¹ Το παλαιότερο Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι αυτό της Ολλανδίας, το οποίο θεσμοθετήθηκε το 1947. Στις επόμενες τρεις δεκαετίες δημιουργήθηκαν Συμβούλια σε Δανία, Γερμανία, ΗΠΑ και Βέλγιο. Μετά το 2005 παρατηρείται μια ραγδαία αύξησή τους, κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης, στις χώρες της Ευρώπης, όπου δημιουργήθηκαν Δημοσιονομικά Συμβούλια σε Αυστρία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία και Σουηδία (“Τι είναι και τι θα κάνει το Δημοσιονομικό Συμβούλιο”, ΤοVima.gr, 12 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=684772>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2015).

προσαρμογής προς αυτόν και τους λόγους που οδήγησαν στην απόκλιση αυτή και να προβαίνει σε προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών που είναι απαραίτητα για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και τον σχεδιασμό του ΜΠΔΣ⁶⁵².

Σημαντική αρμοδιότητά του Συμβουλίου αποτελεί η εισήγησή του για ημιαυτόματα μέτρα περικοπής δαπανών σε περίπτωση απόκλισης από στόχους πρωτογενών πλεονασμάτων των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Σε περίπτωση που εμφανίζονται σημαντικές αποκλίσεις από τους στόχους, σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, θα ενεργοποιείται διορθωτικός μηχανισμός ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου. Με αυτό τον τρόπο ικανοποιείται ένα πάγιο αίτημα των δανειστών για επιτήρηση των Κυβερνήσεων⁶⁵³, οι οποίες πλέον περιορίζουν πολύ τις δυνατότητές τους στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Δεδομένου ότι, σε συνθήκες κρίσης και επιτήρησης από τους δανειστές, τα ΜΠΔΣ δεν παράγονται από τις ελληνικές Κυβερνήσεις αλλά υποδεικνύονται από τους δανειστές, αλλά και λόγω του γεγονότος ότι αυτά είναι τριετή, γίνεται σαφές ότι έτσι περιορίζονται σημαντικά και οι δυνατότητες των μελλοντικών Κυβερνήσεων για όποιες αλλαγές στην οικονομική στρατηγική. Τα Δημοσιονομικό Συμβούλιο συγκροτεί επί της ουσίας ένα παράλληλο κράτος υπό τον έλεγχο των δανειστών, εξασθενώντας τη δημοκρατία και εδραιώνοντας την κυριαρχία της οικονομικής σφαίρας επί της πολιτικής.

5.7.2.2.4. Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) είναι η πλέον πρόσφατη Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία θεσμοθετήθηκε ως τέτοια με το Ν.4389/16, κατόπιν μνημονιακών δεσμεύσεων, ενώ πριν υπήρχε ως Γενική Γραμματεία Δημοσίων

⁶⁵² Επίσημος δικτυακός τόπος της Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, www.hfisc.gr.

⁶⁵³ Αν και η θεσμοθέτηση του Συμβουλίου επετεύχθη μέσω της διαδικασίας διαπραγματεύσεων με τους δανειστές, η πολιτική εξουσία έκτοτε δεν φάνηκε ιδιαίτερα υποστηρικτική προς το Συμβούλιο. Είναι χαρακτηριστικό ότι παρουσιάστηκε δυστοκία ως προς τη συγκρότησή του, αφού προκηρύχθηκε δύο φορές ο σχετικός διαγωνισμός, χωρίς άμεσα αποτελέσματα. Ο πρώτος διαγωνισμός προκηρύχθηκε στις 18 Αυγούστου 2014 από την Κυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ και δεν ολοκληρώθηκε ποτέ. Ο δεύτερος διαγωνισμός δημοσιοποιήθηκε στις 17 Ιουλίου 2015 από την Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, ακριβώς την επόμενη μέρα από τη δημοσίευση του Ν.4334/15 που προέβλεπε την καθιέρωση του διορθωτικού μηχανισμού, και τελικά τα πρώτα μέλη του Συμβουλίου διορίστηκαν το Νοέμβριο του 2015.

Εσόδων⁶⁵⁴. Η λειτουργία της ως Ανεξάρτητης Αρχής ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2017 και το πρώτο Συμβούλιο Διοίκησης επιλέχθηκε το Σεπτέμβριο του 2016⁶⁵⁵. Η Αρχή αυτή συγκεντρώνει όλες τις εξουσίες εισπραξης των δημοσίων εσόδων και ενσωματώνει την πρώην Γενική Γραμματεία Δημόσιων Εσόδων (ΓΓΔΕ), τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (ΔΟΥ) καθώς και μέρος των αρμοδιοτήτων του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ). Διαθέτει δε ένα ιδιαίτερο μοντέλο διοίκησης, που διασφαλίζει την συμμετοχή των δανειστών στην επιλογή των προσώπων και τον έλεγχο τους επί της λειτουργίας της⁶⁵⁶.

Οι αρμοδιότητες που έχει η Αρχή είναι ευρύτατες και καίριες για την φορολογική πολιτική και κατ' επέκταση τη συνολική δημοσιονομική πολιτική της χώρας. Η Αρχή προσδιορίζει, βεβαιώνει και εισπράττει τα φορολογικά, τελωνειακά και λοιπά δημόσια έσοδα, παρακολουθεί και ελέγχει την πορεία της βεβαίωσης και της εισπραξης των δημοσίων εσόδων, λαμβάνει μέτρα για την αποτελεσματική λειτουργία των φορολογικών και τελωνειακών υπηρεσιών, τόσο ως προς την εισπραξιμότητα των δημοσίων εσόδων όσο και ως προς την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου και της φορολογικής απάτης, εκδίδει

⁶⁵⁴ Είχε προηγηθεί ο Ν.4093/12, ο οποίος αποτέλεσε προπομπό της πλήρους ανεξαρτητοποίησής της, που προέβλεπε τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιων Εσόδων, ως σχετικά αυτονομημένης υπηρεσίας στο Υπουργείο Οικονομικών, καθώς και θέση Γενικού Γραμματέα με αυξημένες αρμοδιότητες και ανεξαρτησία.

⁶⁵⁵ Βλ. "Εγκρίθηκαν τα μέλη της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων", *In.gr*, 6 Σεπτεμβρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1500099493>, προσπελάστηκε στις 6 Σεπτεμβρίου 2016.

⁶⁵⁶ Προβλέπεται Διοικητής, πενταμελές Συμβούλιο Διοίκησης, αποτελούμενο από Πρόεδρο και άλλα τέσσερα μέλη, και Εμπειρογνώμονας, όλοι με διακριτούς ρόλους. Ο Διοικητής και ο Εμπειρογνώμονας δεν έχουν δικαίωμα ψήφου στο Συμβούλιο Διοίκησης. Ο Διοικητής και το Συμβούλιο Διοίκησης επιλέγονται από τον Υπουργό Οικονομικών, από κατάλογο επικρατέστερων υποψηφίων, τον οποίο συντάσσει Επιτροπή Επιλογής κατόπιν ανοικτού διαγωνισμού. Ειδικά για την πρώτη εφαρμογή προβλέπεται η συνέχεια της θητείας του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων. Η Επιτροπή Επιλογής αποτελείται από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, το Συντονιστή του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής, το Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, τον Πρόεδρο του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, ένα μέλος ΔΕΠ υποδεικνυόμενο από τον Υπουργό Οικονομικών και 2 εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίοι θα υπάρχουν στην Επιτροπή για τα πρώτα 7 χρόνια λειτουργίας της. Η επιλογή του Υπουργού Οικονομικών για τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης, μεταξύ των επικρατέστερων υποψηφίων που υποδεικνύει η Επιτροπή Επιλογής, εγκρίνεται από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Υπάρχει επίσης η πρόβλεψη για υποχρεωτική παρουσία Εμπειρογνώμονα, ο οποίος επιλέγεται από τον Υπουργό Οικονομικών μεταξύ τριών υποψηφίων που του υποδεικνύει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Έργο του Εμπειρογνώμονα είναι η παροχή τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών από το εξωτερικό κατά τα πρώτα 5 έτη λειτουργίας της Αρχής. Είναι εμφανές, ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ εισηγείται την απομάκρυνση της Αρχής από πολιτικές επιρροές, επιδιώκει να την ποδηγετεί, τουλάχιστον για τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της.

κανονιστικές πράξεις που ερμηνεύουν και εξειδικεύουν τη σχετική νομοθεσία, καταρτίζει επιχειρησιακά σχέδια φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών ελέγχων, εποπτεύει και συντονίζει όλους τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, εισηγείται νομοθετικές παρεμβάσεις στην κατεύθυνση της βελτίωσης της φορολογικής συμμόρφωσης και της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων, διατυπώνει γνώμη στα σχετικά σχέδια νόμου και διαχειρίζεται, παρακολουθεί και αξιοποιεί ειδικούς λογαριασμούς, όπως ο Ειδικός Λογαριασμός Τελωνείων⁶⁵⁷. Ως προς την εσωτερική της λειτουργία, την οργάνωση των υπηρεσιών της, τη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού της και των πόρων της, η Αρχή απολαμβάνει ιδιάζουσας λειτουργικής ανεξαρτησίας, καθώς και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, εφόσον προβλέπεται δικός της προϋπολογισμός. Ειδικότερα, ως προς τη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού, προβλέπεται εξαίρεσή του από το δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα, καθώς και διαφοροποιημένα κριτήρια προσλήψεων, τυπικά προσόντα, αξιολόγηση, μισθολόγιο, σύστημα προαγωγών και επιλογή προϊσταμένων. Ο διοικητής έχει αυξημένες, και μοναδικές για τα δεδομένα του ελληνικού δημοσίου, αρμοδιότητες, αφού μπορεί να καθορίζει όλες τις παραπάνω ειδικές εξαιρέσεις του προσωπικού από τον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα⁶⁵⁸.

Η ανεξαρτησία της ΑΑΔΕ είναι τέτοια που δεν επιτρέπεται στον Υπουργό Οικονομικών καν να ζητήσει πληροφορίες⁶⁵⁹ ή να δώσει οδηγίες για το χειρισμό συγκεκριμένων υποθέσεων⁶⁶⁰, παρά μόνο μπορεί να λαμβάνει συγκεντρωτικά στοιχεία⁶⁶¹. Η αδυναμία παροχής οδηγιών προς την Αρχή εκτείνεται ακόμα και στην ερμηνεία των Νόμων, τους οποίους το ίδιο το Υπουργείο Οικονομικών εισηγείται. Σε

⁶⁵⁷ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, www.aade.gr.

⁶⁵⁸ Το καθεστώς που διέπει την υπαλληλική κατάσταση και τη σχέση των υπαλλήλων με τη διοίκηση της Αρχής είναι τόσο διαφοροποιημένο από τα ισχύοντα στο Δημόσιο, που έχει χαρακτηριστεί σύστημα “μεταμοντέρνας φεουδαρχίας” (Βαλαβάνη Ν. (2016), “Η απαγωγή των δημοσίων εσόδων”, *TVXS.gr*, 24 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/h-apagogi-ton-dimosion-esodon>, προσπελάστηκε στις 7 Σεπτεμβρίου 2016)

⁶⁵⁹ Από τη μία ο Υπουργός Οικονομικών αποξενώνεται απολύτως από τις δραστηριότητες της Αρχής και δεν μπορεί να έχει ούτε καν την ελάχιστη πληροφόρηση για την πορεία των ελέγχων, ενώ από την άλλη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει μόνιμο διάυλο επικοινωνίας με την Αρχή, μέσω του Εμπειρογνώμονα που η ίδια υποδεικνύει.

⁶⁶⁰ Παρ. 3 αρ. 5 του Ν.4389/16.

⁶⁶¹ Είναι χαρακτηριστικό ότι η Αρχή αυτή απολαμβάνει τέτοιο βαθμό ανεξαρτησίας που δεν απολαμβάνει ούτε καν η δικαιοσύνη. Για παράδειγμα, το δικαίωμα που έχει ο Υπουργός Δικαιοσύνης να παραγγέλνει στη δικαστική εξουσία την κατά προτεραιότητα εξέταση συγκεκριμένης υπόθεσης, για λόγους δημοσίου ενδιαφέροντος ή και συμφέροντος (Ν.3160/03), ο Υπουργός Οικονομικών δεν την έχει με την ΑΑΔΕ.

περίπτωση δε που ο υπουργός Οικονομικών διαφωνήσει με την Διοικητή της Αρχής για ζητήματα φορολογικής πολιτικής, αυτά επιλύονται από το Συμβούλιο Διοίκησης της Αρχής. Αν δε η Αρχή αποφασίσει να εκδώσει αποφάσεις και εγκυκλίους που αφορούν ερμηνεία και εφαρμογή των νόμων φορολογικής και τελωνειακής πολιτικής, έχει την υποχρέωση να τις γνωστοποιήσει στον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος όμως μπορεί να της παράσχει μόνο “απόψεις”, “οι οποίες σε καμία περίπτωση δεν είναι δεσμευτικές για την Αρχή”⁶⁶². Από την άλλη, η Αρχή, μπορεί να παραχωρήσει σε ιδιώτες όποια ελεγκτικά κομμάτια δημόσιας λειτουργίας κρίνει, χωρίς δυνατότητα αντίρρησης από το Υπουργείο Οικονομικών. Ταυτόχρονα, στο Ν.4389/16 που ίδρυσε την ΑΑΔΕ, προβλέπεται ότι οι αρμοδιότητες που της μεταβιβάζονται δεν μπορούν να αναμεταβιβαστούν στον Υπουργό Οικονομικών ή άλλο κυβερνητικό όργανο με μεταγενέστερη κανονιστική διοικητική πράξη, ενώ προβλέπεται επίσης ότι, με μόνη την απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, μπορεί να της μεταβιβαστούν και άλλες αρμοδιότητες, οι οποίες επίσης προβλέπεται να είναι οριστικές⁶⁶³ και να μην μπορούν να επιστρέψουν σε κυβερνητικό όργανο⁶⁶⁴.

Γενικότερα, με την μετατροπή της ΓΓΔΕ σε Ανεξάρτητη Αρχή, αυτή έχει αποκτήσει ένα μεγάλο εύρος ειδικών δυνατοτήτων, ενίοτε μοναδικών εντός της ελληνικής έννομης τάξης, ενώ το Υπουργείο Οικονομικών έχει απολέσει μεγάλο μέρος των δυνατοτήτων προγραμματισμού, διαχείρισης και ελέγχου του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Η ίδρυσή της αποτέλεσε μνημονιακή υποχρέωση και οι προβλέψεις περί του τρόπου λειτουργίας της και του βαθμού ανεξαρτησίας της αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ της Κυβέρνησης και των δανειστών της χώρας, σε ιδιαίτερα λεπτομερειακό επίπεδο⁶⁶⁵. Υποστηρίχθηκε ότι με την απομάκρυνση των πολιτικών επιρροών και την ουδετεροποίηση της κρατικής αυτής λειτουργίας θα αποφευχθούν φαινόμενα πολιτικής προστασίας της φοροδιαφυγής και θα επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα στην είσπραξη των

⁶⁶² Παρ. 8 αρ. 5 του Ν.4389/16.

⁶⁶³ Παρ. 4 αρ. 2 του Ν.4389/16.

⁶⁶⁴ Είναι εμφανές, ιδιαίτερα από αυτή την πρόβλεψη του Νόμου, η έλλειψη δημοκρατικής ευαισθησίας των οργανισμών που επέβαλαν στην ελληνική κυβέρνηση την ίδρυση της Αρχής, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁶⁶⁵ Χριστοδούλου Μ. (2016), “Ανεξάρτητη Αρχή με βούλα της Τρόικας”, *Efsyn.gr*, 11 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.efsyn.gr/arthro/anexartiti-arhi-me-voyla-tis-troikas>, προσπελάστηκε στις 6 Σεπτεμβρίου 2016.

δημοσίων εσόδων⁶⁶⁶. Η απαίτηση όμως για θέσπιση ανεξάρτητου φορέα σε αυτόν τον τομέα, εντάσσεται στην ευρύτερη προσπάθεια αποπολιτικοποίησης του κράτους και αποδυνάμωσης της πολιτικής και της λαϊκής παρέμβασης, που προωθούνται από το νεοφιλελεύθερο καθεστώς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των άλλων διεθνών οργανισμών που η ελληνική κυβέρνηση συνδιαλέγεται⁶⁶⁷. Η προσπάθεια αυτή όμως αποκτά πιο καίριο χαρακτήρα όταν επιχειρείται να εφαρμοστεί στην ασκούμενη οικονομική πολιτική και να περιορίσει απολύτως τις δυνατότητες του κράτους σε αυτή. Η αποξένωση του κράτους από το μηχανισμό συλλογής των δημοσίων εσόδων, σε συνδυασμό με τον ασφυκτικό έλεγχο της δημοσιονομικής πολιτικής που επιβάλουν τα μνημονιακά προγράμματα, καθιστά ουσιαστικά αδύνατη την άσκηση οποιασδήποτε εναλλακτικής οικονομικής πολιτικής, πράγμα που αποτελεί βασικό στοιχείο της κρατικής κυριαρχίας. Εν προκειμένω, ο συνδυασμός των μνημονιακών δεσμεύσεων περί δημιουργίας της ΑΑΔΕ, ταυτόχρονα με την ενεργοποίηση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής⁶⁶⁸, δημιουργούν ένα σύνολο ανεξέλεγκτων πολιτικά θεσμών⁶⁶⁹, στους οποίους ουσιαστικά παραδίδεται τόσο η

⁶⁶⁶ Η αποτελεσματικότητα ενός τέτοιου μορφώματος αμφισβητείται έντονα και με σοβαρά επιχειρήματα. Για παράδειγμα, μελέτη έδειξε ότι το μοντέλο αυτό εφαρμόστηκε σε είκοσι περιπτώσεις χωρών, κυρίως στην υποσαχάρια Αφρική και την Λατινική Αμερική, και έφερε αποτελέσματα σε μόνο πέντε από αυτές. Επίσης, ειδικά στην Ελλάδα, παρατηρείται μια συστηματική προσπάθεια αναβολής των φορολογικών ελέγχων, ενίοτε και με την επίκληση της ανεξαρτητοποίησης των φοροεισπρακτικών μηχανισμών. Για παράδειγμα, ο απαξιωμένος δημόσιος τομέας, είχε φτάσει χιλιάδες υποθέσεις σε προχωρημένο στάδιο ελέγχου τον Δεκέμβριο του 2015, οι οποίες όμως, με μια μόνο υπογραφή, μετατράπηκαν σε πληροφοριακά δελτία και ξεκίνησαν να ελέγχονται από την αρχή, λόγω της μεταφοράς των αρμοδιοτήτων του ΣΔΟΕ στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων (βλ. Φραγκιουδάκης Μ. (2016), “Η ασύλληπτη Αρχή Δημοσίων Εσόδων”, *ThePressProject.gr*, 22 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.thepressproject.gr/article/95056/Isullipti-Archi-Dimosion-Esodon>, προσπελάστηκε στις 7 Σεπτεμβρίου 2016)

⁶⁶⁷ Είναι φανερό ότι η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση συνεπάγεται και την αποδοχή της ευρύτερης πολιτικής κατεύθυνσής της, έτσι όπως αυτή εκφράζεται στις Συνθήκες και την κοινοτική νομοθεσία, η οποία εξαπλώνεται σε όλο και μεγαλύτερη έκταση και βάθος. Συνεπάγεται επίσης και την αποδοχή του τρόπου λειτουργίας και του πολιτικού ρόλου των κοινοτικών θεσμών, ο οποίος καθίσταται όλο και πιο καίριος, ως προς την εμπέδωση αυτής της πολιτικής κατεύθυνσης. Έτσι, η συνδιαλλαγή και διαπραγμάτευση με τους διάφορους κοινοτικούς θεσμούς, σημαίνει και την αποδοχή μιας σειράς προκείμενων που περιορίζουν δραστικά τις όποιες δυνατότητες πολιτικών επιλογών και ελιγμών των εθνικών κυβερνήσεων, ειδικά αυτών που λειτουργούν σε καθεστώς επιτήρησης. Η μόνη δυνατότητα για αυτόνομη εθνική πολιτική, χωρίς περιορισμούς, προκείμενες και κατίσχυση υπέρτερων πολιτικών φορέων είναι η αποχώρηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁶⁶⁸ Πρόκειται για ένα μηχανισμό, ευρύτερα γνωστό ως “κόφτη”, ο οποίος προβλέπεται από το αρ. 233 του Ν.4389/16, και θα ενεργοποιείται αυτόματα όταν θα διαπιστώνονται αρνητικές αποκλίσεις από τον προϋπολογισμό προκειμένου να μειώνει αντίστοιχα τις δαπάνες.

⁶⁶⁹ Σε αυτές τις τρεις μνημονιακές δεσμεύσεις, που κατευθύνουν το κράτος προς το συγκεκριμένο τρόπο λειτουργίας, μπορεί να προστεθεί και η μνημονιακή δέσμευση για ανεξαρτητοποίηση της

εκτελεστική όσο και η νομοθετική εξουσία επί της οικονομικής πολιτικής, η οποία τελικά κατευθύνεται προς την εδραίωση μιας διηνεκούς λιτότητας. Στην ουσία πρόκειται για μια νεοφιλελεύθερης έμπνευσης αναδιανομή της πολιτικής εξουσίας προς εξωθεσμικά μη δημοκρατικά νομιμοποιημένα όργανα⁶⁷⁰. Τούτη δε η πρωτοφανής αποχώρηση της πολιτικής από την πραγμάτωση της κρατικής κυριαρχίας συνετελέσθη με την ίδια την ψήφο κάποιων πολιτικών στη Βουλή.

5.7.2.2.5. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) συστάθηκε με το Ν.3074/02⁶⁷¹ και έχει ως αποστολή του τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ)⁶⁷² και όλων των ιδιαίτερων Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης⁶⁷³, καθώς και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Είναι δηλαδή μια Ανεξάρτητη Αρχή⁶⁷⁴ άμεσα συνδεδεμένη με τη δημόσια διοίκηση και την προσπάθεια βελτίωσής της, μέσω επιθεωρήσεων και ελέγχων. Αποτελεί μονοπρόσωπο όργανο διοίκησης και έχει υπό την εποπτεία του 12 ειδικούς επιθεωρητές και 25μελή Γραμματεία.

Προκειμένου να επιτελέσει το σκοπό του, ο ΓΕΔΔ έχει την ευχέρεια να διεξάγει ο ίδιος ή να διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών είτε από το ΣΕΕΔΔ είτε από τα ιδιαίτερα Σώματα και τις

Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας. Η αποδέσμευσή της από την πολιτική εξουσία και η τεχνοκρατικοποίησή της, κατά τα πρότυπα που επιβάλλει η Ευρωπαϊκή Ένωση, διευκολύνει την παράδοση της οικονομικής πολιτικής του κράτους στους τεχνοκράτες.

⁶⁷⁰ Βαλαβάνη Ν. (2016), ό.π.

⁶⁷¹ Το νομικό πλαίσιο του Επιθεωρητή εκτείνεται πλέον και στους Ν.3094/03, Ν.3146/03, Ν.3200/03, Ν.3213/03, Ν.3320/05, Ν. 3345/05, Ν.3448/06, Ν.3613/07 και ΠΔ.77/05.

⁶⁷² Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, μεταφέρθηκε πλέον, μετά το Ν. 4320/15, στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς που υπάγεται στον Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

⁶⁷³ Τέτοια είναι ενδεικτικά το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ) και το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ).

⁶⁷⁴ Αν και δεν προβλέπεται ρητά στον ιδρυτικό του Νόμο ως Ανεξάρτητη Αρχή, προβλέπεται στο αρ. 1 παρ. 3η η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία τόσο του ΓΕΔΔ όσο και των βοηθών του.

Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, των Υπουργείων, των Περιφερειών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, των επιχειρήσεών τους, των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, των δημοσίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει έμμεσα ή άμεσα το δημόσιο. Επίσης παρακολουθεί τη δράση του ΣΕΕΔΔ, την πορεία των ελέγχων, ενημερώνεται για τα πορίσματα των ελέγχων, αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και διεξάγει έλεγχο των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης όλων των μελών των σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχων. Επιπλέον, ελέγχει καταγγελίες πολιτών για φαινόμενα κακοδιοίκησης και ατασθαλιών στη δημόσια διοίκηση. Ο ΓΕΔΔ έχει επίσης και πειθαρχική δικαιοδοσία, αφού μπορεί να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων ή να παραπέμψει υποθέσεις, για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση πειθαρχικού οργάνου, στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο, ασκώντας τα εκ του νόμου προβλεπόμενα ένδικα μέσα. Τέλος, ο Επιθεωρητής ενημερώνεται υποχρεωτικά για την πορεία των ποινικών δίωξεων που ασκούνται κατά υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων δημοσίων φορέων καθώς και για τα όποια παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα και τις καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις⁶⁷⁵.

Ο θεσμός του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης έχει, κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, κάνει πολλαπλώς αισθητή την παρουσία του δια μέσου των ΜΜΕ, τα οποία αρέσκονται να προβάλλουν τις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης και τις ιδιαίτερες χαρακτηριστικές περιπτώσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ειδικότερα ο Επιθεωρητής Λ. Ρακιντζής, ο οποίος κατείχε τη θέση για 12 χρόνια⁶⁷⁶, είχε

⁶⁷⁵ Επίσημος δικτυακός τόπος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, www.gedd.gr.

⁶⁷⁶ Ο Λ. Ρακιντζής κατείχε τη θέση του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης από τις 13/9/2004 έως τις 23/2/2016, παρά τη σαφή πρόβλεψη του νόμου για πενταετή θητεία. Μέσω διαρκών παρατάσεων, επεκτεινόταν συνεχώς η θητεία του, ξεπερνώντας εντελώς κάθε έννοια ευλόγου χρόνου και θέτοντας εν αμφιβόλω τη νομιμότητα των πράξεών του (βλ. σχετικά και υποσ. 521). Τούτο δε, μπορεί να συνεχιζόταν περαιτέρω αν δεν είχε αποφανθεί το Γ' Τμήμα του ΣτΕ, στο τέλος του 2015, ότι η θητεία του έχει λήξει από το 2009, οπότε και αυτός δεν έχει δικαίωμα να προσφεύγει κατά τελεσίδικων αποφάσεων πειθαρχικών συμβουλίων, όπως ορίζει ο νόμος. Το ζήτημα μεν, λόγω σοβαρότητας, παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του ΣτΕ, αλλά εν τω μεταξύ ο Λ. Ρακιντζής αντικαταστάθηκε από την Μ. Παπασπύρου. Είναι δε αξιομνημόνευτο το γεγονός ότι ο ίδιος, αν και υπερασπιστής της νομιμότητας και του πνεύματος του νόμου, χρησιμοποίησε ένα νομικό τέχνασμα, που βασίζεται στο γράμμα του νόμου, για να θεωρήσει όλες τις πράξεις του, από το 2009 μέχρι το 2015, νόμιμες. Υποστήριξε ότι εφόσον αυτές δεν έχουν προσβληθεί εντός του χρόνου των 60 ημερών από την έκδοσή τους, καθίστανται απρόσβλητες, άρα νόμιμες, παρά το γεγονός ότι ακολούθησε η απόφαση του ΣτΕ που θέτει εν αμφιβόλω τη νομιμότητα κάποιων εξ αυτών (Για σχετική είδηση βλ. "Βόμβα"

αναπτύξει μια ιδιαίτερη σχέση με τα Μέσα Ενημέρωσης⁶⁷⁷, η οποία δεν έμεινε ασχολίαστη⁶⁷⁸. Επίσης έχει κατηγορηθεί για προσκόλληση στον τύπο της νομιμότητας, για επιλεκτικούς ή κατά παραγγελία ελέγχους και για “βολικά” πορίσματα που εκφεύγουν των αρμοδιοτήτων του⁶⁷⁹. Γενικότερα όμως, η

ΣτΕ: “Εκπτωτος” ο Ρακιντζής – Παραπέμπεται στην Ολομέλεια”, *Το Βήμα*, 4 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=766395>, προσπελάστηκε στις 15 Απριλίου 2016).

⁶⁷⁷ Οι δημόσιες δηλώσεις του κ Ρακιντζή ήταν συχνά ευνοϊκές για χρήση από πρωτοσέλιδα και πηχυαίους τίτλους εφημερίδων και ηλεκτρονικών μέσων, με αποτέλεσμα αυτές να προβάλλονται έντονα. Πολλές φορές έκανε χρήση ακραίων παραδειγματικών περιπτώσεων διαφθοράς ή διατύπωνε αρνητικές γενικότητες ή χρησιμοποιούσε έντονες εκφράσεις για να περιγράψει τα ευρήματά του ή ακόμα έκανε δηλώσεις που εκφεύγουν των αρμοδιοτήτων του, οπότε αυτές έχαιραν ευρείας δημοσιότητας. Για παράδειγμα έχει δηλώσει: “ένα εκατομμύριο δημόσιοι υπάλληλοι ήταν μάλλον πάρα πολλοί, τώρα που φτάσαμε στους 750.000 δουλεύουν καλύτερα”, “10 χρόνια χωρίς διαφθορά θα “έσβηναν” το δημόσιο χρέος”, “Πορίσματά μου δεν άρεσαν σε κυβερνητικούς παράγοντες”, “Στην Ελλάδα αν πέσεις σε ισχυρό σε ταράζουν στις μηνύσεις και τις απειλές”, “Οι Δήμοι είναι εστίες διαφθοράς”, “Θέλει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να πω ονόματα και ποσά; Δεν τους συμφέρει. Έρχονται εκλογές” κ.α. (για σχετικές ειδήσεις βλ. “Ρακιντζής προς Παπούλια: Ένα εκατομμύριο υπάλληλοι ήταν πάρα πολλοί, οι 750.000 δουλεύουν καλύτερα”, *Τα Νέα*, 22 Ιουλίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5143681/rakintzhs-pros-papouliasa-fernw-kala-nea-to-dhmosio-symmazeyetai/>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016, “Λ. Ρακιντζής: Δέκα χρόνια χωρίς διαφθορά θα έσβηναν το δημόσιο χρέος”, *TVXS.gr*, 8 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ellada/leandros-rakintzis-deka-xronia-xoris-diafthora-tha-esbinan-dimosioxreos>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016, “Λ. Ρακιντζής: Πορίσματά μου δεν άρεσαν σε 3-4 κυβερνητικούς παράγοντες”, *iefimerida.gr*, 6 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.iefimerida.gr/news/254920/rakintzis-porismata-moy-den-aresan-se-3-4-kyvernitikouys-paragontes>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016, “Λέανδρος Ρακιντζής: Στην Ελλάδα αν πέσεις σε ισχυρό σε ταράζουν στις μηνύσεις και τις απειλές”, *News247.gr*, 9 Δεκεμβρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://news247.gr/eidiseis/synentefxeis/leandros-rakintzhs-sthn-ellada-an-peseis-se-isxyro-se-tarazoyn-stis-mhnuseis-kai-tis-apeiles.3186984.html>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016, “Λ. Ρακιντζής: Εστία διαφθοράς οι Δήμοι”, *Naftemporiki.gr*, 22 Ιανουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/755857/l-rakintzis-estia-diafthoras-oi-dimoι>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016 και “Λ. Ρακιντζής: Θέλει η ΚΕΔΕ να αρχίσω να λέω ονόματα;”, *Capital.gr*, 25 Ιανουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/tax/1946235>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016).

⁶⁷⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα η ανακοίνωση της ΚΕΔΕ που, απαντώντας στις γενικόλογες αιτιάσεις του περί εστίας διαφθοράς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναφέρει ότι “ο γενικός επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Λέανδρος Ρακιντζής, με τις επαναλαμβανόμενες δηλώσεις του ότι οι δήμοι είναι εστία διαφθοράς, παραπέμπει σε δημόσιο λειτουργό, ο οποίος δείχνει να έχει χάσει την επαφή του με τη σημερινή πραγματικότητα και από το “θρόνο του παντός καιρού κριτή” με προτεταμένο δάκτυλο, έχει αναλάβει τη “διεύθυνση” μιας κακόγουστης εκστρατείας δυσφήμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάνοντας γενικευμένες και αναπόδεικτες “διαπιστώσεις” [...] Οι οριζόντιες γραμμές που αρέσκειται “να τραβάει” ο κ. Ρακιντζής σπιλώνοντας και απαξιώνοντας θεσμούς και πρόσωπα, είναι καιρός να συνειδητοποιήσει ότι έχουν ένα όριο, διαφορετικά εισέρχονται στη σφαίρα του γραφικού”. (βλ. “ΚΕΔΕ, Έχει χάσει την επαφή με την πραγματικότητα ο Ρακιντζής”, *Enikos.gr*, 23 Ιανουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.enikos.gr/politics/209164,KEDEExei-xasei-thn-eraphh-me-thn-pragmatikothta-o-Rakintzhs-.html>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016)

⁶⁷⁹ Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί το πόρισμα του ΓΕΔΔ για τη ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ και η σχετική κριτική που του ασκήθηκε αφενός περί μη αρμοδιότητάς του και αφετέρου περί πορίσματος “βολικού” για την Κυβέρνηση, στο πλαίσιο απαξίωσης και ιδιωτικοποίησης της ΔΕΗ. Προσκολλούμενος στον τύπο της νομιμότητας, είχε διαπιστώσει ότι οι όποιες ενισχύσεις κατέβαλε η ΔΕΗ προς την ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ ήταν παράνομες, ακόμα και αν αυτές προβλεπόταν σε Ενιαίες Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας, γιατί

συνεισφορά του θεσμού κρίνεται μακροπρόθεσμα θετική, δεδομένου ότι η ύπαρξη ενός ανεξάρτητου ελεγκτή βοηθά στον περιορισμό των παραβιάσεων της νομιμότητας από τους λειτουργούς της δημόσιας διοίκησης.

5.7.2.2.6. Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης

Η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (ΑΚΝΕΕΔΧΤΕΔΠΚ ή αλλιώς Hellenic FIU – Hellenic Financial Intelligence Unit ή απλά FIU) νομοθετήθηκε με το Ν. 3932/11, ενώ πριν υπήρχε ως Επιτροπή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας, βάση του Ν. 3691/08⁶⁸⁰. Η Αρχή αποσκοπεί στην ασφάλεια και τη σταθερότητα της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής μέσω της καταπολέμησης της

προσέκρουαν στο νόμο περί απαγόρευσης της ενίσχυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων από εργοδότες. Το επιχείρημα αυτό έχει πολλαπλά αμφισβητηθεί από έγκριτους νομικούς (βλ. Υπόμνημα Αρεοπαγίτη κ. Αγγελάκη, διαθέσιμο στα πρακτικά Δ.Σ. ΔΕΗ έτους 2001) καθότι αγνοεί το γεγονός ότι αυτές οι ενισχύσεις αποτελούσαν προϊόν συλλογικών διαπραγματεύσεων και όχι αυτόβουλη προσφορά εκμαυλισμού της συνδικαλιστικής οργάνωσης από τον εργοδότη. Στο ίδιο πνεύμα ο ΓΕΔΔ έκρινε παράνομα διάφορα προγράμματα κοινωνικού τουρισμού για τους υπαλλήλους της ΔΕΗ, που υλοποιήθηκαν από τη ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ, ακόμα και δαπάνες που αφορούσαν εργατικές κινητοποιήσεις και νομικές υπηρεσίες, με το σκεπτικό ότι το ποσό προερχόταν από τη ΔΕΗ και οι δαπάνες αφορούσαν δράσεις που στρέφονταν κατά της ΔΕΗ. Το πόρισμα έτυχε εκτεταμένης δημοσιότητας στα ΜΜΕ, με αναγωγή των ευρεθεισών παρατυπιών σε παρανομίες και υπερπροβολή των όποιων ακραίων περιπτώσεων, δυσφημώντας τον συνδικαλιστικό φορέα και δημιουργώντας κλίμα θετικό για την ιδιωτικοποίηση της ΔΕΗ στην κοινή γνώμη. Η εμπλοκή του Επιθεωρητή στη συγκεκριμένη υπόθεση κρίνεται επισφαλής, καθότι πρόκειται για Ανώνυμη Επιχείρηση του Δημοσίου, για την οποία και ο ίδιος είχε δηλώσει ότι “δεν έχω λόγο να ελέγξω μια εταιρεία εισηγμένη στο χρηματιστήριο”, όταν τον εγκαλούσαν για αιτήσεις του προς αυτήν για χορηγίες προς Σύλλογο στον οποίο μετέχει (βλ. *Κεντρικό Δελτίο ειδήσεων του τηλεοπτικού σταθμού Extra 3*, 20 Αυγούστου 2008). Για σχετικές ειδήσεις βλ. “Ολόκληρο το πόρισμα Ρακιντζή για τις επιχορηγήσεις στη ΓΕΝΟΠ ΔΕΗ”, *MakPress.Blogspot.com*, 3 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο http://makpress.blogspot.com/2015/03/blog-post_13.html, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016 και “Πόρισμα “καταπέλτης” Ρακιντζή για ΓΕΝΟΠ”, *Euro2day.gr*, 20 Απριλίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.euro2day.gr/news/economy/article/636478/porisma-katapelths-rakintzh-gia-genop.html>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

⁶⁸⁰ Το νομικό καθεστώς της Αρχής πλέον διέπεται κυρίως από τους Νόμους Ν.4389/16, Ν.3932/11 και Ν.3691/08 αλλά και τους Ν.4065/12, Ν.3875/10, Ν.3849/10, Ν.3242/04 και Ν.3213/03.

νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες. Έργο της είναι η συγκέντρωση, ανάλυση, διερεύνηση και επεξεργασία αναφορών υπόπτων συναλλαγών που διαβιβάζονται σε αυτή από τα υπόχρεα φυσικά και νομικά πρόσωπα καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που περιέχεται σε γνώση της και σχετίζεται με τα αδικήματα που εξετάζει⁶⁸¹.

Υπόχρεα πρόσωπα θεωρούνται από τη νομοθεσία τα πιστωτικά ιδρύματα, οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί και εταιρείες, οι ασφαλιστικές εταιρείες, οι ορκωτοί ελεγκτές και λογιστές, οι φοροτεχνικοί σύμβουλοι, οι κτηματομεσίτες, οι επιχειρήσεις τυχερών παιγνίων, οι οίκοι δημοπρασιών, τα ενεχυροδανειστήρια, οι δικηγόροι και οι συμβολαιογράφοι όταν μετέχουν σε χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και γενικά όσοι παρέχουν υπηρεσίες σε εταιρείες ενεργώντας ως πληρεξούσιοί τους. Αρμόδιες αρχές που εποπτεύουν κατά περίπτωση τα υπόχρεα πρόσωπα και που συνεργάζονται με την Αρχή είναι η Τράπεζα της Ελλάδος, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς⁶⁸², η Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης, η Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, το Υπουργείο Οικονομικών και η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων⁶⁸³.

Τα υπόχρεα πρόσωπα οφείλουν να εφαρμόζουν μια σειρά από μέτρα, στα πλαίσια της δέουσας επιμέλειάς τους, προς τους πελάτες τους, ανάλογα με τις πράξεις τους και το βαθμό κινδύνου που αυτές ενέχουν, έτσι ώστε να εντοπίζουν τις ύποπτες συναλλαγές. Οι αρμόδιες αρχές εποπτεύουν τα υπόχρεα πρόσωπα και καθορίζουν τις ειδικότερες λεπτομέρειες της λειτουργίας της εκάστοτε αγοράς. Τα υπόχρεα πρόσωπα οφείλουν να ενημερώνουν άμεσα την Αρχή για κάθε ύποπτη συναλλαγή που ενδεχομένως υποκρύπτει νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας αλλά και να παρέχουν προς την Αρχή όποια στοιχεία ζητηθούν κατά τη διάρκεια των ελέγχων, οι οποίοι μπορεί να είναι και αυτεπάγγελτοι. Παράλληλα, η Αρχή έχει την αρμοδιότητα της συγκέντρωσης και ελέγχου όλων των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των

⁶⁸¹ Επίσημος δικτυακός τόπος της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, www.hellenic-fiu.gr.

⁶⁸² Βλ. παρακάτω σελ. 307.

⁶⁸³ Βλ. παρακάτω σελ. 341.

ελεγχόμενων προσώπων, όπως αυτοί καθορίζονται στο Ν.3213/03⁶⁸⁴. Οι υποθέσεις που ελέγχονται και στις οποίες διαπιστώνονται ενδείξεις τέλεσης αδικημάτων αποστέλλονται στον εισαγγελέα, ενώ προβλέπεται και δέσμευση περιουσιακών στοιχείων ή και αποζημίωση υπέρ του δημοσίου.

Το έργο της Αρχής δεν έχει τύχει ιδιαίτερης δημοσιότητας από τα ΜΜΕ και για αυτό είναι σχετικά άγνωστο στο ευρύ κοινό⁶⁸⁵. Παρά την σχετική κινητικότητα της Αρχής⁶⁸⁶, μένει ακόμα μεγάλη απόσταση μέχρι τον ουσιαστικό έλεγχο του πεδίου αρμοδιότητάς της. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο έλεγχος των υπόχρεων προσώπων, αλλά και αρμοδίων αρχών όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, σχετικά με την τήρηση της νομιμότητας και τη διαβίβαση των αναγκαίων στοιχείων στην Αρχή, έτσι ώστε να εντοπίζονται έγκαιρα οι ύποπτες συναλλαγές. Η νομοθεσία, όπως αυτή ισχύει σήμερα, αφήνει σημαντική ευχέρεια στα πιστωτικά ιδρύματα και τις ασφαλιστικές και χρηματοπιστωτικές εταιρείες, ως προς τον τρόπο και το βαθμό ελέγχου, με αποτέλεσμα να μην γνωστοποιούνται όλες οι ύποπτες συναλλαγές και έτσι να διαφεύγει σημαντικός αριθμός εγκληματικών πράξεων. Επιπλέον, ο τρόπος και η διαδικασία ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των ελεγχόμενων προσώπων, ο οποίος δεν είναι επί της ουσίας ενδεδειγμένος και σε βάθος⁶⁸⁷, εγείρει σημαντικές αμφισβητήσεις, αφού μέχρι σήμερα δεν έχει αποφέρει

⁶⁸⁴ Τα ελεγχόμενα πρόσωπα που προβλέπεται να καταθέτουν δήλωση περιουσιακής κατάστασης είναι υπουργοί, βουλευτές, ανώτατοι δημόσιοι λειτουργοί, οικονομικοί διαχειριστές κομμάτων, αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, δικαστικοί, μέτοχοι και διοικούντες πιστωτικών ιδρυμάτων, τηλεοπτικών σταθμών και εκδοτικών επιχειρήσεων καθώς και δημοσιογράφοι.

⁶⁸⁵ Σημαντική εξαίρεση αποτελεί το ευρύτερα δημοσιοποιηθέν πόρισμα της Αρχής σχετικά με τις επισφαλείς και μηδέποτε εξοφληθείσες δανειοδοτήσεις της Αγροτικής Τράπεζας προς διάφορους φορείς, μεταξύ των οποίων και μέσα μαζικής ενημέρωσης καθώς και πολιτικά κόμματα (βλ. "Πολιτικό σκάνδαλο με πόρισμα «φωτιά» για τα «αμαρτωλά» δάνεια της ΑΤΕ", *StoKokkino.gr*, 21 Ιουλίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.stokokkino.gr/article/1000000000013565/Politiko-skandalo-me-porisma-fotia-gia-ta-amartola-daneia-tis-ATE>, προσπελάστηκε στις 13 Ιουνίου 2016). Το γεγονός βέβαια ότι ειδικά οι σχετικές δανειοδοτήσεις προς πολιτικά κόμματα τέθηκαν τελικά στο αρχείο, λόγω ειδικής πρόβλεψης ασυλίας των δανειοδοτούντων από το Ν.4146/13 (αρ. 76) που ψήφισε εγκαίρως η κυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ, δείχνει τα σοβαρά ουσιαστικά εμπόδια που αντιμετωπίζει η Αρχή από την πολιτική τάξη, παρά την υποτιθέμενη ανεξαρτησία της, ως προς την ουσιώδη αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος (βλ. "Στο... αρχείο η δικογραφία για τα δάνεια της ΑΤΕ προς τα κόμματα", *Naftemporiki.gr*, 5 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/1026231/sto-arxio-i-dikografia-gia-ta-daneia-tis-ate-pros-ta-kommata>, προσπελάστηκε στις 13 Ιουνίου 2016).

⁶⁸⁶ Κατά το έτος 2015, σε 4608 ολοκληρωμένες υποθέσεις από το σύνολο των 5530, προέκυψαν 402 υποθέσεις που εστάλησαν στην εισαγγελία, με συνολικό δεσμευθέν εγκληματικό προϊόν περί τα 250 εκατομμύρια ευρώ (Έκθεση Πεπραγμένων Α' Μονάδας της ΑΚΝΕΕΔΧΤΕΔΠΚ έτους 2015).

⁶⁸⁷ Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά το έτος 2013, σε σύνολο 36000 δηλώσεων, παραπέμφθηκαν στο εισαγγελέα 413 υποθέσεις, οι οποίες όμως αφορούσαν μη υποβολή της δήλωσης περιουσιακής

σημαντικά αποτελέσματα, παρά τις πολλές υποθέσεις διαπλοκής και διαφθοράς που βλέπουν το φως της δημοσιότητας.

5.7.2.2.7. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) ιδρύθηκε το 2011, με το Ν.4013/11⁶⁸⁸, και έχει ως σκοπό της την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές. Ειδικότερα, η ΕΑΑΔΗΣΥ εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις.

Βασική αρμοδιότητα της Αρχής είναι επίσης η παρακολούθηση και αξιολόγηση της συλλογής, επεξεργασίας και δημοσίευσης στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), το οποίο τηρείται στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου, των στοιχείων δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους αρμόδιους δημόσιους φορείς. Το Μητρώο αυτό είναι κρίσιμο για τη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), το οποίο είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που αναπτύσσεται στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου, και μέσω του οποίου θα υλοποιείται ηλεκτρονικά όλη η διαγωνιστική διαδικασία και η παρακολούθηση όλων των δημοσίων συμβάσεων

κατάστασης από τον υπόχρεο και όχι ουσιαστικό αποτελέσματα ελέγχου της (Εκθεση Πεπραγμένων Γ' Μονάδας της ΑΚΝΕΕΔΧΤΕΔΠΚ έτους 2013).

⁶⁸⁸ Το νομικό πλαίσιο που διέπει την Αρχή εκτείνεται στα ΠΔ.122/12, ΠΔ.123/12 και ΠΔ.43/13 καθώς και στους Ν.4155/13, Ν.4281/14, Ν.4412/16 και Ν.4413/16.

με προϋπολογισμό 60.000 ευρώ και άνω. Το σύστημα αυτό διαθέτει λειτουργίες που αφορούν σε κατάρτιση και δημοσίευση διακηρύξεων διαγωνισμών, σε υποβολή προσφορών, σε αξιολόγηση και κατακύρωση συμβάσεων, σε εκτέλεση και παρακολούθηση αυτών, σε ηλεκτρονικές παραγγελίες, σε ηλεκτρονική τιμολόγηση και ηλεκτρονική πληρωμή. Επιπλέον, παρέχει δυνατότητες για νέες τεχνικές στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, όπως ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός, τα δυναμικά συστήματα αγορών, ο ανταγωνιστικός διάλογος και η συμφωνία-πλαίσιο⁶⁸⁹.

Η Αρχή προέκυψε ως αναγκαιότητα ένεκα των εγγενών προβλημάτων που προέκυπταν από την διοικητική πρακτική των αναθετουσών αρχών σχετικά με την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων, τα οποία οφείλονταν εν μέρει στον κατακερματισμένο νομικό πλαίσιο που προκαλούσε αδιαφάνεια και ανασφάλεια δικαίου. Επί της ουσίας, ιδρύθηκε ως απάντηση στα συνεχή σκάνδαλα, στη διογκούμενη σπατάλη και στη μεγάλη διαπλοκή που υπήρχε στο συγκεκριμένο χώρο, και θεωρήθηκε ως ο φορέας εκείνος που θα προάγει τη διαφάνεια και την αποδοτικότητα στις δημόσιες συμβάσεις. Η δημιουργία ενός ανεξάρτητου φορέα ελέγχου θεωρήθηκε, όπως και σε άλλες περιπτώσεις, ότι θα ήταν η λύση για τις διαμορφωμένες, βλαπτικές για το δημόσιο συμφέρον, σχέσεις του πολιτικού προσωπικού και των κρατικών λειτουργιών με τα οικονομικά συμφέροντα. Μάλιστα, αποδόθηκε στο φορέα αυτό, ειδικό ανταποδοτικό έσοδο, εκτός κρατικού προϋπολογισμού, ως ποσοστό 0,1% κράτησης επί του ύψους όλων των δημοσίων συμβάσεων, συμβάλλοντας έτσι και περαιτέρω στην οικονομική αυτοτέλειά του. Όμως, στα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, δεν έχει καταφέρει να προωθήσει επαρκώς τη διαφάνεια και την ισονομία, ούτε φυσικά την οικονομική αμεροληψία, σε όλο το εύρος του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αναδεικνύοντας εν μέρει και τις εγγενείς αδυναμίες και τα όρια του θεσμού των Ανεξαρτήτων Αρχών.

Το γεγονός ότι ιδρύεται ένας θεσμός χωρίς άμεση εμφανή σχέση με την πολιτική τάξη, και του παρέχεται και το εχέγγυο της οικονομικής αυτοτέλειας, δεν σημαίνει αυτόματα και την ανεξάρτητη απρόσκοπτη λειτουργία του, ούτε φυσικά

⁶⁸⁹ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, www.eaadhsy.gr.

την ορθή λειτουργία του. Έτσι, η Αρχή δεν έχει καταφέρει ακόμα να θέσει σε πλήρη λειτουργία το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, ούτε να εγγυηθεί τον έλεγχο της λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημόσιων Συμβάσεων, βασικούς στόχους για τους οποίους ιδρύθηκε, με αποτέλεσμα η κατάσταση να είναι περίπου η ίδια. Παράλληλα, η πολιτική εξουσία, παρατείνει συνεχώς την διορία για την πλήρη λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ⁶⁹⁰, αναδεικνύοντας έτσι τον πραγματικό φορέα εξουσίας και την ουσιαστική αδυναμία μιας Ανεξάρτητης Αρχής να καθορίσει τις εξελίξεις. Η συγκεκριμένη μάλιστα Αρχή έχει επιδείξει και συμπτώματα αδιαφανούς και παράτυπης λειτουργίας⁶⁹¹, ως σύμπτωμα της λειτουργίας της εκτός της διοικητικής ιεραρχίας. Η ίδια αυτή Αρχή που θεωρείται ο θεματοφύλακας της διαφάνειας και της νομιμότητας στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, διαπιστώθηκε να παραβιάζει τους κανόνες τους οποίους καλείται να διαφυλάξει⁶⁹². Η γενικότερη ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών, και η συνακόλουθη απουσία ουσιαστικού ελέγχου από τη

⁶⁹⁰ Μετά την έκδοση του Ν.4281/14, και με διαδοχικές υπουργικές αποφάσεις του Υπουργού Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού (22015/406/15, 58648/15, 90947/15 και 122711/1231/15) παρατάθηκε η διορία για την πλήρη λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ, με αποτέλεσμα να μην έχουν ενταχθεί τα δημόσια έργα στο σύστημα αυτό, τουλάχιστον μέχρι τις 30 Απριλίου 2017.

⁶⁹¹ Ειδικότερα η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που δημοσιοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2016, κα η οποία υποστηρίχθηκε από πολλούς ότι οδήγησε στην παραίτηση του Προέδρου της Αρχής κ. Ράικου, αναφέρει ότι ο έλεγχος που διενεργήθηκε “ανέδειξε αδυναμίες, ελλείψεις και παραλείψεις στο πλαίσιο δικλίδων διοίκησης και στα κριτήρια οικονομικότητας και αποτελεσματικότητας στις διαδικασίες επιλογής των βασικών πόρων της Αρχής (κυρίως ανθρώπινο δυναμικό, μίσθωση κτιρίου, ανάδοχοι υπηρεσιών) οι οποίες δύνανται να οδηγήσουν σε αποτυχία αντιμετώπισης πιθανών κινδύνων, διόρθωσης πιθανών σφαλμάτων / παρατυπιών και ειδικότερα ζητημάτων συμμόρφωσης με τις επιταγές του νόμου”. Επιπλέον, διαπιστώνεται ότι “η καθυστέρηση στη λήψη άμεσων και αποτελεσματικών ενεργειών ως προς τη δημιουργία της Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων δύναται να οδηγήσει σε ζητήματα διασφάλισης αφενός της πληρότητας και ακρίβειας των δεδομένων βάσει των οποίων σχεδιάζεται ο συντονισμός, έλεγχος και εποπτεία του τομέα των δημοσίων συμβάσεων αφετέρου της πληρότητας του βασικού πόρου (σ.σ. 0,10% κράτηση επί του ύψους κάθε δημόσιας σύμβασης) της Αρχής” (βλ. “Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων: Η παραίτηση και η έκθεση-βόμβα”, *Euro2day.gr*, 26 Απριλίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.euro2day.gr/news/economy/article/1416367/arhh-dhmosion-symvaseon-h-paraitshsh-kai-h-ekthesh.html>, προσπελάστηκε στις 18 Αυγούστου 2016 και Δεβελέγκος Δ. (2016), “«Πάρτυ» είχε στηθεί στην Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων”, *Capital.gr*, 27 Απριλίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/story/3122017>, προσπελάστηκε στις 19 Αυγούστου 2016).

⁶⁹² Η Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαπιστώνει σωρεία παραλείψεων, ελλείψεων, παρατυπιών και αδυναμιών στις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν για τη στελέχωση της Αρχής, για την συγκρότηση της διοίκησής της και για τον τρόπο διάθεσης των πόρων της. Είναι χαρακτηριστικό ότι, η Αρχή που καλείται να προάγει τις διαφανείς διαδικασίες στη διάθεση του δημοσίου χρήματος στο δημόσιο τομέα, καλείται να συμμορφωθεί προς τις κείμενες διατάξεις που αφορούν τις αποφάσεις ανάληψης υποχρέωσης για τις δαπάνες που κάνει. Περαιτέρω, η Αρχή κατηγορείται για κωλυσιεργία και για συστηματική διαμόρφωση προϋποθέσεων για απευθείας ανάθεση, όσον αφορά τη μίσθωση κτηρίου στην οδό Τσακάλωφ στο Κολωνάκι για τις ανάγκες στέγασής της (βλ. ό.π.).

διοικητική ιεραρχία, μπορεί εύκολα να θεωρηθεί από πολλούς ως ανεξαρτησία από το κράτος και τους κανόνες της διοικητικής διαδικασίας.

5.7.2.3. Διαμόρφωση προϋποθέσεων για νέες αγορές

5.7.2.3.1. Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση

Η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ) συστάθηκε το 2006, με ιδρυτικό της Νόμο το Ν.3374/05⁶⁹³, ως ο θεματοφύλακας της ποιότητας της ανώτατης εκπαίδευσης και της διαφάνειας των διαδικασιών αξιολόγησης των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης. Έχει ως αποστολή της την υποστήριξη των ιδρυμάτων αυτών, την πραγματοποίηση των διαδικασιών που στοχεύουν στη διασφάλιση και βελτίωση της ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση, την ενημέρωση της Πολιτείας και των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης για τις σύγχρονες διεθνείς εξελίξεις και τάσεις στα συναφή ζητήματα και την προαγωγή της έρευνας στον τομέα αυτόν. Απαρτίζεται από τον Πρόεδρο αυτής και το Συμβούλιο, που αποτελείται από 10 Καθηγητές (6 Πανεπιστημίων και 4 ΤΕΙ), εκπρόσωπο των ερευνητικών κέντρων της χώρας και κοινό εκπρόσωπο του Τεχνικού, του Γεωτεχνικού και του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας.

Σκοπός της ΑΔΙΠ είναι να προωθήσει στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα της χώρας τις κατευθυντήριες οδηγίες για την διαδικασία της αξιολόγησης, καθώς επίσης να εποπτεύει, να συντονίζει και να υποστηρίζει όλες τις διαδικασίες αξιολόγησής τους. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού, διαμορφώνει και εφαρμόζει ένα ενιαίο σύστημα διασφάλισης ποιότητας, με συγκεκριμένους ποσοτικούς δείκτες, ως σύστημα αναφοράς για τα επιτεύγματα και το έργο που επιτελούν τα Ιδρύματα Ανώτατης Εκπαίδευσης. Επίσης, συγκεντρώνει και κωδικοποιεί τις

⁶⁹³ Η νομοθεσία που διέπει την Αρχή σήμερα εκτείνεται και στους Ν.4009/11, Ν.4076/12 και Ν.4115/13.

κρίσιμες εκείνες πληροφορίες, που θεωρεί ότι μπορούν να καθοδηγήσουν την Πολιτεία στην αποτελεσματική ενίσχυση της Ανώτατης Εκπαίδευσης της χώρας⁶⁹⁴.

Η Αρχή προέκυψε ως ανάγκη⁶⁹⁵, μετά από σειρά ευρωπαϊκών αποφάσεων στην κατεύθυνση της σύγκλισης των συστημάτων Ανώτατης Εκπαίδευσης και την ομοιομορφία και αναγνωρισιμότητα των τίτλων σπουδών εντός ενός Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης⁶⁹⁶. Στο πλαίσιο αυτό, στο οποίο η

⁶⁹⁴ Επίσημος δικτυακός τόπος της Αρχής Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, www.adip.gr.

⁶⁹⁵ Όπως δήλωσε η Υπουργός Μ. Γιαννάκου, η οποία ήταν και η εισηγήτρια του Ν.3374/05, στην Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων της Βουλής το Μάρτιο του 2016, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της “Λισαβόνας 2000-2010”, εάν η χώρα δεν είχε προσαρμοστεί στον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης, μέχρι το 2010, και δεν είχε συγκροτήσει Ανεξάρτητη Αρχή για την διασφάλιση της ποιότητας στην εκπαίδευση, τα ελληνικά πτυχία κινδύνευαν με μη αναγνώριση (βλ. “Η κριτική της Μ. Γιαννάκου στο εκπαιδευτικό σύστημα και των τριών βαθμίδων”, *Esos.gr*, 10 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.esos.gr/arthra/42913/i-kritiki-tis-m-giannakoy-sto-ekpaideytiko-systima-kai-ton-trion-vathmidon>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016).

⁶⁹⁶ Η προσπάθεια δημιουργίας ενός Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου Ανώτατης Εκπαίδευσης ξεκίνησε με τη Συνάντηση της Σορβόνης, στις 25 Μάη του 1988, με συμμετοχή των υπουργών παιδείας της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας και της Μεγάλης Βρετανίας, όπου διακηρύχτηκε η ανάγκη εναρμόνισης των εκπαιδευτικών συστημάτων, η ανάγκη δια βίου κατάρτισης, η εγκαθίδρυση ενός συστήματος δυο κύκλων σπουδών, προπτυχιακού και μεταπτυχιακού, η διευκόλυνση της κινητικότητας φοιτητών και εκπαιδευτικών και η προώθηση της αναγνωρισιμότητας πτυχίων και ακαδημαϊκών προσόντων. Ακολουθήθηκε από τη Σύνοδο της Μπολόνια, τον Ιούνιο του 1999, με συμμετοχή υπουργών παιδείας από 29 χώρες, όπου διαπιστώθηκε η ανάγκη για *προώθηση της “αναγνωρισιμότητας”* των τίτλων σπουδών, μέσω του Diploma Supplement (“Συμπλήρωμα Διπλώματος”), την υιοθέτηση ενός συστήματος δυο κύκλων σπουδών (προπτυχιακό και μεταπτυχιακό), από τους οποίους ο πρώτος να είναι τουλάχιστον τριετής κι η ολοκλήρωσή του να είναι προϋπόθεση για το δεύτερο κύκλο, την καθιέρωση ενός κοινού συστήματος διδακτικών μονάδων, την προώθηση της κινητικότητας, της ευρωπαϊκής συνεργασίας για τη διασφάλιση της ποιότητας και της ευρωπαϊκής διάστασης στην Ανώτατη Εκπαίδευση. Στις 19 Μαΐου του 2001 πραγματοποιήθηκε η Σύνοδος της Πράγας, με συμμετοχή 32 χωρών, όπου επαναβεβαιώθηκαν οι στόχοι της Μπολόνια. Στη Σύνοδο του Βερολίνου, το Σεπτέμβριο του 2003, διαπιστώθηκαν οι πρώτες αντιθέσεις μεταξύ των διαφόρων χωρών και σημαντικές καθυστερήσεις στην επίτευξη των στόχων της Μπολόνια, αλλά επαναβεβαιώθηκαν οι αρχικοί στόχοι και αποφασίστηκε η αξιολόγηση να είναι εσωτερική και εξωτερική, να περιλαμβάνει σύστημα πιστοποίησης και να δημοσιεύονται τα αποτελέσματά της. Παράλληλα, προβλέφθηκε στο ενιαίο σύστημα των δυο κύκλων σπουδών να εισαχθεί ως τρίτος κύκλος το διδακτορικό και να έχει κάποιος πρόσβαση στο διδακτορικό μόνο αν έχει ολοκληρώσει το μεταπτυχιακό επιπέδου master. Ταυτόχρονα, και μετά τη απόφαση της Λισαβόνας το 2000 για την κατάρτιση και την εργασία, αποφασίστηκε τα πανεπιστήμια να παρέχουν κατάρτιση που θα μετράται σε πιστωτικές μονάδες. Ειδικότερα για την Ελλάδα, διαπιστώθηκε ότι δεν είχε τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο ακόμα κάποιο όργανο αξιολόγησης, ούτε είχε εισάγει στην ελληνική έννομη τάξη την έννοια του “Παραρτήματος Διπλώματος”. Ακολούθησε η Σύνοδος του Μπέργκεν, το Μάιο του 2005, με συμμετοχή πλέον 45 χωρών της Ευρώπης, όπου διαπιστώθηκε ότι η Ελλάδα προχωρούσε πλέον στη σύσταση της Αρχής και άλλων εκκρεμών θεμάτων, έτσι που διαμορφώθηκε ένα πλέγμα σχετικών ρυθμίσεων (Ν. 3255/04, Ν.3369/05 και Ν.3374/05). Παράλληλα, αποφασίστηκε η σύσταση ευρωπαϊκού δικτύου αξιολόγησης με κοινά κριτήρια και η παρακολούθηση της πορείας σύγκλισης των κρατών με συγκεκριμένα κριτήρια. Περαιτέρω αποφασίστηκε να υιοθετηθεί ενιαίο πλαίσιο αρχών με τρεις κύκλους σπουδών, γενικά χαρακτηριστικά των κύκλων σπουδών και τον αριθμό των πιστωτικών μονάδων του θα δίνεται σε κάθε κύκλο, πάντα σχετιζόμενο με το πλαίσιο δια βίου μάθησης και επαγγελματικής εκπαίδευσης

ιδιωτική και δημόσια εκπαίδευση αντιμετωπίζονται ισότιμα ως ανταγωνιστικές μεταξύ τους δυνάμεις, προωθήθηκε πανευρωπαϊκά η ομογενοποίηση και σχετικοποίηση των επιστημονικών πεδίων, η πρωτοκαθεδρία της κατάρτισης, η απομείωση των επαγγελματικών δικαιωμάτων, η αναβάθμιση της δια βίου μάθησης, η προώθηση της επιχειρηματικότητας μέσα από τα πανεπιστήμια και η εξάρτηση των ιδρυμάτων από την αγορά. Έμμεσος τρόπος για την επίτευξη αυτού του σκοπού, ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας⁶⁹⁷, είναι και η υποβάθμιση της δημόσιας ανώτατης εκπαίδευσης⁶⁹⁸. Απώτερος στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η διαρκής κινητικότητα των εργαζομένων, με λιγότερα δικαιώματα που θα απορρέουν από την πανεπιστημιακή μόρφωσή τους, και η διαρκής περαιτέρω κατάρτισή τους, όπως αυτή θα πιστοποιείται μέσα από το ενιαίο σύστημα συγκέντρωσης πιστωτικών μονάδων⁶⁹⁹, εντός ενός αγοραίου χώρου που θα

(βλ. Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (2006), *Έρευνα του ΕΛΙΑΜΕΠ για την Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση στην Ελλάδα – Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης και η Ελλάδα*, Αθήνα)

⁶⁹⁷ Σημαντικό εμπόδιο για τις επιδιώξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του κεφαλαίου εν γένει, στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι το άρθρο 16 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει απαγόρευση ίδρυσης ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ιδιώτες. Έχει επιχειρηθεί πολλές φορές να αναθεωρηθεί το άρθρο αυτό αλλά οι προσπάθειες προσέκρουσαν στη λαϊκή αντίδραση. Παρόλα αυτά, επιδιώκεται συστηματικά η διαμόρφωση ενός πλαισίου που θα είναι διαθέσιμο όταν η ενοχλητική πρόβλεψη του άρθρου 16 πάψει να υπάρχει.

⁶⁹⁸ Παρά τις συνεχείς προσπάθειες του κεφαλαίου, των ΜΜΕ και μερίδας του πολιτικού προσωπικού να διαβάλουν τα δημόσια πανεπιστήμια και να υποβαθμίσουν το έργο τους, τα πραγματικά στοιχεία δεν το επιτρέπουν. Είναι χαρακτηριστικό ότι, παρά τη συνεχή υποβάθμιση και υποχρηματοδότηση των τελευταίων χρόνων, ακόμα και με χρήση των αμφισβητούμενων μετρήσεων των διεθνών λιστών ταξινόμησης, προκύπτει ότι τα ελληνικά πανεπιστήμια είναι μέσα στα πρώτα διεθώς. Για παράδειγμα, με βάση την ταξινόμηση του World Ranking Universities (www.webometrics.info) στην έκδοση 7/2013, προκύπτει ότι υπάρχουν 5 πανεπιστήμια, όλα δημόσια, που βρίσκονται στο καλύτερο 3% της παγκοσμίας κατάταξης, με ένα, το ΑΠΘ, να ανήκει στο καλύτερο 1% της παγκοσμίας κατάταξης. Επιπλέον, συνολικά 15 πανεπιστήμια και 2 ΤΕΙ, όλα δημόσια, ανήκουν στο καλύτερο 10% της παγκοσμίας κατάταξης. Ταυτόχρονα, οι πρώτες 30 θέσεις στην παγκόσμια κατάταξη, που αφορούν την Ελλάδα, ανήκουν σε δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα, ενώ κανένα ιδιωτικό εκπαιδευτικό ίδρυμα της Ελλάδας δεν ανήκει καν στο πρώτο 20% της παγκοσμίας κατάταξης. Η πρώτη παρουσία ιδιωτικού εκπαιδευτικού φορέα, που είναι το Αμερικάνικο Κολλέγιο, εμφανίζεται 31^ο από τα ελληνικά ιδρύματα, έχοντας ανέβει 4384 θέσεις σε σχέση με την προηγούμενη αξιολόγηση, αλλά πάλι κατώτερο από τα ΤΕΙ Πειραιά, Καβάλας και Σερρών (βλ. Διαπανεπιστημιακό Δίκτυο Πολιτικών Ανώτατης Εκπαίδευσης (2013), *Τα Ελληνικά Πανεπιστήμια, ΤΕΙ και άλλες εκπαιδευτικές δομές στις διεθνείς λίστες ταξινόμησης*, Πάτρα, σελ. 10-12).

⁶⁹⁹ Μέσα από τη διαδικασία σύγκλισης της Μπολόνια, έχει καθιερωθεί το Ευρωπαϊκό Σύστημα Μεταφοράς και Συσσώρευσης Ακαδημαϊκών/Πιστωτικών Μονάδων (European Credits Transfer System - ECTS), με σκοπό να καθιστά μετρήσιμο κάθε πτυχίο, κάθε πρόγραμμα σπουδών ή ακόμα κι ένα μόνο τμήμα του προγράμματος σπουδών και τα αποτιμά σε πιστωτικές μονάδες (credits). Ενώ όμως το ECTS ξεκίνησε αρχικά ως πρόγραμμα μεταφοράς μονάδων, στο πλαίσιο της διαδικασίας της Μπολόνια μπήκε ως στόχος να εξελιχθεί και ως σύστημα συσσώρευσης μονάδων. Με αυτό τον τρόπο θα λειτουργεί εξατομικευμένα για τον κάθε φοιτητή κι απόφοιτο, που θα αναγκάζεται να επιδοθεί σε ένα κυνήγι όλο και περισσότερων μονάδων, προκειμένου να πιστοποιεί έναν αυξημένο

ανταγωνίζονται οι διάφοροι φορείς της εκπαίδευσης, ιδιωτικοί και δημόσιοι. Αυτό σημαίνει την ευρύτερη αναδιάρθρωση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με σκοπό την αποδοτικότερη συμβολή της στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Έτσι η γνώση καθίσταται εμπόρευμα στα πλαίσια της καθολικής νεοφιλελεύθερης αγοράς και η εκπαίδευση διολισθαίνει προς το κεφάλαιο, είτε ως ο χώρος εκείνος που θα διαμορφώσει το φθηνό ειδικευμένο εργατικό δυναμικό που θα στελεχώσει τις επιχειρήσεις του μέλλοντος είτε ως ένα ακόμα πεδίο εμπορικής δραστηριοποίησης και κερδοφορίας.

Στο πλαίσιο αυτό, η Αρχή κλήθηκε να διαμορφώσει ένα ενιαίο ποσοτικοποιημένο σύστημα αξιολόγησης, στοχευμένο σε μεγάλο βαθμό σε αγοραία κριτήρια⁷⁰⁰, το οποίο θα αποτελέσει τη βάση για ένα ευρύτερο ενιαίο πλαίσιο που θα συμπεριλάβει στο μέλλον όλα τα είδη εκπαίδευσης και κατάρτισης και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, από τα δημόσια πανεπιστήμια μέχρι τα ιδιωτικά Κέντρα Ελευθέρων Σπουδών, η ακόμα και τις ίδιες τις ιδιωτικές επιχειρήσεις⁷⁰¹. Υπό

αριθμό προσόντων. Με αυτό τον τρόπο σπάνε οι επιστημονικοί κλάδοι, με βάση ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα σπουδών, αλλά θα μετράει το πόσες μονάδες συγκεντρώνει ο καθένας στον ατομικό του φάκελο. Για το σκοπό της συσσώρευσης μονάδων, έχει προταθεί εξάλλου, να μπορούν να παρέχουν πιστωτικές μονάδες κάθε είδους εκπαιδευτικά ιδρύματα κι όχι μόνο τα πανεπιστήμια, δηλαδή, να δίνουν μονάδες και τα κέντρα ξένων γλωσσών, τα ινστιτούτα κατάρτισης, οι φορείς που διοργανώνουν πάσης φύσεως σεμινάρια κλπ. Έτσι, η δια βίου εκπαίδευση, θα εξελιχθεί σε μια διαδικασία δια βίου συλλογής πάσης φύσεως πιστωτικών μονάδων που θα συνεισφέρουν στην ατομική ανταγωνιστικότητα του εργαζόμενου στην ολοένα και πιο απαιτητική εργασιακή αγορά.

⁷⁰⁰ Για παράδειγμα το Ενιαίο Πλαίσιο Αξιολόγησης το οποίο έχει εκπονήσει η ΑΔΙΠ (βλ. Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (2011), “Διασφάλιση Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση – Ανάλυση Κριτηρίων Διασφάλισης Ποιότητας Ακαδημαϊκών Μονάδων”, Αθήνα, διαθέσιμο στο: http://www.adip.gr/data1/AnalisiKritirionADIP_v3.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016), προβλέπει στα κριτήρια αξιολόγησης ενός Μεταπτυχιακού Προγράμματος και το βαθμό εξασφάλισης πόρων, από το δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, και την εξασφάλιση της μακροπρόθεσμης οικονομικής βιωσιμότητάς του. Αν αυτό συσχετιστεί αφενός με την αδυναμία των δημοσίων Πανεπιστημίων να εγγυηθούν τα έσοδά τους μέσω επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό, τα οποία έτσι και αλλιώς συνεχώς μειώνονται, και αφετέρου με την γενικότερη προώθηση των διδασκτρών, ως λύση στο πρόβλημα της βιωσιμότητας των Μεταπτυχιακών Προγραμμάτων, είναι εμφανές ότι προωθείται η περαιτέρω εδραίωση της ιδιωτικοποίησης της λειτουργίας τους. Με αυτό τον τρόπο, αξιολογείται ο βαθμός οικονομικής αυτοτέλειας των Προγραμμάτων, ο οποίος όμως επιτυγχάνεται μόνο μέσω της μετακύλησης του κόστους λειτουργίας τους στους φοιτητές. Ένα άλλο κριτήριο αξιολόγησης είναι ο αριθμός των φοιτητών ανά μάθημα, το ποσοστό συμμετοχής τους στις εξετάσεις, το ποσοστό επιτυχίας και το ποσοστό αποφοιτούντων σε σχέση με το έτος αποφοίτησής τους. Τέτοιου είδους κριτήρια, τα οποία δεν έχουν καμία σύνδεση με την υπόλοιπη κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα, καθιστούν τα πανεπιστήμια ψυχρούς μηχανισμούς παροχής γνώσης σε ένα πλαίσιο μόνιμου ανταγωνισμού και προσπάθειας επίτευξης ποσοτικών στόχων.

⁷⁰¹ Ο ιδιωτικός χαρακτήρας της κατάρτισης, η οποία τείνει να καταστεί το κύριο εκπαιδευτικό σύστημα, ως βασική στρατηγική της Λισαβόνας περί ανταγωνιστικότητας, επιτρέπει αυτή να

αυτή την έννοια, η ΑΔΙΠ, δεν είναι μια Ανεξάρτητη Αρχή με ουσιαστικό σκοπό τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, ούτε όμως και μια ρυθμιστική της αγοράς Αρχή, αλλά μια Αρχή που επί της ουσίας θεσμοθετεί τις νεοφιλελεύθερες επιταγές⁷⁰² και διαμορφώνει τις συνθήκες για αγοραιοποίηση τομέων κρατικής δράσης, καθώς επίσης και για ενδεχόμενη μελλοντική απόσχιση τους από τον κορμό του δημοσίου και διαμόρφωση νέων αγορών.

5.7.2.3.2. Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση

Κατ αναλογία με την παραπάνω αναφερόμενη Ανεξάρτητη Αρχή, αν και σε ένα τομέα με αρκετά διαφορετικά χαρακτηριστικά, έχει θεσπιστεί πρόσφατα και η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΑΔΙΠΠΔΕ), με το Ν.4142/13⁷⁰³. Η ΑΔΙΠΠΔΕ, έχει ως σκοπό της να αξιολογεί την ποιότητα του εκπαιδευτικού έργου και να υποστηρίζει το Υπουργείο Παιδείας στην βελτίωση της εθνικής στρατηγικής για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Προς την επίτευξη του σκοπού αυτού, έχει την αρμοδιότητα να παρακολουθεί και αξιολογεί την εκπαιδευτική πολιτική, να αξιολογεί την ποιότητα του εκπαιδευτικού έργου των σχολικών μονάδων και των λοιπών αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Παιδείας, να εποπτεύει τις διαδικασίες αξιολόγησης των εκπαιδευτικών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, να μεταξιολογεί τα συστήματα αξιολόγησης του διδακτικού έργου και των εκπαιδευτικών και να αποφαινεται ως δευτεροβάθμιο όργανο επί των ενστάσεων των ανωτέρων στελεχών της εκπαίδευσης κατά των εκθέσεων αξιολόγησής τους. Σημαντική αρμοδιότητα της Αρχής είναι η συγκρότηση Επιτροπών Αξιολόγησης του Εκπαιδευτικού Έργου ανά διεύθυνση εκπαίδευσης για

υλοποιείται ακόμα και από τις ίδιες τις επιχειρήσεις, σε εντελώς χρησιμοθηρική βάση και χωρίς καμία έννοια επιστημονικότητας.

⁷⁰² Μαυρογιώργος Γ. (2016), "Νεοφιλελεύθερη ΑΔΙΠ και Δημόσιο Πανεπιστήμιο: Μια συγκρουσιακή συμβίωση", *Αυγή*, 30 Οκτωβρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.avgi.gr/article/10839/7590846/neophileleuthere-adip-kaidemosio-panepistemio-mia-synkrousiake-symbiose>, προσπελάστηκε στις 6 Αυγούστου 2017.

⁷⁰³ Η σχετική νομοθεσία εκτείνεται και στους Ν.4024/11, Ν.4072/12 και ΠΔ.152/13.

την αξιολόγηση των σχολικών μονάδων και των λοιπών αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Παιδείας στην κάθε περιοχή⁷⁰⁴.

Η σύσταση της Αρχής προέκυψε, και σε αυτή την περίπτωση, ως ανάγκη λόγω των διάφορων δεσμεύσεων της χώρας⁷⁰⁵ στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πορείας της. Ευρύτερη πολιτική που επιβάλλεται είναι η γενίκευση και εδραίωση της αξιολόγησης, σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης και σε όλο το εύρος των φορέων και στελεχών της, πάντα συνδεδεμένης με τις έννοιες της εντατικοποίησης, της παραγωγικότητας και της οικονομικής αποδοτικότητας. Λόγω του ότι οι εργαζόμενοι στο χώρο της εκπαίδευσης είναι επιφυλακτικοί προς την αξιολόγηση, γιατί μεταξύ άλλων αυτή έχει χρησιμοποιηθεί ως πρόσχημα για απολύσεις, κλείσιμο σχολικών μονάδων ή μείωση της χρηματοδότησης, και δεδομένου ότι η όλη προσπάθεια επιβολής της έχει ήδη επανειλημμένα αναχαιτιστεί από αυτούς, επιλέχθηκε η δημιουργία ενός υποτιθέμενου ανεξάρτητου φορέα, που θα μπορούσε να γίνει ευκολότερα αποδεκτός από το κοινωνικό σύνολο. Γενικότερα όμως, υπήρξε μία διαχρονική άρνηση της πολιτικής ηγεσίας να προχωρήσει σε ρυθμίσεις που θα διασφάλιζαν την αποτίμηση και βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού έργου μέσω της ανάπτυξης των εκπαιδευτικών και όχι μέσω τιμωρητικών μέτρων⁷⁰⁶. Επιπλέον, η ανεξαρτησία των θεσμών, όταν συνοδεύεται με την υποχρέωση να λύσουν τα προβλήματα που δεν λύνει για τις δικές του σκοπιμότητες το κράτος⁷⁰⁷, απώτερος σκοπός των οποίων είναι να καταστεί μέτοχος

⁷⁰⁴ Επίσημος δικτυακός τόπος της Αρχής Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, www.adippde.gr.

⁷⁰⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι ο ΟΟΣΑ έκανε ειδική επαινετική αναφορά για τη σύσταση της Αρχής στην έκθεσή του για την εκπαίδευση του 2015 (OECD (2015), *Education Policy Outlook 2015*, Paris, σελ. 236).

⁷⁰⁶ Αυτό το γεγονός διαπιστώνεται μάλιστα και από την ίδια την Αρχή και υποδεικνύεται προς το Υπουργείο Παιδείας (βλ. Ετήσια Έκθεση της ΑΔΙΠΠΔΕ για την Ποιότητα της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης 2014-2015, σελ. 17)

⁷⁰⁷ Μία άλλη παράμετρος της αξιολόγησης είναι και ότι μετατοπίζει το πεδίο της κριτικής από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία στους ίδιους τους μετέχοντες της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Διαμορφώνεται μια κοινή αντίληψη ότι τα προβλήματα της παιδείας, με τα οποία έρχεται αντιμέτωπος καθημερινά ο πολίτης, δεν είναι πολιτικά και ούτε αποτέλεσμα της κυβερνητικής πολιτικής, αλλά οφείλονται, είτε σε ανεπάρκεια των εκπαιδευτικών, οι οποίοι αποτελούν «συντεχνία» που επιδιώκει τη διαίωνιση του «βολέματός» τους, είτε σε μειωμένη προσπάθεια των μαθητών, που δεν μπορούν να ανταποκριθούν στο ανταγωνιστικό πλαίσιο της σύγχρονης καθημερινότητας, είτε στην αδιαφορία των γονέων, που δεν πιέζουν αρκετά τις προηγούμενες δύο ομάδες, έτσι ώστε να εντατικοποιήσουν τις προσπάθειές τους και να διαπρέψουν στην αρένα της ανταγωνιστικής αγοράς (Σορόπουλος Λ. (2002), “Η στροφή στην ποιότητα και οι ανομολόγητοι στόχοι του Υπουργείου Παιδείας”, *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τχ. 4/2002).

στην εκπαιδευτική διαδικασία η αγορά εργασίας, οδηγεί στην υποθήκευση της παιδείας και στην εμπορευματοποίηση της αγοράς.

Η σύνδεση του εκπαιδευτικού έργου με την εντατικοποίηση και του μισθού του εκπαιδευτικού με την παραγωγικότητα είναι αντιδραστικές πρακτικές, γιατί τόσο η έννοια εντατικοποίηση, όσο και η έννοια παραγωγικότητα, δεν είναι έννοιες συμβατές με τη διαπαιδαγωγική λειτουργία του σχολείου και με τον ανθρωπιστικό χαρακτήρα της αγωγής. Η ανάπτυξη των πνευματικών ικανοτήτων του ανθρώπου ακολουθεί τη δική της νομοτέλεια και ο βιασμός της ή η ρύθμιση προβλημάτων που σχετίζονται με την καλλιέργεια του ψυχισμού του νέου ανθρώπου, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι νομοτέλειές της, μας βγάζει έξω από το επίπεδο της αγωγής, στο χώρο της οικονομίας του καπιταλισμού και μας οδηγεί στην εκμετάλλευση. Αν αυτό σήμερα είναι γενικευμένη πρακτική στο επίπεδο της κατάρτισης, επιχειρείται πλέον η εδραίωσή της σε όλο και πρωιμότερα στάδια της εκπαίδευσης⁷⁰⁸.

Η μαζική αξιολόγηση με εξω-εκπαιδευτικά κριτήρια ή με δείκτες που δεν επιδιώκουν εκπαιδευτικούς στόχους⁷⁰⁹, αλλά αποβλέπουν στην εξασφάλιση της δυνατότητας να εφαρμοστεί μια όποια εκπαιδευτική πολιτική, είναι μια αρνητική παρέμβαση έτσι και αλλιώς. Η αξιολόγηση της εκπαιδευτικής διαδικασίας και των σχολικών μονάδων που δεν λαμβάνει υπόψη τα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά των μαθητών⁷¹⁰, είναι τουλάχιστον προβληματική⁷¹¹. Όμως, όταν η

⁷⁰⁸ Μωραΐτης Γ. (2002), "Η αξιολόγηση ως παιδαγωγική πράξη και ως εργαλείο εκπαιδευτικής πολιτικής", *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τχ. 4/2002.

⁷⁰⁹ Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και η ίδια η Αρχή διαπιστώνει προβληματικά και αντιεπισημονικά κριτήρια και δείκτες αξιολόγησης στην υφιστάμενη νομοθεσία, τα οποία προτείνει να αλλάξουν. Για παράδειγμα σημειώνεται ότι "η χρήση των μαθησιακών αποτελεσμάτων ως κριτηρίου αξιολόγησης εκπαιδευτικών και σχολικών μονάδων, αποπλαισιωμένη από το οικογενειακό και κοινωνικο-πολιτισμικό περιβάλλον, και μάλιστα με συγκριτικές κατατάξεις σχολικών μονάδων, εκπαιδευτικών και μαθητών παραποιεί την εκπαιδευτική πραγματικότητα και ενοχοποιεί αδικώς εκπαιδευτικούς και σχολικές μονάδες" (Έκθεση της ΑΔΙΠΠΔΕ για την Ποιότητα της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης 2014-2015, σελ. 14).

⁷¹⁰ Η διδασκαλία είναι μια μοναδική και ανεπανάληπτη διαδικασία κατά την οποία, εκτός του εκπαιδευτικού, λαμβάνουν μέρος διάφοροι παράγοντες, όπως η προσωπική και οικογενειακή κατάσταση του μαθητή, η υπάρχουσα υποδομή και τα μέσα διδασκαλίας, το ευρύτερο φιλικό περιβάλλον, αλλά κυρίως η ταξική προέλευση του μαθητή και της οικογένειάς του. Οι παράγοντες αυτοί δεν είναι δυνατό να μετρηθούν και αντικειμετοποιηθούν «εν είδη εργοστασιακής νόρμας παραγωγής» (Σορόπουλος Λ. (2002), ό.π.).

⁷¹¹ Ένα από τα παραδείγματα που αποτυπώνουν ανάγλυφα την αδυναμία αυτή είναι το ότι : "αφού η αποτυχία στις πανελλαδικές εξετάσεις ήταν μηδαμινή στα σχολεία της Εκάλης και τεράστια στα

αξιολόγηση γίνεται το εργαλείο για την εγκαθίδρυση μιας συγκεκριμένης εκπαιδευτικής πολιτικής με έντονη ροπή προς την αγορά, είναι επικίνδυνη, τόσο γιατί τυποποιεί και θεσμοθετεί μηχανισμούς καταναγκασμού και εντατικοποίησης, όσο και γιατί κατευθύνει την εκπαιδευτική πραγματικότητα σε δρόμους που επιβάλλονται από την αγορά, όπως κλείσιμο και συγχωνεύσεις σχολείων, απολύσεις εκπαιδευτικών, απλοποίηση εκπαιδευτικού αντικειμένου κ.α. Η αξιολόγηση αυτού του είδους είναι ψευδεπίγραφη, υποκριτική και παραπλανητική, ουσιαστικά ταξική και αποτυχημένη, αφού δεν διασφαλίζει τις προϋποθέσεις της καθολικής λαϊκής εκπαίδευσης αλλά επιδιώκει μόνο τον έλεγχο και την ποδηγέτηση των εκπαιδευτικών. Εν τέλει, η εκπαιδευτική πολιτική γίνεται όλο και πιο αυταρχική και ταξική, με παραχωρήσεις ολόκληρων τομέων της εκπαίδευσης στην αγορά, και η παιδεία μεταβάλλεται από κοινωνικό αγαθό σε ανταποδοτική λειτουργία, της οποίας τα έξοδα βαρύνουν τον πολίτη και το κέρδος το αποκομίζει το καπιταλιστικό σύστημα⁷¹². Σε αυτό το πλαίσιο, η ΑΔΙΠΠΔΕ, ήρθε να επιτελέσει το ρόλο του φορέα εκείνου που θα διασφαλίσει την εδραίωση της αξιολόγησης αυτού του είδους και τη συνακόλουθη ομογενοποίηση και αγοραιοποίηση της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, έτσι ώστε να διαμορφωθούν στο μέλλον οι προϋποθέσεις για διεύρυνση της ιδιωτικής εκπαιδευτικής αγοράς ή για ιδιωτικοποίηση της λειτουργίας της δημόσιας εκπαίδευσης.

5.7.3. Ανεξάρτητες Αρχές ρύθμισης της αγοράς

5.7.3.1. Ρύθμιση απελευθερωμένων αγορών

5.7.3.1.1. Επιτροπή Ανταγωνισμού

σχολεία του Περάματος π.χ., θεωρεί η κυβέρνηση ότι αν μεταφέρει όλους τους εκπαιδευτικούς της Εκάλης στο Πέραμα και το αντίστροφο, τότε τα σχολεία του Περάματος θα «απογειωθούν» και αυτά της Εκάλης θα «βουλιάξουν»;" (Σορόπουλος Λ. (2002), ό.π.)

⁷¹² Μωραΐτης Γ. (2002), ό.π.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι η αρχαιότερη από τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, και συστάθηκε αρχικά με το Νόμο 703/1977, ως επιτροπή υπαγόμενη στο Υπουργείο Εμπορίου, και στη συνέχεια με το Νόμο 2996/1995⁷¹³, ως Ανεξάρτητη Αρχή. Έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα ελέγχου επί των μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και επί της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η Επιτροπή συνεργάζεται με τις Αρχές στις οποίες έχει ανατεθεί ο έλεγχος της λειτουργίας ειδικών τομέων της οικονομίας και η ρύθμιση συγκεκριμένων αγορών, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων⁷¹⁴ και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας⁷¹⁵, διατυπώνοντας γνώμη για θέματα ανταγωνισμού ως αποκλειστικής αρμοδία για την εφαρμογή του νόμου. Η Επιτροπή είναι αρμόδια κυρίως για να διαπιστώνει την ύπαρξη συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, για να αποφασίζει την απαλλαγή συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό αλλά έχουν θετικά οικονομικά αποτελέσματα για τον καταναλωτή, για να διαπιστώνει την καταχρηστική συμπεριφορά επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά, για να διαπιστώνει την καταχρηστική εκμετάλλευση της σχέσης οικονομικής εξάρτησης στην οποία μπορεί να βρίσκεται μία επιχείρηση από κάποια άλλη επιχείρηση, για να ελέγχει προληπτικά την επίδραση στον ανταγωνισμό συγκεντρώσεων επιχειρήσεων κατά τα προβλεπόμενα στο Νόμο, για να λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα όταν πιθανολογείται παράβαση του Νόμου, για να

⁷¹³ Ο Νόμος 703/1977 είναι πολλαπλώς τροποποιημένος και συμπληρωμένος από διάφορους μεταγενέστερους. Η νομοθεσία που διέπει την Επιτροπή Ανταγωνισμού και γενικότερα τον ελεύθερο ανταγωνισμό εκτείνεται στους Νόμους Ν.703/77, Ν.1934/91, Ν.2000/91, Ν.2296/95, Ν.2323/95, Ν.2996/95, Ν.2741/99, Ν.2837/00, Ν.2941/01, Ν.3105/03, Ν.3260/04, Ν.3373/05, Ν.3377/05, Ν.3419/05, Ν.3438/06, Ν.3592/07, Ν.3604/07, Ν.3734/09, Ν.3784/09, Ν.3959/11, Ν.4013/11 και Ν.4072/12, στο ΠΔ.31/06 καθώς και στη Λευκή Βίβλο για το Εμπόριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), "Λευκή Βίβλος για το Εμπόριο: μια νέα στρατηγική της Επιτροπής", διαθέσιμη στο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-55_el.htm, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016) και στον Κανονισμό 1/2003 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτός τροποποιήθηκε από τους Κανονισμούς 411/2004, 1419/2006, 169/2009, 246/2009 και 487/2009 και ο οποίος εξειδικεύει τα άρθρα 101 και 102 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003), "Κανονισμός (ΕΚ) 1/203 του Συμβουλίου", διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l26092&from=EL>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016). Ενώ ο αρχικός Νόμος 703/1977 όριζε ένα γενικό πλαίσιο για τον ελεύθερο ανταγωνισμό, το οποίο ίσχυσε σχεδόν απaráλλακτο καθ' όλη τη δεκαετία του 1980, είναι χαρακτηριστική η συχνή κινητικότητα της νομοθετικής εξουσίας, με συνεχείς Νόμους και τροποποιήσεις, κατά τη δεκαετία του 1990 και 2000, η οποία και αντικατοπτρίζει το συνεχές και ανανεούμενο ενδιαφέρον για το αντικείμενο, το οποίο σχετίζεται με την ωρίμανση των οικονομικών συνθηκών και με την διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης.

⁷¹⁴ Βλ. και παρακάτω σελ. 312.

⁷¹⁵ Βλ. και παρακάτω σελ. 329.

γνωμοδοτεί επί θεμάτων ανταγωνισμού είτε με δική της πρωτοβουλία είτε όταν της ζητηθεί από βιομηχανικούς και εμπορικούς συλλόγους και για να επιβάλει κυρώσεις σε περιπτώσεις παράβασης της νομοθεσίας του Ανταγωνισμού. Η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια για τον έλεγχο περιορισμών του ανταγωνισμού που δεν αποτελούν αντικείμενο ή αποτέλεσμα σύμπραξης επιχειρήσεων ή δεν προέρχονται από επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση. Επίσης, η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια για την τήρηση των διατάξεων περί αθέμιτου ανταγωνισμού, η εφαρμογή των οποίων εμπύπτει στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων. Οι Αποφάσεις της Επιτροπής υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών⁷¹⁶.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού θεωρείται ως ο θεματοφύλακας της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς και εγγυάται την εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού. Ο εκπεφρασμένος στόχος της είναι η διατήρηση ή αποκατάσταση της ανταγωνιστικής δομής της αγοράς, πράγμα που θεωρείται ότι θα επιφέρει την προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή και την οικονομική ανάπτυξη. Αυτό υποστηρίζεται ότι θα επιτευχθεί με καταπολέμηση των πρακτικών που περιορίζουν ή νοθεύουν τον ανταγωνισμό και καταλήγουν σε βλάβη των καταναλωτών καθώς και με καταπολέμηση των φραγμών εισόδου στην αγορά, η οποία θεωρείται ότι πρέπει να είναι ελεύθερη και ανοιχτή για όλες τις επιχειρήσεις. Η γενική φιλοσοφία της Επιτροπής Ανταγωνισμού υποστηρίζει ότι ο ανταγωνισμός στην αγορά, σημαίνει αύξηση της αποτελεσματικότητας, της παραγωγικότητας, των επενδύσεων, της έρευνας, και ανάπτυξη της καινοτομίας. Σημαίνει επίσης μείωση τιμών, βελτίωση της ποιότητας και του εύρους των παρεχομένων προϊόντων και υπηρεσιών με επακόλουθα αφενός μεν τη διεύρυνση των επιλογών για τους καταναλωτές και την αύξηση της αγοραστικής τους δύναμης, αφετέρου δε την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και την ανάπτυξη της οικονομίας και της κοινωνικής ευημερίας εν γένει.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι μία από τις κυριότερες Ανεξάρτητες Αρχές με ρυθμιστικό ρόλο, αν και δεν ρυθμίζει κάποια συγκεκριμένη αγορά, αλλά την αγορά εν γένει, οπότε και αποτελεί κρίσιμο μηχανισμό εξασφάλισης των θεσμών του ελεύθερου εμπορίου και των αγορών. Δεδομένης της βασικής νεοφιλελεύθερης

⁷¹⁶ Επίσημος δικτυακός τόπος της Επιτροπής Ανταγωνισμού, www.epant.gr

πολιτικής στόχευσης της πλήρους απελευθέρωσης των αγορών και του περιορισμού του ρόλου του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού καθίσταται ο φορέας εκείνος που είναι επιφορτισμένος με τη διασφάλιση της επιχειρούμενης απορρύθμισης των αγορών. Ως τέτοια, βρίσκεται σε άμεση συνάφεια και σχέση με τους μηχανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με αυτούς τους, πολύ σημαντικούς για την Ένωση, στόχους. Τα ρυθμιστικά πλαίσια που έρχεται να υλοποιήσει η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχουν ως στόχο τη διευκόλυνση της απρόσκοπτης κινητικότητας του κεφαλαίου και την απόλυτη ελευθερία στην επιχειρηματικότητα, με μόνους ρυθμιστικούς περιορισμούς εκείνους που παρεμποδίζουν την ανάπτυξη του κεφαλαίου εν γένει. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, και η ανεξαρτησία που αυτή απολαμβάνει, έρχεται να εκφράσει εν τοις πράγμασι και να κατοχυρώσει θεσμικά το αίτημα για συρρίκνωση και αποχώρηση του κράτους από τη ρύθμιση της οικονομικής σφαίρας και τη συνεπακόλουθη αυτονόμησή της.

Γενικότερα, οι εξουσίες εκείνες του κράτους, οι οποίες είναι απαραίτητες για την εύρυθμη λειτουργία των αγορών και του οικονομικού συστήματος, όπως οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες, ουδετεροποιούνται πολιτικά και είτε αναθέτονται σε Ανεξάρτητες Αρχές όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, είτε αποεθνοποιούνται και μετατίθενται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷¹⁷. Ειδικά σε σχέση με τον ελεύθερο ανταγωνισμό, είναι πολύ χαρακτηριστική η άμεση συνεργασία αυτών των δύο πόλων εξουσίας, αφήνοντας έξω από τις όποιες διαδικασίες τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς. Εξάλλου, Ο πολυκερματισμός του οικονομικού πεδίου είναι ένας συχνός μηχανισμός έμμεσης θεσμοποίησης του νεοφιλελευθερισμού⁷¹⁸. Έτσι, εξασφαλίζονται οι όροι λειτουργίας του συστήματος

⁷¹⁷ Το δίκαιο του ανταγωνισμού, που καλείται να εφαρμόσει η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι σχεδόν απόλυτα ελεγχόμενο από τη γραφειοκρατία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθότι κατέχει εξέχουσα θέση στις Συνθήκες (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), ό.π.). Εκπεφρασμένος στόχος της Επιτροπής είναι η δράση για την υλοποίηση των άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ήδη πολλοί σχετικοί Νόμοι ενσωματώνουν Κοινοτικές Οδηγίες και Κανονισμούς, οι οποίες πέρα από την εγκαθίδρυση των απελευθερωμένων αγορών, υποχρεώνουν και στην ύπαρξη φορέων, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, οι οποίοι επιφορτίζονται με αρμοδιότητες και ενδύονται με χαρακτηριστικά τα οποία όχι μόνο απομακρύνουν από την πολιτική τάξη τις σχετικές αποφάσεις αλλά και απομειώνουν τις όποιες δυνατότητές της να επέμβει.

⁷¹⁸ Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι το κράτος της Νότιας Αφρικής, όπου η ελπίδα για αναδιανομή του πλούτου μετά την κατάρρευση του απαρτχάιντ δεν επαληθεύτηκε, καθότι το Αφρικανικό Εθνικό Κογκρέσο δεν κατάφερε να υλοποιήσει τους εκπεφρασμένους στόχους του, και έτσι οι λευκοί, αν και

και κατοχυρώνεται η απρόσκοπτη συσσώρευση του κεφαλαίου, χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή του κράτους ούτε των αντιπροσωπευτικών θεσμών, η οποίοι μπορεί να είναι επιρρεπείς σε ριζοσπαστικά αιτήματα. Εξασφαλίζεται επίσης και η προστασία των ισχυρών φορέων της αγοράς από τις δομικές εκείνες αποτυχίες της, που αναπόφευκτα αναφύονται σε συνθήκες πλήρους απελευθέρωσης του καπιταλιστικού ανταγωνισμού. Το κράτος παραμένει επί της ουσίας μόνο τυπικός φορέας νομιμοποίησης της ελεύθερης αγοράς, ενίοτε και διόρθωσης των αποτυχιών της, αλλά και ως φόβητρο για τις όποιες επίδοξες αμφισβητήσεις του συστήματος, αφού εξακολουθεί και κατέχει το μονοπώλιο άσκησης νόμιμης βίας. Η δε πολιτική τάξη, περιορίζεται στην κατά περίπτωση εξωθεσμική συνέργεια με τις Αρχές, όταν η πολιτική συγκυρία ή οι μικροπολιτικές επιδιώξεις το επιβάλλουν.

Δεν είναι λίγες οι φορές που η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει υποστεί κριτική για αποφάσεις που θεωρήθηκαν πολιτικά υπαγορευμένες, είτε ως προς το περιεχόμενό τους είτε ως προς το χρόνο έκδοσής τους⁷¹⁹. Οι αποφάσεις αυτές όμως δεν αναιρούσαν τον πυρήνα της απορρύθμισης, αλλά αντιθέτως, είτε εντάσσονταν

είχαν αποτύχει να εμποδίσουν τους μαύρους να καταλάβουν την εξουσία, κατάφεραν τελικά να διατηρήσουν τον πλούτο που είχαν ήδη συσσωρεύσει. Στη διάρκεια των συνομιλιών για τη διανομή και μετάβαση της εξουσίας, η κυβέρνηση των λευκών αφενός παρουσίαζε κομβικής σημασίας οικονομικές αποφάσεις, όπως αυτές για το ελεύθερο εμπόριο ή την ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας, ως «τεχνικού» ή «διοικητικού» χαρακτήρα, αφετέρου χρησιμοποιούσε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών εργαλείων, όπως διεθνείς εμπορικές συμφωνίες, για να παραδοθεί ο έλεγχος αυτών των τομέων σε δήθεν ανεξάρτητους ειδικούς, οικονομολόγους και αξιωματούχους του Δ.Ν.Τ., της Παγκόσμιας Τράπεζας κ.α. Το Αφρικανικό Εθνικό Κογκρέσο, που εστίαζε στο πολιτικό πεδίο και επεδίωκε μία ειρηνική μετάβαση, αποδέχθηκε αυτούς τους όρους με αποτέλεσμα να χάσει μία μοναδική ευκαιρία να εθνικοποιήσει κρίσιμους τομείς της οικονομίας, όπως οι τράπεζες και τα ορυχεία, πράγματα που προέβλεπαν και οι δεσμεύσεις του. Ενώ ο Μαντέλα θα μπορούσε, με το κύρος και το ηθικό του βάρος, να αφαιρέσει κεφάλαια και δύναμη από τις πολυεθνικές εταιρείες, που ήταν και βασικοί συνεργάτες του προηγούμενου καθεστώτος, ή ακόμα και να αρνηθεί το τεράστιο εξωτερικό χρέος που είχε συσσωρευτεί επί απαρτχάιντ, κατάφερε τελικά να περάσει στα ψιλά γράμματα των κορυφαίων πολιτικών συμφωνιών τη θεσμοποίηση του νεοφιλελευθερισμού, πράγμα που έχει οδηγήσει σήμερα τη χώρα στις υψηλότερες θέσεις εσωτερικών ανισοτήτων παγκοσμίως. Το βασικό σύνθημα του Εθνικού Αφρικανικού Κογκρέσου, που ήταν «Ο λαός θα κυβερνήσει», θα γινόταν σύντομα πραγματικότητα, όμως το εύρος της κυβερνητικής εξουσίας του συρρικνωνόταν (Κλάιν Ν. (2007), *Το Δόγμα του Σοκ, Η Άνοδος του Καπιταλισμού της Καταστροφής*, εκδ. Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα, σελ. 265-273).

⁷¹⁹ Μία τέτοια περίπτωση είναι και η απόφαση της Επιτροπής για το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ), όπου θεωρεί παράνομο τον ορισμό ελάχιστου κόστους κατασκευής έργου από το Επιμελητήριο, αφού περιορίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό (Απόφαση 512/VI/2010). Η απόφαση αυτή, αν και είχε παρθεί σχετικά νωρίτερα, δημοσιοποιήθηκε ακριβώς τη στιγμή που άρχιζε η διαπραγμάτευση με την Τρόικα για το λεγόμενο “άνοιγμα των κλειστών επαγγελματιών” και την κατάργηση των όποιων κανόνων στη σχετική οικονομική δραστηριότητα. Μάλιστα, το όλο επιχείρημα της Επιτροπής, για να μπορεί να στοιχειοθετηθεί, στηρίχθηκε σε έναν έωλο νομικό ισχυρισμό ότι το ΤΕΕ αποτελεί “Ένωση Εταιρειών”.

σε ένα ευρύτερο πολιτικό προγραμματισμό προς αυτή την κατεύθυνση ή έστω διευκόλυναν την όποια βραχυπρόθεσμη πολιτική στρατηγική της εκάστοτε κυβέρνησης, της οποίας το πρόγραμμα ουδόλως αμφισβητούσε αυτή την επιλογή. Η εμφανής δε συνεργασία της Επιτροπής με φορείς που επιβάλλουν στη χώρα πολιτικές επιλογές, πόρρω απέχουσες από τη λαϊκή βούληση, αναδεικνύει επίσης τα όρια της ανεξαρτησίας της καθώς και τον γενικότερο αντιδημοκρατικό χαρακτήρα της ουδετεροποίησης της πολιτικής⁷²⁰. Η αυτονόμηση της Επιτροπής δε είναι τέτοια, που, σε συνεργασία με εξωδημοκρατικούς θεσμούς, δύναται να καθορίζει ή να ανατρέπει πολιτικές αποφάσεις που αφορούν τον τρόπο λειτουργίας της⁷²¹ ή και να μην εφαρμόζει ψηφισμένους Νόμους⁷²².

⁷²⁰ Είναι χαρακτηριστικό ότι από τις πρώτες κινήσεις που έκαναν οι εκπρόσωποι της Τρόικα όταν ήρθαν στην Ελλάδα, προκειμένου να υποδείξουν τον συγκεκριμένο τρόπο δημοσιονομικής προσαρμογής που υποστηρίζουν, ήταν να επισκεφθούν τα γραφεία της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Η επίσκεψη αυτή θεωρήθηκε από προσπάθεια υπόδειξης συγκεκριμένων στρατηγικών επιλογών έως σαφή υπόδειξη επόμενων βημάτων στην Επιτροπή. Περαιτέρω, έχουν πολλαπλώς υποδειχθεί στην ελληνική κυβέρνηση, και έχουν συμπεριληφθεί στις προαπαιτούμενες δράσεις για την αξιολόγηση του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που της έχει επιβληθεί, υπό το πρόσχημα της αποπολιτικοποίησης της διοίκησης, διάφορες αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της Επιτροπής, οι οποίες μπορεί να φτάνουν ακόμα και στον τρόπο διορισμού των διευθυντών της Επιτροπής ή στην απασχόληση εξωτερικών δικηγόρων (βλ. Μανιφάβα Δ. (2016), “Λίφτιγκ σε δύο δόσεις στο Νόμο για την Επιτροπή Ανταγωνισμού”, *Kathimerini.gr*, 10 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/859137/article/oikonomia/epixeirhseis/liftingk-se-dyo-doseis-ston-nomo-gia-tin-epitroph-antagwnismoy>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016).

⁷²¹ Η προσπάθεια της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ να αλλάξει το νομικό καθεστώς που διέπει την Επιτροπή, μέσω του άρθρου 282 του Ν.4364/16, προσέκρουσε στην άρνηση της Αρχής αλλά και στην συστηματική υποστήριξη της άρνησης αυτής από την Τρόικα, πράγμα που υποχρέωσε την Κυβέρνηση σε αναδίπλωση. Η απόλυτη δε ταύτιση απόψεων των δυο μερών, υποδεικνύει τέτοιο επίπεδο συνεργασίας μεταξύ τους που δεν υπάρχει ούτε με την εκλεγμένη Κυβέρνηση. Το επίμαχο άρθρο 282 του νόμου 4364/16, το οποίο μάλιστα υπέστη αρκετές βελτιώσεις σε σχέση με το αρχικό κείμενο τροπολογίας που είχε καταθέσει στη Βουλή, καθορίζει για πρώτη φορά συγκεκριμένη πειθαρχική διαδικασία, η οποία θεωρήθηκε από την Επιτροπή ότι θίγει την ανεξαρτησία των μελών της. Σε ότι αφορά στην απασχόληση εξωτερικών δικηγόρων, οι δανειστές ζητούν από την ελληνική κυβέρνηση να μην εφαρμόσει το όριο αμοιβής των 20.000 ευρώ ετησίως που θεσπίστηκε με τον νόμο αυτό, μέχρις ότου στελεχωθεί επαρκώς το Γραφείο Νομικής Υποστήριξης της Επιτροπής, το οποίο όμως δεν μπορεί να στελεχωθεί επαρκώς λόγω των δεσμεύσεων στις προσλήψεις που η Τρόικα έχει επιβάλει. Άλλη αλλαγή η οποία επεβλήθη είναι η τροποποίηση της διάταξης που αφορά τη σύγκρουση συμφερόντων όταν απασχολούνται εξωτερικοί δικηγόροι. Βάσει του Ν.4364/16 δεν επιτρέπεται να ανατίθεται υπόθεση σε εξωτερικό δικηγόρο ο οποίος εκπροσωπεί διάδικο σε υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον δικαστηρίων ύστερα από προσφυγή κατά απόφασης της Επιτροπής. Επιπροσθέτως, επεβλήθη η αλλαγή της διάταξης που προβλέπει τη μείωση της θητείας των διευθυντών από τέσσερα σε τρία έτη και τη δυνατότητα ανανέωσής της μόνο μία φορά. Σημαντικότερη όμως αλλαγή είναι αυτή που υποχρεώθηκε η ελληνική Κυβέρνηση να δεχθεί να αλλάξει μέχρι το τέλος του 2016, που αφορά τα ασυμβίβαστα που θεσμοθετήθηκαν και αφορούν τα μέλη της Επιτροπής (βλ. Επιτροπή Ανταγωνισμού (2016), “Ανακοίνωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού”, 29 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: http://www.epant.gr/img/x2/news/news835_1_1454502693.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016 και Μανιφάβα Δ. (2016), ό.π.). Ο Ν.4364/16 προέβλεπε ασυμβίβαστο για τα μέλη της Επιτροπής όταν αυτά είναι συγγενείς

Περαιτέρω, η ίδια η λειτουργία της Επιτροπής δείχνει ότι αυτή έχει αποτύχει επανειλημμένα να επιτελέσει επιτυχώς το έργο της και να διαπιστώσει εγκαίρως συμπράξεις που νοθεύουν τον ανταγωνισμό ή παράνομες συμπεριφορές εταιρειών με δεσπόζουσα θέση στην αγορά⁷²³. Τούτο εγείρει επιπροσθέτως πολλά ερωτηματικά, τόσο σε σχέση με τη δυνατότητα υλοποίησης των εκπεφρασμένων στόχων⁷²⁴, όσο και ως προς την ίδια της την “ανεξαρτησία”. Υποθέσεις που είδαν το φώς της δημοσιότητας επηρεάζουν σημαντικά τόσο το κύρος της Επιτροπής, όσο

βουλευτών, ευρωβουλευτών και μελών της Κυβερνήσεως. Είναι οξύμωρο δε ότι αυτή η διάταξη ζητήθηκε και επεβλήθη να αλλάξει από τους τιμητές της αποπολιτικοποίησης της διοίκησης και της ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Αρχών.

⁷²² Πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του αντιπροέδρου της Επιτροπής, Δ. Λουκά, ο οποίος βάσει του αρ. 282 του Ν.4364/16 θα έπρεπε να είχε αποχωρήσει από την Επιτροπή, λόγω ασυμβίβαστου που προκύπτει από τη συζυγική σχέση του με μέλος του Κοινοβουλίου. Έξι μήνες, πάντως, μετά την ψήφιση του νόμου, διαπιστωτική πράξη απόλυσης του κ. Λουκά δεν είχε εκδοθεί. Προφανώς, οι διοικούντες την Επιτροπή θεωρούν περιττό να εφαρμόσουν το Νόμο αφού έχουν καταφέρει να επιβάλλουν, μέσω της Τρόικας, τη μελλοντική του αλλαγή.

⁷²³ Ιδιαίτερα χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή που αφορά τη διαπίστωση της Επιτροπής για ύπαρξη σύμπραξης εταιρειών στο χώρο των δημοσίων έργων. Η σχετική έρευνα άρχισε το 2012 και τελείωσε το 2016 και διαπίστωσε σύμπραξη άνω των 100 εταιρειών για χρονικό διάστημα άνω των 27 ετών, με ανυπολόγιστη μακροχρόνια ζημιά για το δημόσιο. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι η Επιτροπή κινητοποιήθηκε αυτεπαγγέλτως μόλις το 2012, όταν πλέον είχε επέλθει η κρίση και είχε μειωθεί δραστικά ο κύκλος εργασιών των εταιρειών, τόσο που παραπάνω από τις μισές εταιρείες που εμπλέκονται είτε να μην υπάρχουν πια είτε να έχει παραγραφεί η δυνατότητα της Επιτροπής Ανταγωνισμού να τους επιβάλει πρόστιμο, είτε να βρίσκονται σε τέτοια οικονομική θέση που να καθίσταται επισφαλής οποιαδήποτε ενδεχόμενη πληρωμή προστίμου. Τελικά, η Επιτροπή επέβαλε πρόστιμο σε 10 εταιρείες ύψους 90 εκατομμυρίων ευρώ περίπου, οι οποίες κρίθηκαν ένοχες μεν αλλά συνεργάσιμες δε, καθότι αποδέχθηκαν την ενοχή τους και συνεισέφεραν σε στοιχεία ως προς τη διευκόλυνση της έρευνας στο πλαίσιο της Διαδικασίας Διευθέτησης Διαφορών που εφαρμόζει η Αρχή. Η δε εταιρεία Τεχνική Ολυμπιακή απαλλάχθηκε από κάθε πρόστιμο καθότι συνέδραμε ουσιαστικά στη διαλεύκανση της υπόθεσης και εντάχθηκε στο Πρόγραμμα Επιδείξεως που επίσης εφαρμόζει η Αρχή. Τα πρόστιμα των υπολοίπων μειώθηκαν κατά 15%, εφόσον οι εταιρείες δήλωσαν αδυναμία πληρωμής τους λόγω της οικονομικής κρίσης. (βλ. Τέλογλου Τ., Ιωάννου Χ. (2016), “Η απόρρητη εισήγηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού”, *InsideStory.gr*, 4 Ιουνίου 2016, διαθέσιμο στο: <https://insidestory.gr/article/fakelos-kataskeyes-epitropi-antagonismou?token=X9S590HM84>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016 και “Μείωσε πρόστιμα σε εργολάβους η Επιτροπή ανταγωνισμού”, *Το Βήμα*, 3 Αυγούστου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=895538>, προσπελάστηκε στις 3 Αυγούστου 2017).

⁷²⁴ Η περίπτωση της υπόθεσης των “γαλάζιων κουμπάρων”, όπου προέκυψε προσπάθεια δωροληψίας από ανώτατο στέλεχος της Επιτροπής, ο οποίος είχε σχέση με στελέχη του κυβερνώντος κόμματος, προκειμένου να απαλλαγεί μεγάλη εταιρεία γαλακτοκομικών προϊόντων από μεγάλο πρόστιμο, αναδεικνύει ότι η υποτιθέμενη ηθική ακεραιότητα των Αρχών είναι τουλάχιστον επισφαλής (Μπέλλου Ε., Τάκος Φ. (2016), “Τα θανάσιμα αμαρτήματα της μεταπολίτευσης”, *TVXS.gr*, 24 Ιουλίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ellada/ta-thanasima-gia-ti-dimokratia-metapoliteytika-amartimata>, προσπελάστηκε στις 22 Αυγούστου 2016). Περαιτέρω, δημιουργούνται εύλογες αμφιβολίες σχετικά με την ίδια την ύπαρξη των Αρχών, αφού αν οι Αρχές έχουν τα ίδια προβλήματα διαφθοράς με την υπόλοιπη κρατική γραφειοκρατία, εκλείπει ο λόγος της διαφοροποίησης και της ανεξαρτητοποίησής τους.

και την εξέλιξη άλλων παράλληλων υποθέσεων⁷²⁵. Πάντως, οι έλεγχοι καθώς και οι αποφάσεις της Επιτροπής παρουσιάζουν μία έντονη μονομέρεια προς τα θέματα που αφορούν τον ανταγωνισμό⁷²⁶ έναντι των υποθέσεων των σχετικών με τις εναρμονισμένες πρακτικές και το συντονισμό τιμών ή με υποθέσεις από τις οποίες υφίσταται απώλειες το κράτος. Ενώ είναι εμφανείς οι περιπτώσεις που διάφορες εταιρείες κατέχουν μονοπωλιακή ή δεσπόζουσα θέση στην αγορά⁷²⁷ ή περιπτώσεις που εταιρείες δημιουργούν αφανείς συνεργασίες για τον έλεγχο των τιμών⁷²⁸, εν τούτοις η Επιτροπή δεν επεμβαίνει, αλλά και όταν το κάνει, είτε το κάνει αργοπορημένα⁷²⁹, και μόνο όταν αδυνατεί να το αποφύγει⁷³⁰, είτε οι κυρώσεις της

⁷²⁵ Η εξέλιξη της υπόθεσης των “κουμπάρων” δημιούργησε προσκόμματα και σε άλλες υποθέσεις οι οποίες εξεταζόταν παράλληλα με αυτήν. Οι επίδικες εταιρείες αμφισβήτησαν την ακεραιότητα της κρίσης της Επιτροπής, δεδομένου ότι οι υποθέσεις τους ελέγχθηκαν από τον υπόδικο Γενικό Διευθυντή. Αποτέλεσμα ήταν οι ακόμα μεγαλύτερες καθυστερήσεις στη διερεύνηση, καθώς και η επανεξέτασή τους ενώπιων των δικαστηρίων.

⁷²⁶ Για παράδειγμα η Επιτροπή ασχολήθηκε ακόμα και με το αν επιτρέπεται η όχι η διαφήμιση των υπηρεσιών μεσιτείας ακινήτων, αποφασίζοντας ότι ο περιορισμός στη διαφήμιση συνιστά περιορισμό στον υγιή ανταγωνισμό (Απόφαση 518/VI/2011).

⁷²⁷ Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αγορά μπίρας, όπου η εταιρεία Αθηναϊκή Ζυθοποιία και η εταιρεία Μύθος Ζυθοποιία κατέχουν μαζί το 86% μίας αγοράς της οποίας ο τζίρος αγγίζει το μισό δισεκατομμύριο ευρώ (βλ. “Τι κρύβεται πίσω από τον πόλεμο της μπίρας”, *TVXS.gr*, 6 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ellada/ti-krybetai-piso-aro-ton-polemo-tis-mpyras>, προσπελάστηκε στις 19 Αυγούστου 2016). Στην περίπτωση αυτή, η σχετική υπόθεση χρονίζει άνω της δεκαετίας στην Επιτροπή, παρά τις συνεχείς καταγγελίες ακόμα και για παράνομες μεθόδους του υποκόσμου, όπως σκάσιμο ελαστικών, κόψιμο φρένων, κάψιμο φορτηγών, απειλών κατά της ζωής κ.α. (βλ. “Πρωτοφανείς καταγγελίες από τον έλληνα παραγωγό της μπίρας Βεργίνα: Οι πολυεθνικές θέλουν να με εξοντώσουν!”, *AthensMagazine.gr*, 1 Ιουνίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.athensmagazine.gr/newsnpeople/prwtofaneis-kataggelies-aro-ton-ellhna-paragwgo-ths-mpyras-bergina-oi-polyethnikes-thelogn-na-me-eksontwsoy-video>, προσπελάστηκε στις 19 Αυγούστου 2016), ενώ ταυτόχρονα εγκρίθηκε από την Επιτροπή η περαιτέρω συγκέντρωση της αγοράς μέσω της συγχώνευσης της Μύθος Ζυθοποιία με την Ολυμπιακή Ζυθοποιία. Ανάλογη περίπτωση, στην οποία η Επιτροπή δεν έχει παρέμβει καν, είναι η αγορά αναψυκτικών, όπου η εταιρεία Coca Cola 3E κατέχει το 68% και η εταιρεία Pepsico HBH το 12% (βλ. “Ο πόλεμος Coca Cola Pepsico στην Ελλάδα”, *DealNews.gr*, 14 Δεκεμβρίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.dealnews.gr/roi/item/1360-O-polemos-Coca-Cola-Pepsico-stin-Ellada#.V7sJ1hlat7k>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016).

⁷²⁸ Μία τέτοια περίπτωση είναι η αφανής σύμπραξη των αεροπορικών εταιρειών Aegean Airlines και Olympic Air. Αφού η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν επέτρεψε την αιτούμενη συγχώνευσή τους, με το επιχείρημα ότι αποτελούν το 95% της εγχώριας αγοράς οπότε και ενδεχόμενη συνεργασία τους θα αποτελούσε καρτέλ, έχουν πλέον συνάψει αφανή συμφωνία σύμφωνα με την οποία δεν πετάνε στους ίδιους προορισμούς, οπότε και μπορούν να διαμορφώνουν τις τιμές τους χωρίς ανταγωνιστές. Το μοίρασμα της αγοράς στο οποίο έχουν καταλήξει, σαφώς και αποτελεί νόθευση του υγιούς ανταγωνισμού, αλλά η Επιτροπή Ανταγωνισμού δεν φαίνεται να έχει πρόθεση να επέμβει.

⁷²⁹ Γνωστή σχετική περίπτωση αποτελεί η καταδίκη της εταιρείας Nestle για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης στην αγορά στιγμιαίου καφέ, και η επιβολή προστίμου 30 εκατομμυρίων ευρώ, το 2009 (Απόφαση 434/V/2009), μετά από 7 χρόνια καταγγελιών της εταιρείας Δρίτσας ΕΕΒΕ. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι η εταιρεία αυτή συνέχισε να καταγγέλλει κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης της εταιρείας Nestle ακόμα και μετά την εις βάρος της απόφαση της Επιτροπής, με αποτέλεσμα να μην

είναι περιορισμένες⁷³¹. Μέσα από αυτά τα δεδομένα, αναφέρεται ο ουσιαστικός προσανατολισμός της Επιτροπής Ανταγωνισμού, που είναι κυρίως η άρση των φραγμών στον ανταγωνισμό και η εδραίωση κανόνων προς αυτό το σκοπό, παρά η ρύθμιση της ίδιας της ανταγωνιστικής αγοράς. Έρχεται να περιβάλλει με νομιμότητα και να επιβάλλει τη νεοφιλελεύθερη οικονομική ορθοδοξία, καθώς και τις αξίες της ορθολογικότητας, της παραγωγικότητας και της ανάπτυξης, και να προστατεύσει το κεφάλαιο από τις αδυναμίες της απόλυτα απελευθερωμένης αγοράς, αποκρύπτοντας την ταξική πολιτική που αναδιανέμει πλούτο και εξουσία υπέρ του κεφαλαίου.

5.7.3.1.2. Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς

Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ιδρύθηκε ως ΝΠΔΔ με το Ν.1969/91 και οργανώθηκε με το Ν. 2324/1995⁷³², με σκοπό την προστασία των επενδυτών και την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της ελληνικής κεφαλαιαγοράς. Αν και δεν έχει τυπικά το χαρακτήρα Ανεξάρτητης Αρχής, διαθέτει πολλά χαρακτηριστικά του θεσμού, όπως προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία και ευρύτατες κανονιστικές

είναι δυνατή η είσοδος των προϊόντων της στα ράφια των Super Market, καταγγελία που όμως η Επιτροπή απέρριψε (Απόφαση 459/V/2009)

⁷³⁰ Χρειάστηκε ο έλεγχος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις εταιρείες παραγωγής και διάθεσης απορρυπαντικών, και η επιβολή προστίμου στις εταιρείες Procter & Gamble και Unilever ύψους 211 και 104 εκατομμυρίων ευρώ αντίστοιχα, για εναρμονισμένες πρακτικές καθορισμού τιμών, μεριδίων αγοράς και συνθηκών ανταγωνισμού, σε οκτώ ευρωπαϊκές χώρες, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, προκειμένου να δηλώσει η ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού ότι η συγκεκριμένη αγορά βρίσκεται στο μικροσκόπιο των ερευνών της. (βλ. “Ξέπλεναν τις τιμές στα ράφια όλης της Ευρώπης”, Τα Νέα, 14 Απριλίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4626630>, προσπελάστηκε τις 20 Αυγούστου 2016). Βέβαια, η επιβολή προστίμου περίπου 7 εκατομμυρίων ευρώ το 2009 στην εταιρεία Unilever από την Επιτροπή (Απόφαση 411/V/2009), χρησιμοποιήθηκε για να διασκεδαστούν οι μομφές περί ολιγοπωρίας, αν και παρόλα αυτά δεν φαίνεται έκτοτε να λύθηκε το πρόβλημα στο χώρο αυτό. Σημειώνεται ότι η συγκεκριμένη αγορά παρουσιάζει πολύ μεγάλο τζίρο (645 εκατομμύρια ευρώ για το 2007) καθώς και ιδιαίτερα μεγάλο βαθμό συγκέντρωσης

⁷³¹ Για παράδειγμα η Επιτροπή Ανταγωνισμού, αν και αποφάσισε (Απόφαση 492/VI/2010) ότι το μνημόνιο συνεργασίας που είχαν συνάψει οι πέντε μεγαλύτερες εταιρείες ιχθυοκαλλιεργειών για τον περιορισμό και έλεγχο της παραγωγής και διάθεσης των προϊόντων τους και τον καθορισμό τιμών των σχετικών προϊόντων, νοθεύει τον υγιή ανταγωνισμό, παρόλα αυτά τις τιμώρησε με εξαιρετικά μικρό πρόστιμο, κατά παραδοχή και της ίδιας της Αρχής, με το επιχείρημα των ειδικών συνθηκών της υπόθεσης και τη σχετικά βραχεία διάρκεια της παράβασης.

⁷³² Το νομικό πλαίσιο που σχετίζεται με την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι εκτεταμένο και περιέχεται κυρίως στους Ν.1806/88, Ν.1969/91, Ν.2166/93, Ν.2324/95, Ν.2396/96, Ν.2533/97, Ν.2836/00, Ν.3016/02, Ν.3340/05, Ν.3606/07, Ν.3756/09, Ν.4099/12, Ν.4141/13, Ν.4209/13, Ν.4261/14, Ν.4335/15, Ν.4374/16 και ΠΔ.25/03, ΠΔ.65/09 και ΑΝ.148/67.

αρμοδιότητες, και αποτελεί τη ρυθμιστική αρχή για την ελληνική κεφαλαιαγορά⁷³³. Όπως και η Επιτροπή Ανταγωνισμού, καλείται να προστατεύσει τις συνθήκες της ελεύθερης αγοράς που επικρατούν ήδη στην κεφαλαιαγορά και έτσι να διασφαλίσει την κινητικότητα και την κερδοφορία του κεφαλαίου. Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, εποπτεύει ημεδαπούς και αλλοδαπούς φορείς που παρέχουν επενδυτικές υπηρεσίες, οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων, τους διαχειριστές τους, νέα επενδυτικά σχήματα, τις εισηγμένες εταιρίες ως προς τις υποχρεώσεις διαφάνειας, δημόσιες προτάσεις, εταιρικά γεγονότα, ενημερωτικά δελτία αυξήσεων μετοχικού κεφαλαίου, οικονομικές καταστάσεις, τους μετόχους εισηγμένων εταιριών ως προς την υποχρέωσή τους για δήλωση σημαντικών συμμετοχών και παρακολουθεί και ελέγχει τις συναλλαγές ως προς τη χειραγώγηση της αγοράς καθώς και τις πράξεις προσώπων που κατέχουν προνομιακές πληροφορίες. Ελέγχει παράλληλα τη συμμόρφωση των εποπτευόμενων προσώπων ως προς το πλαίσιο της αντιμετώπισης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Στους εποπτευόμενους από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς φορείς περιλαμβάνονται επίσης οι οργανωμένες αγορές και φορείς εκκαθάρισης αλλά και τα συστήματα αποζημίωσης επενδυτών και διασφάλισης συναλλαγών, όπως το Συνεγγυητικό Κεφάλαιο. Επίσης, παρακολουθεί τις εγχώριες και διεθνείς εξελίξεις και την ερευνητική δραστηριότητα στα θέματα κεφαλαιαγορών, εκπονεί μελέτες όπου κρίνεται σκόπιμο και πιστοποιεί στελέχη της κεφαλαιαγοράς ως προς την επαγγελματική τους επάρκεια. Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς έχει την αρμοδιότητα να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις και μέτρα σε εποπτευόμενα νομικά και φυσικά πρόσωπα που παραβαίνουν τη νομοθεσία για την κεφαλαιαγορά καθώς και να υποβάλλει μηνυτήριες αναφορές σε περίπτωση σοβαρών ενδείξεων διάπραξης ποινικών αδικημάτων που σχετίζονται με την κεφαλαιαγορά⁷³⁴.

Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς έρχεται να θωρακίσει την απελευθερωμένη χρηματοπιστωτική αγορά από τις αποτυχίες που μπορεί αυτή να έχει σε συνθήκες

⁷³³ Η Επιτροπή είναι ενεργό μέλος της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών της Κεφαλαιαγοράς (Committee of European Securities Regulators) και του Διεθνούς Οργανισμού Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς (International Organization of Securities Commissions), εδραιώνοντας το ρόλο της ως του ελληνικού ρυθμιστή της κεφαλαιαγοράς.

⁷³⁴ Επίσημος δικτυακός τόπος της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, www.hcmc.gr.

πλήρους ανταγωνισμού και να ρυθμίσει την αγορά αυτή με τις μικρότερες δυνατές παρεμβάσεις. Στόχος είναι η προστασία των μεγάλων επενδυτών από την απληστία που συχνά προκύπτει σε χώρους κίνησης μεγάλων κεφαλαίων που λειτουργούν σε συνθήκες πλήρους ασυδοσίας, χωρίς όμως να περιορίζει σημαντικά αυτή την ασυδοσία. Η χρηματοπιστωτική αγορά έχει παγκοσμίως σχεδόν απολύτως απορρυθμιστεί, τα τελευταία 30 χρόνια ως απότοκο της επικράτησης του νεοφιλελευθερισμού. Οι μικροί επενδυτές δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν ή να κατανοούν τους πολύπλοκους μηχανισμούς λειτουργίας της αγοράς αυτής, που συχνά σχετίζονται με τους ανταγωνισμούς του μεγάλου κεφαλαίου, ούτε να προβλέψουν το εύρος των ενδεχόμενων κινδύνων. Η άνιση διαπραγματευτική δύναμη και η ασύμμετρη πληροφόρηση είναι σημαντικά στοιχεία της χρηματοπιστωτικής αγοράς, τα οποία ευνοούν το μεγάλο κεφάλαιο έναντι των μικρών ιδιωτών επενδυτών.

Γενικότερα, ο χρηματοπιστωτικός τομέας, όντας μη παραγωγικός, αν και οργανικό στοιχείο της καπιταλιστικής οικονομίας, γίνεται όλο και πιο σημαντικός και καθοριστικός σήμερα. Στο σύγχρονο καπιταλισμό οι χρηματοοικονομικές λειτουργίες – δηλαδή το χρηματικό κεφάλαιο - αποκτούν μια όλο και πιο αυξανόμενη υπεροχή σε σχέση με άλλες βασικές μερίδες του κεφαλαίου – όπως το παραγωγικό και εμπορικό κεφάλαιο. Τούτο έγινε σε όλο και μεγαλύτερη έκταση κατά την περίοδο της λεγόμενης “σιωπηλής ύφεσης”, που ακολούθησε την παγκόσμια κρίση του 1973, η οποία επέφερε την πτώση της κερδοφορίας⁷³⁵. Η ελλιπής καπιταλιστική ανάκαμψη από την κρίση αυτή απέφερε την εντατική και εκτατική χρησιμοποίηση πράξεων πλασματικού κεφαλαίου⁷³⁶, προκειμένου να διατηρηθεί και να ενδυναμωθεί η διαδικασία συσσώρευσης, πράγμα που κατά τη

⁷³⁵ Παπαδάτος Δ. (2016), “Πλασματικό κεφάλαιο, συσσώρευση του κεφαλαίου και σύγχρονες οικονομικές κρίσεις”, *Πολιτική Οικονομία*, τχ. 2/2016.

⁷³⁶ Ως πλασματικό κεφάλαιο εννοείται το τοκοφόρο κεφάλαιο το οποίο, στα πλαίσια του καπιταλιστικού συστήματος, αποκτά τη δική του αυτόνομη κυκλοφορία, συνήθως με μορφή χρεογράφων. Το τοκοφόρο κεφάλαιο, δηλαδή το χρηματικό κεφάλαιο που δανείζεται προκειμένου να χρησιμοποιηθεί στη σφαίρα της παραγωγής με σκοπό την απόκτηση υπεραξίας, καθίσταται χρέος προς αποπληρωμή, το οποίο όμως αυτονομείται και δύναται να πάρει τη μορφή χρεογράφων, τα οποία μπορούν να αγοραστούν και να πωληθούν αυτόνομα έναντι χρηματικής αξίας άσχετης με τη δυνατότητά του κεφαλαίου για παραγωγή υπεραξίας στα πλαίσια της παραγωγής. Έτσι η κυκλοφορία του πλασματικού κεφαλαίου είναι διακριτή από το κεφάλαιο που αντιπροσωπεύει (Μαρξ Κ. (1894/1978), *Το Κεφάλαιο: Κριτική της Πολιτικής Οικονομίας*, Τόμος 3^{ος}, εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα, Κεφ. 29).

δεκαετία του 1990 οδήγησε στην απελευθέρωση και διεθνοποίηση του χρηματοπιστωτικού τομέα. Η αυξανόμενη χρήση και κυριαρχία του τοκοφόρου κεφαλαίου στη διαδικασία κεφαλαιακής συσσώρευσης έχει μετατοπίσει την καπιταλιστική οικονομική δραστηριότητα προς υβριδικές μορφές μεταξύ παραγωγής, εμπορίου, χρηματεμπορίου και δραστηριοτήτων του τοκοφόρου κεφαλαίου⁷³⁷. Έτσι, δίνεται πλέον η δυνατότητα στο κεφάλαιο να αποκομίζει κέρδη που ανήκουν στη σφαίρα του πλασματικού κεφαλαίου, η οποία όμως αποσυνδέεται σταδιακά όλο και περισσότερο από τη σφαίρα της συσσώρευσης του παραγωγικού κεφαλαίου. Στην ουσία, η εμπορευματοποίηση του χρήματος⁷³⁸ θολώνει όλο και περισσότερο τη διάκριση μεταξύ χρήματος και κεφαλαίου⁷³⁹.

Όμως, δεν υπάρχει τίποτα στην ελεύθερη λειτουργία του καπιταλισμού που να εξασφαλίζει την ισόρροπη μεγέθυνση του χρηματοπιστωτικού τομέα και του παραγωγικού τομέα της οικονομίας, τίποτα που να συγχρονίζει την συσσώρευση του παραγωγικού κεφαλαίου με το πλασματικό κεφάλαιο. Αντιθέτως, η ίδια η ανάπτυξη του χρηματοπιστωτικού τομέα, με τα υψηλά κέρδη που επαγγέλλεται, ήταν πάντα η αιτία της επιβράδυνσης της συσσώρευσης του κεφαλαίου στον παραγωγικό τομέα, έτσι που δημιουργείται μια διαρκής δομική ανισοροπία, από την οποία απορρέει η ανάγκη της διαχείρισης του κινδύνου έναντι του ενδεχομένου μη επίτευξης επαρκούς κερδοφορίας⁷⁴⁰. Ο βαθμός διαχείρισης αυτού του κινδύνου από την καπιταλιστική οικονομία είναι αντιστρόφως ανάλογος της πιθανότητας εκδήλωσης κρίσης, μια κρίσης όμως που είναι έτσι και αλλιώς αναπόφευκτη, καθότι δομικό στοιχείο του συστήματος. Αρχές όπως η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς υπάρχουν

⁷³⁷ Παπαδάτος Δ. (2016), ό.π..

⁷³⁸ “Το χρήμα [...] μπορεί πάνω στη βάση της κεφαλαιοκρατικής παραγωγής να μετατραπεί σε κεφάλαιο, και με τη μετατροπή αυτή γίνεται από μια αξία δοσμένου μεγέθους, σε αυτοαξιοποιούμενη, αυτοαυξανόμενη αξία. Παράγει κέρδος [...]. Έτσι το χρήμα, εκτός από την αξία χρήσης που έχει σαν χρήμα, αποκτάει μια πρόσθετη αξία χρήσης, συγκεκριμένα, την αξία χρήσης να λειτουργεί σαν κεφάλαιο. Η αξία χρήσης του συνίσταται εδώ ακριβώς στο κέρδος που παράγει, όταν έχει μετατραπεί σε κεφάλαιο. Με την ιδιότητα αυτή του δυνητικού κεφαλαίου, του μέσου για την παραγωγή του κέρδους, το χρήμα γίνεται εμπόρευμα, ένα εμπόρευμα όμως *sui generis*. Ή πράγμα που καταλήγει στο ίδιο, το κεφάλαιο σαν κεφάλαιο γίνεται εμπόρευμα» (Μαρξ Κ. (1894/1978), ό.π., σελ. 427-28).

⁷³⁹ “Με την ίδια φροντίδα που η διαφωτισμένη πολιτική οικονομία προσπαθούσε να υποβάλει τη σκέψη ότι το χρήμα δεν είναι κεφάλαιο, με την ίδια φροντίδα η τραπεζική πολιτική οικονομία υποβάλλει τη σκέψη ότι πράγματι το χρήμα είναι το κατεξοχήν κεφάλαιο” (Μαρξ Κ. (1894/1978), ό.π., σελ. 585).

⁷⁴⁰ Ιωακείμογλου Ι. (2010), “Οι απαιτήσεις του κεφαλαίου οδηγούν σε μακροχρόνια κρίση”, Ρεύμα, τχ. 7.

κυρίως για να περιορίζουν τους παράγοντες εκείνους που διογκώνουν το χρηματοπιστωτικό τομέα και δημιουργούν ανασφάλεια επίτευξης κερδοφορίας, πέρα από το σημείο εκείνο καμψής που προκύπτουν οι κρίσεις. Η ζητούμενη ανεξαρτησία τους έγκειται στην απαίτηση αποχώρησης του κράτους από τη ρύθμιση της οικονομικής σφαίρας και ειδικότερα από τη δυνατότητα περιορισμού της ασυδοσίας του χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου.

Ειδικότερα για την Ελλάδα, η χρηματοπιστωτική απελευθέρωση, ως αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής ένταξης αλλά και της γενικότερης παγκοσμιοποίησης του συστήματος, δημιούργησε συχνά δυσαρμονίες και αποτυχίες, οι οποίες δεν αντιμετωπίστηκαν εγκαίρως και επαρκώς από την Επιτροπή. Στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, το οποίο είναι απολύτως ελεγχόμενο από το εθνικό και διεθνές κεφάλαιο μετά την συστηματική απομάκρυνση του κράτους, παρουσιάστηκαν διάφορα προβλήματα τα οποία η Επιτροπή είτε δεν διαπίστωσε εγκαίρως⁷⁴¹, ακολουθώντας τη γενικότερη αρχή του δικαίου του ανταγωνισμού για εκ των υστέρων (ex-post) προσέγγιση, είτε δεν στοιχειοθέτησε επαρκώς⁷⁴², με αποτέλεσμα να μην

⁷⁴¹ Δεδομένης της πλήρους απελευθέρωσης της χρηματιστηριακής αγοράς, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να αποτρέψει ή εντοπίσει εγκαίρως μια σειρά χρηματοπιστωτικών σκανδάλων τα τελευταία χρόνια, παρά μόνο να τα ερευνήσει εκ των υστέρων. Σε τούτο συντελεί ενίοτε και ο αυτοματοποιημένος τρόπος ηλεκτρονικών συναλλαγών του χρηματιστηρίου που επιτρέπει στις συναλλαγές να εκτελούνται αυτόματα και σε πραγματικό χρόνο αλλά και η γενικότερη πολυπλοκότητα και απορρύθμιση της συγκεκριμένης αγοράς. Τα πιο γνωστά από αυτά είναι η υπόθεση της Λαυρεωτικής, το 1994, η υπόθεση της Δέλτα Χρηματιστηριακής, το 1996, η υπόθεση Τεζαψίδη, το 1999, η μεγάλη υπόθεση του Χρηματιστηρίου, το 1999, η υπόθεση της εξαγοράς της εταιρείας Interamerican Ζωής, το 2001, η υπόθεση των εταιρειών Ασραία Χρηματιστηριακή και Tetraktis, το 2001, η υπόθεση των δομημένων ομολόγων, το 2007, η υπόθεση της Μονής Βατοπεδίου, το 2008, η υπόθεση κατάρρευσης της Ασπίς Πρόνοια, το 2009 και άλλες. Ειδικά για την υπόθεση των δομημένων ομολόγων, η οποία ερευνήθηκε και από Εξεταστική Επιτροπή της Βουλής, διαπιστώθηκε ολιγωρία ελέγχου από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (βλ. Βουλή των Ελλήνων (2010), “Πόρισμα της Εξεταστικής Επιτροπής για την πλήρη διαλεύκανση της υπόθεσης των ομολόγων”, σελ. 72-73, διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/510129c4-d278-40e7-8009-e77fc230adef/porisma%20omologa.pdf>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.)

⁷⁴² Γνωστότερη περίπτωση όλων είναι η περίπτωση της υπερβολικής διόγκωσης της τιμής των μετοχών του Χρηματιστηρίου το 1999, και της επακόλουθης κατάρρευσής τους, που οδήγησε στην απώλεια ανυπολόγιστων ποσών από τους μικρούς ιδιώτες επενδυτές και τους διάφορους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως τα ασφαλιστικά ταμεία. Πέρα από το γεγονός ότι η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, για όσο διάστημα συντελούνταν η άνοδος, δεν διαπίστωνε κανένα πρόβλημα, ταυτιζόμενη με το χρηματιστικό κεφάλαιο που αποκόμιζε τεράστια κέρδη και την πολιτική ηγεσία που αποκόμιζε πολιτικά οφέλη, όταν πλέον επενέβη και ερεύνησε την υπόθεση, δεν παρέθεσε ικανά ευρήματα που να στοιχειοθετηθούν τα αδικήματα, καταλήγοντας την υπόθεση, 13 χρόνια μετά και κατόπιν πολλαπλών παλινοδίων στη δικαστική διαδικασία, στην αθώωση των 42 παραπεφθέντων κατηγορουμένων. Στην υπόθεση αυτή ενεπλάκησαν επιπροσθέτως και κρατικές υπηρεσίες και τράπεζες οι οποίες κατηγορήθηκαν ότι χειραγωγούσαν μετοχές προεκλογικά για να δείξουν πλασματική εικόνα για την οικονομία. Είναι χαρακτηριστικό πάντως ότι το παραπεμπτικό εφετειακό

προστατεύονται οι ιδιώτες και να αθλώνονται τελικά οι υπαίτιοι. Γενικότερα, αυτό που συνήθως συμβαίνει σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις δικαστικών υποθέσεων για χρηματιστηριακά αδικήματα είναι ότι προκαλείται μεγάλος θόρυβος και ένταση κατά την έναρξη των υποθέσεων και βαθμιαία το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης ατονεί, ενώ οι αποφάσεις στις οποίες εν τέλει καταλήγουν τα δικαστήρια είναι εντελώς αναντίστοιχες με τον αρχικό θόρυβο⁷⁴³. Όμως και οι δυνατότητες της Επιτροπής είναι περιορισμένες, δεδομένου του βαθμού απελευθέρωσης της συγκεκριμένης αγοράς⁷⁴⁴. Η οικονομική κρίση ήρθε απλά να αναδείξει την ουσιαστική ανυπαρξία προστασίας του συστήματος από την απληστία, τον τυχοδιωκτισμό και την αμετροέπεια των τραπεζιτών, οι οποίοι τελικά απευθύνθηκαν στο κράτος για να σώσει τις χρεοκοπημένες επιχειρήσεις τους.

5.7.3.2. Ρύθμιση αγορών προς απελευθέρωση

5.7.3.2.1. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ιδρύθηκε με Ν. 2075/92⁷⁴⁵, ενώ η λειτουργία της ξεκίνησε το 1995. Αποστολή της ΕΕΤΤ είναι να

βούλευμα (1764/2012), διαπίστωνε σοβαρότατες αδυναμίες στην οργάνωση και τον έλεγχο των χρηματιστηριακών εταιρειών, οι οποίες προφανώς οφειλόταν στην απορρύθμιση της αγοράς και στην πολιτική της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς (βλ. “Αθωώθηκαν όλοι για το σκάνδαλο του Χρηματιστηρίου Αθηνών”, *Enet.gr*, 16 Δεκεμβρίου 2013, διαθέσιμο στο: <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=405015>, προσπελάστηκε στις 22 Αυγούστου 2016).

⁷⁴³ Βλ. σχετικά Καραμανώλη Ε. (2001), “Αμήχανη επέμβαση της δικαιοσύνης στις φούσκες”, *Kathimerini.gr*, 17 Ιουνίου 2001, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/94123/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/amhchanh-eremvash-ths-dikaiosynhs-stis-foyskes>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016 και Σακελλάρη Ε. (2002), “Δέκα σκάνδαλα στην Σοφοκλέους την τελευταία δεκαετία”, *Imerisia.gr*, 9 Φεβρουαρίου 2002, διαθέσιμο στο: <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26516&subid=2&pubid=44779>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

⁷⁴⁴ Για παράδειγμα, για το μόνο αδίκημα για το οποίο προβλέπει ρητά ποινικές ευθύνες η χρηματιστηριακή νομοθεσία είναι η χειραγώγηση μετοχών, με αποτέλεσμα συχνά οι δικαστικές αρχές να καταφεύγουν σε ερμηνείες διατάξεων του Ποινικού Κώδικα προκειμένου να απαγγείλουν κατηγορίες ή να συγκεκριμενοποιήσουν ποινικά τα αδικήματα.

⁷⁴⁵ Το νομικό πλαίσιο που αφορά την ΕΕΤΤ είναι ιδιαίτερα εκτεταμένο και εκτείνεται πλέον στους Ν.2075/92, Ν.2246/94, Ν.2328/95, Ν.2366/95, Ν.2578/98, Ν.2668/98, Ν.2801/00, Ν.2867/00, Ν.3185/03, Ν.3431/06, Ν.3534/07, Ν.3548/07, Ν.3592/07, Ν.3738/09, Ν.3783/09, Ν.4012/12, Ν.4053/12, Ν.4070/12, Ν.4146/13, Ν.4313/14, Ν.4339/15 και ΠΔ.40/96, ΠΔ.212/97, ΠΔ.122/98,

επιβλέπει και ρυθμίζει την τηλεπικοινωνιακή αγορά και την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Στοχεύει στην προώθηση της ανάπτυξης της αγοράς στα πλαίσια του ανταγωνισμού και τη διασφάλιση των συμφερόντων των χρηστών. Η ΕΕΤΤ είναι η Ανεξάρτητη Αρχή η οποία αποτελεί τον Εθνικό Ρυθμιστή που ελέγχει, ρυθμίζει και εποπτεύει την αγορά ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στην οποία δραστηριοποιούνται οι εταιρείες σταθερής και κινητής τηλεφωνίας, ασύρματων επικοινωνιών και διαδικτύου και την ταχυδρομική αγορά, στην οποία δραστηριοποιούνται οι εταιρείες παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ταχυμεταφοράς. Επιπλέον, η ΕΕΤΤ ασκεί τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Ανταγωνισμού στις εν λόγω αγορές. Η εκπεφρασμένη αποστολή της ΕΕΤΤ είναι να εξασφαλίζει την πρόσβαση όλων σε μεγάλο εύρος δικτύων και υπηρεσιών επικοινωνίας, να προασπίζει τα δικαιώματα των καταναλωτών τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών, να ενημερώνει διαρκώς τους καταναλωτές για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, να διασφαλίζει την αξιοποίηση σπάνιων εθνικών πόρων, όπως είναι το φάσμα ραδιοσυχνοτήτων και οι αριθμοδοτικοί πόροι και τελικά να συμβάλλει στην ανάπτυξη των αγορών τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών, με τη διαμόρφωση ενός ρυθμιστικού περιβάλλοντος, σύμφωνου με τις αρχές του ανταγωνισμού. Οργανωτικά, η Αρχή απαρτίζεται από τις Διευθύνσεις Τηλεπικοινωνιών, Φάσματος, Ταχυδρομείων και Οικονομικών-Διοικητικών Υπηρεσιών και τα Τμήματα Νομικών Υπηρεσιών, Δημοσίων Σχέσεων και Πληροφορικής.

Όσον αφορά στις αρμοδιότητες της ΕΕΤΤ, έτσι όπως αυτές προβλέπονται από το νομικό πλαίσιο που τη διέπει, είναι ιδιαίτερα διευρυμένες. Ρυθμίζει τα θέματα που αφορούν τον καθορισμό σχετικών αγορών, προϊόντων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στην ελληνική επικράτεια, καθώς και τον ορισμό και τις υποχρεώσεις παρόχων με σημαντική ισχύ στις ανωτέρω σχετικές αγορές σύμφωνα με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία. Εποπτεύει και ελέγχει τους παρόχους δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, επιβάλλει τις σχετικές κυρώσεις, τηρεί και διαχειρίζεται το Μητρώο Παρόχων Δικτύων και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών. Εκδίδει Κώδικες Δεοντολογίας για την παροχή δικτύων

ΠΔ.156/99, ΠΔ.157/99, ΠΔ.165/99, ΠΔ.181/99, ΠΔ.150/01, ΠΔ.44/02, ΠΔ.342/02, ΠΔ. 343/02, ΠΔ.387/02, ΠΔ.388/02.

και υπηρεσιών των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Μεριμνά για την τήρηση της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εφαρμόζει τις διατάξεις του Νόμου, όπως ισχύει, και επιβάλλει σχετικές κυρώσεις. Συνεργάζεται με τις Ρυθμιστικές Αρχές των λοιπών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή τρίτων κρατών, καθώς και με κοινοτικούς ή διεθνείς φορείς σε θέματα αρμοδιότητάς της. Ρυθμίζει τα θέματα που αφορούν στις Γενικές Άδειες. Διαχειρίζεται το Εθνικό Σχέδιο Αριθμοδότησης. Ρυθμίζει τα θέματα φορητότητας αριθμών, της επιλογής ή και προεπιλογής φορέα και ελέγχει την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Χορηγεί τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων ή και αριθμών. Ρυθμίζει τα θέματα ονομάτων χώρου στο Διαδίκτυο με κατάληξη ".gr" και είναι αρμόδια για θέματα ονομάτων χώρου με κατάληξη ".eu". Ρυθμίζει τα θέματα της ηλεκτρονικής υπογραφής. Ρυθμίζει τα θέματα πρόσβασης και διασύνδεσης. Ασκεί αρμοδιότητες σχετικές με την παροχή Καθολικής Υπηρεσίας. Ρυθμίζει θέματα προστασίας του καταναλωτή στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και στον τομέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Ρυθμίζει και εποπτεύει την αγορά παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Διαχειρίζεται το εμπορικό φάσμα ραδιοσυχνοτήτων με την εξαίρεση της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης. Στο πλαίσιο αυτό, καθορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες απαιτούνται δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, χορηγεί τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, καθορίζει τα τέλη χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, εποπτεύει και ελέγχει την χρήση του φάσματος επιβάλλοντας σχετικές κυρώσεις, τηρεί το εθνικό μητρώο ραδιοσυχνοτήτων και χορηγεί τις άδειες κατασκευών κεραιών στην ξηρά. Τέλος, είναι ο αρμόδιος φορέας για τα θέματα διάθεσης και χρήσης του τερματικού τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού και του ραδιοεξοπλισμού⁷⁴⁶.

Η ΕΕΤΤ δεν ήρθε να ρυθμίσει ήδη απελευθερωμένες αγορές, αλλά αποτέλεσε το βασικό φορέα απελευθέρωσης της αγοράς τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων, οι οποίες μέχρι τότε λειτουργούσαν υπό καθεστώς κρατικού μονοπωλίου. Τούτο έγινε υλοποιώντας στρατηγικές επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες εκφράστηκαν με πολιτικές που αποτέλεσαν μοντέλο για την απελευθέρωση και άλλων αγορών αργότερα⁷⁴⁷. Ήδη από τη δεκαετία του 1970

⁷⁴⁶ Επίσημος δικτυακός τόπος της Εθνικής Αρχής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, www.eett.gr.

⁷⁴⁷ Αντίστοιχες περιπτώσεις, με τις οποίες επί μέρους διαφοροποιήσεις τους, αποτελούν η απελευθέρωση της αγοράς των σιδηροδρόμων (βλ. παρακάτω σελ. 320), της αγοράς ακτοπλοϊκών

παρατηρούνταν μια προσπάθεια θεμελιώδους αναδιάρθρωσης της τηλεπικοινωνιακής αγοράς παγκοσμίως, προς την κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης και της απορρύθμισης, ως αποτέλεσμα της εδραίωσης της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας. Αρχικά στις ΗΠΑ, κατά τη δεκαετία του 1970, στη συνέχεια στη Μεγάλη Βρετανία και την Ιαπωνία, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, και στην συνέχεια στις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του 1990. Η περίοδος της δεκαετίας του 1990 αποτέλεσε για την Ευρώπη μια περίοδο ριζικής αναδιοργάνωσης του τομέα, ο οποίος ξεκίνησε με τον επαναπροσδιορισμό του κανονιστικού πλαισίου και ακολουθήθηκε από την απελευθέρωση των εθνικών αγορών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, με σειρά οδηγιών επέβαλε πρώτα ένα νέο ρυθμιστικό πλαίσιο, μέρος του οποίου είναι και η συγκρότηση Ανεξάρτητης Αρχής επιφορτισμένης με τη ρύθμιση της συγκεκριμένης αγοράς, και στη συνέχεια απελευθέρωσε την αγορά αυτή, δια της αποκαθετοποίησης και της ιδιωτικοποίησής της⁷⁴⁸. Τούτο συνέβη γιατί ο πρώην κρατικός μονοπωλιακός πάροχος⁷⁴⁹ διέθετε σημαντικά εδραιωμένη ισχύ στην αγορά, η οποία έπρεπε να περιοριστεί οπωσδήποτε προκειμένου να αποκομίσουν μερίδιο της αγοράς οι νεοεισερχόμενοι, πράγμα που μπορούσε να γίνει μόνο με τη διαμόρφωση ισχυρού νομοθετικού πλαισίου που μείωνε τεχνητά το μέγεθος της κρατικής επιχείρησης. Έτσι η συγκρότηση της Αρχής προηγήθηκε της απελευθέρωσης και αποτέλεσε τον κύριο φορέα διασφάλισής της και συρρίκνωσης των κρατικών παρόχων.

συγκοινωνιών (βλ. παρακάτω σελ. 324) και της αγοράς επιβατικών μεταφορών (βλ. παρακάτω σελ. 326)

⁷⁴⁸ Καθοριστικό ρόλο στην απελευθέρωση της αγοράς τηλεπικοινωνιών έπαιξε αρχικά η Πράσινη Βίβλος για την Ανάπτυξη Κοινής Αγοράς Τηλεπικοινωνιών (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1987), “Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment”, διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green_paper_telecom_services__common_market_com_87_290.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016) και ακολούθησαν οι οδηγίες 88/301/ΕΟΚ, 91/263/ΕΟΚ, 90/531/ΕΟΚ, 90/387/ΕΟΚ και 90/388/ΕΟΚ, η οποία και επέβαλε την συγκρότηση ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής. Αναφορικά με την αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών, προηγήθηκε η Πράσινη Βίβλος για την εξέλιξη της Ενιαίας Αγοράς στις Ταχυδρομικές Υπηρεσίες (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1992), “Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services”, διαθέσιμο στο: http://www.eett.gr/opencms/export/sites/default/EETT/Postal_Services_n/PostLegalFramework/files/postal_gp_COM_91_476.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016) και ακολούθησαν οι οδηγίες 97/67/ΕΚ, 2002/39/ΕΚ, 2008/6/ΕΚ.

⁷⁴⁹ Ο ΟΤΕ όσον αφορά στην τηλεπικοινωνιακή αγορά και τα ΕΛΤΑ όσο αφορά της ταχυδρομική αγορά.

Η απορρύθμιση της αγοράς υποστηρίχθηκε εξ αρχής από το κεφάλαιο γιατί αποτελούσε ένα ακόμα πεδίο κερδοφορίας στο οποίο επεδίωκε να εισέλθει. Επιπροσθέτως, οι ενδιαφερόμενοι πίστευαν ότι με την απελευθέρωση θα όριζαν οι ίδιοι το ρυθμιστικό τους όργανο (self regulation). Κάτι τέτοιο όμως θεωρήθηκε σύντομα αδύνατο, αφού ένα τέτοιο μοντέλο θεωρήθηκε μη ικανό να εξασφαλίσει τόσο την απρόσκοπτη είσοδο νέων παικτών στον κλάδο όσο και την εξυπηρέτηση κάθε χρήστη ανεξαρτήτως κοινωνικής ομάδας ή γεωγραφικής περιοχής. Έτσι επιλέχθηκε ως βέλτιστη λύση η κρατική ρύθμιση (public regulation), μέσω όμως ανεξάρτητου οργανισμού, ο οποίος θα εξασφάλιζε σε βάθος χρόνου την ανταγωνιστική φύση της αγοράς. Τα εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν ήταν αρχικά η απορρύθμιση, δια της εξάλειψης του καθεστώτος του κρατικού μονοπωλίου, και στη συνέχεια η επαναρρύθμιση, δια της διαδικασίας της δημόσιας ρύθμισης. Το μοντέλο της ρύθμισης της αγοράς σε νέες ανταγωνιστικές βάσεις μπορεί να υποστηριχθεί ότι γίνεται σε δύο φάσεις. Στην πρώτη, κατά την οποία εισάγεται τεχνητά ο ανταγωνισμός, οι ρυθμιστικές αρχές εφαρμόζουν ένα αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο, βασιζόμενο στο δίκαιο των επικοινωνιών, όπου τίθενται εκ των προτέρων (ex-ante) κάποιες υποχρεώσεις στο πρώην μονοπώλιο, ενώ στη δεύτερη, όπου ο ανταγωνισμός έχει εδραιωθεί, αρχίζει σταδιακά και εφαρμόζεται το δίκαιο του ανταγωνισμού, το οποίο είναι εκ των υστέρων (ex-post) προσέγγιση.

Η όλη επιχείρηση εισαγωγής του ανταγωνισμού επιτυγχάνεται και μέσω της αποκαθετοποίησης της παραγωγής και του τεχνητού κατακερματισμού της αγοράς, καθώς και της απαξίωσης και του αποκλεισμού του δημόσιου παρόχου, έτσι που το κεφάλαιο να μπορεί να εισέλθει ευκολότερα και χωρίς μεγάλο κόστος. Στην περίπτωση των κινητών τηλεπικοινωνιών, η οποία προηγήθηκε χρονικά, πρώτα διαχωρίστηκε η συγκεκριμένη αγορά από την ευρύτερη τηλεπικοινωνιακή αγορά και στη συνέχεια προκηρύχτηκε διαγωνισμός από τον οποίο αποκλείστηκε η συμμετοχή του κρατικού παρόχου. Δεδομένου ότι επρόκειτο για μια εντελώς νέα τεχνολογία, οι εταιρείες ανάδοχοι κλήθηκαν να εισφέρουν με επενδύσεις σε τεχνολογικό εξοπλισμό, οι οποίες καλύφθηκαν σε μεγάλο μέρος από τις υψηλές τιμές παροχής υπηρεσιών που παρείχαν αρχικά στους πολίτες. Στην περίπτωση των σταθερών τηλεπικοινωνιών, διαχωρίστηκαν οι τηλεπικοινωνιακές υποδομές από τις

υπηρεσίες, έτσι που να μην είναι υποχρεωτικό για το κεφάλαιο να αναπτύξει τις πρώτες προκειμένου να πουλήσει τις δεύτερες. Ο ΟΤΕ, ο οποίος είχε αναπτύξει μεγάλες επικοινωνιακές και τεχνολογικές υποδομές με κρατικά κεφάλαια, υποχρεώθηκε να πουλά, με συγκεκριμένες ρυθμιζόμενες χαμηλές τιμές χονδρικής, στις νεοεισερχόμενες εταιρείες⁷⁵⁰ και με συγκεκριμένες ρυθμιζόμενες τιμές λιανικής, κατά πολύ υψηλότερες των εταιρειών αυτών, με αποτέλεσμα να μην είναι ανταγωνιστικός⁷⁵¹. Ταυτόχρονα το κράτος υποχρεώθηκε να πουλήσει μέρος της συμμετοχής του σε αυτόν⁷⁵², απομειώνοντας έτσι την περιουσία του και τα μελλοντικά του κέρδη. Μετά την απελευθέρωση, η αγορά τηλεπικοινωνιών αναπτύχθηκε με πάρα πολύ γρήγορους ρυθμούς και διογκώθηκε τόσο που σήμερα είναι μία αγορά με κύκλο εργασιών άνω των 5 δισεκατομμυρίων ευρώ το χρόνο⁷⁵³,

⁷⁵⁰ Σε αυτά τα πλαίσια της τεχνητής συρρίκνωσης του κρατικού οργανισμού και της τεχνητής διόγκωσης νεοσύστατων εταιρειών, μέσω της προκλητικά μεροληπτικής στάσης που τήρησε η Επιτροπή υπέρ τους, εμφανίστηκαν διάφορες τυχάρπαστες εταιρείες, που γρήγορα αποδείχτηκαν τυχοδιωκτικές. Επρόκειτο για εταιρείες που λειτουργούσαν ως εναλλακτικοί πάροχοι σταθερής τηλεφωνίας μεταπωλώντας σε χαμηλές τιμές υπηρεσίες που αγόραζαν χονδρικής από τον ΟΤΕ, σε προνομιακές τιμές, και οι οποίες δεν είχαν κάνει καμία σχετική επένδυση ούτε είχαν το οικονομικό μέγεθος που απαιτούνταν. Πολλές εταιρείες από αυτές χρεοκόπησαν, αφήνοντας τεράστια χρέη προς τον ΟΤΕ ή συνέχισαν να παράγουν ζημιές, οι οποίες επιβάρυναν επί μακρόν τον Οργανισμό (π.χ. Iannet, Altec Telecoms κ.α.). Έτσι, προκειμένου να επιτευχθεί ο ανταγωνισμός, περιορίστηκε υπέρμετρα ο ένας ανταγωνιστής και πρωτοδοτήθηκαν επίσης υπέρμετρα οι άλλοι. Μέσα σε αυτό το κλίμα, διάφοροι επιχειρηματίες, χωρίς καμία σοβαρή επένδυση κεφαλαίων, απέκτησαν πολύ γρήγορα τεράστια κέρδη, τα οποία στην ουσία είχαν αφαιρεθεί από τον ΟΤΕ, ο οποίος ως κρατικός αποτελούσε δημόσια περιουσία.

⁷⁵¹ Είναι φυσικά οξύμωρο το σχήμα να πρωτοδοτούνται με τέτοιο απροκάλυπτο τρόπο οι ιδιωτικές επιχειρήσεις την ίδια στιγμή που το δίκαιο της ΕΕ απαγορεύει οποιαδήποτε κρατική βοήθεια προς οποιαδήποτε επιχείρηση, ακόμα και κρατική. Θεωρείται ότι για να επιτευχθεί ο υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων, πρέπει το κράτος να απέχει από την αγορά, αλλά ακόμα και στις περιπτώσεις ύπαρξης κάποιας κρατικής εταιρείας, το κράτος να μην μπορεί να τη χρηματοδοτήσει ούτε να την χρησιμοποιήσει με κοινωνικά κριτήρια, αλλά να αφήνεται στην τύχη της εντός της ελεύθερης αγοράς. Δημιουργείται το οξύμωρο σχήμα, ο κάθε επιχειρηματίας να έχει απόλυτη ελευθερία ως προς τον τρόπο χρηματοδότησης και διοίκησης της εταιρείας του, αλλά το κράτος να μην την έχει, όταν το ίδιο γίνεται επιχειρηματίας. Από τη μία οι θιασώτες του νεοφιλελευθερισμού υποστηρίζουν την απουσία κανόνων και ορίων στην επιχειρηματική δραστηριότητα και από την άλλη ορίζουν τέτοια όρια για την επιχειρηματική δραστηριότητα του κράτους. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Ολυμπιακή Αεροπορία, η οποία ως κρατική επιχείρηση της είχαν καταλογιστεί πρόστιμα για “παράνομες κρατικές χρηματοδοτήσεις”, με αποτέλεσμα να δυσχερανθεί η ήδη προβληματική της οικονομική θέση. Στην ουσία τέτοιες πρακτικές, δεν επιτρέπουν στα εθνικά κράτη να ασκούν πολιτική για τη διαφύλαξη και ανάπτυξη της δημόσιας περιουσίας, η οποία σιγά σιγά περνάει στον έλεγχο των ιδιωτών. Η εξέλιξη της υπόθεσης της Ολυμπιακής, που τελικά πουλήθηκε έναντι πινακίου φακής, το αποδεικνύει.

⁷⁵² Ο ΟΤΕ ήταν ο τελευταίος δημόσιος πάροχος που ιδιωτικοποιήθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το 2001.

⁷⁵³ Ελληνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (2014), *Επισκόπηση Αγορών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομικών Υπηρεσιών*, Αθήνα, σελ. 13.

στην οποία όμως το κράτος δεν έχει καμία συμμετοχή⁷⁵⁴. Το δόγμα του ελεύθερου ανταγωνισμού έπρεπε να υλοποιηθεί με κάθε κόστος, ακόμα και αν αυτό ήταν εις βάρος του εθνικού πλούτου. Έτσι, προέκυψε μία αγορά υποτιθέμενα απελευθερωμένη αλλά ουσιαστικά κρατικά διευθετημένη. Εφαρμόστηκε και εδώ το μοντέλο της ουδετεροποίησης των κρατικών ρυθμιστικών εξουσιών και της ανάθεσης τους σε Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση θα ολοκλήρωνε απαρέγκλιτα τη διαδικασία, χωρίς η πολιτική τάξη να μπορεί να υπεισέλθει, παρά μόνο στις λεπτομέρειες.

Περαιτέρω, Η ΕΕΤΤ, έχει λειτουργήσει πολλές φορές ως εκφραστής των συμφερόντων συγκεκριμένων εταιρειών τηλεπικοινωνιών⁷⁵⁵, καθώς και ως μακρύ χέρι της Κυβέρνησης σε διάφορες υποθέσεις που είχαν πολιτικό ενδιαφέρον⁷⁵⁶ και οικονομικό ενδιαφέρον⁷⁵⁷. Εξάλλου, οι μετέχοντες στην Επιτροπή διορίζονται

⁷⁵⁴ Σήμερα το κράτος δεν έχει καμία συμμετοχή στον ΟΤΕ, ούτε και σε κάποια άλλη εταιρεία τηλεπικοινωνιών, με ότι αυτό σημαίνει για τις δυνατότητες άσκησης πολιτικής στον συγκεκριμένο τομέα

⁷⁵⁵ Είναι ενδεικτική η απόφαση της Αρχής να απαγορεύσει την ανάπτυξη από τον ΟΤΕ μίας νέας τεχνολογίας (VDSL), η οποία θα βελτιώνει ιδιαίτερα τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους καταναλωτές, με το αιτιολογικό ότι έτσι θα δημιουργούσε πρόβλημα στις υπόλοιπες εταιρίες που δεν προτίθετο να την αναπτύξουν και θα απαξίωνε τις επενδύσεις τους οι οποίες έχουν γίνει σε προηγούμενη, πιο παλιά τεχνολογία. Η απόφαση τόνιζε ότι αν υπήρχε κάποιος εναλλακτικός πάροχος που να ενδιαφερόταν να επενδύσει σε αυτή την τεχνολογία, θα επέτρεπε και στον ΟΤΕ να το κάνει. Η δήλωση του Προέδρου της ΕΕΤΤ αναδεικνύει την σαφή πρόσδεση της Αρχής στα συμφέροντα των εταιρειών και όχι των καταναλωτών: “Επειδή είμαστε αν θέλετε δέκτες της αγωνίας όλων των διευθυνόντων συμβούλων, όλων των εταιρειών που έχουν από πίσω τις τράπεζες, έχουν μετόχους, έχουν τον δανεισμό, είμαστε απόλυτα πεπεισμένοι ότι η απόφαση την οποία πήραμε είναι μια απόφαση ευθύνης” (βλ. Χάϊκου Ρ. (2011), “Πως η ΕΕΤΤ «προστατεύει» τις τηλεπικοινωνίες”, *Capital.gr*, 3 Ιουνίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/story/1209919>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016). Αποτέλεσμα αυτής της προσέγγισης ήταν να καθυστερήσει τεχνητά η εισαγωγή μιας νέας τεχνολογίας στην τηλεπικοινωνιακή αγορά και να μην είναι διαθέσιμη στους καταναλωτές προκειμένου να προλάβουν συγκεκριμένες εταιρείες πάροχοι να αποσβέσουν τις επενδύσεις που είχαν κάνει σε παλαιότερη τεχνολογία.

⁷⁵⁶ Ενδιαφέρουσα περίπτωση που εκτός από την πολιτική τοποθέτηση υποδεικνύει και την αλαζονική συμπεριφορά Ανεξάρτητης Αρχής είναι η εξέλιξη της υπόθεσης για την κατοχύρωση του ονόματος χώρου διαδικτύου «euroelections.gr», το οποίο είχε προκατοχυρώσει το ΠΑΣΟΚ αλλά διεκδικούσε και ο Υπουργός Εσωτερικών της Κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας. Η υπόθεση, μέσα από τις διάφορες παλινωδίες και διαρκείς παραβιάσεις νόμων, αλλά και αγνόηση των υποδείξεων άλλης Ανεξάρτητης Αρχής, κατέληξε, μετά από ένα χρόνο, σε μία απόφαση η οποία μπορεί να προσβληθεί μόνο στα δικαστήρια, πράγμα ακόμα πιο χρονοβόρο (για σχετική ανάλυση της εξέλιξης της υπόθεσης βλ. Σωτηρόπουλος Β. (2009b), “Η ΕΕΤΤ χαρίζει στον Υπουργό Εσωτερικών το euroelections.gr το οποίο είχε προκατοχυρώσει το ΠΑΣΟΚ”, διαθέσιμο στο: <http://elawyer.blogspot.com/2009/04/euroelectionsgr.html>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016).

⁷⁵⁷ Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η υπόθεση της μετάβασης από την αναλογική στην ψηφιακή τηλεόραση μέσω της εταιρείας DIGEA. Η ΕΕΤΤ έχει κατηγορηθεί ότι μεθόδευσε, μαζί με την τότε κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ-ΝΔ, την απόδοση στην εταιρεία DIGEA, που ανήκει στα 7 κανάλια που τότε εξέπεμπαν σε εθνική εμβέλεια, έναντι χαμηλού τιμήματος, το μοναδικό δικαίωμα της ψηφιακής

ουσιαστικά από τον εκάστοτε υπουργό, ο οποίος με αυτό τον τρόπο ασκεί πολιτική ηγεμονία ή απλά μπορεί να δίδει αξιώματα σε διάφορα πρόσωπα πέριξ της πολιτικής⁷⁵⁸. Επιπλέον, η ίδια η Επιτροπή ως φορέας του ευρύτερου δημοσίου τομέα, έγινε χώρος διακίνησης χρήματος χωρίς έλεγχο και απόδοση ευθύνης. Η οικονομική αυτοτέλεια που απολαμβάνει η Αρχή⁷⁵⁹ σε συνδυασμό με το μέγεθος της συγκεκριμένης αγοράς, την καθιστά μία υπηρεσία που διαχειρίζεται τεράστια ποσά, ενσωματώνοντας τελικά όλες τις σχετικές παθογένειες της κρατικής γραφειοκρατίας, χωρίς όμως να υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο. Δεν είναι τυχαίο ότι ο μισθός του Προέδρου της ΕΕΤΤ αποτέλεσε μεγάλο σκάνδαλο⁷⁶⁰, με αποτέλεσμα να τρωθεί η αξιοπιστία της έναντι του κοινωνικού σώματος.

εκπομπής όλων των τηλεοπτικών προγραμμάτων. Υποστηρίζεται ότι η ΕΕΤΤ δρομολόγησε με αυτό τον τρόπο την εδραίωση των διαπλεκόμενων καναλαρχών στο τηλεοπτικό πεδίο (βλ. και υποσ. 577), δια της απόκτησης της μοναδικής άδειας ψηφιακής εκπομπής, και της απώλειας μεγάλων ποσών που θα μπορούσαν να είχαν εισπραχθεί, αφού η ΕΡΤ είχε αποκλειστεί δια του κλεισίματός της και δεν εμφανίστηκε κανείς άλλος ενδιαφερόμενος στον ελεγχόμενο διαγωνισμό. Είναι χαρακτηριστικό ότι η ΕΡΤ ήταν υποχρεωμένη να καταβάλει ετησίως προς τη DIGEA ποσό ίσο με το ποσό με το οποίο η DIGEA εξαντλεί τις υποχρεώσεις της προς το δημόσιο για 15 χρόνια. Ο διαγωνισμός ακυρώθηκε από την Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ και προκάλεσε κλίμα έντασης μεταξύ του Υπουργού Επικοινωνιών και των μελών της ΕΕΤΤ. Ο Υπουργός ζήτησε σειρά απαντήσεων από τα μέλη της ΕΕΤΤ, καθώς και τις παραιτήσεις τους, αλλά αυτοί αρνήθηκαν να παραιτηθούν καταγγέλλοντας παρέμβαση στην ανεξαρτησία τους (Σχετικό χρονολόγιο εξέλιξης της υπόθεσης υπάρχει διαθέσιμο στο: <https://www.scribd.com/doc/266037897/Το-Χρονολόγιο-Της-Ψηφιακής-Μετάβασης>, προσπελάστηκε στις 16 Αυγούστου 2016)

⁷⁵⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διορισμοί μελών το 2009, μόλις ένα μήνα πριν τις βουλευτικές εκλογές. Στα πλαίσια αυτών των αλλαγών, διορίστηκε μέλος της Επιτροπής ο Ν. Παπαουλάκης, σε ηλικία μόλις 32 ετών και ο Κ. Δεληκωστόπουλος, σε ηλικία μόλις 37 ετών, οι οποίοι είχαν την ιδιότητα του ηλεκτρολόγου μηχανικού και του δικηγόρου αντίστοιχα και αμφισβητείται η ιδιότητά τους ως πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης και επαγγελματικής εμπειρίας. Σε προηγούμενο φάση, το 2008, διορίστηκε μέλος ο Ι. Παπαϊωάννου, ο οποίος ήταν τότε διευθυντής πληροφορικής του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας.

⁷⁵⁹ Η ΕΕΤΤ, όπως και οι άλλες Ανεξάρτητες Αρχές που είναι επιφορτισμένες με ρυθμιστική λειτουργία, έχουν οικονομική αυτοτέλεια, πράγμα που εκφράζεται και με τη σύνταξη αυτοτελούς ισολογισμού καθώς και με την είσπραξη εσόδων που προέρχονται από τις ελεγχόμενες εταιρείες του κλάδου. Τα έσοδα αυτά μπορεί να προέρχονται είτε από πάγιες πληρωμές των εταιρειών είτε από τα πρόστιμα που επιβάλλονται. Είναι χαρακτηριστικό ότι το τεράστιο πρόστιμο που επέβαλε η ΕΕΤΤ στη εταιρεία Vodafone για το γνωστό σκάνδαλο των “υποκλοπών”, ύψους 19 εκατομμυρίων ευρώ, αν και όποτε εισπραχθεί, θα αποτελέσει έσοδο της Αρχής, ενώ το αντίστοιχο πρόστιμο των 76 εκατομμυρίων ευρώ που επέβαλλε η ΑΔΑΕ για την ίδια περίπτωση, θα αποτελέσει έσοδο του τακτικού προϋπολογισμού του κράτους. Η Επιτροπή, καθότι ο κλάδος των τηλεπικοινωνιών είναι πολύ μεγάλος, έχει αντίστοιχα μεγάλα έσοδα, πράγμα που την καθιστά μία υπηρεσία με μεγάλα έσοδα. Αυτό της επιτρέπει μεγάλη οικονομική άνεση ως προς τα έξοδα της, αφού στον κρατικό προϋπολογισμό αποδίδει μόνο μέρος του θετικού της αποτελέσματος.

⁷⁶⁰ Ο μισθός που προβλεπόταν για τον Πρόεδρο της ΕΕΤΤ, οριζόταν κατά παρέκκλιση των όποιων διατάξεων περί μισθοδοσίας στο δημόσιο, και ήταν πάνω από 10.000 ευρώ το μήνα, ποσό περίπου διπλάσιο από το μισθό του Πρωθυπουργού και σημαντικά μεγαλύτερο από το μισθό του Προέδρου της Δημοκρατίας. Οι δικαστικοί λειτουργοί επεδίωξαν και πέτυχαν εξομοίωση του μισθού τους με αυτόν του Προέδρου της ΕΕΤΤ, επιβαρύνοντας υπέρμετρα τον κρατικό μηχανισμό. Στη συνέχεια, και

5.7.3.2.2. Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων

Η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ), ιδρύθηκε το 2010 με σκοπό την απελευθέρωση της αγοράς των σιδηροδρομικών υπηρεσιών από το κρατικό μονοπώλιο. Ήδη από τη δεκαετία του 1990⁷⁶¹, η Ευρωπαϊκή Ένωση ακολούθησε μία συστηματική προσπάθεια απελευθέρωσης της αγοράς αυτής, η οποία είχε ως πρώτο βήμα της τον κατακερματισμό της αγοράς δια του διαχωρισμού της σιδηροδρομικής υποδομής από τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες, έτσι που να καθίσταται η είσοδος του κεφαλαίου σε αυτή πιο εύκολη. Αφού η υποδομή και το εκτεταμένο δίκτυο που δημιουργήθηκε με κεφάλαια του κράτους⁷⁶² διαχωρίστηκε

μετά από την κατακραυγή της κοινής γνώμης, η οποία προκλήθηκε και από την προσπάθεια να περάσει η αύξηση και στους βουλευτές, ο μισθός του Προέδρου της Αρχής περιορίστηκε και συσχετίστηκε με το μισθό του Προέδρου του Αρείου Πάγου (Μανδραβέλης Π. (2012), “100 ημέρες οδοιπορικά”, *Kathimerini.gr*, 12 Απριλίου 2012, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/729810/orinion/epikairothta/arxio-monimes-sthles/ekato-meres-odoiporika>, προσπελάστηκε στις 23 Αυγούστου 2016)

⁷⁶¹ Πρώτη διακήρυξη προς την κατεύθυνση της απελευθέρωσης της αγοράς σιδηροδρόμων ήταν η Λευκή Βίβλος για τη Στρατηγική της Ανασυγκρότησης των Σιδηροδρόμων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1996), “Λευκό Βιβλίο – Στρατηγική για την Ανασυγκρότηση των Σιδηροδρόμων της Κοινότητας”, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0421:FIN:EL:PDF>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016). Της διακήρυξης αυτής είχαν προηγηθεί οι οδηγίες 91/440/ΕΟΚ, 95/18/ΕΚ, 95/19/ΕΚ και 96/48/ΕΚ που ήταν προς αυτή την κατεύθυνση. Στην επόμενη δεκαετία εκδόθηκε η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Μεταφορών με ορίζοντα το 2010 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001b), “Λευκή Βίβλος – Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010” η ώρα των επιλογών”, διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_el.pdf, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016).

⁷⁶² Ειδικά για την Ελλάδα, οι κρατικές επενδύσεις σε σιδηροδρομικό δίκτυο και υποδομή ήταν ιδιαίτερα αυξημένες τα χρόνια πριν την απελευθέρωση της αγοράς, ενώ ήταν πρακτικά μηδενικές για όλο το προηγούμενο διάστημα από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Μάλιστα, το μεγαλύτερο τμήμα του μετέπειτα χρέους του ΟΣΕ, αφορά στην υλοποίηση έργων σιδηροδρομικής υποδομής τα οποία προγραμματίστηκε το κράτος αλλά δεν τα χρηματοδότησε, με αποτέλεσμα ο ΟΣΕ να επιβαρυνθεί με υπέρογκο δανεισμό. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχε ξεκινήσει ένα φιλόδοξο επενδυτικό πρόγραμμα, ύψους 4.7 δις ευρώ, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του δικτύου Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Ειδομένη (ΠΑΘΕ), του Προαστιακού της Αττικής, του τροχαίου υλικού και τη δημιουργία εμπορευματικού κέντρου στο Θριάσιο. Στη συνέχεια δαπανήθηκαν άλλα 6,2 δις ευρώ, την περίοδο 2000-2017, με σκοπό τη βελτίωση των υποδομών και την ανάπτυξη των σιδηροδρομικών μεταφορών. Το 2017 απέμεινε ακόμα η ολοκλήρωση έργων υπολειπόμενου προϋπολογισμού 1.44 δις ευρώ (Price Waterhouse Coopers (2017), *Έργα Υποδομών στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο: <https://www.pwc.com/gr/en/publications/greek-thought-leadership/infrastructure-in-greece-2016-gr.pdf>, προσπελάστηκε στις 22 Ιουλίου 2017). Χαρακτηριστικό στοιχείο του υπέρογκου δανεισμού με τον οποίο επιβαρύνθηκε ο ΟΣΕ είναι ότι, μόνο για το έτος 2009, οι αποπληρωθέντες τόκοι αφορούσαν το 45% του ελλείμματος του οργανισμού (Λιονής Γ. (2011), “Η πολιτική απελευθέρωσης των σιδηροδρομικών μεταφορών”, *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τχ. 1/2011). Τα μεγάλα αυτά επενδυτικά προγράμματα που υλοποιήθηκαν αυτή την περίοδο

τεχνητά από τις υπηρεσίες σιδηροδρομικής μεταφοράς, στη συνέχεια επιτράπη στους ιδιώτες να συστήνουν εταιρείες με αντικείμενο τη μεταφορά ανθρώπων ή εμπορευμάτων, οι οποίες θα έπρεπε υποχρεωτικά να έχουν πρόσβαση στην υποδομή αυτή. Ταυτόχρονα, δυσχεράνθηκε η χρηματοδότηση του ΟΣΕ από το κράτος⁷⁶³ και απαξιώθηκε σε μεγάλο βαθμό το έργο και η περιουσία του⁷⁶⁴. Όπως στις σταθερές τηλεπικοινωνίες, έτσι και στους σιδηρόδρομους, λόγω της εδραιωμένης ισχύος του κρατικού μονοπωλίου και των μεγάλων κεφαλαίων που απαιτούνται για την υλοποίηση των προϋποθέσεων για την παροχή της υπηρεσίας, διαμορφώθηκε πρώτα ένα ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο μείωσης της ισχύος του κρατικού φορέα ταυτόχρονα με ένα ρυθμιστικό πλαίσιο της νεοσύστατης

⁷⁶³ Ταυτοχρόνως με τη διαμόρφωση νομοθετικού πλαισίου απελευθερωμένης αγοράς σιδηροδρομικών υπηρεσιών, απαγορεύτηκαν οι κρατικές χρηματοδοτήσεις προς τις κρατικές εταιρείες παροχής τέτοιων υπηρεσιών ως απότοκο του ισχύοντος κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού. Οποιαδήποτε κρατική χρηματοδότηση θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι νοθεύει τον ανταγωνισμό, δυσκολεύοντας την είσοδο νέων εταιρειών στην αγορά. Έτσι, περιοριζόταν η δυνατότητα χρηματοδότησης του μοναδικού παίκτη της αγοράς από τον ιδιοκτήτη του, με το επιχείρημα της διευκόλυνσης εισόδου νέων παικτών, οι οποίοι όμως δεν εμφανιζόταν, με αποτέλεσμα την περαιτέρω συρρίκνωση της αγοράς αυτής. Μάλιστα, από το 2011 μέχρι το 2017, επικρέμονταν η απειλή επιβολής κυρώσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή λόγω ελέγχου που αυτή διεξήγαγε για το αν επρόκειτο για κρατικές ενισχύσεις τα μέτρα στήριξης της αναδιάρθρωσης του ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ, ύψους άνω των 16 δις ευρώ (διαγραφή χρέους ΟΣΕ 14,3 δις ευρώ, ετήσιες επιχορηγήσεις ΟΣΕ, διαγραφή χρέους ΤΡΑΙΝΟΣΕ και ετήσιες επιχορηγήσεις 1 δις ευρώ κ.α.). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, μεταξύ των άλλων, να μειωθεί η αξία των εταιρειών αυτών αλλά και να μειωθεί η δυνατότητά τους να ιδιωτικοποιηθούν με ένα ικανοποιητικό τίμημα. Τελικά το 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απεφάνθη ότι τα επίμαχα μέτρα που έλαβε η ελληνική κυβέρνηση δεν αποτελούσαν κρατικές ενισχύσεις με κύριο επιχείρημα ότι τα χρήματα αυτά θα διευκολύνουν σε βάθος χρόνου την ιδιωτικοποίηση των εταιρειών οπότε και τον ανταγωνισμό. Ο αρμόδιος Επίτροπος Βέστεϊνγκερ δήλωσε ότι “τα μέτρα αυτά θα βοηθήσουν τις δύο κρατικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά και να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες στους Έλληνες επιχειρηματίες και επιβάτες γενικότερα. Η σημερινή απόφαση εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο των προσπαθειών της Ελλάδας για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της και την επίτευξη σημαντικής ανάπτυξης. Η εν λόγω ενίσχυση θα διευκολύνει επίσης τη μελλοντική ιδιωτικοποίηση των επιχειρήσεων και το άνοιγμα του ελληνικού σιδηροδρομικού τομέα στον ανταγωνισμό” (“Ανοίγει ο δρόμος για την ιδιωτικοποίηση της ΤΡΑΙΝΟΣΕ”, *FortuneGreece.gr*, 16 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.fortunegreece.com/article/anigi-o-dromos-gia-tin-idiotikopiisi-tis-trenose/>, προσπελάστηκε στις 22 Ιουλίου 2017).

⁷⁶⁴ Τόσο η υλοποίηση των μεγάλων επενδυτικών προγραμμάτων του ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ κατά τις δεκαετίες του 1990 και 2000, όσο και η ίδια η λειτουργία τους, ακολουθήθηκε από πολλές κατηγορίες για διαφθορά, κακοδιαχείριση και κατασπατάληση δημοσίου χρήματος, οι οποίες δεν ήταν αβάσιμες, αφού σε πολλές από τις περιπτώσεις ασκήθηκαν δίωξεις. Οι διορισμένες από το κράτος διοικήσεις ελέγχθηκαν πολλές φορές για σκανδαλώδεις υποθέσεις εκατομμυρίων ευρώ. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, εκτός από την οικονομική αιμορραγία, τη σταδιακή απαξίωση του οργανισμού (βλ. ενδεικτικά Νάνος Κ. (2010), “Το μεγάλο φαγοπότη στον ΟΣΕ”, *Έθνος*, 4 Ιουλίου 2010, διαθέσιμο στο: http://www.ethnos.gr/politiki/arthro/to_fagopoti_ston_ose-18664948/, προσπελάστηκε στις 14 Ιανουαρίου 2016 και Δελεβέγκος Δ. (2017), “Η ιδιωτικοποίηση της ΤΡΑΙΝΟΣΕ και τα... χαμένα δισεκατομμύρια”, *Capital.gr*, 19 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/epixeiriseis/3220206/i-idiotikopiisi-tis-trainose-kai-ta-xamena-disekatommuria>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017).

απελευθερωμένης αγοράς και στη συνέχεια απελευθερώθηκε η αγορά αυτή. Έτσι η συγκρότηση της Αρχής προηγήθηκε της απελευθέρωσης και αποτέλεσε τον κύριο φορέα διασφάλισής της και συρρίκνωσης ή και ιδιωτικοποίησης των κρατικών παρόχων.

Η ΡΑΣ ιδρύθηκε ως υποχρέωση απορρέουσα από σειρά ευρωπαϊκών οδηγιών⁷⁶⁵, αρχικά με το Ν.3710/08, ως Εθνικό Συμβούλιο Σιδηροδρόμων, και στη συνέχεια με το Ν.3891/10⁷⁶⁶, ως Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή⁷⁶⁷. Οι κύριες αρμοδιότητες της είναι να εποπτεύει και ελέγχει τη σιδηροδρομική αγορά ώστε να λειτουργεί υπό καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού και να μην υφίστανται διακρίσεις ως προς τις ενδιαφερόμενες νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις, να χορηγεί ή να ανακαλεί άδειες σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, να ελέγχει τις υφιστάμενες επιχειρήσεις ως προς την τήρηση της νομοθεσίας, να ελέγχει το διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής (ΟΣΕ) ως προς τα τέλη χρήσης υποδομής και την κατανομή της χωρητικότητας του δικτύου, να εγκρίνει τις συμβάσεις μεταξύ ιδιωτικών εταιρειών παροχής υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς και διαχειριστή δικτύου, να διασφαλίζει τα δικαιώματα των επιβατών στο σιδηρόδρομο, να προτείνει αλλαγές στο υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο και να συνεργάζεται με άλλους ευρωπαϊκούς φορείς προκειμένου να συντονίζονται οι αρχές και τα σιδηροδρομικά δίκτυα της Ευρώπης. Επιπλέον, η ΡΑΣ έχει πλέον και τις αρμοδιότητες της Αρχής Ασφάλειας Σιδηροδρομικών Μεταφορών, οι οποίες πριν

⁷⁶⁵ Η υποχρέωση συγκρότησης ρυθμιστικού φορέα απορρέει από τις οδηγίες 2001/12/ΕΚ, 2001/13/ΕΚ, 2001/14/ΕΚ και 2001/16/ΕΚ.

⁷⁶⁶ Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει σήμερα τη σιδηροδρομική αγορά και τη ΡΑΣ ειδικότερα είναι σχεδόν στο σύνολό του ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών και εκτείνεται στους Ν.3710/08, Ν.3891/10 και Ν.4199/13 καθώς και στα ΠΔ.41/05, ΠΔ.158/06, ΠΔ.159/07, ΠΔ.160/07, ΠΔ.186/07, ΠΔ.38/08, ΠΔ.39/08, ΠΔ.145/08, ΠΔ.149/09, ΠΔ.161/09, ΠΔ.71/10, ΠΔ.104/10, ΠΔ.120/10 και ΠΔ.125/10 τα οποία είναι ενσωμάτωση των οδηγιών 2001/12/ΕΚ, 2001/13/ΕΚ, 2001/14/ΕΚ, 2001/16/ΕΚ, 2004/49/ΕΚ, 2004/50/ΕΚ, 2005/47/ΕΚ, 2007/58/ΕΚ, 2007/59/ΕΚ, 2008/57/ΕΚ και 2009/131/ΕΚ.

⁷⁶⁷ Είναι χαρακτηριστικό ότι στην πρώτη εκδοχή της ενσωμάτωσης των οδηγιών 2001/12/ΕΚ, 2001/13/ΕΚ και 2001/14/ΕΚ στο ελληνικό δίκαιο, με το ΠΔ.41/05, προβλεπόταν ως ρυθμιστικός φορέας το ίδιο το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, πρόβλεψη που προφανώς δεν διευκόλυνε τους ευρωπαϊκούς προγραμματισμούς, με αποτέλεσμα αυτό να αλλάξει. Η επόμενη μορφή που επελέγη, δια του Ν.3710/10, ήταν η δημιουργία ανεξάρτητου φορέα εποπτευόμενου από το Υπουργείο, πρόβλεψη που επίσης άλλαξε, με τελική εκδοχή αυτή του Ν.3891/10, όπου επιβάλλεται λειτουργική ανεξαρτησία, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και απουσία ελέγχου από κυβερνητικά όργανα. Από τούτο διαπιστώνεται από τη μία ότι η πολιτική ηγεσία εν πρώτοις εμφανίστηκε αρνητική για την αποχώρηση του κράτους από τη ρύθμιση της απελευθερωμένης αγοράς, επιδιώκοντας να διατηρήσει τον έλεγχο σε όποιο βαθμό μπορούσε, και από την άλλη ότι η στρατηγικές επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης αργά η γρήγορα επιβάλλονται.

ασκούνταν από το Υπουργείο Μεταφορών, καθώς και τις αρμοδιότητες του ελέγχου, σχετικά με τις σιδηροδρομικές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων, και της πιστοποίησης των φορέων συντήρησης εμπορευματικών φορταμαξών⁷⁶⁸.

Η σιδηροδρομική αγορά, αν και ήδη απελευθερωμένη σε μεγάλο βαθμό⁷⁶⁹, δεν έχει φτάσει ακόμα στο βαθμό ανταγωνισμού που επιδιώκεται⁷⁷⁰, παρά την οικονομική δυσπραγία της κρατικής επιχείρησης ΤΡΑΙΝΟΣΕ⁷⁷¹. Τούτο οφείλεται στο σχετικά μεγάλο κεφάλαιο που απαιτείται να επενδυθεί προκειμένου να παρασχεθούν σιδηροδρομικές υπηρεσίες από ιδιώτες αλλά και στις ευρύτερες επιλογές του παγκόσμιου κεφαλαίου, το οποίο κατευθύνεται προς άλλες αγορές, πιο άμεσα προσοδοφόρες. Παρά τον διαχωρισμό δικτύου και υπηρεσιών, εφόσον απαιτείται από τον πάροχο να διασφαλίζει ο ίδιος την έλξη των οχημάτων, προκύπτει ανάγκη αρκετά μεγάλων επενδύσεων και μακροπρόθεσμη προοπτική κερδών. Η απαίτηση αυτή, μειώνει τις δυνατότητες δημιουργίας επιχειρήσεων αμιγούς παροχής υπηρεσιών, ενός τομέα ιδιαίτερα ελκυστικού για το κεφάλαιο, αφού απαιτεί μικρό κεφάλαιο και άμεσα κέρδη. Η διαφορά της απελευθερωμένης αγοράς των σιδηροδρόμων από την απελευθερωμένη αγορά των σταθερών τηλεπικοινωνιών, είναι ότι στη δεύτερη οι νεοεισερχόμενες εταιρείες αναπτύχθηκαν εκμεταλλευόμενες το ευνοϊκό νομοθετικό πλαίσιο που τους επέτρεπε την είσοδο στην αγορά, ουσιαστικά χωρίς επενδύσεις. Στη συνέχεια, και όσο οι επιχειρήσεις

⁷⁶⁸ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ρυθμιστικής Αρχής Σιδηροδρόμων, www.ras-el.gr.

⁷⁶⁹ Η εθνική αγορά επιβατικών μεταφορών δεν είναι ακόμα απόλυτα απελευθερωμένη.

⁷⁷⁰ Είναι χαρακτηριστικό ότι η πρώτη άδεια για σιδηροδρομική επιχείρηση στην Ελλάδα δόθηκε το 2015, στην εταιρεία Rail Cargo Logistics Goldair, η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα των εμπορευματικών μεταφορών. (Εκθεση Πεπραγμένων της Ρυθμιστικής Αρχής Σιδηροδρόμων για το έτος 2015, σελ. 17-18). Μέχρι τότε οι μόνες εταιρείες με άδεια ήταν οι δύο κρατικές εταιρείες ΤΡΑΙΝΟΣΕ και ΣΤΑΣΥ. Μέσα στο 2016 έχει κατατεθεί και μια νέα αίτηση για άδεια από την εταιρεία Piraeus Europe Asia Rail Logistics, η οποία εικάζεται ότι ανήκει στην κινεζική κρατική επιχείρηση Cosco, και δραστηριοποιείται επίσης στον τομέα των εμπορευματικών μεταφορών (βλ. "ΤΡΑΙΝΟΣΕ: Η Cosco επενδύει σε δικό της σιδηροδρομικό δίκτυο στην Ελλάδα", *Pronews.gr*, 16 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: www.pronews.gr/portal/20160516/ελληνικη-οικονομια/τραινοσε-η-cosco-επενδυει-σε-δικο-της-σιδηροδρομικο-δίκτυο-στην-ελλάδα, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016).

⁷⁷¹ Η εταιρεία ΤΡΑΙΝΟΣΕ παρουσιάζει σημαντικά οικονομικά προβλήματα και η πώλησή της αποτελεί μνημονιακή δέσμευση για την Ελλάδα. Παρόλα αυτά, επανειλημμένες προσπάθειες ιδιωτικοποίησής της έχουν αποτύχει. Σε αυτό συνέβαλε και το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, για μεγάλο χρονικό διάστημα, διεκδικούσε την επιστροφή κρατικών ενισχύσεων παλαιότερων ετών (βλ. και υποσ. 763). Τελικά, μετά από συμφωνία "πακέτο" με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δρομολογήθηκε η πώλησή της, έναντι μόλις 45 εκατομμυρίων ευρώ, σε ιταλική εταιρεία (βλ. Μανδραβέλης Β. (2017), "Αρχές Ιουλίου η ιδιωτικοποίηση της ΤΡΑΙΝΟΣΕ στην ιταλική Ferrovie", *Καθημερινή*, 13 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/913672/article/oikonomia/epixeirhseis/arxes-iouliou-h-idiwtikopoihsh-ths-trainose-sthn-italikh-ferrovie>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017).

αναπτυσσόταν, επένδυσαν από τα κέρδη τους προκειμένου να επεκταθούν. Αυτό δεν προβλέπεται επί του παρόντος στην απελευθερωμένη αγορά σιδηροδρομικών υπηρεσιών, με αποτέλεσμα αυτή να παραμένει ατροφική. Παρόλα αυτά, επιδιώκεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση η διαμόρφωση ενός νέου πακέτου μέτρων με σκοπό την απομάκρυνση των εναπομεινάντων νομικών, θεσμικών και τεχνικών εμποδίων προκειμένου να διασφαλιστεί απολύτως η απελευθέρωση του σιδηροδρομικού τομέα. Στο πακέτο αυτό, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνεται και το άνοιγμα των εθνικών αγορών επιβατικών μεταφορών με στόχο την ένταση της ανταγωνιστικής πίεσης στις εθνικές σιδηροδρομικές αγορές.

5.7.3.2.3. Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων

Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ) είναι ο φορέας εκείνος που καλείται να υλοποιήσει και διασφαλίσει την απελευθέρωση της αγοράς των λιμενικών υπηρεσιών από το κρατικό μονοπώλιο και την είσοδο νεοεισερχόμενων ιδιωτικών εταιρειών στην αγορά αυτή. Συστάθηκε αρχικά ως αυτοτελής δημόσια υπηρεσία, στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, και στη συνέχεια, με το Ν.4389/16⁷⁷², ως Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή⁷⁷³. Η απελευθέρωση της αγοράς των λιμενικών υπηρεσιών, επεβλήθη στην Ελλάδα δια μέσου των μνημονικών δεσμεύσεων⁷⁷⁴, ταυτόχρονα με την υποχρέωση για πώληση

⁷⁷² Το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο εκτείνεται στους Ν.4150/13, Ν.4254/14, Ν.4258/14 και Ν.4389/16 και ΠΔ.19/16.

⁷⁷³ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων, www.raports.gr.

⁷⁷⁴ Είναι χαρακτηριστικό ότι, και σε αυτή την περίπτωση (βλ. και υποσ. 767), η πολιτική ηγεσία δεν υποστήριξε έντονα την απελευθέρωση της πρώην κρατικής αγοράς, επιχειρώντας να διατηρήσει τον μέγιστο δυνατό βαθμό παρεμβατισμού του κράτους. Η αρχική μορφή του θεσμού, η οποία αποτελούσε υλοποίηση υποχρέωσης της χώρας προς τους δανειστές, ως αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας εντός του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου, επιχειρούσε να διαμορφώσει ένα υβριδικό μοντέλο απελευθερωμένης αγοράς με άμεσο όμως ρυθμιστή το κράτος. Αυτές ωστόσο οι μορφές δεν είναι αποδεκτές από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία απαιτεί πλήρη απελευθέρωση και ανεξάρτητο ρυθμιστή. Έτσι, η ίδρυση ανεξάρτητου ρυθμιστή της αγοράς των λιμένων, κατά τα πρότυπα άλλων απελευθερωμένων αγορών, κατέστη μνημονιακή υποχρέωση και επεβλήθη. Χαρακτηριστικό της αντίστασης που πολιτικού συστήματος είναι ότι στο Ν.4389/16, που μετέτρεψε την ήδη υπάρχουσα Αρχή σε ανεξάρτητη, θεσπίστηκε ταυτόχρονα και η Δημόσια Αρχή Λιμένων (ΔΑΛ), η οποία από πολλούς θεωρήθηκε ως μια προσπάθεια αφαίρεσης αρμοδιοτήτων από τη ΡΑΛ ή και έμμεσης επανακρατικοποίησης δια της πλαγίας οδού. Η ίδρυση της ΔΑΛ συνάντησε πολλαπλές αντιδράσεις, τόσο από τους δανειστές όσο και από διάφορα ελληνικά ΜΜΕ, αλλά τελικά συστάθηκε, αν και με σημαντικές διαφοροποιήσεις από τις αρχικές επιδιώξεις, ως ένας φορέας που θα αναλάβει

των δύο κύριων λιμένων της χώρας, Πειραιά και Θεσσαλονίκης. Η απελευθέρωση επεβλήθη σε μια φάση που η σχετική διαδικασία προκαλεί έντονες αντιπαραθέσεις στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είναι ακόμα σε πρώιμο στάδιο στις άλλες χώρες. Αν και η απελευθέρωση της αγοράς των θαλάσσιων μεταφορών έχει προχωρήσει σημαντικά, δεν έχει επιτευχθεί το ίδιο για τις λιμενικές υπηρεσίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ήδη από το 1997⁷⁷⁵, είχε διατυπώσει τη στρατηγική επιλογή της απελευθέρωσης των λιμενικών υπηρεσιών, αλλά όταν αυτή πήρε το χαρακτήρα προτεινόμενης Οδηγίας για την ελεύθερη πρόσβαση στις εν λόγω υπηρεσίες, το 2001, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την απέρριψε⁷⁷⁶. Το ίδιο συνέβη και με νεότερη προσπάθεια της Επιτροπής, το 2004⁷⁷⁷. Η Επιτροπή επανήλθε το 2013, εντάσσοντας το ζήτημα στις αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για τα διευρωπαϊκά δίκτυα, και πρότεινε εκ νέου Κανονισμό για τη θέσπιση πλαισίου που θα αφορά την απελευθέρωση των λιμενικών υπηρεσιών. Σε αυτόν προβλέπεται απελευθέρωση και προτεινόμενοι κανόνες για οκτώ λιμενικές υπηρεσίες, μεταξύ των οποίων όμως είναι και η διακίνηση φορτίων και οι επιβατικές υπηρεσίες, οι οποίες ωστόσο δεν αποτελούν αντικείμενο των διατάξεων για την ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά αλλά εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής άλλης οδηγίας που προβλέπει αναθέσεις συμβάσεων παραχώρησης⁷⁷⁸. Σύμφωνα με αυτή, η λιμενική αρχή δύναται να περιορίσει τον αριθμό των παρόχων κάποιας υπηρεσίας ή να ορίσει ελάχιστες απαιτήσεις. Το Κοινοβούλιο πρότεινε, το 2016, μια σειρά τροπολογιών στον προτεινόμενο Κανονισμό και ξεκίνησε μια διαδικασία

τις αρμοδιότητες που αφορούν την τήρηση δημόσιων κανόνων και εποπτείας στα ιδιωτικοποιούμενα λιμάνια και θα διαμορφώνει δεσμευτικούς κανόνες προς την Ανεξάρτητη ΡΑΛ, προκειμένου αυτή να μην λειτουργεί απλά ως προστάτης του ελεύθερου ανταγωνισμού (βλ. “Η τοποθέτηση του ΥΝΑ για τη ΡΑΛ και τη ΔΑΛ”, *NaftikaChronika.gr*, 22 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.naftikachronika.gr/2016/05/22/i-topothetisi-tou-yna-gia-ti-ral-kai-ti-dimosia-archi-limenon/>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016).

⁷⁷⁵ Πρώτη μεγάλη προσέγγιση του θέματος ήταν με την Πράσινη Βίβλο για τους Θαλάσσιους Λιμένες και τις Ναυτιλιακές Υποδομές (Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1997), “Green Paper on Seaports and Maritime Infrastructure”, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24163&from=EN>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016)

⁷⁷⁶ Μετά από τρία χρόνια διαβουλεύσεων, και ενώ η επιτροπή συνδιαλλαγής μεταξύ Επιτροπής και Κοινοβουλίου είχε καταλήξει σε συμβιβασμό, το Κοινοβούλιο τελικά απέρριψε τη συμφωνία το 2003.

⁷⁷⁷ Η πρόταση αυτή απορρίφθηκε από το Κοινοβούλιο σε πρώτη ανάγνωση, το 2006.

⁷⁷⁸ Πρόκειται για την οδηγία 2014/23/ΕΕ

διαβουλεύσεων με την Επιτροπή για την αποδοχή τους. Ταυτόχρονα, στην Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου για τους Λιμένες, η οποία συστάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2013 και δεν είχε καταλήξει σε ενιαίο κείμενο μέχρι το 2016, συζητούνται μια σειρά σημαντικών ζητημάτων, όπως το εργασιακό καθεστώς στους λιμένες. Έτσι, η απελευθέρωση των ελληνικών λιμένων το 2016, κατ' απαίτηση της Τρόικα, στην οποία μετέχει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αποτελεί ιδιαίτερα προωθημένη ενέργεια.

Όπως και σε άλλες αγορές, επιδιώκεται να διαμορφωθεί ένα ισχυρό νομικό πλαίσιο προστασίας του ανταγωνισμού και να θεσμοθετηθεί ο αντίστοιχος ανεξάρτητος ρυθμιστής προκειμένου να είναι ευχερής η είσοδος των ενδιαφερόμενων ιδιωτικών εταιρειών και να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη παρουσία τους σε βάθος χρόνου. Στην προκειμένη περίπτωση, οι νεοεισερχόμενες εταιρείες θα είναι, σε πρώτη φάση, αυτές που θα αγοράσουν τα ιδιωτικοποιούμενα κρατικά λιμάνια Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Έτσι, όχι μόνο εκποιείται ο εθνικός πλούτος και αποσύρεται το δημόσιο από κρίσιμο τομέα της οικονομίας, αλλά και διαμορφώνονται εκείνες οι ιδανικές συνθήκες που καθιστούν την εγκατάσταση των ιδιωτών απρόσκοπτη.

5.7.3.2.4. Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών

Η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (ΡΑΕΜ) ιδρύθηκε το 2013 με σκοπό να συμβάλει στη διαδικασία απελευθέρωσης των επιβατικών μεταφορών, η οποία επιβάλλεται από την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως και σε άλλες αγορές, επιχειρήθηκε αρχικά να διαμορφωθεί ένα ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο για την απελευθερωμένη αγορά, καθώς και να ιδρυθεί ανεξάρτητος ρυθμιστικός φορέας, και στη συνέχεια να απελευθερωθεί η αγορά αυτή. Οι βασικές αρχές του εγχειρήματος έχουν διαμορφωθεί ήδη από το 2001⁷⁷⁹, ενώ στη συνέχεια εκδόθηκαν Οδηγίες⁷⁸⁰ οι οποίες προέβλεπαν τους όρους και τη διαδικασία μετάβασης στην απελευθέρωση, με τελική προθεσμία υλοποίησης το 2019. Στην περίπτωση των

⁷⁷⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001b), ό.π.

⁷⁸⁰ Οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ καθώς και η πιο καθοριστική Οδηγία 2007/1370/ΕΕ.

χερσαίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών όμως ακολουθήθηκε μια διαφορετική προσέγγιση η οποία έχει σημαντικές διαφορές από τις αντίστοιχες προσεγγίσεις ιδιωτικοποιήσεων και απελευθέρωσης των σχετικών αγορών. Στην προκειμένη περίπτωση, αφενός δεν προβλέπεται ιδιωτικοποίηση υφιστάμενων κρατικών φορέων και αφετέρου επιτρέπεται η συμμετοχή του δημοσίου με ειδικούς όρους.

Συγκεκριμένα, η Οδηγία 2007/1370/ΕΕ προβλέπει, ειδικά για τις χερσαίες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών, οι οποίες είναι αναγκαίες από άποψη γενικού οικονομικού συμφέροντος, ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης, οπότε δίνεται ευχέρεια στις εθνικές Κυβερνήσεις να μπορούν να χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα χρήσης σε φορείς δημόσιων υπηρεσιών. Επίσης προβλέπεται η δυνατότητα στις τοπικές η εθνικές αρχές να παρέχουν οι ίδιες, αποκλειστικά ή μη, δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών στην περιοχή δικαιοδοσίας τους ή να τις αναθέτουν χωρίς διαγωνισμό σε τοπικό φορέα που ελέγχουν. Τούτο σημαίνει ότι η επιχειρούμενη απελευθέρωση της αγοράς και εισαγωγή νεοεισερχόμενων εταιρειών εξαιρεί τις περιοχές που εξυπηρετούνται από δημόσιες εταιρείες παροχής επιβατικών μεταφορών, όπως η εταιρεία αστικών συγκοινωνιών της Αθήνας (ΟΑΣΑ). Αντιθέτως, αφορά τις αστικές συγκοινωνίες πολλών άλλων πόλεων, συμπεριλαμβανομένης της Θεσσαλονίκης, καθότι ο ΟΑΣΘ ανήκει σε ιδιώτες αυτοκινητιστές και εκτελεί το έργο των αστικών συγκοινωνιών με συμβάσεις παραχώρησης που υπογράφει με το δημόσιο. Επίσης αφορά τις υπεραστικές επιβατικές μεταφορές, όπου δεν υπάρχει κρατικός πάροχος, αλλά το έργο εκτελούν τα ανά την επικράτεια ιδιωτικά ΚΤΕΛ.

Όσον αφορά στις υπεραστικές επιβατικές μεταφορές, προβλέπεται η ΡΑΕΜ να καθορίσει τρεις κατηγορίες γραμμών, με βάση γεωγραφικά και οικονομικά κριτήρια, κατά το πρότυπο που ακολουθήθηκε και στις θαλάσσιες επιβατικές μεταφορές. Η πρώτη κατηγορία είναι οι άγονες και επιδοτούμενες από το κράτος γραμμές, με αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης στο πλαίσιο της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, η δεύτερη κατηγορία είναι οι γραμμές χωρίς κρατική επιδότηση και με αποκλειστικό δικαίωμα χρήσης, οι οποίες θα έχουν κυρίως τοπικό χαρακτήρα, και η τρίτη κατηγορία θα είναι οι πλήρως απελευθερωμένες γραμμές χωρίς δικαίωμα αποκλειστικής εκμετάλλευσης, οι οποίες είναι οι υπεραστικές, στις

οποίες η τιμολογιακή πολιτική θα ορίζεται από τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς. Στις δύο πρώτες κατηγορίες η ανάθεση θα γίνεται με ανοικτό διαγωνισμό εκτός αν η μέση ετήσια αξία της σύμβασης είναι μικρή.

Η Αρχή συστάθηκε με το Ν.4199/13, απέκτησε την πρώτη της διοίκηση τον Ιούλιο του 2014, αλλά παρέμενε ανενεργή για τουλάχιστον δύο χρόνια μετά. Σε αυτό έχουν συμβάλει τα εδραιωμένα συμφέροντα στο χώρο που δεν επιθυμούν την ταχεία μετάβαση σε συνθήκες ανταγωνισμού, όπως τα ΚΤΕΛ, τα οποία έχουν διαμορφώσει πολλαπλές σχέσεις διαπλοκής με την πολιτική. Οι συγκεκριμένες εταιρείες δραστηριοποιούνται επί πολλά χρόνια σε μια προστατευμένη αγορά σε συνθήκες ιδιωτικού μονοπωλίου και δεν επιθυμούν να χάσουν το προνομιακό τους καθεστώς. Αντίστοιχα εδραιωμένα συμφέροντα υπάρχουν και στον ΟΑΣΘ, ο οποίος εισπράττει τεράστια ποσά επιδοτήσεων ετησίως για να παρέχει το αστικό συγκοινωνιακό έργο της Θεσσαλονίκης⁷⁸¹. Βέβαια, η απελευθέρωση της αγοράς και η είσοδος νέων παικτών, δεν σημαίνει και ότι θα βελτιωθούν απαραίτητα οι επιβατικές μεταφορές, ούτε ότι θα μειωθεί το κόστος για τον επιβάτη ή το κράτος. Για παράδειγμα, θα υποχρεωθεί το κράτος να επιδοτεί τις άγονες γραμμές, πράγμα που σήμερα δεν κάνει. Η ΡΑΕΜ καλείται να παίξει ένα σημαντικό ρόλο τόσο στη διαδικασία μετάβασης, όσο και μετά που θα λειτουργεί ο ανταγωνισμός, για μια αγορά που λειτουργούσε για χρόνια υπό καθεστώς ιδιωτικού μονοπωλίου.

⁷⁸¹ Ο οργανισμός, ο οποίος λειτουργεί με ένα ιδιότυπο καθεστώς από το 1957, βάσει της σύμβασης παραχώρησης που έχει συνάψει με το δημόσιο, έχει επιτύχει την διαρκή δικαίωση των οικονομικών του αξιώσεων στα διαιτητικά δικαστήρια, παρόλο που έχει επιδοτηθεί παχυλά σε σχέση με την ΟΣΥ ΑΕ, διατηρεί σταθερό επιχειρηματικό κέρδος, της τάξεως των 16 εκατομμυρίων ευρώ το χρόνο και κρατά μυστική την ταυτότητα των μετόχων του. Για παράδειγμα, το άθροισμα των επιδοτήσεων που έλαβε ο ΟΑΣΘ, μαζί με τις αποφάσεις των δικαστηρίων, ανέρχεται σε 910 εκατομμύρια ευρώ, για το διάστημα 2007-2013, ενώ η ΟΣΥ ΑΕ, με τριπλάσιο συγκοινωνιακό έργο στην Αθήνα, έλαβε για την ίδια περίοδο 980 εκατομμύρια. Η σύμβαση παραχώρησης προβλέπει επιδότηση τόση όση η διαφορά των εισπράξεων από κόμιστρα από τα έξοδα, αλλά και ένα σταθερό επιχειρηματικό κέρδος, το οποίο θεωρείται έξοδο. Ταυτόχρονα έχει διπλασιάσει την τιμή του εισιτηρίου μέσα σε τέσσερα χρόνια, μεταξύ 2010 και 2014, ενώ διατηρεί το μονοπώλιο των αστικών συγκοινωνιών της Θεσσαλονίκης τουλάχιστον μέχρι το 2020, καθότι προβλέπεται ότι η σύμβαση θα λήξει 2 χρόνια μετά την ολοκλήρωση του Μετρό Θεσσαλονίκης, συμπεριλαμβανομένων των επεκτάσεων. Με τη λήξη της σύμβασης παραχώρησης, προβλέπεται η μεταβίβαση αμαξοστασίων και στόλου στο δημόσιο με ταυτόχρονη αποζημίωση των μετόχων για το αναπόσβεστο της αξίας των παγίων στοιχείων. Αυτό σημαίνει ότι οι μέτοχοι του ΟΑΣΘ, εκτός των κερδών που κάθε χρόνο σταθερά απολαμβάνουν, όταν επέλθει η απελευθέρωση της αγοράς, θα αποζημιωθούν κιόλας (βλ. Κόλιας Φ. (2016), “Βροχή επιδοτήσεων στα λεωφορεία Θεσσαλονίκης που... δεν φτάνουν”, *Euro2day.gr*, 18 Αυγούστου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.euro2day.gr/news/economy/article/1443096/vrohh-epidothseon-staleoforeia-thessalonikhs-roy.html>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016).

5.7.3.2.5. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), η οποία συγκροτήθηκε αρχικά με το Νόμο 2773/1999⁷⁸², αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή στην οποία έχει ανατεθεί η εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς ενέργειας, όπως αυτή αναπτύσσεται υπό καθεστώς ανταγωνισμού. Η θεσμοθέτηση της Αρχής, καθώς και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, αποτέλεσαν υποχρέωση της Ελλάδας έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία κατέστησε τη ΡΑΕ τον εγγυητή της εύρυθμης λειτουργίας των απελευθερωμένων ενεργειακών αγορών. Βασικοί στρατηγικοί στόχοι της ΡΑΕ σύμφωνα με το νόμο είναι η ασφάλεια και αξιοπιστία ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, η προστασία του περιβάλλοντος και η συμβολή στην ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας δια της μείωσης του κόστους της ενέργειας για το σύνολο των χρηστών, καταναλωτών και νέων επιχειρήσεων, δίχως να επεμβαίνει σε θέματα της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Οι στόχοι αυτοί συνδυάζονται και με την εξελισσόμενη απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία, στα πλαίσια του παρόντος, αποτελεί ειδικό κεφάλαιο στον τομέα της ρυθμιστικής πολιτικής⁷⁸³.

Ο ρόλος της ΡΑΕ στην ελληνική αγορά ενέργειας και οι σχετικές της αρμοδιότητες επεκτάθηκαν σταθερά και συστηματικά, φτάνοντας να αφορούν σχεδόν το σύνολο των αγορών ενέργειας, από τον ηλεκτρισμό μέχρι το φυσικό αέριο και από τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας μέχρι τα πετρελαιοειδή. Αρχικά, ανατέθηκαν στη ΡΑΕ αρμοδιότητες, κυρίως γνωμοδοτικές, παρακολούθησης και ελέγχου της αγοράς ενέργειας σε όλους τους τομείς, ήτοι στην παραγωγή

⁷⁸² Η νομοθεσία που διέπει τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας σήμερα καθώς και την απελευθερωμένη αγορά ενέργειας εν γένει, η οποία είναι σε μεγάλο βαθμό ενσωμάτωση Ευρωπαϊκών Οδηγιών, εκτείνεται κυρίως στους Ν.2773/99, Ν.2941/01, Ν.3054/02, Ν.3175/03, Ν.3335/05, Ν.3423/05, Ν.3426/05, Ν.3428/05, Ν.3468/06, Ν.3734/09, Ν.3784/09, Ν.3851/10, Ν.4001/11 και Ν.4414/16 και στο ΠΔ. 139/01. Οι σχετικές με την αγορά ενέργειας ευρωπαϊκές οδηγίες, που σε μεγάλο βαθμό έχουν ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία, και Κανονισμοί είναι οι 1996/92/ΕΚ, 1998/30/ΕΚ, 2001/77/ΕΚ, 2003/30/ΕΚ, 2003/54/ΕΚ, 2003/55/ΕΚ, 2003/92/ΕΚ, 2003/1228/ΕΚ, 2004/8/ΕΚ, 2005/89/ΕΚ, 2008/92/ΕΚ, 2009/72/ΕΚ, 2009/73/ΕΚ, 2009/119/ΕΚ, 2009/713/ΕΚ, 2009/714/ΕΚ, 2009/715/ΕΚ, 2010/994/ΕΚ, 2011/1227/ΕΕ, 2013/984/ΕΕ.

⁷⁸³ Βλ. παρακάτω σελ. 337.

ηλεκτρικής ενέργειας από συμβατικά καύσιμα, από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ΑΠΕ) και φυσικό αέριο. Ακολούθως, εφαρμόστηκαν σημαντικές αλλαγές σχετικά με τη χορήγηση αδειών παραγωγής, με το ΥΠΕΚΑ να αποσύρεται σε απλό έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεών της, ο οποίος στη συνέχεια καταργήθηκε και αυτός. Ο ρόλος της ΡΑΕ ως εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας αναβαθμίστηκε, από το 2011 και μετά⁷⁸⁴, με την επαύξηση και ενίσχυση των αποφασιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της σχετικά με τη ρύθμιση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν σε αυτήν κατ' επιταγή της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης⁷⁸⁵, η οποία και ανάγει τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενέργειας σε εγγυητές της εύρυθμης λειτουργίας των ενεργειακών αγορών. Οι αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες της ΡΑΕ, στον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο, περιλαμβάνουν την παρακολούθηση και εποπτεία της αγοράς, την προστασία των καταναλωτών, την παρακολούθηση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, την χορήγηση αδειών για την άσκηση ενεργειακών δραστηριοτήτων, την εποπτεία των Ανεξάρτητων Διαχειριστών Μεταφοράς, την έγκριση τιμολογίων που δεν υπόκειται σε καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού, την παρακολούθηση πρόσβασης στις ενεργειακές διασυνδέσεις και τη γενικότερη λήψη ρυθμιστικών μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία των ενεργειακών αγορών⁷⁸⁶.

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας έχει πολλά κοινά στοιχεία με τις υπόλοιπες Ρυθμιστικές Αρχές αυτής της κατηγορίας, παρά τις όποιες επί μέρους διαφορές παρουσιάζουν οι διάφορες αγορές που αυτές ρυθμίζουν. Αντίστοιχα, η διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας, παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με τη διαδικασία απελευθέρωσης άλλων αγορών, παρά τις όποιες διαφορές της. Ειδικότερα όμως, η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και οι θεσμοί που δημιουργήθηκαν για να την δρομολογήσουν και να την εποπτεύουν, αποτελούν

⁷⁸⁴ Με την ψήφιση του Ενεργειακού Νόμου Ν.4001/11.

⁷⁸⁵ Προκειμένου να απελευθερωθεί η εσωτερική αγορά ενέργειας της ΕΕ, εγκρίθηκαν τρεις διαδοχικές δέσμες μέτρων μεταξύ 1996 και 2009 σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά, τη διαφάνεια και την κανονιστική ρύθμιση, την προστασία των καταναλωτών, την υποστήριξη των διασυνδέσεων και την ικανότητα ανεφοδιασμού. Η Τρίτη Ευρωπαϊκή Ενεργειακή δέση (Third Energy Package), η οποία υιοθετήθηκε το 2009, αποτελείται από τις Οδηγίες 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ, οι οποίες μεταφέρθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν.4001/2011, και τους Κανονισμούς (ΕΚ)713/2009, (ΕΚ)714/2009 και (ΕΚ)715/2009, οι οποίοι τέθηκαν σε ισχύ το 2011.

⁷⁸⁶ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, www.rae.gr.

ιδιάζουσα περίπτωση που τείνει προς την ιδιωτικοποίηση του ρυθμιστή, η οποία χρήζει ιδιαίτερης προσοχής και αναλύεται διεξοδικότερα παρακάτω⁷⁸⁷. Η ΡΑΕ είναι ο ρυθμιστής της αγοράς ενέργειας, η οποία είναι η πλέον ελπιδοφόρα για ανάπτυξη κατά την προσεχή δεκαετία. Ιδιαίτερα ο χώρος των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας αποτελεί το παρθένο εκείνο οικονομικό πεδίο που αναμένεται να αποτελέσει πεδίο διείσδυσης του κεφαλαίου και περιοχή οικονομικών δραστηριοτήτων με πολύ μεγάλη απόδοση. Μετά την αγορά τηλεπικοινωνιών και τις τεράστιες υπεραξίες που αποκόμισε, το κεφάλαιο στρέφεται πλέον στην απελευθερωμένη αγορά ενέργειας, η οποία θα μπορέσει να αποφέρει μεγάλα κέρδη σε σύντομο διάστημα χωρίς μεγάλες απαιτήσεις για επενδύσεις. Ενώ η αγορά των τηλεπικοινωνιών θεωρείται πλέον πεπερασμένη, η αγορά ενέργειας εμφανίζεται ως η νέα ευκαιρία για ανάπτυξη του κεφαλαίου. Η ΡΑΕ καλείται να παίξει αποφασιστικό ρόλο στην απρόσκοπτη διαδικασία της απελευθέρωσης της συγκεκριμένης αγοράς, η οποία πρέπει να γίνει σε σύντομο χρονικό διάστημα και με τους όρους που επιβάλλονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι, όπως και σε άλλες Ρυθμιστικές Αρχές αυτής της κατηγορίας, είναι πολύ στενή η συνεργασία μεταξύ του εθνικού και υπερεθνικού τεχνοκρατικού στοιχείου, αφήνοντας στο κράτος ελάχιστα περιθώρια ελιγμών. Οι κανόνες διαμορφώνονται σε ένα υπερεθνικό γραφειοκρατικό επίπεδο και υλοποιούνται από έναν αποπολιτικοποιημένο εθνικό οργανισμό, αφήνοντας στο κράτος μόνο τις λεπτομέρειες. Επιπλέον, τα κέρδη που αποκομίζει το κεφάλαιο στο χώρο της ενέργειας, προέρχονται σε μεγάλο βαθμό από την εκποίηση του εθνικού πλούτου και τις διάφορες κρατικές ενισχύσεις.

Ο συγκεκριμένος τρόπος που επιλέχθηκε για να επιτευχθεί η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας προσομοιάζει με την αντίστοιχη διαδικασία που έγινε στις σταθερές τηλεπικοινωνίες. Συρρικνώθηκε ο κρατικός φορέας παραγωγής και διογκώθηκαν τεχνητά οι νέες εταιρείες του χώρου, αφαιρώντας από τον πρώτο κέρδη και κεφάλαιο και προικοδοτώντας τις δεύτερες με τεράστιες υπεραξίες. Έγινε υποχρεωτικός διαχωρισμός του κλάδου της παραγωγής από τον κλάδο της διανομής και τον κλάδο της εμπορικής εκμετάλλευσης και εξαναγκάστηκε η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) να πουλάει σε πολύ χαμηλές τιμές

⁷⁸⁷ Βλ. παρακάτω σελ. 334.

χονδρικής στους ανταγωνιστές της, έτσι που αυτοί στη συνέχεια να πουλάνε σε χαμηλότερες τιμές λιανικής⁷⁸⁸. Ταυτόχρονα, η κοστολόγηση και τιμολόγηση του ηλεκτρικού ρεύματος κατακερματίστηκε σε τέτοιο βαθμό, δια της θέσπισης διάφορων ρυθμιζόμενων χρεώσεων, που να είναι αδύνατο για τον καταναλωτή να το κατανοήσει και το ελέγξει⁷⁸⁹. Η διαχείριση του δικτύου, το οποίο αποτελεί περιουσία της ΔΕΗ, άρα δημόσια περιουσία, ανατέθηκε σε μία άλλη Αρχή, το ΔΕΣΜΗΕ, έτσι ώστε να είναι εφικτή η χρήση του από όλους τους παραγωγούς ηλεκτρικού ρεύματος αλλά και η ενδεχόμενη ιδιωτικοποίησή της στο μέλλον. Επιπλέον, το ίδιο το κράτος πριμοδότησε τις επιχειρήσεις που ενδιαφέρονταν να ασχοληθούν με τον κλάδο της παραγωγής με δάνεια, επιχορηγήσεις και διευκολύνσεις⁷⁹⁰, έτσι που το πραγματικό κεφάλαιο που επένδυσαν στον χώρο της ενέργειας να είναι κατά πολύ λιγότερο από τα συνολικά ποσά. Επόμενη φάση είναι η υποχρεωτική πώληση μονάδων παραγωγής της ΔΕΗ σε πολύ χαμηλές τιμές, κατ' επιταγή του Μνημονίου. Όλα αυτά με το πρόσχημα της εξυπηρέτησης του κοινωνικού συνόλου, αφού θεωρείται δεδομένο ότι ο ελεύθερος ανταγωνισμός θα επιφέρει μείωση τιμών⁷⁹¹.

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, δεν έχει αποφύγει τις παθογένειες του θεσμού. Εκτός του συγκεκριμένου ρόλου που έχει στην απελευθέρωση της αγοράς

⁷⁸⁸ Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και η υποχρέωση της ΔΕΗ να αγοράζει ενέργεια, παραγόμενη από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, από τους ανταγωνιστές της σε πολύ υψηλές τιμές, ενίοτε υψηλότερες και από τις λιανικές τιμές πώλησης.

⁷⁸⁹ Διαχωρίστηκε η χρέωση για την προμήθεια ηλεκτρικού ρεύματος από τις ρυθμιζόμενες χρεώσεις, οι οποίες αφορούν το σύστημα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, το σύστημα διανομής, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, το Ειδικό Τέλος Μείωσης Εκπομπών Αερίων Ρύπων και λοιπές χρεώσεις. Ταυτόχρονα, οι λογαριασμοί του ηλεκτρικού περιέχουν και διάφορα άλλα συνεισπραττόμενα ποσά όπως ειδικό φόρο κατανάλωσης, ειδικό τέλος, δημοτικά τέλη, δημοτικούς φόρους, τέλος ακίνητης περιουσίας και τέλος ΕΡΤ. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών αδυνατεί να κατανοήσει την ανάλυση των λογαριασμών, καθώς και τη σκοπιμότητα και τους λήπτες των ρυθμιζόμενων χρεώσεων.

⁷⁹⁰ Ένα παράδειγμα είναι ο Ν.2399/04, που προβλέπει τη χορήγηση επιδοτήσεων για επενδυτικά σχέδια στην Ελλάδα, έως του ύψους του 60% στον τομέα της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και κυρίως αιολική, ηλιακή ενέργεια, γεωθερμία, υδροηλεκτρική ενέργεια, βιομάζα, καθώς και για σχέδια παράλληλης παραγωγής ηλεκτρισμού και θερμότητας.

⁷⁹¹ Και εδώ ισχύει το ίδιο με τις υπόλοιπες ιδιωτικοποιούμενες αγορές, όπως οι τηλεπικοινωνίες. Αν η μόνη μέριμνα είναι οι μικρότερες τιμές καταναλωτή, θα μπορούσε πολύ πιο εύκολα η κρατικά ελεγχόμενη ΔΕΗ να υποχρεωθεί να πουλάει ηλεκτρική ενέργεια σε χαμηλότερες τιμές, έτσι ώστε αυτό να επιτευχθεί. Επίσης η ΔΕΗ θα μπορούσε να ασκεί κοινωνική πολιτική ανάλογα με τις κρατικές προτεραιότητες. Όμως στην προκειμένη περίπτωση πραγματικός στόχος είναι η διόγκωση του κεφαλαίου και των κερδών των επιχειρήσεων, εις βάρος του καταναλωτή, πράγμα που θα οδηγήσει τελικά στην πώληση και αυτής ακόμα της ΔΕΗ, όπως έγινε και με την περίπτωση του ΟΤΕ, ο οποίος όταν ολοκληρώθηκε η διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς, πουλήθηκε.

ενέργειας, η οποία ενίοτε υλοποιείται και επιθετικά⁷⁹², έχει κατηγορηθεί, μεταξύ άλλων, για καθυστερήσεις⁷⁹³, για αδιαφάνεια⁷⁹⁴, για ανοχή και παραλείψεις σχετικά με την αντιμετώπιση φαινομένων απάτης⁷⁹⁵, για σκανδαλώδη εύνοια προς συγκεκριμένες μεγάλες επιχειρήσεις⁷⁹⁶, για υπέρμετρη τεχνοκρατική αντίληψη⁷⁹⁷ ή

⁷⁹² Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιχειρεί το άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας επιθετικά, με τον τεμαχισμό της ΔΕΗ και την υποχρεωτική πώληση λιγνιτικών και υδροηλεκτρικών μονάδων της σε ανταγωνιστές της. Η Κυβέρνηση το μόνο που μπορεί να κάνει είναι να αναζητήσει λύσεις ισοδύναμου αποτελέσματος, οι οποίες στη συνέχεια θα πρέπει να εγκριθούν από τις υπηρεσίες της ΕΕ, για να αποφευχθεί ο τεμαχισμός της κρατικής επιχείρησης και η απώλεια της περιουσίας της.

⁷⁹³ Είναι χαρακτηριστική η κατάσταση που διαμορφώθηκε κατά τη διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς ΑΠΕ. Ενώ διαμορφώθηκε το πλαίσιο για την παραγωγή ΑΠΕ από ιδιώτες και άρχισαν να καταθέτουν αιτήσεις για άδεια παραγωγής χιλιάδες αγρότες, η ΡΑΕ καθυστέρησε σημαντικά να καθορίσει τον διαθέσιμο ηλεκτρικό χώρο ανά περιφέρεια αλλά και να δώσει σαφείς κατευθύνσεις σχετικά με την προτεραιότητα των αιτημάτων, με αποτέλεσμα κανείς να μην γνωρίζει εκ των προτέρων αν θα έχει τύχη η αίτησή του, η οποία απαιτούσε ένα σημαντικό κόστος για τον ενδιαφερόμενο (βλ. “Σκάνδαλο με τα αγροτικά φωτοβολταϊκά. Όνειρο ήταν και πάει...”, *KoutiPandoras.gr*, 20 Ιανουαρίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.koutipandoras.gr/article/skandallo-me-ta-agrotika-fotonvoltaika-oneiro-itan-kai-paei...>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016).

⁷⁹⁴ Η ΡΑΕ έχει υποστεί κριτική για την περιορισμένη ή και επιλεκτική δημοσιότητα που δίνει σε συγκεκριμένες υποθέσεις έναντι άλλων. Τέτοιες υποθέσεις είναι οι διάφορες αιτήσεις που υποβάλλονται για νέες μονάδες παραγωγής ενέργειας από ιδιώτες ή και για αιτήσεις της ΔΕΗ για μονάδες λιθάνθρακα, οι οποίες έχουν προκαλέσει τη γενική κατακραυγή.

⁷⁹⁵ Η πιο γνωστή τέτοια περίπτωση είναι αυτή της υπόθεσης των εταιρειών Energa και Hellas Power. Οι εταιρείες αυτές δραστηριοποιήθηκαν στην λιανική πώληση ηλεκτρικής ενέργειας, χωρίς σημαντικές επενδύσεις και εγγυήσεις, και ενώ εισέπρατταν τους λογαριασμούς από τους καταναλωτές δεν απέδιδαν τα χρήματα στη ΔΕΗ και το κράτος επί μακρό χρονικό διάστημα. Τα χρήματα αυτά, που υπολογίζονται σε περίπου 240 εκατομμύρια, φυγαδεύτηκαν στο εξωτερικό. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια μεγάλων ποσών για τη ΔΕΗ αλλά και για το κράτος, αφού στους λογαριασμούς συνεισπρατόταν και διάφοροι φόροι και τέλη. Η ΡΑΕ δεν επενέβη παρά ένα χρόνο μετά, ανακαλώντας τις άδειες των εταιρειών αυτών, ενώ είχε αγνοήσει τις έγκαιρες καταγγελίες της ΔΕΗ (βλ. “Πως ξεκίνησε η μεγάλη κομπίνα με την ενέργεια και πως εμπλέκεται ο κ. Μπαλτάκος”, *Boro.gr*, 19 Νοεμβρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.boro.gr/80269/pws-ksekinhse-h-megali-kompina-me-thn-energeia-kai-pws-empleketai-o-k-mpaltakos>, προσπελάστηκε στις 26 Αυγούστου 2016).

⁷⁹⁶ Μία τέτοια περίπτωση είναι η αντιμετώπιση εκ μέρους της ΡΑΕ της εταιρείας “Αλουμίνιο της Ελλάδος”. Η εταιρεία αυτή υπέβαλε αίτηση για δημιουργία παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας για ίδια χρήση, στο εργοστάσιό της στη Βοιωτία. Στη συνέχεια, έλαβε επιδοτήσεις ύψους 16 εκατομμυρίων ευρώ και διευκολύνσεις από το κράτος για την κατασκευή της μονάδας, με το επίμαχο της ανάπτυξης της επιχείρησης και της δημιουργία θέσεων εργασίας. Ταυτόχρονα, απειλώντας για κλείσιμο του εργοστασίου και απόλυση υπαλλήλων, επέβαλε στην Κυβέρνηση και την ελεγχόμενη από αυτή, διοίκηση της ΔΕΗ, ειδική συμφωνία αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, με τιμές κατά πολύ χαμηλότερες από αυτές της λιανικής που ισχύουν για τα νοικοκυριά. Όταν η κατασκευή της μονάδας παραγωγής τελείωσε, η Κυβέρνηση κατόπιν γνωμοδότησης της ΡΑΕ αποχαράκτησε την άδεια της μονάδας από αυτοπαραγωγού σε συμπαραγωγού, με αποτέλεσμα πλέον η εταιρεία Αλουμίνιο της Ελλάδος να μπορεί να μην ιδιοχρησιμοποιεί την ενέργεια που παράγει αλλά να την πουλάει στη ΔΕΗ με οριζόμενες από τη ΡΑΕ τιμές, ιδιαίτερα υψηλές. Τούτο επιτρέπει με το τέχνασμα ότι η ηλεκτρική ενέργεια αποτελεί παραπροϊόν για την εταιρεία. Στη συνέχεια η εταιρεία κατάφερε η μονάδα της να ενταχθεί στην κατηγορία των μονάδων συμπαραγωγής υψηλής αποδοτικότητας (ΣΗΘΥΑ), κατηγορία που πριμοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση λόγω υποτιθέμενης οικολογικής λειτουργίας τους. Αυτό σημαίνει ότι η παραγόμενη ενέργεια απορροφάται από τη ΔΕΗ κατά προτεραιότητα και με εγγυημένη υψηλή ρυθμιζόμενη τιμή. Εικάζεται ότι, μέσω αυτής της μεθόδευσης, η εταιρεία Αλουμίνιο της Ελλάδος παράγει ηλεκτρική ενέργεια με

ακόμα και για κοινωνική αναληψία⁷⁹⁸. Πάντως, στις περισσότερες των περιπτώσεων, η ευθύνη της ΡΑΕ δεν είναι αυτοτελής, καθότι την τελική ευθύνη των αποφάσεων συνήθως έχει η Κυβέρνηση. Στις περισσότερες των περιπτώσεων, η ΡΑΕ εκδίδει γνωμοδοτήσεις οι οποίες γίνονται στη συνέχεια αποφάσεις από την εκάστοτε Κυβέρνηση⁷⁹⁹. Βέβαια, αν και απλές γνωμοδοτήσεις, διαθέτουν μεγάλη ισχύ λόγω του υποτιθέμενου κύρους που διαθέτει η Ανεξάρτητη Αρχή και του τεχνοκρατικού τους χαρακτήρα, οπότε και μπορούν κάλλιστα να χρησιμοποιηθούν ως πρόσχημα από την Κυβέρνηση. Πάντως, είναι εμφανής η μέριμνα της ΡΑΕ ιδιαίτερα για τη βιωσιμότητα και το μέλλον των επιχειρήσεων του κλάδου, παρά για το κοινωνικό σύνολο και τις τιμές που πληρώνει για την παροχή ενέργειας. Έτσι και αλλιώς, η ενέργεια δεν αντιμετωπίζεται ως δημόσιο αγαθό, αλλά ως εμπόρευμα που μπορεί να αποφέρει κέρδος.

5.7.3.3. Ρύθμιση αγορών με ιδιώτη ρυθμιστή

κόστος 60 ευρώ τη μεγαβατώρα, το πουλά στη ΔΕΗ προς 87 ευρώ και στη συνέχεια το αγοράζει από τη ΔΕΗ στην τιμή των 51 ευρώ. Το ετήσιο καθαρό κέδρος υπολογίζεται σε 50 εκατομμύρια ευρώ ενώ το συνολικό σε βάθος τριακονταετίας περί το 1,5 δις (βλ. “Το colpro grosso με το ρεύμα”, *ToVima.gr*, 11 Σεπτεμβρίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=418916>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016)

⁷⁹⁷ Για παράδειγμα, όταν η ΡΑΕ ασχολήθηκε για πρώτη φορά με το κοινωνικό πρόβλημα των αυξανόμενων απλήρωτων λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος, απλώς πρότεινε, μεταξύ άλλων, τη θεσμοθέτηση προπληρωμένων καρτών ρεύματος, την αύξηση των εγγυήσεων και τη δημιουργία “ενεργειακού Τειρεσία”, κατά τα πρότυπα του αντίστοιχου τραπεζικού, με το ιστορικό των ανεξόφλητων λογαριασμών των καταναλωτών. (βλ. “Προτάσεις της ΡΑΕ για τους απλήρωτους λογαριασμούς ρεύματος”, *TVXS.gr*, 19 Ιουλίου 2011, διαθέσιμο στο: tvxs.gr/news/ελλάδα/προτάσεις-της-ραε-για-τους-απλήρωτους-λογαριασμούς-ρεύματος, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016). Η Αρχή, αντί να συνειδητοποιήσει το τεράστιο κοινωνικό πρόβλημα που υπάρχει και το οποίο προέρχεται από την αδυναμία των καταναλωτών να πληρώσουν τους λογαριασμούς, λόγω αυξημένων τιμών και μειωμένης αγοραστικής δυνατότητας, αντιμετώπισε το θέμα καθαρά τεχνοκρατικά, ως πρόβλημα είσπραξης εσόδων από τις εταιρείες. Αντί να διαπιστώσει ότι ο πολλαπλά διαφημισμένος ελεύθερος ανταγωνισμός δεν λειτουργεί τελικά προς όφελος του κοινωνικού συνόλου και να ενεργήσει προς την κατεύθυνση της μείωσης των τιμών, προτείνει λύσεις για τη μεγαλύτερη εξουσία των εταιριών. Γίνεται έτσι σαφής ο προσανατολισμός της Αρχής, όχι προς το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου αλλά προς το συμφέρον των εταιριών του κλάδου.

⁷⁹⁸ Είναι χαρακτηριστική η ένταση που δημιουργήθηκε μεταξύ του Υπουργού κ. Λαφαζάνη με τη ΡΑΕ, με βαρείς χαρακτηρισμούς, όταν δημοσιοποιήθηκε, τρεις μήνες μετά, ότι λίγο πριν τις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015 είχαν αποφασιστεί από τη ΡΑΕ αυξήσεις στα τιμολόγια του ηλεκτρικού ρεύματος. Ο Υπουργός απαίτησε να ανακληθούν οι αυξήσεις, αλλιώς θα παρενέβαινε με νομοθετική ρύθμιση (βλ. “Λαφαζάνης σε ΡΑΕ: Πάρτε πίσω τις αυξήσεις στη ΔΕΗ”, *Antenna.gr*, 16 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.antenna.gr/news/Politics/article/394220/lafazanis-se-rae-parte-piso-tis-ayxiseis-sti-dei>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016)

⁷⁹⁹ Όπως στην περίπτωση της μεθόδευσης της Αλουμίνιον της Ελλάδος (βλ. υποσ. 796).

Η διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη την τελευταία δεκαετία, έχει πολλά ιδιαίτερα χαρακτηριστικά σχετικά με τα υπόλοιπα ανοίγματα αγορών. Τόσο το κανονιστικό πλαίσιο όσο και οι φορείς που καλούνται να το υλοποιήσουν, διαφέρουν σημαντικά, τόσο που η ιδιαίτερη κατηγοριοποίησή τους κρίνεται πρόσφορη για την καλύτερη κατανόηση του ιδιαίτερου αυτού ρυθμιστικού φαινομένου. Κύρια χαρακτηριστικά της απελευθερωμένης αγοράς, έτσι όπως αυτή δρομολογείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι η αποκαθετοποίηση της παραγωγής και διανομής, ο λειτουργικός διαχωρισμός τους, η πολυδιάσπαση της αγοράς σε φορείς με διαφορετικές δραστηριότητες και έργο, η ιδιωτικοποίηση των διαφόρων αυτών φορέων και η σταδιακή μετάβαση σε ένα ρυθμιστικό πλαίσιο με ιδιωτικοποιημένο το ρυθμιστή της αγοράς. Ταυτόχρονα η αγορά αυτή, αν και παρουσιάζει μεγάλο οικονομικό διακύβευμα και έντονο κοινωνικό ενδιαφέρον, γίνεται όλο και πιο ακατανόητη και απροσπέλαστη για το μέσο πολίτη. Η πολυπλοκότητα της οργάνωσής της και η αδιαφάνεια της κυριότητάς της επιτρέπουν όμως την απρόσκοπτη ιδιωτικοποίησή της. Επιτρέπουν επίσης και την ουσιαστική αύξηση της τιμής του ηλεκτρικού ρεύματος για τους πολίτες, χωρίς αυτοί να είναι σε θέση να παρακολουθήσουν την εξέλιξη των χρεώσεων⁸⁰⁰. Ταυτόχρονα, η πολυδαίδαλη ευρωπαϊκή ενεργειακή και περιβαλλοντική πολιτική, που δίνει ισχυρά οικονομικά κίνητρα στην παραγωγή ενέργειας από καθαρά καύσιμα και αντίστοιχα αντικίνητρα στην παραγωγή από ρυπογόνα, χωρίς διαχωρισμό μεταξύ δημοσίου και ιδιωτών παραγωγών, συσκοτίζει ακόμα περισσότερο την αγορά και την τοποθετεί σε μία σφαίρα μυστηριώδη και απρόσιτη για το μέσο πολίτη. Με αυτό τον τρόπο, αργά αλλά σταθερά επιδιώκεται η απομείωση της παρουσίας του κράτους και η απόσχιση τομέων δράσης του, προς όφελος του ιδιωτικού κεφαλαίου. Επιδιώκεται η ελεύθερη χρήση των κρατικών υποδομών προς όφελος των ιδιωτών και η διαχείριση της ηλεκτρικής ενέργειας όχι ως αγαθού δημοσίου χαρακτήρα αλλά ως κοινού εμπορεύματος.

Ο βασικός διαχωρισμός που έγινε στο σύστημα παροχής ηλεκτρικής ενέργειας είναι ότι διαχωρίστηκε τεχνητά η παραγωγή, η μεταφορά, η διανομή και

⁸⁰⁰ Για μια συστηματική ανάλυση όλων των χρεώσεων, ρυθμιζόμενων και μη, κατά το χρονικό διάστημα 2009-2014 βλ. Παπαδέδε Φ. (2015), "Για την τιμολογιακή πολιτική στην ενέργεια", διαθέσιμο στο: <http://info-war.gr/γιατί-πληρώνω-τόση-δη/>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017).

η ημερήσια λειτουργία του. Με αυτό τον τρόπο η ΔΕΗ, που εκτελούσε όλες αυτές τις λειτουργίες μέχρι πρότινος, υποχρεώθηκε να αποχωριστεί μεγάλα κομμάτια της και αυτά να μεταβιβαστούν σε νεοσύστατες εταιρείες, οι οποίες λειτουργούν ως ανεξάρτητοι φορείς. Με αυτό τον τρόπο δίνεται η δυνατότητα σε οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο να εισέλθει στην αγορά, παράγοντας ηλεκτρική ενέργεια από ιδιωτική μονάδα ηλεκτροπαραγωγής που μπορεί να χρησιμοποιεί μια σειρά διαθέσιμες πρώτες ύλες, από τον ήλιο και τη βιομάζα μέχρι το φυσικό αέριο και το λιγνίτη. Η ηλεκτρική αυτή ενέργεια εισάγεται στο απελευθερωμένο σύστημα μεταφοράς και το απελευθερωμένο δίκτυο διανομής και διοχετεύεται προς τους τελικούς καταναλωτές υπό την εποπτεία ανεξάρτητων φορέων. Ταυτόχρονα από την άλλη πλευρά, μπορεί να εισέλθει στην αγορά εμπορίας ηλεκτρικού ρεύματος οποιοσδήποτε ενδιαφερόμενος και να εμπορεύεται ηλεκτρική ενέργεια στον τελικό καταναλωτή, ανεξαρτήτως αν παράγει ο ίδιος ή όχι. Έτσι δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για άνετη διείσδυση του κεφαλαίου σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας είναι πιο πρόσφορο και κερδοφόρο, είτε ως παραγωγική επένδυση είτε ως παροχή υπηρεσιών είτε και τα δύο μαζί. Η διείσδυση αυτή δε πριμοδοτείται από το κράτος με επιδοτήσεις, αποζημιώσεις και άλλες οικονομικές διευκολύνσεις⁸⁰¹. Το δίκτυο μεταφοράς και διανομής, αν και παραμένει ιδιοκτησία της ΔΕΗ δεν ελέγχεται πια από αυτήν αλλά από ανεξάρτητους φορείς, οι οποίοι μάλιστα υποχρεώνουν τη ΔΕΗ να πληρώνει τέλη χρήσης του⁸⁰².

Με αυτό τον τεχνητό κατακερματισμό του συστήματος, προέκυψε ο Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ), ο οποίος ελέγχει τη μεταφορά, ο Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής (ΔΕΔΔΗΕ), ο οποίος ελέγχει τη διανομή και ο Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑΓΗΕ), ο οποίος ελέγχει την τρέχουσα λειτουργία του συστήματος. Και οι τρεις, αν και δεν είναι Ανεξάρτητες Αρχές με τη στενή έννοια του όρου, είναι φορείς με ανεξάρτητο χαρακτήρα, των οποίων η αρμοδιότητα είναι η απρόσκοπτη λειτουργία

⁸⁰¹ Παπαδέδε Φ. (2010), “Ηλεκτρική Ενέργεια: Εμπόρευμα ή κοινωνικό αγαθό;”, διαθέσιμο στο: <https://alithinapsemata.wordpress.com/2010/09/04/ηλεκτρικη-ενεργεια-εμπορευμα-η-κοινω/>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017.

⁸⁰² Είναι χαρακτηριστικό ότι η ΔΕΗ πλήρωσε τέλη χρήσης για το δίκτυο, που κατά τα άλλα παρέμενε στην ιδιοκτησία της, προς τον ΔΕΣΜΗΕ, για τη χρονική περίοδο από το 2001, που αυτός δημιουργήθηκε, μέχρι το 2011 που καταργήθηκε, περνώντας την περιουσία και τις αρμοδιότητές του σε ΑΔΜΗΕ και ΛΑΓΗΕ, ποσό 1,17 δις ευρώ (Παπαδέδε Φ. (2010), ό.π.).

του συστήματος χωρίς περιορισμούς εισόδου σε νεοεισερχόμενους. Ο καθένας από αυτούς διαθέτει ιδιάζουσα θέση και διακριτό ρόλο εντός του συστήματος, αλλά διαθέτει και έντονα ρυθμιστικά χαρακτηριστικά, έτσι που να κρίνεται πρόσφορη η κατάταξή τους στους θεσμούς ρύθμισης της αγοράς. Όμως, η τάση που παρατηρείται για ιδιωτικοποίηση των φορέων αυτών σημαίνει ότι η αγορά τείνει στην πλήρη αποχώρηση του κράτους από αυτήν και την ανάθεση της ρύθμισής της σε ιδιώτες. Έτσι, οι φορείς αυτοί μπορούν να καταταχθούν σε ιδιαίτερη υποκατηγορία, αυτών των θεσμών που τείνουν σε ιδιωτικοποιημένο ρυθμιστή. Το είδος αυτό της ρύθμισης μάλιστα φαίνεται να σχετίζεται αιτιωδώς και με το άλλο ιδιαίτερο χαρακτηριστικό αυτής της υποκατηγορίας, που είναι η ακατανόητη για τους πολίτες φύση της.

5.7.3.3.1. Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας

Ο Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ) συστάθηκε, με το Ν. 4001/2011, και σε συμμόρφωση με την Οδηγία 2009/72/ΕΚ με σκοπό να αναλάβει τα καθήκοντα του Διαχειριστή του Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΕΣΜΗΕ). Στο πλαίσιο αυτό σκοπός του ΑΔΜΗΕ είναι η λειτουργία, συντήρηση και ανάπτυξη του ΕΣΜΗΕ ώστε να διασφαλίζεται ο εφοδιασμός της χώρας με ηλεκτρική ενέργεια με τρόπο ασφαλή, αποδοτικό και αξιόπιστο⁸⁰³. Επί της ουσίας, είναι αρμόδιος για ανάπτυξη, λειτουργία και συντήρηση του δικτύου υπερευψηλής και υψηλής τάσης και των κέντρων κατανομής φορτίων και παραλαμβάνει την ενέργεια από τα εργοστάσια παραγωγής, δημόσια ή ιδιωτικά, και την διοχετεύει μέσω υποσταθμών στο δίκτυο διανομής. Ο ΑΔΜΗΕ δεν είναι κρατική υπηρεσία ούτε τυπική Ανεξάρτητη Αρχή, αλλά ανώνυμη εταιρεία η οποία ήταν αρχικά 100% θυγατρική της ΔΕΗ και στη συνέχεια ιδιωτικοποιήθηκε εν μέρει⁸⁰⁴. Οι σχετικές αποφάσεις προβλέπουν το 51% των μετοχών να μεταφερθεί σε

⁸⁰³ Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνταν πριν από το Διαχειριστή Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ (ΔΕΣΜΗΕ). Οι συνολικές αρμοδιότητες που ασκούσε ο ΔΕΣΜΗΕ, με το Ν.4001/11 κατανεμήθηκαν σε ΑΔΜΗΕ και ΛΑΓΗΕ.

⁸⁰⁴ Είναι χαρακτηριστικό ότι απαιτήθηκε από τους δανειστές η ιδιωτικοποίησή του ΑΔΜΗΕ παρά το γεγονός ότι δεν δημιουργείται κανένας ανταγωνισμός με το κράτος ή άλλον ιδιώτη, ούτε προκύπτει

εταιρεία συμμετοχών που θα έχει μετόχους τους μετόχους της ΔΕΗ, το 25% να πωληθεί σε εταιρεία που θα ανήκει αποκλειστικά στο κράτος και το υπόλοιπο 24% των μετοχών να πωληθεί σε στρατηγικό επενδυτή μέσω ανοικτού διαγωνισμού. Ο ΑΔΜΗΕ, ακόμα και ως 100% θυγατρική της ΔΕΗ, προβλεπόταν να είναι πλήρως ανεξάρτητος λειτουργικά και διοικητικά, έχοντας ουσιαστικές εξουσίες λήψης αποφάσεων, τηρώντας όλες τις προς αυτό απαιτήσεις ανεξαρτησίας που ενσωματώνονται στο Νόμο 4001/2011.

Οι αρμοδιότητες του ΑΔΜΗΕ, ως διαχειριστή του ΕΣΜΗΕ, είναι η διασφάλιση της μακροχρόνιας ικανότητας του συστήματος να ανταποκρίνεται στις ανάγκες για μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας, η εξασφάλιση της απρόσκοπτης πρόσβασης στο σύστημα των παραγωγών και των εμπόρων ηλεκτρικής ενέργειας καθώς και η δυνατότητα σύνδεσης του ΕΣΜΗΕ με το Ελληνικό Δίκτυο Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΕΔΔΗΕ) και με άλλα διασυνδεδεμένα δίκτυα. Επίσης, έχει την αρμοδιότητα της διαχείρισης των ροών της ηλεκτρικής ενέργειας στο σύστημα, της χορήγησης πρόσβασης σε τρίτους και της μέριμνας για τη διαρκή και ασφαλή λειτουργία του. Σημαντική αρμοδιότητά του είναι επίσης ότι εισπράττει τα τέλη πρόσβασης στο σύστημα, ανάλογα με την χρήση του από τους εμπλεκόμενους, και τα διοχετεύει στους αντίστοιχους δικαιούχους καθώς επίσης εκκαθαρίζει τις αποκλίσεις παραγωγής – ζήτησης σε συνεργασία με ΛΑΓΗΕ και ΔΕΔΔΗΕ. Ο ΑΔΜΗΕ καταρτίζει σε ετήσια βάση δεκαετές πρόγραμμα ανάπτυξης του ΕΣΜΗΕ και παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες σε θέματα αρμοδιότητάς του⁸⁰⁵.

5.7.3.3.2. Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας

προστιθέμενη αξία ούτε νέες θέσεις εργασίας. Τούτο γιατί το δίκτυο μεταφοράς είναι εκ των πραγμάτων φυσικό μονοπώλιο, όχι μόνο για οικονομικούς λόγους αλλά και για λειτουργικούς και περιβαλλοντικούς, το οποίο μάλιστα στην περίπτωση αυτή παραμένει ιδιοκτησία της ΔΕΗ. Ταυτόχρονα, δεν παρέχεται καμία εγγύηση ότι οι υπηρεσίες που θα παρέχει η επιχείρηση ή οι τιμές χρέωσης θα είναι καλύτερες αν ιδιοκτήτης της είναι ιδιώτης υπό καθεστώς ιδιωτικού μονοπωλίου. Από την άλλη, η χρηματοδότηση των απαιτούμενων επενδύσεων είναι διασφαλισμένη και τα κέρδη της επιχείρησης εξασφαλισμένα, καθότι η αποπληρωμή των όποιων υποχρεώσεων γίνεται από όλους τους καταναλωτές μέσω των ρυθμισμένων χρεώσεων. Έτσι, τα κέρδη των επίδοξων ιδιωτών μετόχων είναι εξασφαλισμένα σε βάθος χρόνου χωρίς απαιτήσεις επενδύσεων από αυτούς και χωρίς ανταγωνισμό.

⁸⁰⁵ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ανεξάρτητου Διαχειριστή Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας, www.admie.gr.

Ο Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΔΔΗΕ) ιδρύθηκε, με την απόσχιση του κλάδου διανομής της ΔΕΗ, σύμφωνα με το Ν.4001/2011 και σε συμμόρφωση με την Οδηγία 2009/72/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σκοπό να αναλάβει τα καθήκοντα του Διαχειριστή του Ελληνικού Δικτύου Διανομής. Είναι κατά 100% θυγατρική εταιρεία της ΔΕΗ Α.Ε., ωστόσο είναι ανεξάρτητη λειτουργικά και διοικητικά, τηρώντας όλες τις απαιτήσεις ανεξαρτησίας που ενσωματώνονται στο παραπάνω νομικό πλαίσιο. Ο ΔΕΔΔΗΕ διαχειρίζεται το δίκτυο μέσης και χαμηλής τάσης και διανέμει μέσω του δικτύου αυτού στους καταναλωτές την ενέργεια που παραλαμβάνει από τον ΑΔΜΗΕ καθώς και από τους μικρούς παραγωγούς ΑΠΕ που είναι συνδεδεμένοι στο Δίκτυο. Αυτή τη στιγμή ο ΔΕΔΔΗΕ είναι εταιρεία 100% θυγατρική της ΔΕΗ, αν και έχει προταθεί πολλές φορές να ιδιωτικοποιηθεί⁸⁰⁶, το δε δίκτυο που διαχειρίζεται ανήκει στη ΔΕΗ.

Οι αρμοδιότητες του ΔΕΔΔΗΕ είναι η ανάπτυξη, λειτουργία και συντήρηση του δικτύου διανομής καθώς και η διασφάλιση της μακροπρόθεσμης ικανότητάς του να ανταποκρίνεται στις ανάγκες για μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας. Είναι επίσης η εξασφάλιση της απρόσκοπτης πρόσβασης όλων των ενδιαφερομένων στο δίκτυο διανομής καθώς και η δυνατότητα σύνδεσής του με το δίκτυο μεταφοράς, Ο ΔΕΔΔΗΕ έχει επίσης την αρμοδιότητα της διαχείρισης των ροών της ηλεκτρικής ενέργειας στο δίκτυο διανομής και της προμήθειας, εγκατάστασης και συντήρησης των μετρητικών διατάξεων με τις οποίες συλλέγει τις σχετικές μετρήσεις για την κατανάλωση της ηλεκτρικής ενέργειας από τους τελικούς καταναλωτές. Τέλος, ο ΔΕΔΔΗΕ είναι υπεύθυνος για την διαχείριση των ηλεκτρικών συστημάτων των μη διασυνδεδεμένων νησιών, στα οποία έχει την ευθύνη τόσο του δικτύου όσο και τη διαχείριση της παραγωγής και τη λειτουργία της αγοράς των συστημάτων αυτών⁸⁰⁷.

⁸⁰⁶ Η ιδιωτικοποίηση του ΔΕΔΔΗΕ, όπως και του ΑΔΜΗΕ, δεν έχει τίποτα να προσφέρει μακροπρόθεσμα στο κοινωνικό σύνολο. Αντιθέτως θα μετατρέψει το κρατικό μονοπώλιο σε ιδιωτικό μονοπώλιο, προσφέροντας μάλιστα στον ιδιώτη επιχειρηματία μια εταιρεία με μεγαλύτερες δυνατότητες κερδοφορίας, αφού η αξία του δικτύου διανομής είναι πολλαπλάσια του δικτύου μεταφοράς (Λαθούρης Δ. (2015), "Τι πρέπει να κάνουμε για τη ΔΕΗ", διαθέσιμο στο: <http://www.protagon.gr/epikairotitita/oikonomia/ti-prepei-na-kanoume-me-ti-dei-41251000000>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017).

⁸⁰⁷ Επίσημος δικτυακός τόπος του Διαχειριστή του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας, www.deddie.gr.

5.7.3.3.3. Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας

Ο Λειτουργός της αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ (ΛΑΓΗΕ) συστάθηκε, με το Ν.4001/2011, και σε συμμόρφωση με την Οδηγία 2009/72/ΕΚ, με σκοπό να αναλάβει το καθήκον της καθημερινής λειτουργίας της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και ειδικότερα να διενεργεί τον ημερήσιο ενεργειακό προγραμματισμό⁸⁰⁸. Ειδικότερα, προγραμματίζει τις απαιτούμενες ημερήσιες εγχύσεις και απορροφήσεις ηλεκτρικής ενέργειας στο ΕΣΜΗΕ, υπολογίζει την οριακή τιμή συστήματος και εκκαθαρίζει τις συναλλαγές στο πλαίσιο του ημερήσιου ενεργειακού προγραμματισμού. Βασική αρμοδιότητα του ΛΑΓΗΕ είναι να πληρώνει τους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας ανάλογα με την παραγωγή τους και την κατανάλωση. Αποτελεί ανώνυμη εταιρεία ανήκουσα κατά 100% στο δημόσιο και προβλέπεται να είναι λειτουργικά και διοικητικά ανεξάρτητη από αυτό. Ήδη από τον ιδρυτικό της Ν.4001/11 προβλέπεται η δυνατότητα μείωσης του ποσοστού του δημοσίου σε αυτήν, πράγμα που κατά καιρούς έχει συζητηθεί⁸⁰⁹.

Οι αρμοδιότητες του ΛΑΓΗΕ, πέραν του ημερήσιου προγραμματισμού, είναι να τηρεί ειδικό μητρώο όλων των συμμετεχόντων στην αγορά και να τους ενημερώνει σχετικά με τη συμμετοχή τους σε αυτή, να συμμετέχει σε κοινές επιχειρήσεις με διαχειριστές συστημάτων μεταφοράς και χρηματιστήρια ηλεκτρικής ενέργειας με στόχο τη δημιουργία περιφερειακών αγορών και να συμμετέχει σε ενώσεις και οργανώσεις με άλλους λειτουργούς ενέργειας με σκοπό τη διαμόρφωση κοινής δράσης. Επίσης, εισπράττει από τους συμμετέχοντες τέλη για τη διαχείριση και λειτουργία της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και τηρεί τους αναγκαίους λογαριασμούς. Τέλος, συνάπτει συμβάσεις πώλησης ηλεκτρικής

⁸⁰⁸ Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνταν πριν από το Διαχειριστή Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ (ΔΕΣΜΗΕ). Οι συνολικές αρμοδιότητες που ασκούσε ο ΔΕΣΜΗΕ, με το Ν.4001/11 κατανεμήθηκαν σε ΑΔΜΗΕ και ΛΑΓΗΕ.

⁸⁰⁹ Η μείωση του ποσοστού του δημοσίου στο ΛΑΓΗΕ δεν έχει τίποτα να προσφέρει στο κοινωνικό σύνολο, όπως συμβαίνει και με τις άλλες δύο ρυθμιστικές αρχές. Έτσι και αλλιώς, ο ΛΑΓΗΕ αποτελεί μονοπώλιο και λειτουργεί ήδη με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και σε ειδική αυτονομία από το κράτος.

ενέργειας που παράγονται από εγκαταστάσεις ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ και καταβάλλει τις προβλεπόμενες πληρωμές στους παραγωγούς⁸¹⁰.

5.7.3.4. Ρύθμιση μονοπωλιακών/ολιγοπωλιακών αγορών

5.7.3.4.1. Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων

Η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ) έχει ως αποστολή της τη ρύθμιση, εποπτεία και έλεγχο των παιγνίων, ώστε να διασφαλίζονται η νόμιμη και αδιάβλητη διεξαγωγή τους, η προστασία των παικτών, των ανηλίκων και του κοινωνικού συνόλου καθώς και τα προβλεπόμενα δημόσια έσοδα. Η Αρχή συστάθηκε αρχικά με το Ν.3229/04, ως Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών, η οποία θα αναλάμβανε τις αρμοδιότητες έλεγχου και εποπτείας των παιχνιδιών τις οποίες, μέχρι τότε, ασκούσαν διάφοροι φορείς. Η Αρχή, με αυτή τη μορφή δεν ενεργοποιήθηκε ούτε και λειτούργησε ποτέ. Το 2011, με το Ν.4002/11, μετονομάστηκε σε Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, αποκτώντας αρμοδιότητες και στον τομέα των τεχνικών-ψυχαγωγικών παιγνίων. Η πρώτη διοίκηση διορίστηκε το Δεκέμβριο του 2011 και στη συνέχεια, δύο μήνες μετά και με μια πρωτοφανή μεθόδευση⁸¹¹, αυτή κατέστη Ανεξάρτητη Αρχή, με το Ν.4038/12⁸¹².

Η ΕΕΕΠ έχει την αρμοδιότητα της ρύθμισης, της εποπτείας και του ελέγχου της αγοράς παροχής υπηρεσιών παιγνίων, τη μέριμνα για την προστασία των παικτών και του κοινωνικού συνόλου, ιδιαίτερα των ανηλίκων και των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού καθώς και τον έλεγχο της απόδοσης των δημοσίων εσόδων από τους δραστηριοποιούμενους σε αυτή την αγορά. Στις αρμοδιότητες της Αρχής επίσης περιλαμβάνεται η εκπόνηση και έκδοση της κανονιστικής νομοθεσίας, η

⁸¹⁰ Επίσημος δικτυακός τόπος του Λειτουργού της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας, www.lagie.gr.

⁸¹¹ Βλ. επίσης υποσ. 514.

⁸¹² Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την Αρχή σήμερα εκτείνεται στους Ν.3229/04, Ν.3556/07, Ν.3634/08, Ν.3691/08, Ν.4002/11, Ν.4021/11, Ν.4038/12, Ν.4141/13, Ν.4182/13, Ν.4209/13, Ν.4223/13, Ν.4255/14, Ν.4261/14, Ν.4346/15 και ΠΔ.31/14.

χορήγηση των προβλεπόμενων αδειών και πιστοποιήσεων καθώς και ο έλεγχος όλης της αλυσίδας διεξαγωγής παιγνίων, συμπεριλαμβανομένων των εμπλεκόμενων προσώπων, των χώρων διεξαγωγής τους, των παιγνιομηχανημάτων κ.α. Οι έλεγχοι αφορούν τη νομιμότητα διεξαγωγής του παιγνίου, την τήρηση των κανόνων για τη διαφανή, έντιμη και αδιάβλητη διεξαγωγή των παιγνίων, την οικονομική διαχείριση, την απόδοση των κερδών στους παίκτες, την είσπραξη των δικαιωμάτων του Δημοσίου και την εφαρμογή των όρων των αδειών εκμετάλλευσης τυχερών παιγνίων. Επιπλέον, η Αρχή είναι αρμόδια για την θέσπιση και εφαρμογή πλαισίων και μέτρων προστασίας των ανηλίκων και των ευάλωτων ομάδων καθώς και για την καταπολέμηση της παράνομης διεξαγωγής παιγνίων, της απάτης, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και των συναφών εγκλημάτων⁸¹³.

Τα παίγνια διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες, αυτή των τεχνικών-ψυχαγωγικών, που παίζονται για διασκέδαση χωρίς κέρδος και αυτή των τυχερών. Οι αρμοδιότητες της Αρχής που αφορούν τα τεχνικά-ψυχαγωγικά παίγνια αφορούν στην αδειοδότηση, πιστοποίηση και έλεγχο των ηλεκτρονικών παιχνιδιών. Η αγορά παροχής υπηρεσιών τυχερών παιγνίων, επί της οποίας η Αρχή ασκεί τις ρυθμιστικές αρμοδιότητές της, περιλαμβάνει τα παίγνια που διεξάγει η ΟΠΑΠ ΑΕ, η Ελληνικά Λαχεία ΑΕ, οι επιχειρήσεις καζίνων καθώς και η Ιπποδρομίες ΑΕ, ανεξάρτητα από τη μέθοδο διεξαγωγής, η οποία μπορεί να είναι επίγεια, μέσω διαδικτύου κ.α. Η Αρχή έχει επίσης την αρμοδιότητα για τα παίγνια που διεξάγονται μέσω ραδιοτηλεοπτικών μέσων. Τέλος, η ΕΕΕΠ είναι η αρμόδια Αρχή που εποπτεύει την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στις επιχειρήσεις καζίνων, στα καζίνα επί πλοίων με ελληνική σημαία, στις επιχειρήσεις που διεξάγουν τυχερά παίγνια και στα πρακτορεία του ΟΠΑΠ.

Η αγορά των τυχερών παιγνίων, την οποία καλείται να ρυθμίσει η ΕΕΕΠ, έχει πολλές ιδιαιτερότητες στα πλαίσια της ελληνικής πραγματικότητας, τέτοιες που την καθιστούν μοναδική περίπτωση. Πρόκειται για μια αγορά με μεγάλο οικονομικό

⁸¹³ Επίσημος δικτυακός τόπος της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, www.gamingcommission.gov.gr.

διακύβευμα⁸¹⁴, πράγμα που την καθιστά ιδιαίτερα ελκυστική για το κεφάλαιο, με αποτέλεσμα να εμπλέκονται επιχειρηματικά συμφέροντα με μεγάλη ισχύ⁸¹⁵. Ένα άλλο καίριο χαρακτηριστικό της αγοράς αυτής, που την καθιστά προσοδοφόρα για το κεφάλαιο αλλά και ευεπίφορη σε έκνομη δραστηριότητα, είναι ότι τα χρήματα που ποντάρονται είναι κυρίως μετρητά και απροσωποποίητα. Αυτό όμως που κάνει την αγορά τυχερών παιγνίων ιδανικό πεδίο κερδοφορίας για το κεφάλαιο είναι το γεγονός ότι αυτή λειτουργεί είτε υπό καθεστώς ιδιωτικού μονοπωλίου είτε υπό ολιγοπωλιακές δομές. Ειδικότερα, η αγορά αυτή κυριαρχείται από τον ΟΠΑΠ⁸¹⁶, ο οποίος κατέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχείρισης, οργάνωσης και λειτουργίας μιας σειράς τυχερών παιγνίων καθώς και του στοιχήματος προκαθορισμένης ή μη απόδοσης, και λειτουργεί σε καθεστώς ιδιωτικού μονοπωλίου. Περαιτέρω, στους τομείς εκείνους που ο ΟΠΑΠ δεν δραστηριοποιείται λειτουργούν ολιγοπώλια, όπως στα καζίνο που προβλέπονται αποκλειστικά δικαιώματα ανά περιοχή. Όσο για τα διαδικτυακά τυχερά παίγνια, πέρα από την γενικότερη αναρχία που υπάρχει στο διαδίκτυο, έχει δημιουργηθεί μια μεγάλη γκρίζα ζώνη με αδυναμία ελέγχου και προϋποθέσεις για ολιγοπωλιακές δομές, εφόσον η ΕΕΕΠ έχει παραχωρήσει προσωρινές άδειες για διενέργεια διαδικτυακού στοιχήματος σε 24 εταιρείες που εντάχθηκαν εθελοντικά σε ένα μεταβατικό καθεστώς⁸¹⁷ χωρίς σοβαρές δυνατότητες ελέγχου, το οποίο παραμένει σε ισχύ 5 χρόνια μετά. Ο τομέας αυτός είναι και ο πλέον υποσχόμενος κέρδη για τις

⁸¹⁴ Τα ποσά που διακινήθηκαν μέσω των τυχερών παιγνίων, μόνο για το 2015, ήταν άνω των 7,5 δισεκατομμυρίων ευρώ και τα ακαθάριστα έσοδα για τους παρόχους ήταν 1,7 δισεκατομμύρια (*Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΕΕΠ για το 2015*, σελ. 4).

⁸¹⁵ Μόνο ο ΟΠΑΠ, ο οποίος κατέχει την κύρια θέση στην αγορά αυτή, είχε, για το 2014, σύνολο ενεργητικού 1,6 δισεκατομμύρια, χωρίς καθόλου δανειακές υποχρεώσεις, κύκλο εργασιών 3,7 δισεκατομμύρια και καθαρά κέρδη 200 εκατομμύρια (βλ. ΟΠΑΠ (2015), *Ετήσια Οικονομική Έκθεση 2014*, διαθέσιμο στο: http://www.opap.gr/documents/11503/4429392/fs+GR+2014_OPAP_f.pdf, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016).

⁸¹⁶ Η μονοπωλιακή θέση του ΟΠΑΠ ενισχύθηκε περαιτέρω μετά την αγορά της Ελληνικά Λαχεία ΑΕ από το δημόσιο, η οποία κατέχει το αποκλειστικό δικαίωμα έκδοσης λαχείων.

⁸¹⁷ Το μεταβατικό καθεστώς προβλέπεται στην παρ. 12 του αρ. 50 του Ν.4002/11. Παρά το ότι έχει πολλαπλώς διατυπωθεί η πρόθεση να διαμορφωθεί ένα μόνιμο πλαίσιο αδειοδότησης των νόμιμων εταιρειών διαδικτυακού στοιχήματος, το μεταβατικό καθεστώς εξακολουθεί και ισχύει 5 χρόνια μετά χωρίς να έχει αλλάξει τίποτα. Χαρακτηριστική είναι η δήλωση του Προέδρου της ΕΕΕΠ, τον Ιούλιο του 2016, ότι “το θέμα δεν έχει απλά ωριμάσει, έχει σαπίσει” (βλ. “Αντ. Στεριώτης (ΕΕΕΠ): «Άμεσα να ξεκινήσει η διαδικασία αδειοδότησης των εταιρειών διαδικτυακού στοιχηματισμού»”, *NewMoney.gr*, 14 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.newmoney.gr/palmos-oikonomias/267348-ant-steriotis-eeep-%C2%ABamesa-na-ksekinisei-i-diadikasia-adeiodotisis-ton-etairion-diadiktiakou-stoiximatismou%C2%BB>, προσπελάστηκε στις 2 Σεπτεμβρίου 2016)

δραστηριοποιούμενες επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα να προσελκύει ισχυρά οικονομικά συμφέροντα αλλά και να μετατοπίζει τη θέση των εμπλεκόμενων οικονομικών παραγόντων στο χώρο των παιγνίων⁸¹⁸.

Η ΟΠΑΠ ήταν μέχρι το 2000 μία κρατική επιχείρηση που διαχειριζόταν το κρατικό μονοπώλιο στις προγνώσεις αγώνων ποδοσφαίρου και στα τυχερά παιχνίδια⁸¹⁹, μαζί με την έτερη κρατική επιχείρηση Κρατικά Λαχεία ΑΕ. Τότε ήταν που επιλέχθηκε η ιδιωτικοποίησή του, όπου το αποκλειστικό του δικαίωμα στην εκμετάλλευση των παιγνίων, πλην του στοιχήματος μέσω διαδικτύου, μεταβιβάστηκε στον ιδιώτη επενδυτή με σύμβαση 20 ετών η οποία μετά επεκτάθηκε για άλλα 10. Μερικά χρόνια αργότερα, ο ίδιος ιδιώτης επενδυτής αγόρασε και την Κρατικά Λαχεία ΑΕ, αποκτώντας και το αποκλειστικό δικαίωμα στην εκμετάλλευση των λαχείων. Έτσι, η συγκεκριμένη αγορά, ναι μεν ιδιωτικοποιήθηκε, ακολουθώντας την πορεία πολλών άλλων προαναφερόμενων αγορών, πλην όμως αυτή δεν επιδιώχθηκε να ανοιχτεί στον ανταγωνισμό όπως οι άλλες, αλλά κατέστη ιδιωτικό μονοπώλιο, προστατευμένο μάλιστα από το κράτος με ειδικές ρήτρες. Μέσα στα πλαίσια της προστασίας αυτού του ειδικού καθεστώτος ιδιωτικού μονοπωλίου, υπό την επίκληση της υποτιθέμενης προστασίας του κοινού, δημιουργήθηκε και η ΕΕΕΠ⁸²⁰.

⁸¹⁸ Τούτο είναι κάτι που διαπιστώνεται και από την ίδια τη διοίκηση της ΕΕΕΠ (βλ. ό.π.).

⁸¹⁹ Ο ΟΠΑΠ ιδρύθηκε το 1958 ως ΝΠΙΔ, αρχικά για την οργάνωση και λειτουργία του παιχνιδιού ΠΡΟΠΟ. Το 1999 μετατράπηκε σε ανώνυμη εταιρεία προκειμένου να ιδιωτικοποιηθεί μερικώς αρχικά και ολικώς τελικά το 2013.

⁸²⁰ Το ιδιωτικό μονοπώλιο του ΟΠΑΠ έχει πολλαπλώς επιδιωχθεί να αρθεί από επίδοξους ανταγωνιστές του χωρίς αποτέλεσμα. Τούτο διότι η ενωσιακή νομοθεσία προβλέπει δυνατότητα εξαίρεσης από την πλήρη απελευθέρωση της συγκεκριμένης αγοράς και μόνο για συγκεκριμένους λόγους που σχετίζονται με την προστασία του κοινού και όχι με τη μεγιστοποίηση των εσόδων του δημοσίου. Τα ισχύοντα στο ενωσιακό δίκαιο αναλύονται στο σκεπτικό της Απόφασης ΣτΕ 3167/14, η οποία απέρριψε αιτήσεις ενδιαφερομένων εταιρειών, ως εξής: “Κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους, η οποία θεσπίζει μονοπώλιο παροχής τυχερών παιγνίων και απαγορεύει στους παρέχοντες υπηρεσίες οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη να παρέχουν τυχερά παίγνια εντός της επικράτειας του πρώτου κράτους μέλους, συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ή της ελευθερίας εγκαταστάσεως [...] Ωστόσο, εξεταστέο παραμένει κατά πόσο ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να γίνει δεκτός ως μέτρο παρεκκλίσεως, για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας [...] ή δικαιολογείται [...] από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος [...] Πράγματι [...] οι περιορισμοί της δραστηριότητας των τυχερών παιγνίων μπορούν να δικαιολογηθούν για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως η προστασία των καταναλωτών και η αποτροπή της απάτης και της παροτρύνσεως των πολιτών σε υπερβολική δαπάνη συνδεδεμένη με τα τυχερά παίγνια [...] Συναφώς, γίνεται παγίως δεκτό ότι η κανονιστική ρύθμιση περί τυχερών παιγνίων περιλαμβάνεται μεταξύ των τομέων εκείνων στους οποίους υπάρχουν σημαντικές διαφορές ηθικής, θρησκευτικής και πολιτιστικής φύσεως μεταξύ των κρατών

Το αποκλειστικό δικαίωμα του ΟΠΑΠ, ως προς τη διενέργεια των παιγνίων, παρέχεται προς τους παίκτες υποχρεωτικά μέσω ενός μεγάλου αριθμού πρακτορείων, περί τις 5000, τα οποία λειτουργούν ισάριθμοι μικροϊδιοκτήτες, συνεργαζόμενοι με τον ΟΠΑΠ. Ταυτόχρονα, το 2011, χορηγήθηκε στην εταιρεία άδεια για την εγκατάσταση και εκμετάλλευση 35000 παιγνιομηχανημάτων για τη διεξαγωγή τυχερών παιγνίων μέσω καταστημάτων⁸²¹, τα οποία όμως δεν είναι

μελών. Λόγω ελλείψεως δε συναφούς «ενωσιακής εναρμονίσεως», σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να εκτιμήσει, στους τομείς αυτούς, σύμφωνα με τη δική του κλίμακα αξιών, τις απαιτήσεις που συνεπάγεται η προστασία των διακυβευομένων συμφερόντων [...] Συνεπώς, τα κράτη μέλη είναι, κατ' αρχήν, ελεύθερα να καθορίζουν τους σκοπούς της πολιτικής τους στον τομέα των τυχερών παιγνίων και, ενδεχομένως, να προσδιορίζουν με ακρίβεια το επίπεδο της επιδιωκόμενης προστασίας [...] Ο περιορισμός της προσφοράς τυχερών παιγνίων και η καταπολέμηση της συναφούς προς τα παίγνια αυτά εγκληματικότητας, με την ένταξη των παιγνίων αυτών στο πλαίσιο μιας ελεγχόμενης επεκτάσεως, συγκαταλέγονται μεταξύ των λόγων που είναι ικανοί να δικαιολογήσουν περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες στον τομέα των τυχερών παιγνίων [...] Απεναντίας, μόνος ο σκοπός της μεγιστοποίησης των εσόδων του Δημοσίου ή μόνη η διάθεση των εσόδων από τα παίγνια για τη χρηματοδότηση κοινωνικών δράσεων, δεν καθιστούν επιτρεπτή την επιβολή τέτοιων περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών [...] Κράτος μέλος το οποίο επιδιώκει τη διασφάλιση ενός ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου προστασίας μπορεί βεβαίως να κρίνει ότι μόνον η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε ένα μόνον Οργανισμό που υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών επιτρέπει στις εν λόγω αρχές να θέσουν υπό έλεγχο τους κινδύνους που ενέχει ο τομέας των τυχερών παιγνίων και να επιδιώκουν τον σκοπό που συνίσταται στην αποτροπή της παροτρύνσεως των καταναλωτών να υποβάλλονται σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες συνδεόμενες με τα τυχερά παίγνια και στην καταπολέμηση της εξαρτήσεως από αυτά κατά αρκούντως αποτελεσματικό τρόπο [...] Ωστόσο, η καθιέρωση ενός τόσο περιοριστικού μέτρου όσο το μονοπώλιο, το οποίο δικαιολογείται μόνον ενόψει της διασφάλισης ενός ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, πρέπει να συνοδεύεται από τη δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου ικανού να εγγυηθεί ότι ο φορέας του εν λόγω μονοπωλίου θα είναι πράγματι σε θέση να επιδιώξει, κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο, τον καθορισθέντα σκοπό, μέσω μιας προσφοράς υπολογιζόμενης ποσοτικά και διαμορφούμενης ποιοτικά σε συνάρτηση με τον εν λόγω σκοπό, καθώς και υποκείμενης σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών". Τούτο σημαίνει ότι η απόδοση στον ΟΠΑΠ αποκλειστικών δικαιωμάτων γίνεται προκειμένου να περιοριστεί η έκθεση των πολιτών σε τυχερά παίγνια, πράγμα που μπορεί να γίνει όταν ο ΟΠΑΠ ελέγχεται αποτελεσματικά από το κράτος μέσω αυστηρού κανονιστικού πλαισίου και ρυθμιστικών μηχανισμών, όπως η ΕΕΕΠ και η Τριμελής Επιτροπή που αυτή διορίζει στο Διοικητικό Συμβούλιο του ΟΠΑΠ. Ειδικότερα, στην ίδια ως άνω Απόφαση αναφέρεται ότι "η ανάθεση της εποπτείας και του ελέγχου του συνόλου των τυχερών παιγνίων στην ΕΕΕΠ, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή με εκτεταμένες κανονιστικές καθώς και ελεγκτικές αρμοδιότητες και εξουσία επιβολής κυρώσεων, σηματοδότησαν μια σημαντική εξέλιξη στη θέσπιση ενός πληρέστερου, αναλυτικού, συστηματικού και αποτελεσματικού νομικού πλαισίου της αγοράς τυχερών παιγνίων. Προς την κατεύθυνση αυτή κατατείνει, επίσης, η πρόβλεψη, ειδικά για την ΟΠΑΠ ΑΕ, του πρόσθετου μηχανισμού ελέγχου, με τη σύσταση της «Τριμελούς Επιτροπής Ελέγχου», η οποία ασκεί προληπτικό έλεγχο στις αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού, ο οποίος, αν αποβεί αρνητικός, υποχρεώνει τον Οργανισμό να απόσχει από τη λήψη της σχετικής αποφάσεως. Ο κυρίαρχος δε ρόλος της ΕΕΕΠ στη διαδικασία επιλογής των μελών της τριμελούς αυτής επιτροπής, παρέχει επαρκή εγγύηση για τη συγκρότησή της με τα κατάλληλα πρόσωπα". Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ένας από τους κύριους λόγους ίδρυσης της ΕΕΕΠ ως Ανεξάρτητης Αρχής ήταν η προστασία του ιδιωτικού μονοπωλίου που παραχωρήθηκε στον ΟΠΑΠ, από τους επίδοξους ανταγωνιστές του.

⁸²¹ Προηγήθηκε η απόφαση του ΔΕΕ που έκρινε ως μη συμβατή με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την απόλυτη απαγόρευση των παιγνιομηχανημάτων εκτός καζίνων που ίσχυε τότε στην Ελλάδα

απαραίτητα τα ίδια με τα υπάρχοντα πρακτορεία. Η πρόβλεψη ήταν ότι περί τα 16000 θα λειτουργούν από τον ΟΠΑΠ και τα υπόλοιπα θα λειτουργούν από παραχωρησιούχους οι οποίοι θα προκύψουν μέσω διεθνούς διαγωνισμού. Μετά από μία περίοδο πέντε ετών με διαβουλεύσεις και αντεγκλήσεις, η ΕΕΕΠ καθόρισε το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των μηχανημάτων αυτών, το οποίο είναι ιδιαίτερα αυστηρό⁸²². Ο ΟΠΑΠ στράφηκε εναντίον της ΕΕΕΠ και του δημοσίου ζητώντας τεράστιες αποζημιώσεις⁸²³, τόσο για το κανονιστικό πλαίσιο αυτό όσο και για το γεγονός ότι δεν του χορηγείται αποκλειστικό δικαίωμα για τον διαδικτυακό στοιχηματισμό⁸²⁴ καθώς και για το γεγονός ότι το κράτος επέλεξε να αυξήσει τη φορολογία σε κάποια τυχερά παίγνια⁸²⁵. Έτσι αναδεικνύεται η πραγματική υπάρχουσα κατάσταση στην αγορά παιγνίων, η οποία από τη μία αποτελεί προστατευόμενο διαρκώς διευρυνόμενο⁸²⁶ ιδιωτικό μονοπώλιο του ΟΠΑΠ, λόγω της υποτιθέμενης προστασίας του κοινού και του ευρύτερου δημοσίου

(Απόφαση ΔΕΕ της 26.10.2006, C-65/05, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας). Έτσι, και αυτή η απελευθέρωση ήταν αποτέλεσμα κοινοτικής υποχρέωσης.

⁸²² Οι κυριότερες ρυθμίσεις που εισάγονται, σύμφωνα με την Απόφαση ΕΕΕΠ 158/4/2015, είναι ότι ορίζεται ανώτατο όριο απωλειών ανά παίκτη τα 80 ευρώ ημερησίως, ανώτατος χρόνος συμμετοχής των παικτών στα παίγνια, 10 ώρες την εβδομάδα και 32 ώρες το μήνα, μέγιστο jackpot καταστήματος τα 20.000 ευρώ, ενώ επίσης μειώνεται το ημερήσιο ωράριο των καταστημάτων κατά 3 ώρες και διακόπτεται η παικτική συνεδρία όταν ο παίκτης χάσει 20 ευρώ. Επιπλέον, το νέο κανονιστικό πλαίσιο περιλαμβάνει ρύθμιση σύμφωνα με την οποία, προκειμένου κάποιος να μπορεί να συμμετάσχει στο παιχνίδι, θα πρέπει να εκδώσει προσωπική κάρτα παίκτη που να αναφέρει και το ΑΦΜ του.

⁸²³ Ο ΟΠΑΠ προσέφυγε στο Δικαστήριο Διεθνούς Διατησίας του Λονδίνου, όπως προβλέπεται από τη σχετική σύμβαση παραχώρησης των παιγνιομηχανημάτων, διεκδικώντας το ποσό του 1 δισεκατομμυρίου ευρώ, στο οποίο συμπεριλαμβάνεται και το ποσό των 560 εκατομμυρίων που είχε καταβάλει το 2011 προκειμένου να αποκτήσει την άδεια. Ο ΟΠΑΠ επικαλείται ότι το νέο κανονιστικό πλαίσιο που καθόρισε η ΕΕΕΠ περιέχει τέτοιους περιορισμούς που καθιστούν το έργο μη βιώσιμο οικονομικά (βλ. Μανδραβέλης Β. (2015), “Προσφυγή ΟΠΑΠ κατά ελληνικού Δημοσίου διεκδικώντας 1 δις”, *Kathimerini.gr*, 27 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/840152/article/oikonomia/epixeirhseis/prosfygh-opap-kata-toy-ellhnikoy-dhmosioy-diekdikwntas-1-dis>, προσπελάστηκε στις 2 Σεπτεμβρίου 2016)

⁸²⁴ Το επιχείρημα που επικαλείται ο ΟΠΑΠ προκειμένου να του δοθεί μονοπωλιακό δικαίωμα και στο διαδικτυακό στοιχηματισμό είναι μια αποστροφή της σύμβασης παραχώρησης του 2000, όπου προβλεπόταν η ανάθεση στον ΟΠΑΠ του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής του παιγνίου “με κάθε πρόσφορο τρόπο”. Ο ΟΠΑΠ ερμηνεύει τη διάταξη έτσι που να τον καλύπτει και για το διαδίκτυο, αν και το 2000 ήταν τόσο μικρό που δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συμπεριλαμβανόταν στις αληθινές προθέσεις των συμβαλλομένων (ό.π.).

⁸²⁵ Το γεγονός ότι το κράτος, με το Ν.4346/15, καθόρισε ειδικό τέλος στα παίγνια του ΟΠΑΠ, ύψους 5 λεπτών ανά στήλη, θεωρείται από τον ΟΠΑΠ ως διακριτική μεταχείριση σε βάρος της εταιρείας και σε όφελος των ανταγωνιστών της. Το εντυπωσιακό είναι ότι ο ΟΠΑΠ επικαλείται ανταγωνιστές, σε μια μονοπωλιακή αγορά απολύτως προστατευμένη. Μάλιστα για να μην θεωρηθεί και απολύτως έωλος ο ισχυρισμός του, αναφέρεται σε ανταγωνιστές, νόμιμους ή παράνομους (ό.π.).

⁸²⁶ Τελευταίο παράδειγμα διεύρυνσης αποτελεί ο Ν.4338/15, σύμφωνα με τον οποίο παραχωρήθηκε στον ΟΠΑΠ το αποκλειστικό δικαίωμα διοργάνωσης του παιχνιδιού του αμοιβαίου ιπποδρομιακού στοιχήματος.

συμφέροντος που επιτυγχάνεται μέσω της περιορισμένης δραστηριότητας του ΟΠΑΠ, ενώ ταυτόχρονα ο ΟΠΑΠ επιδιώκει να καθορίζει αυτός τους όρους λειτουργίας της αγοράς⁸²⁷, με την επίκληση μάλιστα των διαφυγόντων κερδών του. Πλέον, ο μόνος τομέας που φαίνεται να απειλείται η πρωτοκαθεδρία του ΟΠΑΠ είναι ο διαδικτυακός στοιχηματισμός, στον οποίο έχουν εισέλθει μεγάλα επιχειρηματικά συμφέροντα.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕΕΠ καλείται να ενεργοποιήσει πλήρως τις ελεγκτικές της δραστηριότητες, οι οποίες σήμερα υστερούν, προκειμένου να υπερασπιστεί το δημόσιο συμφέρον, τόσο σε επίπεδο προστασίας των παικτών όσο και σε επίπεδο διασφάλισης των προβλεπόμενων δημοσίων εσόδων, καθώς επίσης να αποδείξει την αμεροληψία της και την ανεξαρτησία της, τόσο σε σχέση με την Κυβέρνηση όσο και σε σχέση με τα επιχειρηματικά συμφέροντα που δραστηριοποιούνται στη συγκεκριμένη αγορά, όσο ισχυρά ή εδραιωμένα και αν είναι. Πέρα από το αν και κατά πόσο κάτι τέτοιο είναι εφικτό, αναδύεται ο διττός ρόλος του θεσμού των Ανεξαρτήτων Αρχών, μεταξύ κράτους και ιδιωτών, αλλά και ο πολυποίκιλος χαρακτήρας του, ο οποίος μπορεί ακόμα και να ρυθμίζει αγορά που δεν είναι απελευθερωμένη. Στην περίπτωση αυτή, εκείνο που έχει σημασία δεν είναι η διαφύλαξη του ανταγωνισμού αλλά των ιδιωτικοοικονομικών χαρακτηριστικών της αγοράς αυτής. Σημαντικό είναι η διασφάλιση της όλο και μεγαλύτερης αποχώρησης του κράτους από τη ρυθμιστική λειτουργία. Έτσι

⁸²⁷ Η προσπάθεια του ΟΠΑΠ για πλήρη έλεγχο των όρων λειτουργίας της αγοράς συντελείται σε μεγάλο βαθμό και μέσω των ΜΜΕ, τα οποία υιοθετούν συνήθως άκριτα τους ισχυρισμούς του. Η μεγάλη οικονομική ισχύς του ΟΠΑΠ επιφέρει και αντίστοιχη μεγάλη επιρροή του στα ΜΜΕ, η οποία συντηρείται μέσω των μεγάλων διαφημιστικών δαπανών που αυτός κάνει. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη διαρκή εμφάνιση στον τύπο αναφορών περί της μεροληψίας της ΕΕΕΠ υπέρ των καζίνων και των διαδικτυακών εταιρειών στοιχηματισμού. Είναι χαρακτηριστική η στάση μερίδας των ΜΜΕ σχετικά με το θέμα αυτό, όπου έφτασε να συσχετιστεί το κανονιστικό πλαίσιο για τη λειτουργία των παιγνιομηχανημάτων με τις μειώσεις στις συντάξεις (βλ. "Μακελειό στις συντάξεις για χάρη του Στεργιώτη που ανατίναξε την επένδυση των VLT's", *KourdistoPortokali.gr*, 10 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://kourdistoportokali.com/news-desk/kr-71/>, προσπελάστηκε στις 2 Σεπτεμβρίου 2016). Βέβαια κανένα ΜΜΕ δεν αναρωτήθηκε τι νόημα έχει η τόσο μεγάλη διαφημιστική δαπάνη από τον ΟΠΑΠ, για υπηρεσίες παιγνίων οι οποίες διατίθενται σε μονοπωλιακό περιβάλλον χωρίς ανταγωνιστές. Εξίσου χαρακτηριστικό της διαπλοκής των ΜΜΕ με τον ΟΠΑΠ είναι και το γεγονός ότι η ΕΕΕΠ είχε ελάχιστη παρουσία στα ΜΜΕ, και σχεδόν ανύπαρκτη κριτική, όσο αυτή διοικούνταν από την προηγούμενη διοίκηση που διορίστηκε από την Κυβέρνηση Καραμανλή, με τη μεθόδευση να καταστεί εκ των υστέρων αμετακίνητη (βλ. και υποσ. 515). Η αυξημένη κριτική από τα ΜΜΕ ήρθε ταυτόχρονα με την αλλαγή διοίκησης, επί Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, και την προσπάθεια τακτοποίησης της αγοράς αυτής με σχετικό περιορισμό της ασυδοσίας του ΟΠΑΠ.

βλέπουμε ότι ο θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών, και σε αυτή την περίπτωση, λειτουργεί ως προστατευτικός της αγοράς, ακόμα και όταν αυτή είναι ατελής.

Συμπεράσματα

Η παρούσα διατριβή επεδίωξε να αναλύσει σε βάθος το θεσμό των Ανεξαρτήτων Αρχών, από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, εντάσσοντάς τον στην ευρύτερη διαδικασία συγκρότησης του ελληνικού κοινωνικού και πολιτικού σχηματισμού, και δίνοντας έμφαση στην επίδραση των οικονομικών και κοινωνικών δομών στην ανάπτυξη των κρατικών θεσμών. Επιπροσθέτως, επεδίωξε να διερευνήσει το βαθμό συσχέτισης του θεσμού με την πολιτική στρατηγική του νεοφιλελευθερισμού και την ευρύτερη τάση αποδυνάμωσης του κράτους, που αυτός πρεσβεύει, καθώς και με τις διαδικασίες εξευρωπαϊσμού, που συντελέστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες στην Ελλάδα. Περαιτέρω, η παρούσα εργασία επιχείρησε να διερευνήσει τη σχέση του ρυθμιστικού φαινομένου και των Ανεξαρτήτων Αρχών με το μετασχηματισμό του φιλελευθέρου μοντέλου εξουσίας, που εκφράζεται με το πέρασμα από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση, με την αποπολιτικοποίηση του κράτους και την ουδετεροποίηση περιοχών δράσης του, με την αποδόμηση και διάχυση της εξουσίας και τον ευρύτερο επαναπροσδιορισμό των ορίων της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού, που συντελείται και στην Ελλάδα, κατά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, όπως και σε πολλές χώρες της Ευρώπης. Για το σκοπό αυτό, από τη μια αναλύθηκε η σχετική θεωρητική συζήτηση και από την άλλη ερευνήθηκε η παρουσία και τα χαρακτηριστικά του θεσμού στην Ελλάδα. Έτσι, μέσα από την χαρτογράφηση της ρυθμιστικής πραγματικότητας, την τυποποίηση των διαφόρων φορέων, την αξιολόγηση της δομής και της δράσης τους και εν τέλει την κριτική αποτίμησή τους, είναι δυνατό να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά με τα παραπάνω ερωτήματα αλλά και ενδιαφέροντα ζητήματα για περαιτέρω έρευνα.

Στο πρώτο μέρος διερευνήθηκε θεωρητικά η φύση της ρύθμισης, τα πεδία εφαρμογής της και τα αίτια που αυτή θεσμοθετείται. Διαπιστώθηκε ότι το πεδίο είναι διεπιστημονικό και ο ορισμός δύσκολος, καθότι μπορεί να είναι στενός αλλά και πολύ ευρύς σε εμβέλεια. Για το σκοπό της παρούσας έρευνας διασαφηνίστηκαν κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της ρύθμισης, που τη διαφοροποιούν από άλλους τρόπους κρατικής δράσης, όπως η περιορισμένη δράση της, η μη εγχρήματη μορφή της αλλά κυρίως η αποπολιτικοποιημένη διαχειριστική της λογική, που

αναδεικνύει τη συντηρητική της φύση. Με βάση αυτά, διαπιστώθηκε η εγγύτητά και η εύκολη προσαρμογή της με το νεοφιλελεύθερο τρόπο σκέψης, πράγμα που την κατέστησε κύρια μορφή κρατικής παρέμβασης στις ευρωπαϊκές κοινωνίες κατά τις τελευταίες δεκαετίες που ο νεοφιλελευθερισμός έγινε ηγεμονικό ιδεολογικό καθεστώς. Επιπροσθέτως, διερευνήθηκαν θεωρητικά οι δυνητικοί λόγοι ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους, οι οποίοι μπορεί να είναι οικονομικοί αλλά και μη οικονομικοί. Ως προς τους οικονομικούς λόγους, αναλύθηκαν οι παράγοντες που υπονομεύουν την ορθή λειτουργία της αγοράς και οι στόχοι της ρυθμιστικής πολιτικής σε σχέση με αυτούς, όπως τα μονοπώλια και τα ολιγοπώλια, τεχνητά ή φυσικά, τα δημόσια αγαθά, οι εξωτερικότητες, θετικές και αρνητικές, η ασύμμετρη πληροφόρηση και η περιορισμένη ορθολογικότητα, ο κυκλικός χαρακτήρας της ζήτησης και η εποχικότητα, οι οικονομικές πρόσοδοι, οι εξαιρετικές περιπτώσεις και μακροοικονομικές εκτιμήσεις, η άνιση διαπραγματευτική δύναμη και τα προβλήματα συντονισμού. Ως προς τους μη οικονομικούς λόγους, για τους οποίους η ρυθμιστική παρέμβαση δύναται να κριθεί σκόπιμη, αναλύθηκαν οι περιπτώσεις της διανεμητικής δικαιοσύνης, του κρατικού πατερναλισμού και των κοινωνικών αξιών.

Στο δεύτερο μέρος επιδιώχθηκε να αποτυπωθεί η θεωρητική επιστημονική συζήτηση που αναπτύσσεται γύρω από το ρυθμιστικό φαινόμενο και να αναλυθούν οι διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις, πάντα σε σχέση με την εκάστοτε ιστορικο-κοινωνική πραγματικότητα και το εκάστοτε ηγεμονικό ιδεολογικό περιβάλλον εντός των οποίων διαμορφώνονται. Σε κάθε περίπτωση, η επιστημονική έρευνα σχετικά με τη ρύθμιση σχετίζεται άμεσα με την ευρύτερη αντίληψη των διαφόρων σχολών σκέψης σχετικά με την αναγκαιότητα παρέμβασης του κράτους και το βαθμό αυτονομίας της οικονομίας. Η θεωρία του δημοσίου συμφέροντος υποστηρίζει ότι η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους είναι αναγκαία, προκειμένου να περιορίσει τον ανταγωνισμό και να διορθώσει τις εγγενείς ατέλειες της αγοράς ή τις εξαιρετικά άδικες πρακτικές της και έτσι να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον και να μεγιστοποιήσει την κοινωνική ευημερία. Η πολιτική αυτή ιδέα συνδέθηκε με τις δύο πρώτες φάσεις ανάπτυξης ρυθμιστικών θεσμών στις ΗΠΑ, την περίοδο 1890-1917 ή και Progressive Era και την περίοδο 1933-1940 η αλλιώς το New Deal. Η

θεωρία της δημόσιας επιλογής από την άλλη, χρησιμοποιώντας οικονομικά εργαλεία για να εξηγήσει και να λύσει πολιτικά προβλήματα, θεωρεί τις ανθρώπινες συμπεριφορές εγωιστικές, ιδιοτελείς και ορθολογικές, απομακρύνοντας έτσι τη ρύθμιση από τη λογική του δημοσίου συμφέροντος και εξετάζοντάς την ως αποτέλεσμα ανταγωνισμού και διαδικασίας προώθησης ιδιοτελών συμφερόντων των διαφόρων ομάδων πίεσης. Έτσι, διαμορφώθηκε ένας ευρύς σκεπτικισμός σχετικά με τη δυνατότητα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των ρυθμιστικών αρχών και αναδείχθηκε και ο κίνδυνος της ρυθμιστικής άλωσης. Η σχετική θεωρία υποστηρίζει ότι η αδυναμία των ρυθμιστικών αρχών να προασπίσουν το δημόσιο συμφέρον οφείλεται σε εξαναγκασμό, επιρροή ή και δωροδοκία τους από αυτούς που αποτελούν αντικείμενο της ρύθμισης. Αυτή η προσέγγιση καλλιεργήθηκε παράλληλα με την εδραίωση του νεοφιλελεύθερου συστήματος πεποιθήσεων, περί απελευθέρωσης των αγορών και απομείωσης της κρατικής παρέμβασης, και είχε σημαντική επίδραση στις ΗΠΑ, από τη δεκαετία του 1970 και μετά, όπου εφαρμόστηκε, μετά από έναν αιώνα αφομοίωσης των ρυθμιστικών αρχών, ένα πολιτικό πρόγραμμα αποδυνάμωσή τους και απορρύθμισης των αγορών. Μία άλλη προσέγγιση, που επίσης εντάσσεται στα ευρύτερα πλαίσια της θεωρίας της δημόσιας επιλογής, υποστηρίζει ότι η ρύθμιση είναι αποτέλεσμα των προσωπικών επιδιώξεων των εμπλεκόμενων στη ρυθμιστική διαδικασία, δηλαδή των πολιτικών και των γραφειοκρατών, οι οποίοι επιδιώκουν ωφέληματα.

Η σημαντικότερη όμως θεωρητική συνεισφορά, η οποία καθόρισε σε μεγάλο βαθμό τη θεωρία της ρύθμισης από το 1980 και μετά αλλά και τις ευρύτερες πολιτικές επιλογές σε αυτό τον τομέα, είναι αυτή της Σχολής της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης, η οποία αναπτύχθηκε από τη Σχολή της Ρύθμισης του Σικάγο. Η Σχολή αυτή υποστήριξε την πολιτική της απορρύθμισης και της γενικότερης μείωσης του ρόλου του κράτους στο χώρο της οικονομίας, διακήρυξε τον αυτορρυθμιστικό χαρακτήρα των αγορών, υπονόμωσε τις υφιστάμενες ρυθμιστικές αρχές και αποδήμησε την μέχρι τότε εδραιωμένη ρυθμιστική πραγματικότητα, εκφράζοντας τις πολιτικές επιλογές του νεοφιλευθερισμού και αποτελώντας τη θεωρητική βάση για μεγάλα μεταρρυθμιστικά προγράμματα προς αυτή την κατεύθυνση, ειδικά στον αγγλοσαξονικό χώρο, όπου και κυρίως

αναπτύχθηκε. Ο George Stigler, αναλύοντας την οικονομική και πολιτική συμπεριφορά με όρους αγοράς, υποστήριξε ότι η ρύθμιση είναι μια μορφή παρέμβασης που επιζητούν οι επιχειρήσεις από το κράτος, και επιχειρούν να την κατευθύνουν, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους τους έναντι των ανταγωνιστών τους. Έτσι, η ρυθμιστική πολιτική διαμορφώνεται από την ανάλογη ζήτηση που έχει από την αγορά. Ο Sam Peltzman συνεισέφερε περαιτέρω, συμπεριλαμβάνοντας στη συνάρτηση και παράγοντες που επηρεάζουν τη ρύθμιση από τη μεριά των ρυθμιστών, όπως η επιζητούμενη πολιτική ισορροπία μεταξύ αιτημάτων της αγοράς και αιτημάτων των καταναλωτών. Ο Garry Becker εξέλιξε τη θεωρία αναλύοντας τον ανταγωνισμό μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερόμενων για ρύθμιση, αναδεικνύοντας τη σημασία των ομάδων πίεσης. Έτσι, η ρυθμιστική πολιτική είναι το αποτέλεσμα του ανταγωνισμού μεταξύ των ομάδων αυτών και τελικά αυξάνει τον πλούτο της ομάδας με τη μεγαλύτερη σχετική επιρροή. Ο Richard Posner συνέβαλε επιπλέον αναδεικνύοντας τη σημασία των σταυροειδών επιδοτήσεων, οι οποίες, αν και εν πρώτοις ανορθολογικές, αποτελούν μια μορφή κρατικής ρύθμισης αναδιανεμητικού χαρακτήρα.

Περαιτέρω, η θεωρία της δύναμης των ιδεών, επιχειρεί να απομακρυνθεί από τη λογική των αντιμαχόμενων συμφερόντων και εξηγεί τη ρύθμιση με όρους ενδογενείς, ως αποτέλεσμα των νέων ιδεών και της επιρροής που αυτές ασκούν, λόγω των πρόδηλων ωφελειών τους, της πρόδηλης ανταπόκρισής τους στα νέα δεδομένα ή της κατάλληλης εφαρμογής τους από τις κυβερνήσεις. Ως ένα τέτοιο παράδειγμα δύναμης των ιδεών προβάλλεται και το σύστημα πεποιθήσεων του νεοφιλελευθερισμού και της απορρύθμισης, αγνοώντας τη συστηματική προβολή του από Πανεπιστήμια, Διεθνείς Οργανισμούς και ΜΜΕ, που χρηματοδοτήθηκε από μεγάλες επιχειρήσεις. Μία άλλη προσέγγιση, η οποία εξηγεί επίσης τη ρύθμιση με όρους ενδογενείς, αλλά απέχει από την προηγούμενη, είναι η θεωρία των εσωτερικών οργανωτικών αλλαγών, που υποστηρίζει ότι οι ρυθμιστικές εξελίξεις είναι αποτέλεσμα των οργανωτικών αλλαγών που συντελούνται στο εσωτερικό των διαφόρων θεσμικών οργάνων και δημόσιων οργανισμών, οι οποίοι όμως δεν σχετίζονται με εξυπηρέτηση προσωπικών συμφερόντων των μελών των αρχών ή των ομάδων πίεσης. Τέλος, ο θεσμισμός, ανασκευάζοντας το μοντέλο του

οικονομικού ορθολογισμού, υποστηρίζει ότι τη ρυθμιστική πραγματικότητα διαμορφώνουν οι ευρύτερες θεσμικές διευθετήσεις και κανόνες καθώς και οι κοινωνικές διεργασίες που αυτές επιφέρουν. Αναλύοντας το ρόλο που παίζουν οι θεσμοί και οι γραφειοκράτες ή τεχνοκράτες εντολοδόχοι, υποστηρίζει ότι είναι δυνατό αυτοί να εκτραπούν της δοσμένης πολιτικής κατεύθυνσης ή και να εκφύγουν του πολιτικού ελέγχου.

Στο τρίτο μέρος εξετάστηκε η ιστορική διεθνής εμπειρία, με ιδιαίτερη έμφαση στις δύο χαρακτηριστικές διαφορετικές περιπτώσεις των ΗΠΑ και της Ευρώπης, προκειμένου να οριοθετηθούν οι χρονικές και χωρικές προκείμενες εντός των οποίων γεννήθηκαν και αναπτύχθηκαν οι ρυθμιστικοί θεσμοί και έτσι να κατανοηθεί σε βάθος το ρυθμιστικό φαινόμενο. Σημαντικές περιόδους για την αμερικανική ρυθμιστική ιστορία ήταν η περίοδος της ανάπτυξης από τη δεκαετία του 1890 μέχρι τη δεκαετία του 1920 (Progressive Era), η περίοδος του New Deal κατά τη δεκαετία του 1930, καθώς και η περίοδος των δεκαετιών 1970 και 1980, και ιδιαίτερα η περίοδος της διακυβέρνησης Reagan, που συνδέθηκε με την άνοδο του νεοφιλελευθερισμού, ή αλλιώς περίοδος της “απορρύθμισης”. Η πρώτη περίοδος ήταν η περίοδος πρώτης εμφάνισης του θεσμού, ο οποίος γεννήθηκε ως απάντηση της φιλελεύθερης πολιτικής εξουσίας στη ραγδαία αλλά άναρχη ανάπτυξη του κεφαλαίου και τη συνακόλουθη διαπλοκή του με την πολιτική εξουσία. Σε μια περίοδο οικοδόμησης συμπαγούς κρατικής οντότητας και ταυτόχρονης επέκτασης της ομογενοποιημένης αμερικανικής οικονομίας, μέρος της πολιτικής τάξης συγκρούεται με τα οικονομικά συμφέροντα και επιλέγει να δημιουργήσει θεσμούς με αυτόνομο τομεακό χαρακτήρα και τεχνοκρατικό προσανατολισμό, προκειμένου να αντιμετωπίσει την ασυδοσία των μονοπωλίων και τη διαφθορά μελών του Κογκρέσου. Ο νέος αυτός θεσμός, αποτέλεσε έναν τέταρτο πόλο εξουσίας, που είναι πιο κοντά στην εκτελεστική εξουσία και σχετικά αυτονομημένος από τη νομοθετική εξουσία, και ο οποίος διαθέτει πολιτική ουδετερότητα και ανεξαρτησία, η οποία όμως δεν γίνεται αντιληπτή ως υπερκομματική ταυτότητα αλλά ως διακομματική ισορροπία μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων. Τα δύο αυτά στοιχεία, είναι και τα βασικότερα σημεία διαφοροποίησης της αμερικανικής παράδοσης έναντι της ευρωπαϊκής διαχρονικά. Ο τεχνοκρατικός δε προσανατολισμός τους συνάδει με το

κίνημα της τεχνοκρατίας, το οποίο αναπτύχθηκε την ίδια εποχή και παράλληλα με την ανάπτυξη του φορντισμού και του τεύλορισμού, και επεδίωξε την υποκατάσταση της υποκειμενικότητας της πολιτικής με την υποτιθέμενη αντικειμενικότητα της τεχνικής.

Η δεύτερη περίοδος ήταν η περίοδος του το τεχνοκρατικό ιδεώδες αποδυναμώθηκε και κατέστη επιτακτική η ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων που επέφερε το μεγάλο κραχ του 1929. Ήταν η περίοδος που υιοθετήθηκαν δημόσιες πολιτικές που στόχευαν στην ανακούφιση των ασθενέστερων τάξεων και στην ανόρθωση της οικονομίας μέσω της κρατικής παρέμβασης και που ο κόσμος της εργασίας απέκτησε υπόσταση και δικαιώματα. Σε αυτά τα πλαίσια, προέκυψαν ρυθμιστικοί φορείς που συνέχισαν την παράδοση των Ανεξαρτήτων Αρχών όμως δεν ρύθμιζαν πλέον την αγορά, αλλά προστάτευαν δικαιώματα, κυρίως κοινωνικά και εργασιακά. Το δημόσιο συμφέρον, διανθισμένο με κεϋνσιανές πολιτικές, είναι και σε αυτή την περίοδο η αιτιολογική βάση της κρατικής ρύθμισης, η οποία όμως πλέον αποσκοπεί κυρίως στην προστασία δικαιωμάτων δεύτερης γενιάς. Αυτό το κλίμα διατηρήθηκε σε μεγάλο βαθμό και μεταπολεμικά και μέχρι τη δεκαετία του 1970 που συντελέστηκε πλέον μια μεταστροφή που θα οδηγούσε σε μια νέα συναίνεση, νεοφιλελευθερου τύπου πλέον, η οποία επεδίωξε είτε να μετασχηματίσει τη ρύθμιση έτσι που να την ενσωματώσει στο κυρίαρχο ιδεολόγημα είτε να την απαξιώσει και να την καταργήσει. Η απορρύθμιση χαρακτηρίστηκε από εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις, απελευθέρωση των αγορών και αποχώρηση του κράτους από τη ρυθμιστική λειτουργία, με επιστημονική εμπροσθοφυλακή τη Σχολή της Ρύθμισης του Σικάγο.

Από την άλλη, η ιδέα της ρύθμισης στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα ήρθε αρκετά αργότερα από ότι στις ΗΠΑ, και κυρίως μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Σημαντική ώθηση δόθηκε από τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ενδυνάμωση υπερεθνικών θεσμών και οργανισμών, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, η οποία συνδέθηκε με μονεταριστικές οικονομικές πολιτικές και νεοφιλελεύθερες πολιτικές επιλογές. Την ίδια περίοδο που στις ΗΠΑ οι ρυθμιστικοί οργανισμοί αποδομούνται ή και καταργούνται, ως αποτέλεσμα της νεοφιλελεύθερης στροφής, στην Ευρώπη αποτελούν το πιο πρόσφορο εργαλείο για

την εμπέδωση του νεοφιλελεύθερου εγχειρήματος. Παράλληλα, οι Αρχές στην Ευρώπη λειτούργησαν, όπως και παλαιότερα στις ΗΠΑ, ως το όργανο διαμόρφωσης και εμπέδωσης μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Η νέα κυρίαρχη αντίληψη επέβαλε την ιδιωτικοποίηση μεγάλων τμημάτων του δημόσιου τομέα, την απελευθέρωση αυτών των αγορών και τον επαναπροσδιορισμό του κράτους πλέον ως ρυθμιστή, ο οποίος όμως λειτουργεί αποπολιτικοποιημένα και τεχνοκρατικά. Επιπλέον, πολλές αρμοδιότητες του κράτους μεταβιβάζονται σε υπερεθνικούς οργανισμούς, οι οποίοι εφαρμόζουν το ίδιο πολιτικό πρόγραμμα νεοφιλελεύθερης λογικής. Το ερώτημα που τίθεται πλέον είναι η βαθμός αυτονομησης των υπερεθνικών αυτών οργανισμών αλλά και ο πολιτικός έλεγχος της τεχνοκρατικής ειδημοσύνης εν γένει.

Το τέταρτο μέρος διερευνά τη σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με ευρύτερες κοινωνικοπολιτικές μετατοπίσεις, που συντελέστηκαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη και την Ελλάδα, προκειμένου να μελετηθούν σε σχέση με την ιστορική διαδικασία κοινωνικοοικονομικού μετασχηματισμού. Έτσι, αναλύεται η αποδυνάμωση και ο μετασχηματισμός των κομμάτων καθώς και η αμφισβήτηση της αξιοπιστίας της πολιτικής τάξης, στα πλαίσια της γενικότερης αμφισβήτησης του παγιωμένου πλέγματος πολιτικής συμμετοχής και εκπροσώπησης. Η κρίση του κενσιανού κράτους πρόνοιας και του κορπορατιστικού πολιτικού συστήματος και η τάση αποδόμησης των συλλογικών αξιών και προώθησης του ατομισμού, που τα διάδοχα πολιτικά σχήματα καλλιέργησαν, επέδρασαν στη μείωση της πολιτικής συμμετοχής και στη διαμόρφωση μιας ιδιωτεύουσας πολιτικής κουλτούρας, όλο και πιο α-πολίτικης, η οποία οδήγησε σε σύγχυση των ορίων κράτους και αγοράς και σε αιτήματα αποπολιτικοποίησης του δημοσίου τομέα. Επιπλέον, αναλύεται η ανάδυση νέων μορφών συλλογικότητας, που υποκαθιστούν τα πολιτικά κόμματα και χαίρουν προνομιακής διαμεσολάβησης μεταξύ κράτους και κοινωνίας στις μεταμοντέρνες κοινωνίες. Οι μονοθεματικές επαγγελματικοποιημένες οργανώσεις της “Κοινωνίας Πολιτών”, εντασσόμενες σε ένα ενδιάμεσο χώρο μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας, ασκούν όλο και περισσότερο λειτουργίες που πριν ήταν αποκλειστικότητα των πολιτικών θεσμών, των κομμάτων και του κράτους και αναδεικνύονται οι ιδανικοί φορείς για μεταβίβαση των κοινωνικών αιτημάτων στους ρυθμιστικούς οργανισμούς, οι οποίοι θεωρείται ότι αποκαθιστούν την

ισορροπία μεταξύ κράτους και κοινωνίας, μέσα από τον α-πολίτικο τεχνοκρατικό χαρακτήρα τους. Τέλος, αναλύεται το πέρασμα από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση, ως έκφραση αποπολιτικοποίησης και αγοραιοποίησης λειτουργιών του κράτους και ως διαδικασία εξασθένησης, διάχυσης και αποκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας και μετατόπισής της από την παρεμβατική δράση σε διαχειριστικές και ρυθμιστικές λειτουργίες. Το κράτος μετασχηματίζεται σε μια πολύμορφη δικτυακή οντότητα με συγκεχυμένα όρια δικαιοδοσίας και ανταγωνιστικά χαρακτηριστικά και η πολιτική εξουσία κατακερματίζεται σε πολλαπλούς φορείς που αλληλεπιδρούν με την αγορά, όλο και πιο ανεξέλεγκτα.

Το πέμπτο μέρος, εστιάζει στην ελληνική ρυθμιστική πραγματικότητα και προχωράει σε μια χαρτογράφηση, τυποποίηση και κριτική ανάλυσή της. Αρχικά εξετάζεται ο θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών ως προς την εγγύτητά του στο αμερικανικό και το γαλλικό μοντέλο, τα οποία είναι αντιπροσωπευτικά δύο διακρινόμενων ρυθμιστικών φιλοσοφιών και κατευθύνσεων αλλά και δύο διακρινόμενων έννομων τάξεων που αντιλαμβάνονται διαφορετικά την τριμερή διάκριση των εξουσιών. Αν και, θεσμοθετήθηκαν και στις δύο περιπτώσεις *ad hoc* και χωρίς κάποιο συνολικό πολιτικό προγραμματισμό, στην αμερικανική παράδοση ήταν κυρίως η ανάγκη ρύθμισης της οικονομικο-κοινωνικής ζωής που υπαγόρευσε την δημιουργία Αρχών ενώ στην γαλλική ήταν κυρίως η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Επίσης, ενώ στην αμερικανική παράδοση υπάρχει μια αυστηρή οργανική διάκριση των τριών εξουσιών, πράγμα που οδηγεί στην κατάταξη των Αρχών σε μια ξεχωριστή “τέταρτη” εξουσία, στη γαλλική δύναται να υπεισέρθει και ο λειτουργικός διαχωρισμός τους, ο οποίος μπορεί να κατατάξει ένα κρατικό όργανο σε μια από τις τρεις εξουσίες αλλά ταυτόχρονα να ασκεί περισσότερες από μια λειτουργίες, πράγμα που οδηγεί στην κατάταξή τους στην εκτελεστική εξουσία. Στην Ελλάδα, δεδομένης της οργανωτικής και λειτουργικής τους ποικιλομορφίας και του *ad hoc* χαρακτήρα της θέσμισής τους, οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν ακολούθησαν πιστά ένα συγκεκριμένο μοντέλο αλλά εισήχθησαν υπό το πρίσμα αυτής της διεθνούς εμπειρίας και προικοδοτήθηκαν με ένα μείγμα χαρακτηριστικών και από τις δύο αυτές παραδόσεις, πράγμα που ενίοτε τις κατέστησε μη συνεκτικές και λειτουργικές.

Περαιτέρω, γίνεται μια ιστορική ανασκόπηση της ένταξης και θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη, ακολουθώντας την πορεία του από τη δεύτερη τετραετία της διακυβέρνησης ΠΑΣΟΚ τη δεκαετία του 1980, που πρωτοεμφανίστηκε, στη διακυβέρνηση Μητσοτάκη την περίοδο 1990-1993, που αναβαθμίστηκε, και στην φάση του “εκσυγχρονισμού” την περίοδο 1996-2004, που απέκτησε χαρακτήρα κύριας πολιτικής επιλογής και εδραιώθηκε, εντασσόμενος έτσι στην ευρύτερη εξέλιξη του ελληνικού κοινωνικού και πολιτικού σχηματισμού. Διαπιστώνεται ότι η εξέλιξη του θεσμού ακολουθεί πορεία παράλληλη με την εξέλιξη του νεοφιλελευθερισμού στην Ελλάδα και εντάσσεται στη διαδικασία απελευθέρωσης των αγορών και αγοραιοποίησης του κράτους που εισήχθη από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σημαντική στιγμή στην πορεία ενσωμάτωσης του θεσμού αποτέλεσε η “συνταγματοποίηση” πέντε Ανεξάρτητων Αρχών, μέσω της διαδικασίας της Αναθεώρησης του Συντάγματος το 2001, η οποία συνέβαλε καθοριστικά στην εδραίωσή του. Η διαδικασία αυτή αφενός αναβάθμισε το κύρος και την επιρροή τους, αφετέρου όμως ανέδειξε και τους πολλούς προβληματισμούς που υπάρχουν σχετικά με τη φύση τους και τη θέση τους στο θεσμικό οικοδόμημα, αφού εκφράστηκαν επιφυλάξεις από όλες τις πτέρυγες της Βουλής και υπήρξε ομοφωνία στο ότι ο θεσμός πρέπει να χρησιμοποιείται με φειδώ.

Παρόλα αυτά, στα χρόνια που ακολούθησαν, ο έλληνας νομοθέτης επέδειξε υπερβάλλοντα ζήλο στη θέσπιση τέτοιων θεσμών, οι οποίοι όμως θεσμοθετήθηκαν ad hoc και χωρίς να εντάσσονται σε κάποιο ευρύτερο πολιτικό πρόγραμμα, με αποτέλεσμα να διαθέτουν θεσμική και λειτουργική ποικιλομορφία σε τέτοιο βαθμό που να μην μπορεί να διαμορφωθεί ένα σαφές και κοινά αποδεκτό πρότυπο επί τη βάση του οποίου να καθορίζονται οι οργανισμοί που κατατάσσονται στις Ανεξάρτητες Αρχές και τελικά να αμφισβητείται και ο συνολικός αριθμός τους. Η παρούσα διδακτορική διατριβή, προσπαθώντας να συνεισφέρει στη σχετική επιστημονική συζήτηση, προτείνει έναν πρωτότυπο πίνακα που φιλοδοξεί να περιλάβει όλους τους υπάρχοντες φορείς, και ο οποίος περιλαμβάνει 28 οργανισμούς που διαθέτουν ικανά χαρακτηριστικά για να χαρακτηριστούν Ανεξάρτητες Αρχές. Το πρώτο αυτό ερευνητικό αποτέλεσμα κρίνεται σκόπιμο, τόσο γιατί ο συγκεκριμένος τομέας δεν έχει προσεγγιστεί ακόμα επαρκώς όσο και γιατί

είναι αναγκαίο προκειμένου να αναλυθεί σε βάθος η ελληνική ρυθμιστική πραγματικότητα στη συνέχεια. Σε κάθε περίπτωση, η συγκεκριμένη χαρτογράφηση του χώρου και η ένταξη ή μη κάποιων οργανισμών στον πίνακα μπορεί να προκαλέσει εύλογες αντιρρήσεις ή προβληματισμούς, οι οποίοι όμως θα προάγουν τον επιστημονικό διάλογο αλλά και θα αναδείξουν περαιτέρω τη θεσμική ποικιλομορφία της ελληνικής πραγματικότητας.

Ακολούθως, γίνεται μια αποτίμηση του θεσμού, όπου αναδεικνύονται τα πλεονεκτήματα και τα προβλήματα που αυτός φέρει καθώς και η κριτική που κατά καιρούς του έχει ασκηθεί. Ως προς τα πλεονεκτήματα, εντοπίζονται η ικανότητά του να διασφαλίσει τη θωράκιση ευάλωτων θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ικανότητά του να καταστεί ιδανικός εξωτερικός ελεγκτής για δομές του δημοσίου, η ικανότητά του να υποβοηθήσει την κλασσική πολιτική εξουσία προσφέροντας στον πολίτη διαμεσολαβητική βοήθεια, η ικανότητά του να περιορίσει τη χειραγώγηση των τιμών και τις συμπράξεις στην αγορά, και η ικανότητά του να επιφέρει ριζικό μετασχηματισμό των δομών αλλά και των αξιών, όταν απαιτείται άμεση υλοποίηση ειδικά στοχευμένων κρίσιμων κρατικών λειτουργιών στις οποίες το κράτος νοσεί. Από την άλλη όμως, οι διάφοροι οιονεί αυτόνομοι “παρά τω κράτει” τεχνοκρατικοί οργανισμοί, σχετίζονται με την αύξηση των ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων, τη μετατόπιση της άσκησης του κυβερνητικού έργου, από ιεραρχικές γραφειοκρατίες σε πολύπλοκα δίκτυα και δομές, και εν τέλει την αναδίπλωση των ορίων του κράτους και τη σύγχυση της διάκρισης δημόσιου-ιδιωτικού. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, κινούμενες στις παρυφές του κράτους και διαθέτοντας μεγάλο βαθμό θεσμικής υβριδικότητας, προκαλούν προβληματισμούς τόσο σχετικά με την προστασία συγκεκριμένων κοινωνικών τομέων από τα ιδιωτικά συμφέροντα όσο και σχετικά με καίρια ζητήματα όπως η πολυπλοκότητα, η λογοδοσία και η αποπολιτικοποίηση. Κατακερματίζουν και αποδυναμώνουν την κρατική δομή, αυξάνουν την πολυπλοκότητα της διοίκησης, πολλαπλασιάζουν τα δυνητικά σημεία άσκησης βέτο και δυσκολεύουν το συνολικό κεντρικό πολιτικό σχεδιασμό. Τείνουν να υποκαταστήσουν την παραδοσιακή μορφή δημοκρατικής νομιμοποίησης με νέες μορφές, όπως η αντικειμενικότητα, ο επαγγελματισμός και η τεχνοκρατική ειδημοσύνη και να κάνουν τη λογοδοσία όλο και πιο ομιχλώδη. Συμβάλλουν στην

αποπολιτικοποίηση κρατικών πεδίων πολιτικής και στην ουδετεροποίηση της πολιτικής τάξης, προς όφελος άλλων ηγεμονικών τάξεων, πράγμα που εκτός από άλλοθι για την αποποίηση της πολιτικής ευθύνης από τους πολιτικούς, είναι και ένας τρόπος για την απόκρυψη του πολιτικού χαρακτήρα των επιλογών και για την αποσιώπηση της ευρύτερης ιδεολογικής ηγεμονίας του νεοφιλελευθερισμού, ο οποίος επιδιώκει την απομάκρυνση τομέων κρατικής δράσης από τον κοινωνικό έλεγχο και την εδραίωση ενός συγκεκριμένου οικονομικού συστήματος ως αναπόδραστου.

Η ενσωμάτωση του θεσμού στο ελληνικό κρατικό οικοδόμημα φέρει όλα τα παραπάνω πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, αλλά επιπροσθέτως και επιπλέον προβληματισμούς και ενστάσεις. Πέρα από την επισφαλή πολιτειολογική τους κατάταξη και τον εμφανή λειτουργικό τους συγκεντρωτισμό, εκφράζεται η ανησυχία για το αν εντάσσονται σε ένα ουσιαστικό πλαίσιο εποπτείας, ελέγχου και λογοδοσίας. Ενώ δεν υφίσταται διοικητικός ιεραρχικός έλεγχος, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι περιορισμένος και ο δικαστικός επισφαλής. Επιπλέον, προκύπτει έλλειψη πολιτικής ευθύνης για σημαντικούς τομείς κρατικής δράσης, είτε αυτή είναι πραγματική είτε εικονική από την πλευρά των πολιτικών, καθώς και έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Οι διοικήσεις των Ανεξαρτήτων Αρχών ούτε επιλέγονται ιεραρχικά, ούτε εκλέγονται άμεσα από το λαό, ούτε εκλέγονται έμμεσα από το νομοθετικό σώμα, αλλά είτε διορίζονται απευθείας από τον αρμόδιο Υπουργό είτε προκύπτουν ως αποτέλεσμα διακομματικών συναινέσεων κατόπιν διαβουλεύσεων στα πλαίσια ενός σώματος μη απολύτως αντιπροσωπευτικού. Η υποτιθέμενα ανεξάρτητη και α-πολίτικη τεχνοκρατική διοίκηση των Αρχών αναδεικνύεται επίπλαστη, αφού η εκτελεστική εξουσία έχει διάφορους τρόπους παρέμβασης και επηρεασμού, και η διαδικασία επιλογής της εκφυλίζεται σε αριθμητικό διαμοιρασμό θέσεων μεταξύ των κομμάτων. Εξάλλου, τα κριτήρια επιλογής των μελών, τα οποία θεωρείται ότι αποτελούν εγγυήσεις αξιοπιστίας, αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και νομιμότητας, μπορεί να υποκρύπτουν συγκεκριμένους πολιτικούς προσανατολισμούς, αφού η τεχνοκρατική ειδημοσύνη δεν είναι εκ φύσεως ουδέτερη και ανιδιοτελής, ούτε αποτελεί εγγύηση ανεξαρτησίας από οικονομικά συμφέροντα, και το "εγνωσμένο κύρος" είναι ένα

υποκειμενικό και νεφελώδες προσόν. Επιπλέον, μέσα από αυτές τις αξίες, επιβάλλεται μια νέα ηθική, αυτή της άτεγκτης εφαρμογής της νομιμότητας, ανεξαρτήτως των όποιων κοινωνικών της αποτελεσμάτων, με το επιχείρημα ότι αυτή πηγάζει από την αυθεντία της γνώσης, πράγμα που οδηγεί επί της ουσίας στην αποθητικοποίηση περιοχών της κρατικής λειτουργίας. Η δε ανεξαρτησία των Ανεξαρτήτων Αρχών προκύπτει να είναι επισφαλής, αφού η πολιτική εξουσία διαθέτει μέσα υπονόμευσης, ενδυνάμωσης ή αποδυνάμωσης, επηρεασμού ή και καταναγκασμού τους, πέρα από τον καθορισμό της διοίκησής τους, όπως η οικονομική τους εξάρτηση, ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων τους, η πλημμελής στελέχωση ή η ελλιπής υποδομή τους. Από την άλλη, μέσα από τη λειτουργία των ελληνικών Ανεξάρτητων Αρχών, έχουν παρατηρηθεί διάφορα εσωτερικά δομικά προβλήματα τους, τα οποία υποτίθεται ότι οι Αρχές ήρθαν για να ξεπεράσουν, όπως η γραφειοκρατικοποίηση, η αδιαφάνεια, η ευθυνοφοβία ή οι αρτηριοσκληρωτικές και ηθικολογικές συμπεριφορές.

Περαιτέρω, επιχειρώντας μια εκτενή χαρτογράφηση και συγκριτική ανάλυση των υπάρχοντων ελληνικών Ανεξαρτήτων Αρχών, η παρούσα διατριβή προτείνει μια πρωτότυπη κατηγοριοποίησή τους σε κατηγορίες και υποκατηγορίες η οποία επιδιώκει να συνεισφέρει στην επιστημονική συζήτηση για τα χαρακτηριστικά και την τυποποίησή τους και παραμένει πάντα ανοιχτή σε βελτιώσεις και αλλαγές, τόσο ως προς τις οριζόμενες κατηγορίες όσο και ως προς την κατάταξη των διαφόρων Αρχών σε αυτή. Προτείνει επίσης έναν πίνακα που κατατάσσει τις 28 Ανεξάρτητες Αρχές στις ορισθείσες κατηγορίες και υποκατηγορίες με δύο διαφορετικούς τρόπους, έναν πιο αυστηρό και έναν πιο σχετικό. Πέρα από την πρώτη πιο τυπική κατάταξη, επιχειρείται επιπλέον και μια πιο ποιοτική προσέγγιση, οπότε σε κάθε κατηγορία προστίθενται Αρχές που διαθέτουν κάποια χαρακτηριστικά της κατηγορίας και θα μπορούσαν δυνητικά να καταταχθούν σε αυτή, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται σε περισσότερες από μια κατηγορίες. Η προτεινόμενη κατηγοριοποίηση επιδιώκει να ξεπεράσει τα προβλήματα της πολλαπλότητας και της υβριδικότητας των θεσμικών μορφών και να εισφέρει μια τυποποίηση που υπερβαίνει τις μέχρι τώρα προσεγγίσεις νομικής ή διοικητικής κατεύθυνσης, διευκρινίζοντας τον ουσιαστικό πολιτικό προσανατολισμό της κάθε μίας κατηγορίας

και αναδεικνύοντας τα πολιτικά γνωρίσματα κάθε μιας Ανεξάρτητης Αρχής. Απώτερος στόχος η τακτική αποτύπωση της ελληνικής ρυθμιστικής πραγματικότητας, από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, μέσω ενός μη αυστηρού συστήματος ταξινόμησης το οποίο όμως αναδεικνύει και διερευνά τα πολιτικά χαρακτηριστικά της.

Η παρούσα μελέτη υποστηρίζει ότι η βασική προταθείσα κατηγοριοποίηση που διαχωρίζει τις Αρχές σε δύο βασικές κατηγορίες, αυτών που προστατεύουν δικαιώματα και αυτών που ρυθμίζουν την αγορά, καθώς και η δευτερεύουσα κατηγοριοποίησή τους σε “συνταγματικές” και “νομικές” προβλεπόμενων, δεν αντικατοπτρίζει επαρκώς και σε βάθος τα πολιτικά χαρακτηριστικά των Ανεξαρτήτων Αρχών. Περαιτέρω, επιδιώκει να βελτιώσει και να εκλεπτύνει την προταθείσα από τον Ευάγγελο Βενιζέλο πιο αναλυτική τυπολογία που διαχωρίζει τις αρχές σε τέσσερις κατηγορίες, αυτή της προστασίας ατομικών δικαιωμάτων, αυτή της ρύθμισης της αγοράς, αυτή του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και αυτή των Αρχών μεικτού χαρακτήρα. Τούτο γιατί, αφενός διαπιστώνεται όντως μια διακριτή ενδιάμεση κατηγορία Αρχών που εποπτεύουν τη Δημόσια Διοίκηση, η οποία μάλιστα είναι και η πλέον πολυπληθής, αλλά ταυτόχρονα διαπιστώνεται και η αδυναμία αυτού του μοντέλου να αποτυπώσει πλήρως και σε βάθος τα διακριτά πολιτικά χαρακτηριστικά που εμπεριέχουν οι Ανεξάρτητες Αρχές που κατατάσσονται σε κάθε μια κατηγορία, με αποτέλεσμα να κρίνεται σκόπιμη η διαμόρφωση υποκατηγοριών σε κάθε μια από τις αυτές.

Έτσι, προτείνεται μια τυπολογία που διαχωρίζει εν πρώτοις τις Ανεξάρτητες Αρχές σε τρεις κατηγορίες, σε αυτές που προστατεύουν ατομικά δικαιώματα, σε αυτές που ασχολούνται με τη βελτίωση της λειτουργίας του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και σε αυτές που ρυθμίζουν αγορές, αλλά που επίσης διαφοροποιεί την κάθε κατηγορία έτσι ώστε να εμπεριέχει υποκατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία, είναι λίγες οι Αρχές που ασχολούνται αποκλειστικά με προστασία ατομικών δικαιωμάτων καθότι υπάρχουν πολλές οι οποίες είναι επιφορτισμένες και με επιπλέον ρυθμιστικές αρμοδιότητες, συχνά συγκαλυμμένες πίσω από την προστασία δικαιωμάτων, οι οποίες καθορίζουν και το χαρακτήρα τους. Έτσι, η πρώτη κατηγορία διαχωρίζεται στην υποκατηγορία των Αρχών αμιγούς προστασίας

δικαιωμάτων και στην υποκατηγορία των υβριδικών μορφών. Στην δεύτερη κατηγορία, υπάρχουν Αρχές που σχετίζονται με τον ένα ή τον άλλο τρόπο με το αίτημα περί “αποπολιτικοποίησης της διοίκησης” αλλά ο χώρος δράσης τους συχνά διασταυρώνεται με τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών, με αποτέλεσμα πολλές από αυτές να μπορούσαν να καταταχθούν και στην πρώτη κατηγορία, αλλά και Αρχές που επί της ουσίας αποσκοπούν στη διαμόρφωση νέων ιδιωτικοποιημένων αγορών, οι οποίες θα μπορούσαν να ενταχθούν και στην τρίτη κατηγορία αφού θα μπορούσαν να εξελιχθούν σε ρυθμιστικές. Έτσι, η κατηγορία αυτή διαχωρίζεται σε τρεις υποκατηγορίες, σε αυτή που περιλαμβάνει Αρχές που σχετίζονται άμεσα με τους πολίτες και τη βελτίωση των υπηρεσιών του κράτους προς αυτούς, σε αυτή που περιλαμβάνει Αρχές που σχετίζονται με την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία του κράτους και τη βελτίωση της λειτουργίας του και σε αυτή που περιλαμβάνει Αρχές που, αν και επιδιώκουν τη βελτίωση της λειτουργίας δημόσιων φορέων, επί της ουσίας αγοράιοποιούν το κράτος και δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μελλοντική απόσχιση αυτών των τομέων και διαμόρφωση νέων αγορών. Στην τρίτη κατηγορία υπάρχουν Αρχές που διαφοροποιούνται ως προς το είδος της αγοράς που καλούνται να ρυθμίσουν αλλά και ως προς το βαθμό απελευθέρωσής της. Έτσι, η κατηγορία αυτή διαχωρίζεται σε τέσσερις υποκατηγορίες, σε αυτή που περιλαμβάνει Αρχές που καλούνται να ρυθμίσουν μια ήδη απελευθερωμένη και διαμορφωμένη αγορά, σε αυτή που περιλαμβάνει Αρχές που δημιουργούνται προκειμένου να ρυθμίσουν μια αγορά που πρόκειται να απελευθερωθεί, συχνά αποσπώμενη από το δημόσιο τομέα και ιδιωτικοποιούμενη, σε αυτές που περιλαμβάνουν Αρχές που ρυθμίζουν αγορές οι οποίες δεν πρόκειται να απελευθερωθούν αλλά αποτελούν ιδιωτικά μονοπώλια και ολιγοπώλια και σε αυτή που περιλαμβάνουν Αρχές που εργάζονται με στόχο την συστηματική αποδόμηση κρατικών μονοπωλιακών αγορών και τη μεθοδική μετατόπισή τους προς μια ελεύθερη αγορά με ιδιωτικοποιημένο ρυθμιστή. Η τελευταία αυτή υποκατηγορία, αν και περιέχει οργανισμούς που δεν διαθέτουν χαρακτηριστικά αμιγώς ταυτισμένα με τις Ανεξάρτητες Αρχές, κρίνεται χρήσιμο να τυποποιηθεί, καθότι αποσαφηνίζει μια διακριτή τάση, που, ειδικά στην Ελλάδα, εκφράζεται μέσω της ιδιωτικοποίησης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία επιχειρείται μέσω

της αποκαθετοποίησης, του λειτουργικού διαχωρισμού, της πολυδιάσπασης και της ιδιωτικοποίησης όλων των μερών, συμπεριλαμβανομένου και του ρυθμιστή.

Τέλος, επιχειρείται μια συγκριτική κριτική ανάλυση όλων των ελληνικών Ανεξαρτήτων Αρχών, κάθε μιας ξεχωριστά αλλά και επί τη βάση της παραπάνω κατηγοριοποίησης, η οποία επιδιώκει να αναδείξει τα ιδιαίτερα πολιτικά χαρακτηριστικά τους. Αποτυπώνονται, για κάθε Αρχή, οι αρμοδιότητές, το νομικό καθεστώς, ο τρόπος διοίκησής, η διαδικασία θέσμισης, οι στόχοι, ρητοί και υπόρρητοι, ο τρόπος δράσης και τα όριά του, ο πολιτικός χαρακτήρας αλλά και το πολιτικό αποτέλεσμα της δράσης, η σχέση της ασκούμενης πολιτικής με ευρύτερα πολιτικά προγράμματα ή και διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, η σχέση με τις άλλες εξουσίες, με το κράτος και με υπερεθνικούς οργανισμούς, ο βαθμός όσμωσης με την αγορά, ο βαθμός τεχνοκρατικής ειδημοσύνης, οι ιδιαιτερότητές, οι παθογένειές, τα προβλήματα, οι αδυναμίες, οι επιτυχίες και η θετική συνεισφορά τους αλλά και η κριτική που τους ασκήθηκε καθώς και τα ζητήματα για τα οποία απέτυχαν ή δεν επεδίωξαν να επιτελέσουν το έργο τους. Η ερευνητική αυτή προσπάθεια κρίνεται σκόπιμη προκειμένου να ερευνηθεί ο βαθμός επαλήθευσης των παραπάνω αναφερόμενων υποθέσεων εργασίας και να τεκμηριωθεί ο ρόλος των Ανεξάρτητων Αρχών στα πλαίσια του ελληνικού πολιτικού συστήματος αλλά και ο ρόλος της ρυθμιστικής πολιτικής στους κρατικούς μετασχηματισμούς εν γένει.

Συμπερασματικά και επιπλέον από τα παραπάνω επί μέρους ερευνητικά ευρήματα, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές, πέρα από τις όποιες θετικές συνεισφορές έχουν να επιδείξουν, λειτουργούν προς την κατεύθυνση αποπολιτικοποίησης του κράτους και του κοινωνικού πεδίου, οπότε και προς την κατεύθυνση απομείωσης της δημοκρατίας. Ως φορέας πολιτικής ουδετεροποίησης περιοχών της κρατικής λειτουργίας, δεν συμβάλουν τόσο στη βελτίωση του κρατικού μηχανισμού όσο στον αυτοπεριορισμό του. Λειτουργούν προς την κατεύθυνση της εδραίωσης του εργαλειακού ορθολογισμού και της απολίτικης γραφειοκρατικής διαχείρισης και απομακρύνουν από τα ιδεολογικοπολιτικά προτάγματα της πολιτικής. Εδραιώνουν την ορθολογική τεχνοκρατική διακυβέρνηση εις βάρος της πολιτικής ιδεολογικής κυβέρνησης, συμβάλουν στην τεχνοποίηση της πολιτικής και στην αποδημοκρατικοποίηση του

κράτους. Οι Ανεξάρτητες Αρχές, και ιδιαίτερα αυτές που ασχολούνται με τη ρύθμιση της αγοράς, αν και δεν συντείνουν δομικά προς το νεοφιλελευθερισμό, διαθέτουν δομικά χαρακτηριστικά που ρέπουν γενικά προς το κεφάλαιο, έτσι ώστε χρησιμοποιούνται από αυτό προς την κατεύθυνση της θεσμικής τυποποίησης του νεοφιλελευθερισμού και της παγίωσης του συγκεκριμένου οικονομικού συστήματος ως αναπόδραστου. Εν τέλει, οι Ανεξάρτητες Αρχές, όχι μόνο δεν συμβάλουν στην αναμόρφωση του πολιτικού συστήματος, αλλά αποδεικνύονται φορείς παραίτησης του κοινωνικού σώματος από την αυτοθέσμιση και συντηρητικοποίησης των κοινωνιών.

Παράρτημα – Πίνακες

Πίνακας 1 : Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα σήμερα

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Κύρια Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Συνταγματική Κατοχύρωση	Site	Σχόλια
Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)	N.2472/97	N.3051/02 N.3260/04 N.3320/05 N.3812/09	Ολομέλεια αποτελούμενη από τον Πρόεδρο και άλλα 6 μέλη	Διάσκεψη Προέδρων Βουλής (παρ. 2 αρ. 101 ^Α Συντάγματος)	Αρ 9Α	www.dpa.gr	
Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)	N.3115/03	N.2225/94 N.3051/02 N.3472/06 N.3431/06 N.3471/06 N.3674/08 N.4055/12 N.4070/12	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη	Διάσκεψη Προέδρων Βουλής (παρ. 2 αρ. 101 ^Α Συντάγματος)	Αρ. 19 παρ. 2	www.adae.gr	
Συνήγορος του Καταναλωτή (ΣτΚ)	N.3297/04	N.3325/05 N.3419/05 N.3734/09 ΠΔ.55/14	Συνήγορος και 2 Βοηθοί Συνήγοροι	Διορισμός Συνηγόρου από Υπουργικό Συμβούλιο κατόπιν υπόδειξης του Υπουργού Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Διορισμός βοηθών Συνηγόρων από Υπουργό Ανάπτυξης κατόπιν υπόδειξης του Συνηγόρου.		www.synigoros.katanaloti.gr	
Εθνικό Ραδιοηλεκτρονικό Συμβούλιο (ΕΣΡ)	N.1866/89	N.1730/87 N.2173/93 N.2863/00 N.3051/02 ΠΔ.77/03 N.3592/07 N.3603/07 N.4055/12	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 7 μέλη	Διάσκεψη Προέδρων Βουλής (παρ. 2 αρ. 101 ^Α Συντάγματος)	Αρ. 15 παρ. 2	www.esr.gr	
Εθνική Αρχή Ιατρικής Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (ΕΑΙΥΑ)	N.3305/05	N.3089/02 N.4271/14 ΠΔ.26/08 ΠΔ.10/16	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο και άλλα 8 μέλη	Διορισμός Προέδρου από Υπουργικό Συμβούλιο κατόπιν πρότασης Υπουργού Υγείας και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Διορισμός μελών από Υπουργό Υγείας.		www.iya.gr	

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Κύρια Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Συνταγματική Κατοχύρωση	Site	Σχόλια
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	N.2190/94	N.2738/99 N.3051/02 N.3260/04 N.3320/05 N.3812/09	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, 3 Αντιπροέδρους και άλλους 24 συμβούλους	Διάσκεψη Προέδρων Βουλής (παρ. 2 αρ. 101 ^Α Συντάγματος)	Αρ. 103 παρ. 7	www.asep.gr	
Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)	N.2477/97	ΠΔ.273/99 N.3051/02 N.3094/03 N.3769/09 N.3896/10 N.4097/12	Συνήγορος του Πολίτη και 3 Βοηθοί Συνήγοροι	Διάσκεψη Προέδρων Βουλής (παρ. 2 αρ. 101 ^Α Συντάγματος)	Αρ. 103 παρ. 9	www.synigoros.gr	
Σώμα Φορολογικών Διαιτητών (ΣΦΔ)	N.3943/11	N. 3832/10 N. 4021/11	Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 3 μέλη	Διορισμός Προέδρου (συνταξιούχος ΣτΕ) από Υπουργούς Οικονομικών και Δικαιοσύνης κατόπιν γνώμης από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.			Υπό ίδρυση. Αναμένεται Προεδρικό Διάταγμα των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ)	N.3832/10	N.2392/96 ΠΔ226/00 N.3448/06 N.3470/06 N.3842/10 N.3899/10 N.3943/11 N.3965/11 N.4024/11 N.4047/12 N.4072/12	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη	Διορισμός Προέδρου, Αντιπρόεδρου και άλλων 2 μελών από Διάσκεψη Προέδρων Βουλής (κατ' ανάλογη εφαρμογή της παρ. 2 αρ. 101 ^Α Συντάγματος) μετά από εισήγηση του Υπουργού Οικονομικών (προηγείται δημόσια προκήρυξη). Υπόλοιπα 3 μέλη υποδεικνύονται ανά 1 από ΤτΕ, Υπουργό Οικονομικών και εργαζομένους ΕΛΣΤΑΤ.		www.statistics.gr	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή κατέστη με το Ν.3832/10
Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ)	N.3029/02	N.2084/02 N.3232/04 N.3371/05 N.3385/05 N.3586/07 N.4325/16	Πρόεδρος, Αντιπρόεδρος και άλλα 3 μέλη	Διορισμός από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων		www.eaa.gr	

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Κύρια Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Συνταγματική Κατοχύρωση	Site	Σχόλια
Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ)	N.4270/14		Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο και 4 μέλη	Επιλογή από Υπουργικό Συμβούλιο κατόπιν ανοικτού διαγωνισμού και κατάρτιση καταλόγου επικρατέστερων υποψηφίων από Υπουργό Οικονομικών, Διοικητή ΤτΕ και Πρόεδρο Ελεγκτικού Συνεδρίου. Απαιτείται έγκριση από Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.			
Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)	N.4389/16	N. 4093/12	Διοικητής (χωρίς δικαίωμα ψήφου) και Συμβούλιο Διοίκησης, αποτελούμενο από Πρόεδρο και άλλα 4 μέλη.	Επιλογή Διοικητή και Συμβουλίου Διοίκησης από Υπουργό Οικονομικών, από κατάλογο υποψηφίων, κατόπιν ανοικτού διαγωνισμού από Επιτροπή Επιλογής με Πρόεδρο ΑΣΕΠ, Συντονιστή Γραφείου Προϋπολογισμού Βουλής, Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, Πρόεδρο Δημοσιονομικού Συμβουλίου, μέλος ΔΕΠ υποδεικνυόμενο από Υπουργό Οικονομικών και 2 εκπροσώπους Ευρωπαϊκής Επιτροπής (για τα πρώτα 7 έτη). Έγκριση από Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (μόνο για Συμβούλιο). Επιλογή Εμπειρογνώμονα από Υπουργό Οικονομικών από κατάλογο υποψηφίων υποδεικνυόμενων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή.			Πρώην ΓΓΔΕ και Ανεξάρτητη Αρχή από το 2017 (συμπεριλαμβάνουσα και πρώην ΣΔΟΕ). Επιλογή πρώτου Συμβουλίου Διοίκησης το Σεπτέμβριο του 2016. Προβλέπεται εμπειρογνώμονας, με διεθνή εμπειρία, που θα μεταφέρει βέλτιστες πρακτικές από το εξωτερικό κατά τα πρώτα 5 έτη, ο οποίος υποδεικνύεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ)	N.3074/02	N.3094/03 N.3146/03 N.3200/03 N.3213/03 N.3320/05 N.3345/05 ΠΔ.77/05 N.3448/06 N.3613/07	ΓΕΔΔ και 4 βοηθοί ΓΕΔΔ	Διορισμός ΓΕΔΔ από Υπουργικό Συμβούλιο κατόπιν υπόδειξης του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Διορισμός βοηθών ΓΕΔΔ από Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης κατόπιν υπόδειξης του ΓΕΔΔ.		www.gedd.gr	

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Κύρια Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Συνταγματική Κατοχύρωση	Site	Σχόλια
Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (ΑΚΝΕΕΔΧΤΕΔΠΚ - FIU)	N.3691/08	N.4389/16 N.3932/11 N.3424/05 N.2331/95	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο και άλλα 11 μέλη	Διορισμός Προέδρου (εν ενεργεία ανώτατος εισαγγελέας) από Υπουργό Δικαιοσύνης κατόπιν απόφασης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου. Διορισμός μελών από Υπουργούς Δικαιοσύνης και Οικονομικών κατόπιν προτάσεων των Υπουργών Δικαιοσύνης, Οικονομικών, Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη και ΤτΕ και ΕΠΚΕΦ και έκφρασης γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής		www.hellenic-fiu.gr	Δημιουργήθηκε κατόπιν μετατροπής της Εθνικής Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες του Ν.3424/05, η οποία είχε αντικαταστήσει την Επιτροπή του Ν.2331/95.
Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΥΣΗ)	N.4013/11	ΠΔ122/12 ΠΔ.123/12 ΠΔ43/13 N.4146/13 N.4412/16 N.4413/16	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο. Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη	Διορισμός από Διάσκεψη Προέδρων Βουλής (κατ' ανάλογη εφαρμογή της παρ. 2 αρ. 101 ^Α Συντάγματος). Έως ότου γίνει τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής επιλογή από το Υπουργικό συμβούλιο κατόπιν πρότασης του Υπουργού Ανάπτυξης.		www.hsppa.gr	
Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ)	N.3374/05	N.4009/11 N.4076/12 N.4115/13	Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο και άλλα 14 μέλη	Διορισμός Προέδρου από Υπουργό Παιδείας κατόπιν γνώμης της Επιτροπής Μορφωτικών Υποθέσεων της Βουλής. Διορισμός υπολοίπων 11 μελών από Υπουργό Παιδείας κατόπιν προκήρυξης και διαγωνισμού και σύμφωνη γνώμη Πρυτάνεων (για 6 καθηγητές ΑΕΙ), Προέδρων ΤΕΙ (για 4 καθηγητές ΤΕΙ) και Σύνοδο Διευθ. Ερ. Κέντρων (για 1 ερευνητή). Μέλη επίσης εκπρόσωποι ΕΦΕΕ, ΕΣΕΕ και κοινός εκπρόσωπος ΤΕΕ, ΓΕΕ και ΟΕΕ.		www.hqaa.gr	Με το Ν.4009/11 αντικαταστάθηκε η Ολομέλεια από Διοικητικό Συμβούλιο.

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Κύρια Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Συνταγματική Κατοχύρωση	Site	Σχόλια
Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΑΔΙΠΠΔΕ)	N.4142/13		Συμβούλιο αποτελούμενο Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη	Διορισμός Προέδρου από Υπουργό Παιδείας κατόπιν δημόσιας προκήρυξης και γνώμης της Επιτροπής Μορφωτικών Υποθέσεων της Βουλής. Μέλος ο Πρόεδρος του ΙΕΠ. Διορισμός υπολοίπων μελών από Υπουργό Παιδείας των υποδεικνυόμενων από Πρόεδρο ως επιτυχόντων σχετικού δημόσιου διαγωνισμού			
Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΠΑΝ)	N.2296/95	N.703/77 N.2837/00 N.3373/05 N.3592/07 N.3959/11 N.4013/11 N.4072/12	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο, 4 εισηγητές και 2 μέλη	Διορισμός από Υπουργό Εμπορίου (τα 6 μέλη προτείνονται ανά 1 από ΝΣΚ, ΟΛ. Αρείου Πάγου, ΣΕΒ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕ, Εθν. Συμβ. Καταναλωτών)		www.epant.gr	
Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΠΚΕΦ)	N.1969/91	N.2166/93 N.2396/96 N.2836/00 ΠΔ.65/09 ΑΝ.148/67 N.1806/88	Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο, 2 Αντιπροέδρους και άλλα 6 μέλη	Διορισμός από Υπουργό Εθν. Οικονομίας. Τα 6 μέλη επιλέγονται από 18μελή κατάλογο που προτείνουν οι ΤτΕ, Χρηματιστήριο Αθηνών, Ένωση Θεσμικών Επενδυτών, ΣΕΒ, ΣΜΕΧΑ, και ΕΕΤ.		www.hcmc.gr	Είναι τυπικά ΝΠΔΔ αλλά προσιδιάζει σε Ανεξάρτητη Αρχή
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)	N.2075/92	N.2246/94 N.2668/98 N.2840/00 N.2867/00 N.3431/06 N.4070/12	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, 2 Αντιπροέδρους και άλλα 6 μέλη	Διορισμός από το Υπουργικό Συμβούλιο ύστερα από πρόταση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής		www.eett.gr	
Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ)	N.3891/10	ΠΔ.41/05 ΠΔ.160/07 ΠΔ.104/10 N.3911/11 N.4199/13	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 3 μέλη	Διορισμός από Υπουργικό Συμβούλιο κατόπιν πρότασης Υπουργού Υποδομών και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.		www.ras-el.gr	

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Κύρια Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Συνταγματική Κατοχύρωση	Site	Σχόλια
Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ)	N.4389/16	N.4150/13	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο, 2 Εισηγητές και άλλα 4 μέλη	Διορισμός από Υπουργό Ναυτιλίας μετά από επιλογή από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, κατόπιν γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας.		www.raports.gr	Πρώην αυτοτελής δημόσια υπηρεσία εντός του Υπουργείου Ναυτιλίας.
Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (ΡΑΕΜ)	N.4199/13		Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 3 μέλη	Διορισμός από Υπουργό Υποδομών και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.			Διορισμός πρώτης διοίκησης τον Ιούλιο 2014
Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)	N.2773/99	N.4001/11 ΠΔ.139/01 N.3377/05 N.3851/10	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, 2 Αντιπροέδρους και άλλα 5 μέλη	Διορισμός Προέδρου και Αντιπροέδρων από το Υπουργικό Συμβούλιο ύστερα από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Διορισμός μελών από Υπουργό Ανάπτυξης κατόπιν προκήρυξης.		www.rae.gr	
Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ)	N.4001/11		Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 3 μέλη	Εκλογή από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων (έμμεσος διορισμός από τον Υπουργό ΠΕΚΑ λόγω ελέγχου της ΔΕΗ οπότε και της θυγατρικής της). Ένα μέλος υποδεικνύεται από τους εργαζομένους		www.admie.gr	ΑΕ θυγατρική 100% της ΔΕΗ με λειτουργική και διοικητική ανεξαρτησία. Πήρε μέρος των αρμοδιοτήτων του ΔΕΣΜΗΕ. Υπό ιδιωτικοποίηση
Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΔΔΗΕ)	N.4001/11		Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη	Εκλογή από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων (έμμεσος διορισμός από τον Υπουργό ΠΕΚΑ λόγω ελέγχου της ΔΕΗ οπότε και της θυγατρικής της). Ένα μέλος υποδεικνύεται από τους εργαζομένους		www.dedie.gr	ΑΕ θυγατρική 100% της ΔΕΗ με λειτουργική και διοικητική ανεξαρτησία.

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Κύρια Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Συνταγματική Κατοχύρωση	Site	Σχόλια
Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑΓΗΕ)	N.4001/11		Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη	Εκλογή από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων (100% Δημόσιο). Ένα μέλος υποδεικνύεται από τους εργαζομένους		www.lagie.gr	ΑΕ κατά 100% ανήκουσα στο δημόσιο με λειτουργική και διοικητική ανεξαρτησία. Πήρε μέρος των αρμοδιοτήτων του ΔΕΣΜΗΕ
Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ)	N.3229/04	N.4002/11 N.4038/12	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο και άλλα 8 μέλη	Διορισμός Προέδρου και μελών από Υπουργό Οικονομικών (Ο Πρόεδρος κατόπιν γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας)		www.gamingcommission.gov.gr	Θεσμοθετήθηκε τυπικά το 2004 αλλά ουσιαστικά το 2011 (N.4002/11)

Πίνακας 2 : Ανεξάρτητες Αρχές που δεν υφίστανται σήμερα

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Σχετική Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Σχόλια
Εθνικός Συντονιστής Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΣΚΔ)	N.4152/13	N. 4316/14	Συντονιστική Επιτροπή αποτελούμενη από τον Συντονιστή και άλλα 16 μέλη. Συνεπικουρεί Συμβουλευτικό Σώμα.	Διορισμός Συντονιστή από τον Πρωθυπουργό. Μέλη είναι οι Γεν. Γραμ. των Υπ. Οικονομικών, Διοικ. Μετ/σης, Ανάπτυξης, Δικαιοσύνης, ο Ειδ. Γραμ. του ΣΔΟΕ, ο Προϊστ. της Μονάδας Χρηματ/κών Πληροφοριών του Υπουργείου Οικονομικών, ο Εισ. Εγκλημάτων Διαφθοράς, ο Προϊστ. της FIU, ο ΣτΠ, ο ΓΕΔΔ και ο Διευθυντής της Οικονομικής Αστυνομίας	Υπαγωγή απευθείας στον Πρωθυπουργό. Καταργήθηκε με το Ν 4320/15, με τον οποίο δημιουργήθηκε η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, που υπάγεται στον Αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, και στην οποία υπήχθησαν και το ΣΕΕΔΔ και το ΣΕΔΕ.
Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας (ΕΣΥΔΥ)	N.3172/03	N.3370/05 N.3868/10	Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 13 μέλη.	Διορισμός από τον Υπουργό Υγείας με δυνατότητα αύξησης του αριθμού των μελών από Υπουργούς Υγείας και Δημόσιας Διοίκησης.	Συμβούλιο υπό τον Υπουργό Υγείας. Μετατράπηκε σε Ανεξάρτητη Αρχή με το Ν. 3370/05 αλλά με το Ν. 3868/10 επανήλθε σε ισχύ ο 3172/03, οπότε υπάρχει, αλλά πλέον όχι ως Ανεξάρτητη Αρχή.
Διαχειριστής Ελληνικού Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΣΜΗΕ)	ΠΔ.328/00	N.2773/99 N.4001/11	Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη.	Εκλογή 4 μελών (συμπεριλαμβανομένων Προέδρου και Αντιπροέδρου) από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων (51% Δημόσιο, 49% ΔΕΗ) δηλαδή από τον Υπουργό ΠΕΚΑ. Τα υπόλοιπα 3 μέλη διορίζονται ανά 1 από ΔΕΗ, Μετόχους μειοψηφίας και εργαζομένους.	ΑΕ κατά 51% τουλάχιστον ανήκουσα στο Δημόσιο. Καταργήθηκε με το Ν.4001/11. Οι αρμοδιότητές της μεταφέρθηκαν σε ΑΔΜΗΕ, ΛΑΓΗΕ και ΔΕΔΔΗΕ
Ρυθμιστική Αρχή Θαλασίων Ενδομεταφορών (ΡΑΘΕ)	N.2932/01	N.3260/04	Ολομέλεια αποτελούμενη από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο και άλλα 5 μέλη	Διορισμός Προέδρου και Αντιπροέδρου από Υπουργό Ναυτιλίας μετά από γνώμη της Επιτροπής της Βουλής. Διορισμός υπολοίπων μελών από Υπουργό Ναυτιλίας. Προηγείται προκήρυξη.	Καταργήθηκε με το Ν.3260/04 και οι αρμοδιότητές της μεταφέρθηκαν στην ΕΠΑΝΤ. Υπάρχουν σκέψεις επανασύστασής της είτε ως αυτόνομης είτε υπό τη ΡΑΛ.
Επιτροπή Καζίνων	N.2129/93	N.2206/94 N.2515/91 N.3037/02 N.3139/03 ΠΔ.149/05 N.3229/04 ΒΔ.29/71	Επιτροπή Αποτελούμενη από Πρόεδρο και άλλα 6 μέλη	Συγκρότηση Επιτροπής από τον Υπουργό Τουρισμού. Πρόεδρος υποδεικνυόμενος από ΣτΕ (αντιπρόεδρος ΣτΕ) και μέλη υποδεικνυόμενα ανά 1 από Υπουργό Ανάπτυξης, Υπουργό Οικονομικών, ΤτΕ, ΔΣ του ΟΕΕ, Δημόσιο (ορκωτός εκτιμητής) και ο Πρόεδρος της Ένωσης Δήμων του Νομού που αφορά το Καζίνο	Η Επιτροπή λειτουργούσε αρχικά ως Επιτροπή Διενέργειας του Διαγωνισμού για την παραχώρηση της άδειας λειτουργίας και στη συνέχεια ως Επιτροπή Εποπτείας της Λειτουργίας των Καζίνων. Καταργήθηκε μετά από τη θεσμοθέτηση της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων με το Ν. 3229/04.

Όνομα	Ιδρυτικός Νόμος	Σχετική Νομοθεσία	Διοίκηση	Επιλογή Διοίκησης	Σχόλια
Εθνική Επιτροπή Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας (ΕΘΕΗΜΕ)	Ν.2173/93	Ν.2644/98	Συμβούλιο αποτελούμενο από το μέλη του ΕΣΡ και άλλα 11 μέλη	Αυτοδίκαια τα μέλη του ΕΣΡ. Διορισμός υπολοίπων μελών από Υπουργό Προεδρίας κατόπιν υπόδειξης ανά 1 από ΕΣΗΕΑ, ΕΣΗΕΜΘ, ΕΙΗΕΑ, ΠΟΣΠ-ΕΡΤ, ΠΟΘΑ, ΓΣΕΕ, ΑΔΕΔΥ, ΣΕΒ, ΠΑΣΕΓΕΣ, ΚΕΔΚΕ και ΕτΕ. Αργότερα προστίθεται και εκπρόσωπος ΣΔΕ.	Καταργήθηκε με το Ν.2644/98
Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων Οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΕΕΠΟΝΑ)	Ν.2218/94	ΠΔ.30/96 ΠΔ.410/95	Τριμελής Επιτροπή σε κάθε Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση	Διορισμός Προέδρου και μελών από Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας κατόπιν υπόδειξης από Πρωτοδικείο, ΝΣΚ και Υπουργείο Εσωτερικών	Με το Ν.2839/00 άλλαξε σύνθεση και έπαψε να είναι "Ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή" (είχε οριστεί ως τέτοια με το Ν.2218/94).
Επιτροπή για την Τοπική Ραδιοφωνία	ΠΔ.25/88	Ν.1730/87 ΠΔ.234/93 Ν.2328/95	Επιτροπή αποτελούμενη από Πρόεδρο και άλλα 4 μέλη	Μέλη Επιτροπής είναι ο Πρόεδρος του ΣτΕ, ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου, ο Πρόεδρος της ΕΣΗΕΑ και 2 καθηγητές ΑΕΙ ή ΤΕΙ (οι οποίοι επιλέγονται από τους υπόλοιπους)	Καταργήθηκε με το Ν.2328/95 και οι άδειες πλέον χορηγούνται από τον Υπουργό Μεταφορών κατόπιν γνώμης του ΕΣΡ.

Πίνακας 3: Κατηγοριοποίηση ελληνικών Ανεξαρτήτων Αρχών

		Αυστηρή Κατηγοριοποίηση	Σχετική Κατηγοριοποίηση (επιπλέον ένταξη στις κατηγορίες)	
Ανεξάρτητες Αρχές Προστασίας Δικαιωμάτων	Αμιγής Προστασία Δικαιωμάτων	ΑΠΔΠΧ ΑΔΑΕ ΣτΚ	στο	ΕΑΙΥΑ
	Υβριδικές Μορφές	ΕΣΡ ΕΑΙΥΑ	ΑΔΑΕ ΣτΚ	
Ανεξάρτητες Αρχές για τη Λειτουργία του Κράτους	Κράτος σε σχέση με πολίτη	ΑΣΕΠ ΣτΠ ΣΦΔ	ΓΕΔΔ ΕΑΑ FIU	ΑΑΔΕ
	Εσωτερική οργάνωση του Κράτους	ΕΛΣΤΑΤ FIU ΕΑΑΔΗΣΥ	ΕΑΑ ΕΔΣ ΓΕΔΔ	ΑΣΕΠ ΣτΠ
	Διαμόρφωση προϋποθέσεων για νέες αγορές	ΑΔΙΠΠΔΕ ΑΔΙΠ	ΕΑΑ	
Ανεξάρτητες Αρχές Ρύθμισης της Αγοράς	Ρύθμιση απελευθερωμένων αγορών	ΕΠΑΝ ΕΠΚΕΦ	ΕΕΤΤ ΣΦΔ	
	Ρύθμιση αγορών προς απελευθέρωση	ΕΕΤΤ ΡΑΕΜ ΡΑΛ	ΡΑΣ ΡΑΕ	ΑΔΙΠΠΔΕ ΑΔΙΠ ΕΠΑΝ
	Ρύθμιση αγορών με ιδιώτη ρυθμιστή (Αγορά Ενέργειας)	ΛΑΓΗΕ ΑΔΜΗΕ ΔΕΔΔΗΕ	ΑΔΙΠΠΔΕ ΡΑΕ ΕΠΑΝ	ΑΔΙΠ
	Ρύθμιση μονοπωλιακών/ ολιγοπωλιακών αγορών	ΕΕΕΠ	ΕΠΑΝ ΡΑΕΜ ΕΣΡ	
Λοιπές περιπτώσεις		ΕΑΣΠ ΤτΕ ΕΔΑΑΠ ΕΣΥΔΥ	ΝΣΚ ΜΤΕΥ ΑΕΠΠ ΔΑΟΤΑΠ	ΣΕΕ ΕΟΦ ΕΛΤΕ

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωση

Αλιβιζάτος Ν. Κ. (2008), "Η προσφορά των Ανεξαρτήτων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους" στο Φραγκάκης Ν. (επιμ.) (2008), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Νομικό Συμπόσιο στο Μέγαρο Μουσικής, Megaron Plus, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 33-38.

Αλιβιζάτος Ν. Κ. (2011), *Εισήγηση στην Επιστημονική Ημερίδα "Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελληνική δημόσια Διοίκηση"*, σελ. 50, Διαθέσιμο στο: http://www.oeaa.gr/images/stories/Speeches/Praktika/Praktika_Hmeridas_18-2-2011.pdf, προσπελάστηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 2015.

Ανθόπουλος Χ. (2002), "Πολιτικά κόμματα και μη κυβερνητικές οργανώσεις", *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 8.

Ανθόπουλος Χ. (2006), "Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος" σε Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2006), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 313-366.

Ανθόπουλος Χ., Κοντιάδης Ξ., Σπυρόπουλος Φ. (2016), "Η Τηλεόραση υπό κυβερνητικό έλεγχο", *Καθημερινή*, 12 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο : <http://www.kathimerini.gr/849169/opinion/epikairothta/politikh/h-thleorash-yro-kyvernhtiko-elegxo>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017.

Αντωνόπουλος Μ.Γ. (1995), *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Αρανίτου Β. (2011), "Προάγοντας τη διακυβέρνηση. Σχεδιασμός και διαχείριση του Γ' ΚΠΣ" στο Αγγελίδης Μ. (επιμ.) (2011), *Δημοκρατία και Κρατικές Πολιτικές στην Ελλάδα*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα.

- Αρανίτου Β., Παπαβλασόπουλος Ε., Σπουρδαλάκης Μ. (2011), "Από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο... μνημόνιο: Το "χρονικό" μιας προαναγγελθείσας κρίσης", *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. Α'-Β'/2011.
- Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (2011), "Διασφάλιση Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση – Ανάλυση Κριτηρίων Διασφάλισης Ποιότητας Ακαδημαϊκών Μονάδων", Αθήνα, διαθέσιμο στο: http://www.adip.gr/data1/AnalisiKritirionADIP_v3.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.
- Βαλαβάνη Ν. (2016), "Η απαγωγή των δημόσιων εσόδων", *TVXS.gr*, 24 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/h-apagogi-ton-dimosion-esodon>, προσπελάστηκε στις 7 Σεπτεμβρίου 2016.
- Baratta G. (1991), "Ο Γκράμσι και η κριτική του αμερικανισμού", *Θέσεις*, 37.
- Βενιζέλος Ε. (2000), "Οι περιπέτειες της κοινωνίας πολιτών : Η "Κοινωνία των Πολιτών" και η πολιτική αντιπροσώπευση της μεταβιομηχανικής κοινωνίας. Οι ιδεολογικές χρήσεις και τα όρια μιας έννοιας", *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 5.
- Βενιζέλος Ε. (2003), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την Αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001" στο Κοζύρης Φ .Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), *Η "Ανεξαρτησία" των Ανεξαρτήτων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 13-23.
- Βενιζέλος Ε. (2004), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001", *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 22/2004, 361-373.
- Βενιζέλος Ε. (2005), "Οι εγγυήσεις πολυφωνίας και διαφάνειας στα ΜΜΕ κατά το άρθρο 14 § 9 – Οι κανόνες ερμηνείας του Συντάγματος και οι σχέσεις Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου", *Νομικό Βήμα*, Μάρτιος 2005, 425-442.
- Βενιζέλος Ε. (2008), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές μεταξύ θεσμικών εγγυήσεων και πολιτικών προκλήσεων" στο Φραγκάκης Ν. (επιμ.) (2008), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία, Νομικό Συμπόσιο στο Μέγαρο Μουσικής, Megaron Plus*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 103-108.

- Βερναρδάκης Χ. (2004), "Η Ίδρυση, η Εξέλιξη και η Μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: Από το "κόμμα μαζών" στο "κόμμα του κράτους"" στο Βερναρδάκης Χ., Γεωργαντάς Η. κ.α. (επιμ.) (2004), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατίας: Το πολιτικό σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, τομ. Α', εκδ. Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης και εκδόσεις Κριτική, Αθήνα - Ρέθυμνο, σελ. 154-175.
- Βερναρδάκης Χ. (2011), *Πολιτικά Κόμματα, Εκλογές και Κομματικό Σύστημα - Οι μετασχηματισμοί της ελληνικής αντιπροσώπευσης 1990-2010*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη.
- Βερναρδάκης Χ., Μαύρης Γ. (1986), "Οι ταξικοί αγώνες στη μεταπολίτευση - Μέρος δεύτερο: Η θέση των πολιτικών κομμάτων στο κράτος και η επέκταση της πολιτικής αντιπροσώπευσης", *Θέσεις*, 16.
- Βέττας Ν., Κατσουλάκος Γ. (2004), *Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική: Τα Οικονομικά των Παρεμβάσεων σε Μονοπώλια κα Ολιγοπώλια*, εκδ. Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδάνος, Αθήνα.
- Βιδάλης Τ.Κ. (2003), "Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των Ανεξαρτήτων Αρχών στο πολίτευμα", *Το Σύνταγμα*, 5/2003.
- Bobbio N. (1993), *Το Μέλλον της Δημοκρατίας*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
- Bobbio N. (1999), «Κοινωνία των Πολιτών», *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 1/1999.
- Bonfeld W., Holloway J. (επιμ.) (1994), *Μεταφορντισμός και Κοινωνική Μορφή - Μια Μαρξιστική Συζήτηση για το Μεταφορντιστικό Κράτος*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα.
- Βούλγαρης Γ. (2008), *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990, Σταθερή Δημοκρατία Σημαδεμένη από το Μεταπολεμική Ιστορία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
- Βούλγαρης Γ. (2008b), *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.
- Γεωργαντά Ζ. (2012), "Η Αθέμιτη Διόγκωση του Ελλείμματος 2009 με 18,214 δισ. ευρώ λόγω ΔΕΚΟ", διαθέσιμο στο: <http://zoe-georganta.co.uk/wp->

content/uploads/2012/09/Illegal-swelling-of-deficit-because-of-DEKO.pdf,
προσπελάστηκε στις 11 Σεπτέμβρη 2015.

Γεωργαντάς Η. (2004), “Η Πόρρω Εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Πολιτική Οικονομία της Ρύθμισης”, στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (2004), *Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001): 9^ο Επιστημονικό Συνέδριο: Πάντειο Πανεπιστήμιο, 9-12 Απριλίου 2003*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ. 241-258.

Γιαννάκος Γ. (2011), *Ανεξάρτητες Αρχές και Μετασχηματισμοί του Κράτους*, Διπλωματική Εργασία, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών: Πολιτική Επιστήμη και Κοινωνιολογία, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.

Γιαννάκος Γ. (2016), “Ανεξάρτητες Αρχές και κρατικοί μετασχηματισμοί”, στο Πασσάς Γ. Α., Σωτηρόπουλος Δ. Π., Τριανταφυλλοπούλου Α., Τσέκος Θ. Ν. (επιμ.) (2016), *Οι Θεσμοί στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης – Αποτίμηση μιας αντιφατικής περιόδου, Πρακτικά Συνεδρίου*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 357-372.

Γιατράκης Λ. (2000), *Τζων Μέυναρντ Κέυνς (1883-1946)*, εκδ. Επικαιρότητα, Αθήνα.

Γκαργκάνας Ν., Θωμόπουλος Τ., Σημίτης Κ., Σπράος Γ. (1989), *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, εκδ. Γνώση, Αθήνα.

Γκίντενς Α. (1998), *Ο Τρίτος Δρόμος*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.

Γκράμσι Α. (1988), *Αμερικανισμός και Φορντισμός*, εκδ. Α/συνέχεια, Αθήνα.

Γράβαρης Δ. (2004), “Η πολιτική οικονομία των μορφών νομιμοποίησης. Από το λαϊκισμό στον τεχνοκρατικό εκσυγχρονισμό” στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (2004), *Ιδεολογικά ρεύματα και τάσεις της διανοήσης στη σημερινή Ελλάδα, 8ο Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 28-31 Μαρτίου 2001*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ. 27–57.

Curran J. (2010), “Οι θεωρήσεις των Μέσων Επικοινωνίας και του Πολιτισμού στην Εποχή του Νεοφιλελευθερισμού” στο Παπαθανασόπουλος Σ. (επιμ.) (2010), *Τα Μέσα Επικοινωνίας στον 21ο αιώνα*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα.

Giddens A. (2002), *Κοινωνιολογία*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.

- Jameson F. (1999), *Το μεταμοντέρνο ή η Πολιτισμική Λογική του Ύστερου Καπιταλισμού*, εκδ. Νεφέλη, Αθήνα.
- Δελλής Γ.Ι. (2003), “Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών”, *Δίκη*, 34:11, διαθέσιμο στο: <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=17260>, προσπελάστηκε στις 11 Ιανουαρίου 2016.
- Διαμαντόπουλος Θ. (1993), *Το Κομματικό Φαινόμενο*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Διαμαντούρος Ν., Δελλής Α. (1999), “Προσπάθεια ενδυνάμωσης της κοινωνίας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο”, *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 2.
- Διαμαντούρος Ν. (2003), “Ο Συνήγορος του Πολίτη” στο Κοζύρης Φ.Ι., Μεγγλίδου Σ. (επίμ.) (2003), *Η “Ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 81-86.
- Διαπανεπιστημιακό Δίκτυο Πολιτικών Ανώτατης Εκπαίδευσης (2013), *Τα Ελληνικά Πανεπιστήμια, ΤΕΙ και άλλες εκπαιδευτικές δομές στις διεθνείς λίστες ταξινόμησης*, Πάτρα.
- Δημούλης Δ. (2001), ““Κοινωνία Πολιτών” και κοινωνικός μετασχηματισμός. Από τη φιλανθρωπία στον αντικαπιταλισμό”, *Θέσεις*, τχ. 77.
- Δρόσος Γ. (2016), “Διεξαγωγή ανοικτού διεθνούς διαγωνισμού αδειοδότησης παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης”, *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 1/2016.
- Dworkin R. (2006), *Ισότητα, Ισότητα Ευημερίας, Ισότητα των Πόρων*, Πόλις, Αθήνα.
- Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (2006), *Έρευνα του ΕΛΙΑΜΕΠ για την Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση στην Ελλάδα – Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης και η Ελλάδα*, Αθήνα.
- Ewald F. (2000), *Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.
- Harvey D. (2007), *Η Κατάσταση της Μετανεωτερικότητας – Διερεύνηση των Απαρχών της Πολιτισμικής Μεταβολής*, εκδ. Μεταίχμιο, Αθήνα

- Χάρβεϊ Ν. (2007), *Νεοφιλελευθερισμός: Ιστορία και παρόν*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα.
- Heilbroner R. (2000), *Οι Φιλόσοφοι του Οικονομικού Κόσμου*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.
- Ζαρωτιάδης Γ. (2012), *Νεοφιλελευθερισμός: Χυδαία απλός ή απλά χυδαίος;*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.
- Ηλιάδου Α. (2001), “Η Σημασία και οι Συνέπειες της Κατοχύρωσης Ανεξάρτητων Αρχών στο Νέο Σύνταγμα” στο Τσάτσος Δ.Θ., Βενιζέλος Ε., Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2001), *Το Νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001 (Αθήνα 14-15 Ιουνίου 2001)*, εκδ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 387-404.
- Ηλιάδου Α. (2003), “Η “ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεών τους” στο Κοζύρης Φ.Ι., Μεγγλίδου Σ. (επίμ.) (2003), *Η “Ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 149-155.
- Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), *Οικονομικά της Ρύθμισης, Θεωρία και Πολιτική των Διαρθρωτικών Αλλαγών και Μεταρρυθμίσεων*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.
- Ινστιτούτο Κοινωνικής και Προληπτικής Ιατρικής (2012), *Ανάπτυξη του Ιατρικού Τουρισμού στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο: <http://www.grhotels.gr/GR/BussinessInfo/News/Lists/List/Attachments/360/MEDICAL%20TOURISM%20FINAL%20ALL.pdf>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016.
- Ιωακείμογλου Ι. (2010), “Οι απαιτήσεις του κεφαλαίου οδηγούν σε μακροχρόνια κρίση”, Ρεύμα, τχ. 7.
- Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (2002), “Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Δημοκρατία” στο Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η., Θεοδωροπούλου-Δένδια Β. (επιμ.) (2002), *Το Κράτος στον 21^ο Αιώνα – Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Γνώσης/ Μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 199-219.
- Καλτσόγια - Τουρναβίτη Ν. (2005), “Η Κρίση του Κοινοβουλευτισμού και τα Φαινόμενα της Διαφθοράς” στο Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π. (επιμ.) (2005),

Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και στην Πολιτική, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

Καμίνης Γ. (2006), “Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά τη αναθεώρηση του Συντάγματος” στο Κοντιάδης Ξ. Ι. (επιμ.) (2006), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 813-838.

Καμτσίδου Ι. (1999), “Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές”, *Το Σύνταγμα*, 3-4/1999, 543-553.

Καμτσίδου Ι. (2003), “Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών” στο Κοζύρης Φ.Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), *Η “Ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 141–147.

Καμτσίδου Ι. (2007), “Συνταγματική Αναθεώρηση: προς την τυποποίηση ενός πατερναλιστικού νεοφιλελευθερισμού;”, *Αυγή - Ενθέματα*, 26 Ιανουαρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://law-constitution.web.auth.gr/kamtsidou/2013/06/28/συνταγματική-αναθεώρηση-προς-την-τυπ/>, προσπελάστηκε στις 15 Ιουλίου 2017.

Καράγιωργας Δ. Π. (1979), *Δημόσια Οικονομική 1. Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Καρακώστας Ι. Κ (2005)., *Το Δίκαιο των Μ.Μ.Ε.*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Καρκατσούλης Π. (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη “διοικητική μεταρρύθμιση” και το νέο “δημόσιο μάνατζμεντ” στη “διακυβέρνηση”*, Σιδέρης, Αθήνα.

Κασπίρης Γ. (2005), *Στα Μονοπάτια της Σκέψης: Συνέντευξη του Ν. Χάρβει στον Κωνσταντίνο Τσουκαλά [Τηλεοπτική Εκπομπή]*, Αθήνα, ΕΡΤ, διαθέσιμο στο

<http://ilesxi.wordpress.com/2012/01/17ο-ντ-χάρβεϊ-μιλάει-με-τον-κ-τσουκαλά-γι/>, Προσπελάστηκε στις 10 Νοεμβρίου 2014.

Κατρούγκαλος Γ. (1998), *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.

Κατρούγκαλος Γ. (2000), «Κράτος και Διοίκηση στη “μεταμοντέρνα κατάσταση”» στο Σπηλιωτόπουλος Ε. (επιμ.) (2000), *Κράτος – Νόμος – Διοίκηση / Σύμμεικτα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 185-218.

Κατσορίδας Α. (1998), *Νέες Τεχνολογίες και Απασχόληση: Οι μεταβολές στην παραγωγική διαδικασία*, εκδ. Εναλλακτικές Εκδόσεις/Ρωγμή, Αθήνα.

Κατσούλης Η. (1991), “Πρόλογος στην Ελληνική Έκδοση” στο Olson M. (1991), *Η λογική της συλλογικής δράσης, Δημόσια αγαθά και θεωρία των ομάδων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Κατσούλης Η. (2013), “Να κάνουμε την ανάγκη αρετή”, *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 89.

Keynes M.J. (2001), *Η Γενική Θεωρία της Απασχόλησης, του Τόκου και του Χρήματος*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Kirscheimer O. (1991), “Ο μετασχηματισμός των κομματικών συστημάτων στη δυτική Ευρώπη”, *Λεβιάθαν*, 11, 77-104.

Κλάϊν Ν. (2007), *Το Δόγμα του Σοκ, Η Άνοδος του Καπιταλισμού της Καταστροφής*, εκδ. Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα.

Κοζύρης Φ. Ι. (2003), “Η “Ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα – Προβλήματα και Προοπτικές” στο Κοζύρης Φ. Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), *Η “Ανεξαρτησία” των Ανεξαρτήτων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 25-40.

Κοντιάδης Ξ. (2003), “Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξαρτήτων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;”, στο Τσάτσος Θ., Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2003), *Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 121-150.

- Κοντογιώργης Γ. (2005), “Η Διαφθορά στο Πολιτικό Σύστημα” στο Κουτσούκης Κ., Σκλιιάς Π. (επιμ.) (2005), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και στην Πολιτική*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- Κοριά Μ. (1995), *Ο Εργάτης και το Χρονόμετρο: Τειλορισμός, φορντισμός και μαζική παραγωγή*, εκδ. Κομμούνα, Αθήνα.
- Κουλούρης Ν. Δ. (1993), “Οι “Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές”: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα”, *Διοικητική Δίκη*, 5, 1140-1183.
- Κουλούρης Ν. (2001), “Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές” στο Σπηλιωτόπουλος Ε. Π., Μακρυδημήτρης Α. (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα – Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 103-126.
- Κουλούρης Ν. (2002), “Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η Αναθεώρηση του Συντάγματος” στο Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) (2002), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα – Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 137-143.
- Κράουτς Κ. (2006), *Μεταδημοκρατία*, εκδ. Εκκρεμές, Αθήνα.
- Kymlicka W. (2005), *Η Πολιτική Φιλοσοφία της Εποχής μας, Μια Εισαγωγή*, Πόλις, Αθήνα.
- Λαθούρης Δ. (2015), “Τι πρέπει να κάνουμε για τη ΔΕΗ”, διαθέσιμο στο: <http://www.protagon.gr/epikairota/oikonomia/ti-prepei-na-kanoume-me-ti-dei-41251000000>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017.
- Λαμπρινόπουλος Α. (2008), “Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών” στο Φραγκάκης Ν. (επιμ.) (2008), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Νομικό Συμπόσιο στο Μέγαρο Μουσικής, Megaron Plus, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 79-85.
- Λιονής Γ. (2011), “Η πολιτική απελευθέρωσης των σιδηροδρομικών μεταφορών”, *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τχ. 1/2011.
- Λογοθέτης Ν. (2013), “Μύθοι και αλήθειες για τα ελληνικά στατιστικά στοιχεία”, *Καθημερινή*, 3 Φεβρουαρίου 2013, διαθέσιμο στο:

<http://www.kathimerini.gr/479840/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/my8oi-kai-alh8eies-gia-ta-ellhnika-statistika-stoixeia>, προσπελάστηκε στις 11 Σεπτέμβρη 2015.

Λυμπεράκη Α. (1990), “Στον Αστερισμό της Ευελιξίας: Μεταφορντικά συστήματα βιομηχανικής οργάνωσης και η Ευέλικτη Εξειδίκευση”, *Θέσεις*, τχ. 32.

Λυμπεράκη Α., Μουρίκη Α. (1996), *Η Αθόρυβη Επανάσταση: Νέες μορφές οργάνωσης της παραγωγής και της εργασίας*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.

Lyotard J.F. (1988), “Απάντηση στο ερώτημα: τι είναι μεταμοντέρνο;”, *Λεβιάθαν*, τχ. 2.

Λυοτάρ Ζ.Φ. (1998), *Η Μεταμοντέρνα Κατάσταση – Αναφορά στη Γνώση*, εκδ. Γνώση, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (2002), *Κράτος και Κοινωνία Πολιτών*, εκδ. Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης Α. (2005), “Πολιτική και Ηθική” στο Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π. (επιμ.) (2005), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και στην Πολιτική*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

Μακιαβέλι Ν. (1993), *Ο Ηγεμόνας*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα.

Μανιτάκης Α. (2002), “Το νόημα της κυριαρχίας και του Συντάγματος ενώπιον της παγκοσμιοποίησης” στο Καζάκος Α. (επιμ.) (2002), *Το δίκαιο μπροστά στην πρόκληση της παγκοσμιοποίησης : 2ο συνέδριο των ελληνικών νομικών σχολών: Πρακτικά συνεδρίου, Θεσσαλονίκη 18-19 Μαΐου 2001*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σελ. 69-95.

Μανιτάκης Α. (2005), “Ευρωσύνταγμα και Βασικός Μέτοχος”, *Ελευθεροτυπία*, 13 Μαΐου 2005, διαθέσιμο στο <http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/files/EleuthEurosintagmaBasikosmetoxos.pdf>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017.

Μανιτάκης Α. (2015), “Οι θεσμικές παρενέργειες της «υπόθεσης του Βασικού Μετόχου»: Η εκνόμηση του Συντάγματος και η παραγνώριση των άδηλων

τροποποιήσεων του Συντάγματος μέσω των Ευρωπαϊκών Συνθηκών”, *Το Σύνταγμα*, 4/2015, 783-799

Mankiw G.N., Taylor M.P. (2010), *Αρχές Οικονομικής Θεωρίας, Τόμος 1ος - Μικροοικονομική*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.

Μαριάς Ν. (2010), «Η “Συναίνεση της Ουάσιγκτον”, το ιδεολογικό μανιφέστο του ΔΝΤ», *Απόψεις*, τχ. 6/2010.

Μαρίνος Α. Ν. (2008), “Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική έννομη τάξη”, *Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, τχ. 1.

Μαρκαντωνάτου Μ. Β. (2011), “Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η Προνοιακή Απορρύθμιση μέσα από την Επιχειρηματική Διακυβέρνηση, τις Καλές Πρακτικές και την ISO-Προτυποποίηση”, *Θέσεις*, 116.

Μαρξ Κ. (1843/2010), *Για το Εβραϊκό Ζήτημα*, εκδ. Γκοβόστη, Αθήνα.

Μαρξ Κ. (1894/1978), *Το Κεφάλαιο: Κριτική της Πολιτικής Οικονομίας*, Τόμος 3^{ος}, εκδ. Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα.

Marsh D., Smith J. N., Hothi N. (2011), “Παγκοσμιοποίηση και Κράτος” στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), *Το Κράτος, Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 280-307.

Μαυρογιώργος Γ. (2016), “Νεοφιλελεύθερη ΑΔΙΠ και Δημόσιο Πανεπιστήμιο: Μια συγκρουσιακή συμβίωση”, *Αυγή*, 30 Οκτωβρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.avgi.gr/article/10839/7590846/neophileleuthere-adip-kaidemosio-panepistemio-mia-synkrousiake-symbiose>, προσπελάστηκε στις 6 Αυγούστου 2017.

Μαυρομούστακου Η. (2004), «Σύνταγμα και Ανεξάρτητες Αρχές: μια «ασύμπτωτη» σχέση;» στο Βερναρδάκης Χ., Γεωργαντάς Η. κ.α. (επιμ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004)*, τ. Α', εκδ. Κριτική και Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης, Αθήνα.

Μαυρομούστακου Η. (2011), “Περιπτώσεις “παράλληλων” ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα και στη Γαλλία” στο Μακροδημήτρης Α., Σαματάς Μ., Μαρούδας Λ.,

- Πραβίτα Μ-Η. (επιμ.) (2011), *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση – 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων*, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 207-224.
- Μαυρομούστακου Η. (2012), “Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές”, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 2/2012, σελ. 236-249.
- Μελέας Γ. (2008), *Το Κόμμα-Δίκτυο. Από την παραδοσιακή κομματική οργάνωση στο Κόμμα-Δίκτυο, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία*, διαθέσιμο στο: http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/1737/1/6PMS_DYN_KOI_MeleasGe.pdf, προσπελάστηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2014.
- Μηλιός Γ. (1982), «"Εκσυγχρονισμός" (και) οικονομική ανάπτυξη. Η σταθεροποίηση του αστικού "κράτους δικαίου"», *Θέσεις*, τχ. 1/1982.
- Montesquieu C. L. S. (2007), *Το Πνεύμα των Νόμων*, εκδ. Γνώση, Αθήνα.
- Mouffe C. (2004), *Το δημοκρατικό παράδοξο*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.
- Μουζέλης Ν. (1997), “Τι είναι η Κοινωνία των Πολιτών. Πολυσημικότητα και πολλαπλότητα”, *Βήμα*, τχ. 14-12-1997.
- Μουζέλης Ν. (2002), “Η Αναγκαία Μεταρρύθμιση: Η Στρατηγική Διάσταση του Κρατικού Εκσυγχρονισμού” στο Μουζέλης Ν. (επιμ.) (2002), *Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό - Κριτικές Παρεμβάσεις – Πολιτική, Κοινωνία, Πολιτισμός, Θεωρία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 171-177.
- Μουζέλης Ν. (2002b), “Η Κρίσιμη Δεκαετία” στο Μουζέλης Ν. (επιμ.) (2002), *Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό - Κριτικές Παρεμβάσεις – Πολιτική, Κοινωνία, Πολιτισμός, Θεωρία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 178-181.
- Μουζέλης Ν. (2002c), “Για μια Τρίτη Ρήξη: Κοινωνικός και Επιτελικός Εκσυγχρονισμός” στο Μουζέλης Ν. (επιμ.) (2002), *Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό - Κριτικές Παρεμβάσεις – Πολιτική, Κοινωνία, Πολιτισμός, Θεωρία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 186-189.
- Μπαλαμπανίδης Κ. (2007), “Για μια κοινωνία ισχυρή, για μία ισχυρή Ελλάδα”, *Κριτική Ανάγνωση του Εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος (1996-2004): Πολιτική*

και *Ιδεολογία*, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, διαθέσιμη στο http://www.24grammata.com/wp-content/uploads/2012/03/Balabanidis-24grammata.com_.pdf, προσπελάστηκε τις 10 Σεπτεμβρίου 2014.

Μπεσίλα-Μακρίδη Ε. (2004), *Ο έλεγχος της Διοίκησης και το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) & ο Συνήγορος του Πολίτη*, τ. Α., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 165-166.

Μπόμπιο Ν. (1998), *Ισότητα και Ελευθερία*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.

Μπράχος Γ. (1993), "Ευέλικτα συστήματα παραγωγής: Ο μύθος της εξόδου από την κρίση», *Θέσεις*, τχ. 43.

Μύλλερ Β., Νόιζυς Κ., "Σχετικά με τη θεωρία του κράτους κοινωνικής πρόνοιας", *Θέσεις*, τχ 1/1982.

Μωραΐτης Γ. (2002), "Η αξιολόγηση ως παιδαγωγική πράξη και ως εργαλείο εκπαιδευτικής πολιτικής", *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τχ. 4/2002.

Murray R. (2003), "Μεταβιομηχανισμός και Μεταφορντισμός" στο Hall S., Held D., McGrew A. (κ.α. (2003), *Η Νεωτερικότητα Σήμερα – Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτική, Πολιτισμός*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 311-321.

Ναλπαντίδου Σ., Χατζής Α. (2010), "Η Θεωρία της Ρύθμισης", *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 16.

Ναζάκης Α. (2002), "Αναδιανεμητικό ή κεφαλαιοποιητικό ασφαλιστικό σύστημα; Τι πρέπει να κάνει το εργατικό κίνημα;", *Αντιτετράδια της Εκπαίδευσης*, τχ. 62, διαθέσιμο στο: http://www.antitetradia.gr/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=585:αναδιανεμητικό-ή-κεφαλαιοποιητικό-ασφαλιστικό-σύστημα-τι-πρέπει-να-κάνει-το-εργατικό-κίνημα&catid=60&Itemid=102, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016.

Οικονομάκης Γ., Μαρκάκη Μ. (2001), «Της Προσφοράς και της Ζήτησης. Τιμή και Κλαδική Ισορροπία στην Νεοκλασική Οικονομική Ανάλυση», *Θέσεις*, τχ. 75/2001.

- ΟΠΑΠ (2015), *Ετήσια Οικονομική Έκθεση 2014*, διαθέσιμο στο: http://www.opap.gr/documents/11503/4429392/fs+GR+2014_OPAP_f.pdf, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.
- Ουάτσον, Τ. (2005), *Κοινωνιολογία, Εργασία και Βιομηχανία*, εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα.
- Παναγιωτίδου Ε. (2002), "Που, πότε και γιατί αναπτύσσεται η κοινωνία πολιτών", *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 8.
- Παπαβλασόπουλος Ε. (2011), "Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση: Μια κριτική προσέγγιση των μετασχηματισμών και των μετατοπίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα" στο Αγγελίδης Μ. (επιμ.) (2011), *Δημοκρατία και Κρατικές Πολιτικές στην Ελλάδα*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα.
- Παπαηλίας Θ. (2006), *Παραδόσεις Πολιτικής Οικονομίας: Εισαγωγή στη Θεωρία των Τιμών και των Παραγωγικών Συντελεστών: Μικροοικονομική*, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα.
- Παπαδάτος Δ. (2016), "Πλασματικό κεφάλαιο, συσσώρευση του κεφαλαίου και σύγχρονες οικονομικές κρίσεις", *Πολιτική Οικονομία*, τχ. 2/2016.
- Παπαδέδε Φ. (2010), "Ηλεκτρική Ενέργεια: Εμπόρευμα ή κοινωνικό αγαθό;", διαθέσιμο στο: <https://alithinapsemata.wordpress.com/2010/09/04/ηλεκτρικη-ενεργεια-εμπορευμα-η-κοινων/>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017.
- Παπαδέδε Φ. (2015), "Για την τιμολογιακή πολιτική στην ενέργεια", διαθέσιμο στο: <http://info-war.gr/γιατί-πληρώνω-τόση-δεη/>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017.
- Παπαδημητρίου Γ. (2003), "Συμπερασματικές Παρατηρήσεις" στο Κοζύρης Φ. Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμ.) (2003), *Η "Ανεξαρτησία" των Ανεξαρτήτων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 227-231.
- Παπαθανασόπουλος Σ. (2000), "Τα σύγχρονα μέσα και η πολιτική επικοινωνία", *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 16, 11-33.

- Παπαθανασόπουλος Σ. (2004), *Πολιτική και ΜΜΕ, Η Περίπτωση της Νότιας Ευρώπης*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα.
- Παραράς Α. Π. (2006), "Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές σήμερα", *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 1/2006, σελ. 123-132.
- Πελαγίδης Θ. (1993), "Στον αστερισμό της στασιμότητας: Από-φορντισμός και ευέλικτα παραγωγικά συστήματα", *Θέσεις*, τχ. 43.
- Peters G., Pierre J. (2011), "Διακυβέρνηση, Κυβέρνηση και Κράτος" στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), *Το Κράτος, Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 336-355.
- Πετροπούλου Μ. (1999), "Τζον Ροκφέλερ. Η αδίστακτη ελαφρότητα του είναι", *Το Βήμα*, 6 Ιουνίου 1999.
- Πολυχρονίου Χ. (2001), "Η ιδεολογία του εθελοντισμού: μια κριτική", *Θέσεις*, τχ. 77.
- Πουλαντζάς Ν. (επιμ.) (χ.χ.), *Η κρίση του κράτους*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα.
- Πουλαντζάς Ν. (1980), *Για τον Γκράμσι*, εκδ. Πολύτυπο, Αθήνα.
- Πουλαντζάς Ν. (1984), *Κράτος, Εξουσία, Σοσιαλισμός*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
- Price Waterhouse Coopers (2017), *Έργα Υποδομών στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο: <https://www.pwc.com/gr/en/publications/greek-thought-leadership/infrastructure-in-greece-2016-gr.pdf>, προσπελάστηκε στις 22 Ιουλίου 2017.
- Ricardo D. (1817/2002), *Αρχές Πολιτικής Οικονομίας και Φορολογίας*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Rawls J. (2001), *Η Θεωρία της Δικαιοσύνης*, εκδ. Πόλις, Αθήνα.
- Σεφεριάδης Σ. (2002), "Σοσιαλδημοκρατικές στρατηγικές στον 20^ο αιώνα: επισημάνσεις για μία πολιτική κοινωνιολογία", σε Κατσούλης Η. (επιμ.) (2002), *Νέα Σοσιαλδημοκρατία: περιεχόμενα πολιτικής, θεσμοί, οργανωτικές δομές*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 77-134.
- Sorensen G. (2011), "Ο Μετασχηματισμός του Κράτους" στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), *Το Κράτος, Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 308-335.

- Σορόπουλος Λ. (2002), “Η στροφή στην ποιότητα και οι ανομολόγητοι στόχοι του Υπουργείου Παιδείας”, *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τχ. 4/2002.
- Σούρλας Π.Κ. (1996), “Τι είναι τελικά ο Φιλελευθερισμός;”, *Το Βήμα*, 15 Σεπτεμβρίου 1996.
- Σπανού Κ. (2008), “Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος” στο Κοντιάδης Ξ.Ι., Ανθόπουλος Χ. Θ. (επιμ.) (2008), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου – εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 215-256.
- Σπουρδαλάκης Μ. (1990), *Για τη θεωρία και τη μελέτη των πολιτικών κομμάτων*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα.
- Σπουρδαλάκης Μ. (1997), “Κόμμα – Κράτος – Κοινωνία: Νέες τάσεις μίας παλιάς και δύσκολης σχέσης», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, τχ. Ειδικό: ετ. 1^ο.
- Σπουρδαλάκης Μ. (2003), *Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Σπουρδαλάκης Μ. (2003b), “Το κομματικό Φαινόμενο: Εξέλιξη και Συγκυρία” στο Τσάτσος Θ., Κοντιάδης Ξ. (επιμ.) (2003), *Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 39-64.
- Σπουρδαλάκης Μ. (2007), *Δημοκρατία και Πολιτικά Κόμματα*, διαθέσιμο στο <http://www.metanastefsi.net/uploads/7/6/8/3/7683554/komma.pdf>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016.
- Σπουρδαλάκης Μ. (2011), *Συνέντευξη στον Πάνο Λάμπρου*, Red Notebook, 14 Ιουνίου 2011, <http://www.rednotebook.gr/details.php?id=2692>, προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2014.
- Σπουρδαλάκης Μ., Παπαβλασόπουλος Ε. (2008), “Κόμματα, Ομάδες Συμφερόντων και οι Μετασχηματισμοί στο Σύστημα Εκπροσώπησης, Πέρα από τις Θεωρίες της Κρίσης” στο Κοντιάδης Ξ.Ι., Ανθόπουλος Χ. Θ. (επιμ.) (2008), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου

– Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου – εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 291-315.

Σταθάκης Γ. (2004), “Οικονομικός φιλελευθερισμός και το εγχείρημα του εκσυγχρονισμού”, στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (2004), *Ιδεολογικά ρεύματα και τάσεις της διανόησης στη σημερινή Ελλάδα, 8ο Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 28-31 Μαρτίου 2001*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ. 166-180.

Strange S. (2004), *Η Υποχώρηση του Κράτους, Η Διάχυση της Εξουσίας στην Παγκόσμια Οικονομία*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

Σωτηρέλης Γ. (2016), “Συνταγματικές παρεκτροπές και πολιτικές ευθύνες”, *Καθημερινή*, 21 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο : <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=778326>, προσπελάστηκε στις 17 Ιουλίου 2017.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους - Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα 1974-2000*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2004), “Η Κοινωνία Πολιτών στην Ελλάδα: Ατροφική ή Αφανής;” στο Σωτηρόπουλος Δ. Α. (επιμ.) (2004), *Η Άγνωστη Κοινωνία Πολιτών*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα.

Τάχος Α. Ι. (2000), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Τζέμος Β. (2006), *Ο “Βασικός Μέτοχος”*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Τζέμος Β. (2011), “Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας”, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τχ. 50, 433-460.

Τζουλιάνης Τ. (2010), *Οι Εγκαταλειμμένοι, Από τη μεγάλη ύφεση στα Γκούλαγκ: Ελπίδα και προδοσία στη Ρωσία του Στάλιν*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα.

Τόμσον Ε. (1983), *Χρόνος, εργασία και βιομηχανικός καπιταλισμός*, εκδ. Κατσάνος, Αθήνα.

Τουσέν Ε. (2012), *Ο Νεοφιλελευθερισμός από τις απαρχές του μέχρι σήμερα*, εκδ. Τόπος, Αθήνα.

- Τράκας Κ. Χ. (2008), "Το Σύνταγμα και οι αρχές", *Καθημερινή*, 20 Φεβρουαρίου 2008.
- Τσακίρης Α. (2006), *Ο Συνδικαλισμός των εργαζομένων στις τράπεζες στην Ελλάδα (1974-1993)*, Διδακτορική Διατριβή, διαθέσιμο στο: <http://www.scribd.com/doc/52593068/55/Οι-θεωρίες-για-την-ελληνική-μεταπολίτευση>, προσπελάστηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2014.
- Τσεκούρας Θ. (1989), "Από τον τεύλορισμό στις νέες τεχνολογίες της παραγωγής", *Θέσεις*, τχ. 29.
- Τσίρος Ν. (2007), "Για την κοινωνιολογία των πολιτικών κομμάτων στην ύστερη νεωτερικότητα", *Θέσεις*, τχ. 100.
- Τσουκαλάς Κ. (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη Μεταπολεμική Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
- Τσουκαλάς Κ. (1993), "«Τζαμπατζήδες» στην χώρα των θαυμάτων. Περί ελλήνων στην Ελλάδα", *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1/1993.
- Τσουκαλάς Κ. (2014), "Συνέντευξη στη Νόρα Ράλλη", *Εφημερίδα των Συντακτών*, 24 Φεβρουαρίου 2014.
- Τύμπας Τ. (2013), "Ιστορία και ιστοριογραφία της τεχνολογίας - Μια Εισαγωγή" στο Τύμπας Τ., Μεργούπη-Σαβαΐδου Ε. (επιμ.) (2013), *Ιστορίες της τεχνολογίας του εικοστού αιώνα*, εκδ. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο, σελ. 1-40.
- Flinders M. (2011), "Δημόσιο/Ιδιωτικό: Τα όρια του κράτους" στο Hey C., Lister M., Marsh D. (επιμ.) (2011), *Το Κράτος, Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 356-392.
- Φορτσάκης Θ. (2002), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση" στο Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) (2002), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα – Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 127-135.
- Friedman M. (2012), *Καπιταλισμός και Ελευθερία*, εκδ. Παπαδόπουλος, Αθήνα.
- Χάγιεκ Φ. Α. (2008), *Το Σύνταγμα της Ελευθερίας*, εκδ. Καστανιώτη – Ινστιτούτο Δημοκρατίας Κωνσταντίνος Καραμανλής, Αθήνα.

- Χάμπερμας Δ. (1996), *Το πραγματικό και το ισχύον*, εκδ. Νέα Σύνορα – Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα.
- Χαραλάμπης Δ. (1996), *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός - Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα.
- Χατζής Α.Ν. (2012), "Πολιτική χωρίς Ρομαντισμό. Διανεμητικές Συσπειρώσεις και Προσοδοθηρία" στο *Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα προς τιμή του καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 1121-1137.
- Χρυσανθάκης Χ. (2001), "Οι Ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης", *Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 1/2001, 8-18.
- Χρυσανθάκης Χ. (2002), "Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001" στο Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) (2002), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα – Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 111-126.
- Χρυσόγονος Κ. (2000), "Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος", *Το Σύνταγμα*, 6/2000, 1163-1176.
- WWF Ελλάς, "Πολιτεία για το Περιβάλλον - Πρόταση για εθνικό σύστημα διακυβέρνησης", *WWF.gr*, διαθέσιμο στο: http://politics.wwf.gr/images/stories/political/press/environmental_governance_final.pdf, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014.

Ξενόγλωσση

- Akerlof G. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84:3, 488-500.
- Akin W. E. (1977), *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement 1900-1941*, εκδ. University of California Press, Berkeley.
- Allen R. (1933), *What is Technocracy?*, McGraw-Hill, New York.
- Aranson P. (1990), "Theories of Economic Regulation: From Clarity to Confusion", *Journal of Law and Politics*, 6:2, 247-286.
- Bache I., Flinders M. (2004), *Multi-level Governance*, εκδ. Oxford University Press, Oxford.
- Baldwin R., Cave M. (1999), *Understanding Regulation. Theory Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- Baldwin R., Scott C., Hood C. (1998), *A Reader on Regulation*, εκδ. Oxford University Press, New York.
- Barrow M. (1996), "Public Services and the Theory of Regulation", *Policy and Politics*, 24:3, 263-276.
- Barry B. (1965), *Political Argument*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Baumol W., Panzar J., Willing R. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Becker G. S. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press, Chicago.
- Becker G.S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, 98:3, 371-400.
- Bell D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, εκδ. Basic Books, New York.
- Benson M. (2004), *Ronald Reagan (Presidential Leaders)*, εκδ. Lerner Publications Company, Minneapolis.

- Bentley A.F. (1908), *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, University of Chicago Press, Chicago.
- Berghahn V. (1986), *The Americanization of West German Industry, 1945-1973*, εκδ. Berg, Leamington Spa.
- Bergman M., Lane J. (1990), "Public Policy in a Principal-Agent Framework", *Journal of Theoretical Politics*, 2:3, 339-352.
- Bernstein M. H. (1955), *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton.
- Black J. (1996), "Constitutionalising Self-Regulation", *The Modern Law Review*, 59:1, 24-55.
- Brands H. W. (2011), *American Colossus, The Triumph of Capitalism, 1865-1900*, εκδ. Anchor Books, New York.
- Brannen D.E., Baker L.W. (2004), *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Vol 1-3, εκδ. Gale, Michigan.
- Breyer S. (1982), "Typical justification for Regulation" στο Breyer S. (1982), *Regulation and its Reform*, Harvard University Press, Cambridge Mass, σελ. 15-35.
- Brown W. (2015), *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, εκδ. Zone Books, New York.
- Bruce K., Nyland C. (2001), "Scientific Management, Institutionalism, and Business Stabilization: 1903-1923", *Journal of Economic Issues*, 35:4, 955-978.
- Bucchi M. (2009), *Beyond Technocracy. Science, Politics and Citizens*, ed. Springer, New York.
- Bouckaert G., Pollit C. (2004), *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Buffington M. (1990), "Separation of the powers and the independent governmental entity after *Mistretta v. United States*", *Louisiana Law Review*, 50:1, 117-141.

- Bougrab J. (2004), "Independent Administrative Authorities in France" στο Caranta R., Andenas M., Fairgrieve D. (eds.) (2004), *Independent Administrative Authorities*, εκδ. British Institute of International and Comparative Law, London, σελ. 47-66.
- Burris B. H. (1993), *Technocracy at Work*, εκδ. State University of New York Press, Albany.
- Callinicos A. (1989), *Against Postmodernism: a Marxist critique*, εκδ. Polity Press, Cambridge.
- Calver R.L., McCubbins M.D., Weingast B.R. (1989), "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, 33:3, 588-611.
- Campbel G. W. (1986), "Foreword" στο Leube K. R., Gale Moore T. (eds.) (1986), *The Essence of Stigler*, εκδ. Hoover Press Publication, Stanford CA.
- Campbel J. (2007), *Margaret Thatcher. Vol. 2: The Iron Lady*, εκδ. Vintage, London.
- Castells M. (2009), *Communications Power*, εκδ. Oxford University Press, New York.
- Cerny P.G. (1997), "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization", *Government and Opposition*, 32:2, 251-274.
- Che Y. K. (1995), "Revolving Doors and the Optimal Tolerance of Agency Collusion", *The Rand Journal of Economics*, 26:3, 241-256.
- Chernow R. (1998), *Titan: The Life of John D Rockefeller, Sr.*, εκδ. Random House, New York.
- Clements P. (2008), *Prosperity, Depression and the New Deal: The USA 1890–1954*, 4th ed., εκδ. Hodder Education, London.
- Coase R. H. (1959), "The Federal Communications Commission", *Journal of Law and Economics*, 2, 1-40.
- Coase R. H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Cole A. (1994), *François Mitterrand: a study in political leadership*, εκδ. Routledge, London.

- Coleman J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Crawford S., Ostrom E. (1995), "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, 89:3, 582-600.
- Curti M., Shryock R.H., Cochran T. H., Harrington F. H. (1950), *An American History*, εκδ. Harper & Brothers, New York.
- Daintith T. (1989), "A Regulatory Space Agency", *Oxford Journal of Legal Studies*, 9:4, 534-546.
- Davis M. (1986), *Prisoners of the American Dream, Politics and Economy in the History of the US Working Class*, εκδ. Verso, London.
- Dawson-Kennedy R. (1991), "The Statistic Evolution of Rail Governance in the United States, 1830-1986" στο Campbell J. L., Hollingsworth R.J., Lindberg L.N. (eds.) (1991), *Governance of the American Economy*, εκδ. Cambridge University Press, Cambridge, σελ. 138-181.
- Dehousse R. (1997), "Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies", *Journal of European Public Policy*, 4:2, 246-261.
- Dempsey P. S. (2012), "The Rise and Fall of the Interstate Commerce Commission: The Tortuous Path From Regulation to Deregulation of America's Infrastructure", *Marquette Law Review*, 95:4, 1151-1189.
- Demsetz H. (1968), "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, 11:1, 55-65.
- Derthick M., Quirk P. (1985), *The Politics of Deregulation*, εκδ. Brookings Institution, Washington.
- Devins N., Lewis D. E. (2008), "Not-so Independent Agencies: Party polarization and the limits of institutional design", *Boston University Law Review*, 88:2, 459-498.
- Douglas M. (1986), *How Institutions Think*, εκδ. Syracuse University Press, Syracuse New York.
- Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York.

- Duverger M. (1964), *Political Parties*, εκδ. Methuen, London.
- Dworkin G. (1971), "Paternalism" στο Wasserstrom R.A., *Morality and the Law*, Wadsworth, Belmont California, σελ. 107-126.
- Elster J. (1982), "The Case for Methodological Individualism", *Theory and Society*, 11:4, 453–482.
- Encyclopedia Americana, "The Granger Cases", διαθέσιμο στο: http://en.wikisource.org/wiki/The_Encyclopedia_Americana_%281920%29/Granger_Cases, προσπελάστηκε στις 10 Νοεμβρίου 2015.
- Featherstone K., "Political Parties and democratic consolidation in Greece", στο Pridham G. (ed.) (1990), *Securing Democracy: political parties and democratic consolidation in southern Europe*, εκδ. Routledge, London, σελ. 179-202.
- Feigenbaum H., Henig J., Hamnett C. (1999), *Shrinking the State*, εκδ. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996), *New Public Management in Action*, εκδ. Oxford University Press, Oxford.
- Fischer F. (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise: Critical Perspectives on the Managerial and Policy Sciences*, Sage Publications, Newbury Park CA.
- Flinders M. (2008), *Delegated Governance and the British State: Walking without Order*, εκδ. Oxford University Press, Oxford.
- Foka-Kavaliaraki Y., Hatzis A.N. (2011), "Rational After All. Toward an Improved Model of Rationality in Economics", *Revue de Philosophie Economique*, 12:1, 3-51.
- Fraenkel O. K. (ed.) (1965), *The Curse of Bigness: Miscellaneous Papers of Louis D. Brandeis*, Kennikat Press, Port Washington.
- Friedman M. (1951), "Neo-Liberalism and its Prospects", *Farmand*, 17 Φεβρουαρίου 1951, 89-93.
- Friedman M. (2002), *Capitalism and Freedom*, ed. University of Chicago Press, Chicago.

- Friedman M., Friedman R. (1980), *Free to Choose: A Personal Statement*, εκδ. Penguin Books, Middlesex, England.
- Froyen R. T. (1986), *Macroeconomics, Theories and Policies*, 2nd ed., εκδ. Macmillan Publishing Company, New York.
- Fuller L., Winston K. I. (1978), "Forms and limit of adjudication"», *Harvard Law Review*, 92:2, 353-409.
- Gauthier D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford Clarendon Press, Oxford.
- Garnham N. (2004), "Information Society Theory as Ideology", στο Webster F. (eds.) (2004), *The Information Society Reader*, ed. Routledge, London.
- Glazer N. (1988), *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Grabosky P., Braithwaite J. (1986), *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*, εκδ. Oxford University Press, Melbourne.
- Gray J. (1986a), *Liberalism*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Gray J. (1986b), "Marxian Freedom, Individual Liberty and the End of Alienation", *Social Philosophy and Policy*, 3:2, 160-187.
- Haas P. M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, τχ. 46/1992.
- Haber S. (1964), *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era, 1890-1920*, εκδ. University of Chicago Press, Chicago and London.
- Haber S. (1965/1973), *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890-1920*, Chicago University Press, Chicago.
- Habermas, J. (1981), "New Social Movements", *Telos*, 49, 33-37.
- Hakim J. (1993), *A History for Us, Book Seven, Reconstructing America, 1865-1890*, 3rd ed., εκδ. Oxford University Press, New York.
- Hall B., Biersteker T. (eds) (2002), *The emergence of private authority in global governance*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Hanlte-Domas M. (2003), "The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?", *European Journal of Law and Economics*, 15:2, 165-194.
- Hancher L., Moran M. (1989), "Organizing Regulatory Space" στο Hancher L., Moran M. (eds.) (1989), *Capitalism, Culture and Regulation*, εκδ. Clarendon Oxford University Press, Oxford, σελ. 271-299.
- Hardin R. (1982), *Collective Action, Resources for the Future*, εκδ. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Harris R.A., Milkis S.M. (1989/1996), *The Politics of Regulatory Change: A Tale of two Agencies*, 2nd ed., εκδ. Oxford University Press, New York.
- Hayek F. (1942-4), "Scientism and the Study of Society", *Economica*, 9:35, 267-91 (Part I), 10:37, 34-63 (Part II) και 11:41, 27-39 (Part III).
- Hayek F. (1944), *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hayek F. (1960), *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Hayward S. F. (2010), *The Age of Reagan: The Conservative Counterrevolution, 1980-1989*, εκδ. Three Rivers Press, New York.
- Head J.G. (1974), *Public Goods and Public Welfare*, εκδ. Duke University Press, Durham.
- Heesterman A. R. G. (1974), *Macroeconomic Market Regulation*, Heinemann, London.
- Held D., McGrew A., Goldblatt D., Parraton J. (1999), *Global transformations: Politics, economics and culture*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hicks J.D. (1941/1945), *The American Nation, A History of the United States – From 1865 to the Present*, 2nd Imp., εκδ. The Riverside Press, Cambridge Massachusetts.
- Hilton G.W. (1966), "The Consistency of the Interstate Commerce Act", *Journal of Law and Economics*, 9, 87-113.
- Hirshleifer J., Dehaven J.C., Milliman J.W. (1960), *Water Supply: Economics, Technology and Policy*, University of Chicago Press, Chicago.

- Hix S. (1998), "The Study of the EU II: The "new governance" agenda and its rival", *Journal of European Public Policy*, 5:1, 38-65.
- Ho D. E. (2007), *Congressional Agency Control: The Impact of Statutory Partisan Requirements on Regulation*, *American Law and Economic Association, Working Paper No 73*, διαθέσιμο στο <http://dho.stanford.edu/research/partisan.pdf>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69:1, 3-19.
- Hood C. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham.
- Hood C. (2002), "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, 37:1, 15-37.
- Hooghe L., Marks G. (2003), "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97:2, 233-243.
- Horn M.J., Shepsle K.A. (1989), "Commentary on 'Administrative of the Political Control of Agencies': Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs", *Virginia Law Review*, 75:2, 499-508.
- Hughes O. E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd Ed., εκδ. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Hughes T. P. (2004), *American Genesis: A Century of Invention and Technological Enthusiasm, 1870-1970*, εκδ. University of Chicago Press, Chicago and London.
- Huntington S. (1952), "The Marasmus of the ICC: The Commission, the railroads and the Public Interest", *Yale Law Journal*, 61:4, 467-509.
- Jaffe L.L. (1956), "The Independent Agency – A new Scapegoat", *The Yale Law Journal*, 65:7, 1068-1076.
- Jensen R. (2001), "Democracy, Republicanism and Efficiency: The Values of American Politics, 1885-1930" στο Shafer B., Bedger A. (eds.) (2001), *Contesting Democracy: Substance and Structure in American Political History, 1775-2000*, University of Kansas Press, Kansas, σελ. 149-180.

- Jepperson R. L. (1991/2012), "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" στο Powell W., DiMaggio P. (1991/2012), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, σελ. 143-163.
- Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, εκδ. Polity, Cambridge.
- Johnson H. (1991), *Sleepwalking through History: America in the Reagan Years*, εκδ. W. W. Norton, New York.
- Jordan J. M. (1994), *Machine-age Ideology: Social Engineering and American Liberalism 1911-1939*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Jordan W. A. (1972), "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation", *Journal of Law and Economics*, 15:1, 151-176.
- Joskow P.L., Noll R.G. (1981), "Regulation in Theory and Practice: An Overview" στο Fromm G. (ed.) (1981), *Studies in Public Regulation*, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (2016), "Behind the Scenes with Data at the IMF: an IEO Evaluation", διαθέσιμο στο: <http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Evaluation%20Report.pdf>, προσπελάστηκε στις 17 Μαΐου 2016.
- Institute for Public Policy Research/Commission for Public Private Partnerships, *Building Better Partnerships*, London, 2001, εκδ. Institute for Public Policy Research.
- Kahn A. E. (1988), *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, εκδ. MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Kahneman D., Tversky, A. (1979), "Prospect theory: an analysis of decision under risk", *Econometrics Journal*, 47:2, 263-292.
- Katz R., Mair P. (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1:1, 5-28.
- Keller M. (1990), *Regulating a New Economy: Public Policy and Economic Change in America, 1900-1933*, εκδ. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.

- King M. (1993), "The Truth about Autopoiesis", *Journal of Law and Society*, 20:2, 218-236.
- Kitch E. W., Bowler C. A. (1978), "The Facts of Munn v. Illinois", *Supreme Court Review*, 1978, 313-343.
- Kjaer A. M. (2004), *Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kleinknecht W. (2009), *The Man Who Sold the World, Ronald Reagan and the Betrayal of Main Street America*, εκδ. Nation Books, New York.
- Kolko R. (1965), *Railroads and Regulation, 1877-1916*, εκδ. Princeton University Press, Princeton.
- Kooiman J. (2004), *Governing as Governance*, Sage, London.
- Krueger A.O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Economy", *American Economic Review*, 64:3, 291-303.
- Kuhn T. (1962), *The Structure of Scientific Revolution*, εκδ. Chicago University Press, Chicago.
- Lafont J.J., Tirole J. (1991), "The Politics of Government Decision Making. A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, 106:4, 1089-1127.
- Lauber V. (1985), "Reinventing French Socialism: Economic Policy, Ideology, Political Strategy", *Parliamentary Affairs*, 38:2, 150-162.
- Lavdas K., Mendrinou M. (1999), *Politics, Subsidies and Competition: The new politics of state intervention in the European Union*, ed. Edward Elgar, Cheltenham.
- Lavrijssen S. (2004), "An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies" στο Caranta R., Andenas M., Fairgrieve D. (eds.) (2004), *Independent Administrative Authorities*, εκδ. British Institute of International and Comparative Law, London, σελ. 1-46.
- Leuchtenburg W. E. (2009), *Herbert Hoover*, εκδ. Henry Holt and Co. New York.
- Levine M.E., Forrence J.L. (1990), "Regulatory Capture, Public Interest and the Public Agenda. Toward a Synthesis", *Journal of Law Economics & Organization*, 6:Special Issue, 167-198.

- Littlechild S. (1990), *Austrian Economics, Vol. I & II*, Edward Elgar, Aldershot, England.
- Lofstedt R. E., Vogel D. (2001), "The Changing Character of Regulation: A Comparison of Europe and the United States", *Risk Analysis*, 21:3, 399-405.
- Macey J.R. (1992), "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law Economics and Organization*, 8:1, 93-110.
- Magnette P. (2005), "The Politics of Regulation in the European Union" στο Geradin D., Munoz R., Petit N. (eds.) (2005), *Regulation through Agencies in the EU – A New Paradigm of European Governance*, εκδ. Edward Elgar, Cheltenham, σελ. 3-22.
- Maier C. (1978), "The Politic of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after Second World War II", *International Organization*, 31:4, 607-633.
- Majone G. (1991), "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, 11:1, 79-106.
- Majone G. (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17:3, 77-101.
- Majone G. (1994b), "Paradoxes of Privatization and Deregulation", *Journal of European Public Policy*, 1:1, 53-69.
- Majone G. (1996a), "Regulation and its Modes" στο Majone G. (1996), *Regulating Europe*, εκδ. Routledge, London.
- Majone G. (1996b), "The Rise of Statutory Regulation in Europe" στο Majone G. (1996), *Regulating Europe*, εκδ. Routledge, London, σελ. 47-60.
- Majone G. (1996c), "The European Commission as Regulator" στο Majone G. (1996), *Regulating Europe*, εκδ. Routledge, London, σελ. 61-79.
- Majone G. (1999), *Regulating Europe*, εκδ. Routledge, London.
- Majone J. (2002), "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization", *Governance*, 15:3, 375-392.

- Manuel P., Cammisa A.M. (1999), *Checks and Balances?: How a Parliamentary System Could Change American Politics, (Dilemmas in American Politics)*, εκδ. Westview Press, Colorado
- March J., Olsen J. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78:3, 734-749.
- Marshal A. (1890/2006), *Principles of Economics*, Cosimo, New York.
- Mashaw J.L. (1990), "Explaining Administrative Process: Normative Positive and Critical Stories of Legal Development", *Journal of Law Economics and Organization*, 6:Special Issue, 267-298.
- McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law Economics and Organization*, 3:3, 243-277.
- McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. (1989), "Structure Process Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75:2, 431-482.
- McLean I., Foster C. (1992), "The Political Economy of Regulation: Interests, Ideology, Voters and the UK Gerulation of Railways Act 1844", *Public Administration*, 70:3, 313-331.
- McNichol T. (2006), *AC/DC: The Savage Tale of the first Standards War*, εκδ. Jossey-Bass, San Francisco.
- Menger C. (1871/2007), *Principles of Economics*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama.
- Merkle J. A. (1980), *Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Management Movement*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- Meyer J., Rowan B. (1977), "Institutionalised Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83:2, 340-363.
- Meyer J., Boli J., Thomas G. (1987), "Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account" στο Thomas G. et al. (eds.) (1987), *Institutional Structure:*

- Constituting State, Society and the Individual*, εκδ. Sage Publications, Newbury Park CA, σελ. 12-38.
- Migdal J.(1988), *Strong Societies and weak states*, Princeton University Press, Princeton.
- Milward H., Provan K. (2000), "Governing the Hollow State", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:2, 359-379.
- Morgan I.W. (1994), *Beyond the Liberal Consensus: Political History of the United States Since 1965*, εκδ. C. Hurst & Co Publishers, London.
- Mountfield D. (1979), *The Railway Barons*, εκδ. Osprey Publishing, London.
- Murray R.K., Blessing T.H. (1994), *Greatness in the White House: Rating the Presidents – From George Washington Through Ronald Reagan*, 2nd ed., εκδ. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Nagel S., Lubin M. (1962), "Regulatory Commissioners and party politics", *Administrative Law Review*, 17:1, 39-47.
- Nagel T. (1987), "Moral Conflict and Political Legitimacy", *Philosophy and Public Affairs*, 16:3, 215-240.
- Niskanen W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago.
- Noll R.G. (1989), "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", ch. 22, στο Schmalensee R., Willing R.D. (eds.), *Handbook of Industrial Organization, Vol II*, Elsevier Science Publishers, North Holland, σελ. 1254-1287.
- Northrup H. R. (1984), "The Rise and Demise of PATCO", *Industrial and Labor Relations Review*, 37:2, 167-184.
- Nozick R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York.
- Nye J. S., Donahue J. D. (2000), *Governance in a globalizing world*, The Brooking Institution, Washington D.C.
- Oakland W. (1974), "Public Goods, Perfect Competition and Underproduction", *Journal of Political Economy*, 82:5, 927-939.

- OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris.
- OECD (2015), *Education Policy Outlook 2015*, Paris.
- Offe, C. (1980), "The Separation of Form and Content in Liberal Democratic Politics", *Studies in Political Economy*, 3, 5-16.
- Office Parlementaire d'évaluation de la législation (Patrice Gélard éd.) (2006), Rapport sur LES Autorités Administratives Indépendantes, διαθέσιμο στο: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-tl.asp>, προσπελάστηκε στις 31 Ιουλίου 2017.
- Ogus A. (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Oxford University Press.
- Olson M. (1965/1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd ed., Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.
- Oszlack O., "State Bureaucracy. Politics and Policies" στο Janoski T., Alford R., Hicks A., Schwartz M. (eds.), *The Handbook of Political Sociology. States, civil societies and globalization*, Cambridge, 2005, Cambridge University Press.
- Panitch L. (1977), "The Development of Corporatism in Liberal Societies", *Comparative Political Studies*, 10:1, 61-90.
- Panitch L. (1980), "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry", *British Journal of Sociology*, 31:2, 159-187.
- Pareto V. (1894), "Il Massimo di utilita dato dalla libera concorrenza", *Giornale Degli Economisti*, 9:2, 48-66.
- Pareto V. (1907/1971), *Manual of Political Economy*, Augustus M. Kelley, New York.
- Peltzman S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19:2, 211-240.
- Pierre J. (ed.) (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Pigou A.C. (1912), *Wealth and Welfare*, MacMillan and Co Limited, London.

- Pigou A.C. (1920/1924), *The Economics of Welfare*, 2nd ed., McMillan and Co Publishers, London.
- Posner R. A. (1970), "A Statistical Study of Antitrust Enforcement", *Journal of Law and Economics*, 13:2, 365-419.
- Posner R.A. (1971), "Taxation by Regulation", *The Bell Journal of Economic and Management Science*, 2:1, 22-50.
- Posner R. A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics & Management Science*, 5, 335-358.
- Posner R. (2002), "Behavioral Law and Economics: A Critique", *Economic Education Bulletin*, XLII:8, American Institute for Economic Research, 1-40.
- Pridham G. (1990), "Southern Europe democracies on the road to consolidation: a comparative assessment of the role of political parties" στο Pridham G. (ed.) (1990), *Securing Democracy: political parties and democratic consolidation in southern Europe*, εκδ. Routledge, London, σελ. 1-41.
- Pringle H. F. (1931), *Theodore Roosevelt: A Biography*, εκδ. Harcourt Brace, New York.
- Quirk P.J. (1981), *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton University Press, Princeton, σελ. 16-19.
- Quirk P.J. (1988), "In Defense of the Politics of Ideas", *The Journal of Politics*, 50:1, 31-41.
- Rauch J. (1995), *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*, Random House, New York.
- Reagan R. (1990), *An American Life/ Ronald Reagan*, εκδ. Simon and Schuster, New York.
- Riker W. H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.
- Riker W. H. (1980), "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *American Political Science Review*, 74:2, 432-446.

- Rhodes R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44:4, 652-667.
- Rhodes R. A. W. (1994), "The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service on Britain", *Political Quarterly*, 65:2, 138-151.
- Rose M. H., Seely B. E., Barrett P. F. (2006), *The Best Transportation System in the World: Railroads, Trucks, Airlines, and the American Public Policy in the Twentieth Century*, εκδ. The Ohio State University Press, Ohio.
- Rosenau J., Czempiel E. O. (eds.) (1992), *Governance without government: Order and Change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sabatier P. (1975), "Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate – and Less Pessimistic – Theory of 'Clientele' Capture", *Policy Sciences*, 6:3, 301-342.
- Salant D. (1995), "Behind the Revolving Door: A New View of Public Utility Regulation", *The Rand Journal of Economics*, 26:3, 362-377.
- Sammartino-McPherson S. (2012), *War of the Currents: Tomas Edison vs Nikola Tesla*, εκδ. Twenty-First Century Books, Breckenridge CO.
- Santorious R (ed.) (1983), *Paternalism*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Schiffman D.A. (2004), "Mainstream Economics, Heterodoxy and Academic Exclusion: A Review Essay", *European Journal of Political Economy*, 20:4, 1079-1095.
- Schmitter P. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, Vol. 36:1, 85-131.
- Schultz D. A. (2004), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, εκδ. Infobase Publishing, New York.
- Schumpeter J. (1909), "On the Concept of Social Value", *Quarterly Journal of Economics*, 23:2, 213–232.
- Scott W. (1987), "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly*, 32:4, 493-511.

- Scott C. (1996), "Institutional Competition and Coordination in the Process of Telecommunications Liberalization" στο Picciotto S., McCahery J. et al. (eds.) (1996), *International Regulatory Competition and Co-ordination, Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States*, εκδ. Oxford University Press, Oxford, σελ. 379-414.
- Skousen M. (2000/2014), *Economic Logic*, 4th ed., εκδ. Capital Press, Washington.
- Self P. (1993), *Government by the Market?: The Politics of Public Choice*, The Macmillan Press, Basingstoke.
- Shapiro M. (1997), "The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, 4:2, 276-291.
- Shapiro M. (2005), "'Deliberative,' 'Independent' Technocracy V. Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U.?", *Law and Contemporary Problems*, 68:3/4, 341-356.
- Shepsle K.A. (1986), "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions" στο Weisberg H. F. (ed.) (1986), *Political Science: The Science of Politics*, εκδ. Algora Publishing, New York, σελ. 51-81.
- Shepsle K.A., Weigast B. (1981), "Structure-Induced Equilibria and Legislature Choice", *Public Choice*, 37:3, 503-519.
- Shepsle K.A., Weigast B. (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review*, 81:1, 85-104.
- Short P. (2014), *Mitterrand. A study in ambiguity*, εκδ. Bodley Head, London.
- Siebert H., Koop M.J. (1993), "Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe", *Oxford Review of Economic Policy*, 9:1, 15-30.
- Simons H. C. (1948), *Economic Policy for a Free Society*, εκδ. University of Chicago Press, Chicago.
- Smismans Σ. (2005), "Functional Participation in EU Delegated Regulation: Lessons from the United States at the EU's "Constitutional Moment"", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12:2 , 599-630.

- Smith A. (1776/1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago University Press, Chicago.
- Smith P. (1995), "Subscribing to Monopoly: The Telecom Monopolist's Lexicon - Revisited", *Public Policy for the Private Sector*, 9/1995, The World Bank, 25-28.
- Spourdalakis M. (1996), "Securing Democracy in Post-authoritarian Greece. The Role of Political Parties" στο Pridham G., Lewis P. (eds.) (1996), *Stabilizing Fragile Democracies: Comparing new party systems in southern and eastern Europe*, εκδ. Routledge, London and New York, σελ. 167-185.
- Stedman Jones D. (2012/2014), *The Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*, εκδ. Princeton University Press, New Jersey.
- Steger M. B., Roy R. K. (2010), *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, εκδ. Oxford University Press, New York.
- Stewart R. B. (1983), "Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values", *Yale Law Review*, 92:8, 1537-1590.
- Stigler G. J., Friedland C. (1962), "What can Regulators Regulate? The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, 5:1, 1-16.
- Stigler G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Studies*, 2:1, 3-21.
- Stigler G. J. (1974), "Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management*, 5:2, 359-365.
- Stigler G. J. (1985), "The Origin of the Sherman Act", *The Journal of Legal Studies*, 14:1, 1-12.
- Stone R. D. (1991), *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry – A History of Regulatory Policy*, εκδ. Praeger Publishers, New York.
- Strauss P.L. (1984), "The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch", *Columbia Law Review*, 84:3, 573-669.

- Strom K. (2000), "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, 37:3, 261-289.
- Sugden R. (2004), *The Economics of Rights, Cooperation and Welfare*, Palgrave, London.
- Sun J.M., Pelkmans J. (1995), "Regulatory Competition in the Single Market", *Journal of Common Market Studies*, 33:1, 67-89.
- Sunstein C. R. (1990), "Paradoxes of the Regulatory State", *University of Chicago Law Review*, 57:2, 407-441.
- Sunstein C. R., Thaler R. (2003), "Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron", *University of Chicago Law Review*, 70:4, 1159-1202.
- Surhone L. M., Timpledon M. T., Marseken S. F. (eds.) (2010), *War of Currents: George Westinghouse, Thomas Edison, Direct Current, Electric Power, Alternating Current, Nikola Tesla*, εκδ. Betascript Publishing.
- Swire P. P. (1985), "Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch", *The Yale Law Review*, 94:7, 1766-1786.
- Tarbel I. M. (1904/2003), *The History of the Standard Oil Company*, εκδ. Dover Publications, New York.
- Thaler R.H. (2000), "From Homo Economicus to Homo Sapiens", *Journal of Economic Perspectives*, 14:1, 133-141.
- Thatcher M. (1993), *Margaret Thatcher: The Autobiography*, εκδ. Harper Press, London.
- Thatcher M. (1993b), *The Downing Street Years*, εκδ. Harpers Press, London.
- Thatcher M. (2002), "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, 25:1, 125-147.
- Thatcher M., Stone Sweet A. (2002), "Theory and Practice of delegation to non-majoritarian institutions", *West European Politics*, 25:1, 1-22.
- Thelen K., Steinmo S. (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics" στο Steinmo S., Thelen K., Longstreth F. (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical*

Institutionalism in Comparative Analysis, εκδ. Cambridge University Press, Cambridge UK, σελ. 1-32.

Thelen K. (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.

Ticker A., Peck J. (1995), "Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus", *Economy and Society*, 24:3, 357-386.

Tihonen S. (2004), *From governing to governance*, University of Tampere Press, Tampere.

Trachtman J. P. (1993), "International Regulatory Competition, Externalization and Jurisdiction", *Harvard International Law Journal*, 34:1, 49-104.

Trachtman J. P. (2000), "Regulatory Competition and Regulatory Jurisdiction", *Journal of International Economic Law*, 3:2, 331-348.

Trebing H. M. (1993), "The Chicago School versus Public Utility Regulation" στο Samuels W. J. (ed.) (1993), *The Chicago School of Political Economy*, εκδ. Transaction Publishers, New Jersey, σελ. 311-340.

Truman D.B. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, New York.

Tullock G. (1967), *Toward a Mathematics of Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Tullock G. (1989), *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

Tullock G. (1993), *Rent Seeking*, Edward Elgar, Cheltenham.

Twain M., Warner C. D. (1873), *A Gilded Age: A Tale of Today*, Stilwell, διαθέσιμο στο <http://www.gutenberg.org/files/3178/3178-h/3178-h.htm>, προσπελάστηκε στις 6 Ιανουαρίου 2016.

U.S. Department of Justice - Antitrust Division, *Antitrust Division Manual*, διαθέσιμο στο : <http://www.justice.gov/atr/public/divisionmanual/chapter2.pdf>, προσπελάστηκε στις 15 Νοεμβρίου 2015.

- Urofsky M. I. (2009), *Louis D. Brandeis: A Life*, Pantheon books, New York.
- Van den Bergh R. (2000), "Towards an Institutional Legal Framework for Regulatory Competition in Europe", *Kyklos*, 53:4, 435-466.
- Veblen T. (1921), *The Engineers and the Price System*, εκδ. B. W. Huebsch Inc., New York.
- Veljanovski C. G., Bentley M. (1987), *Selling the State. Privatisation in Britain*, εκδ. Weidenfeld and Nicolson, London.
- Vickers J.S., Wright V. (eds.) (1989), *The Politics of Privatization*, εκδ. FrankCass, London.
- Viscusi K., Vernon J., Harrington J. (1995), *Economics of Regulation and Antitrust*, 2nd edn., MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Wallace H., Wallace W. (eds) (1996), *Policy-Making in the European Union*, 3rd ed., εκδ. Oxford University Press, Oxford.
- Walras L. (1874/2010), *Elements of Pure Economics*, Routledge Library Editions: Economics, Taylor & Francis, New York.
- Watkins J.W.N. (1952), "The Principle of Methodological Individualism", *The British Journal of the Philosophy of Science*, 3:10, 186-189.
- Wiarda, H. (1996), *Corporatism and comparative politics: The Other Great "-ism"*, εκδ. M.E. Sharpe, New York.
- Williamson J. (1993), "Democracy and the Washington Consensus», *World Development*, 21:8, 1329-1336.
- Wilson J.Q. (1980), "The Politics of Regulation" στο Wilson J.Q. (ed.) (1980), *The Politics of Regulation*, Basic Books, New York, σελ. 357-394.
- Wittergreen J. A. (1989), "The Regulatory Policy of the New Deal" στο Eden R. (ed.) (1989), *The New Deal and Its Legacy: Critique and Reappraisal*, εκδ. Greenwood Press, New York, σελ. 199-214.
- Woolcock S. (1994), "Competition among Rules in the Single European Market" στο Picciotto S., McCahery J. et al. (eds.) (1996), *International Regulatory*

Competition and Co-ordination, Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States, εκδ. Oxford University Press, Oxford, σελ. 289-322.

Wright V. (ed.) (1994), *Privatization in Western Europe*, εκδ. Pinter, London.

Yaghmaian B. (1998), "Globalization and the State: The Political Economy of Global Accumulation and its Emerging Mode Regulation", *Science and Society*, 62:2, 241-265.

Yergin D. (1991), *The Prize, The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, εκδ. Touchstone, New York.

Young H. (1989), *The Iron Lady: A Biography of Margaret Thatcher*, εκδ. Farrar Straus Giroux, New York.

Zinn H. (2010), *A People's History of the United States - 1492 - Present*, εκδ. HarperCollins Publishers, New York.

Τύπος

“Ορισμός του Εκσυγχρονισμού”, *Ριζοσπάστης*, 24 Ιουλίου 1996, διαθέσιμο στο: <http://www.rizospastis.gr/story.do?id=3667427>, προσπελάστηκε στις 15 Ιανουαρίου 2016.

"Χωρίς Πρόεδρο...", *Ριζοσπάστης*, 10 Ιουλίου 1998, διαθέσιμο στο: <http://www.rizospastis.gr/story.do?id=3733051>, προσπελάστηκε στις 10 Ιανουαρίου 2016.

Καραμανώλη Ε. (2001), “Αμήχανη επέμβαση της δικαιοσύνης στις φούσκες”, *Kathimerini.gr*, 17 Ιουνίου 2001, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/94123/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/amhchanh-epemvash-ths-dikaiosynhs-stis-foyskes>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Σακελλάρη Ε. (2002), “Δέκα σκάνδαλα στην Σοφοκλέους την τελευταία δεκαετία”, *Imerisia.gr*, 9 Φεβρουαρίου 2002, διαθέσιμο στο: <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26516&subid=2&rubid=44779>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

“Επιμένει στην απόφασή του για το ραδιοσταθμό Best το ΕΣΡ”, *In.gr*, 8 Νοεμβρίου 2005, διαθέσιμο στο: <http://news.in.gr/greece/article/?aid=662246>, προσπελάστηκε στις 28 Μαρτίου 2016.

Λουμπρίνης Β. (2005), “Έκοψαν τη Διεθνή Αμνηστία”, *Τα Νέα*, 27 Δεκεμβρίου 2005, διαθέσιμο στο: <http://www.tanea.gr/politismos/article/?aid=4422095>, προσπελάστηκε στις 31 Μαρτίου 2016.

Κοψίνη Χ. (2007), “Ένα κέλυφος που το έλεγαν “Αναλογιστική Αρχή””, *Καθημερινή*, 27 Οκτωβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/302685/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/ena-kelyfos-poy-to-elegan-analogistikh-arxh>, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016.

"Παραίτηση του προέδρου και των μελών της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων", *Naftemporiki.gr*, 19 Νοεμβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/156430/paraitisi-tou-proedrou-kai-ton->

melon-tis-arxis-prostasias-prosorikon-dedomenon, προσπελάστηκε στις 11 Ιανουαρίου 2016.

Καλλίρη Φ. (2007), “Παραίτηση Γουργουράκη για τη χρήση καμερών από την ΕΛ.ΑΣ”, *Η Καθημερινή*, 20 Νοεμβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/305144/article/epikairothta/politikh/paraithsh-gourgouyrakh-gia-th-xrhsh-twn-kamerwn-aro-elas>, προσπελάστηκε στις 25 Μαρτίου 2016.

Καλλίρη Φ., Καλλιαγκόπουλου Φ. (2007), “Αντιπαράθεση με φόντο την παραίτηση Γουργουράκη”, *Η Καθημερινή*, 21 Νοεμβρίου 2007, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/305195/article/epikairothta/politikh/antipara8esh-me-fonto-thn-paraithsh-gourgouyrakh>, προσπελάστηκε στις 25 Μαρτίου 2016.

Κεντρικό Δελτίο ειδήσεων του τηλεοπτικού σταθμού Extra 3, 20 Αυγούστου 2008.

“Γ. Ζορμπάς: Κατήργησαν την Αρχή ενώ ερευνούσαμε την υπόθεση Siemens”, *Imerisia.gr*, 3 Ιουνίου 2009, διαθέσιμο στο: <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26509&subid=2&rubid=10631102>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτέμβρη 2015.

Σταυρόπουλος Λ. (2009), “Πρόταση Καστανίδα για νέα Ανεξάρτητη Αρχή”, *Το Βήμα*, 19 Νοεμβρίου 2009, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=300055>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014.

Σωτηρόπουλος Β. (2009), “Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει θέση στο Υπουργικό Συμβούλιο”, διαθέσιμο στο: <http://elawyer.blogspot.gr/2009/10/o.html>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

Σωτηρόπουλος Β. (2009b), “Η ΕΕΤΤ χαρίζει στον Υπουργό Εσωτερικών το euroelections.gr το οποίο είχε προκατοχυρώσει το ΠΑΣΟΚ”, διαθέσιμο στο: <http://elawyer.blogspot.com/2009/04/euroelectionsgr.html>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

- Νάνος Κ. (2010), "Το μεγάλο φαγοπότι στον ΟΣΕ", *Έθνος*, 4 Ιουλίου 2010, διαθέσιμο στο: http://www.ethnos.gr/politiki/arthro/to_fagopoti_ston_ose-18664948/, προσπελάστηκε στις 14 Ιανουαρίου 2016.
- Μανδραβέλης Π. (2010), "Ανεξάρτητες της λογικής Αρχές", *Η Καθημερινή*, 8 Οκτωβρίου 2010, διαθέσιμο στο: http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_columns_1_08/10/2010_417858, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτεμβρίου 2015.
- "Ο πόλεμος Coca Cola Pepsico στην Ελλάδα", *DealNews.gr*, 14 Δεκεμβρίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.dealnews.gr/roi/item/1360-Ο-πόλεμος-Coca-Cola-Pepsico-στην-Ελλάδα#.V7sJ1hlat7k>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.
- "Από Ανεξάρτητη Αρχή τα Δημόσια Έργα", *TVXS*, 29 Δεκεμβρίου 2010, διαθέσιμο στο: tvxs.gr/news/ελλάδα/από-ανεξάρτητη-αρχή-τα-δημόσια-έργα, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014.
- Σωτηρόπουλος Β. (2010), "Η θητεία του κ. Καμίνη στο Συνήγορο του Πολίτη", διαθέσιμο στο: http://elawyer.blogspot.com/2010/08/blog-post_29.html, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.
- Σωτηρόπουλος Β. (2010b), "Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να πιέσει περισσότερο για την ίση μεταχείριση", διαθέσιμο στο: <http://elawyer.blogspot.com/2010/06/o.html>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.
- "Σκάνδαλο με τα αγροτικά φωτοβολταϊκά. Όνειρο ήταν και πάει...", *KoutiPandoras.gr*, 20 Ιανουαρίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.koutipandoras.gr/article/skandalo-me-ta-agrotika-fotovoltaika-oneiro-itan-kai-raei>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.
- "Μνημόνιο συνεργασίας Καστανίδη με μεταναστευτική οργάνωση που πρόσκειται στο ΛΑΟΣ", *TVXS*, 23 Φεβρουαρίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ελλάδα/μνημόνιο-συνεργασίας-καστανίδη-με-μεταναστευτική-οργάνωση-που-πρόσκειται-στο-λαος>, προσπελάστηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2015.

“Πόρισμα “καταπέλτης” Ρακιντζή για ΓΕΝΟΠ”, *Euro2day.gr*, 20 Απριλίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.euro2day.gr/news/economy/article/636478/orisma-katapelths-rakintzh-gia-genop.html>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

Νταρζάνου Α. (2011), “Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: Ένας μηχανισμός ιδεολογικής καταστολής”, *Active Media*, 9 Μαΐου 2011, διαθέσιμο στο: <http://syspeirosi.wordpress.com/2011/05/09/eθνικό-συμβούλιο-ραδιοτηλεόρασης-ενα/>, προσπελάστηκε στις 31 Μαρτίου 2016.

Χαΐκου Ρ. (2011), “Πως η ΕΕΤΤ «προστατεύει» τις τηλεπικοινωνίες”, *Capital.gr*, 3 Ιουνίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/story/1209919>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Προτάσεις της ΡΑΕ για τους απλήρωτους λογαριασμούς ρεύματος”, *TVXS.gr*, 19 Ιουλίου 2011, διαθέσιμο στο: tnxs.gr/news/ελλάδα/προτάσεις-της-ραε-για-τους-απλήρωτους-λογαριασμούς-ρεύματος, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

“85000€ πληρώνει το ελληνικό δημόσιο για να πάνε τα παιδιά τους κατασκήνωση”, *Inewsgr.com*, 28 Ιουλίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.inewsgr.com/96/85000--plironei-to-elliniko-dimosio-gia-na-pane-ta-raidia-tous-kataskinosi.htm>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτεμβρίου 2015.

Νικολόπουλος Δ. (2011), “Ανεξάρτητη Αρχή για τον Έλεγχο του Πολιτικού Χρήματος”, *Το Βήμα*, 30 Αυγούστου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=416966>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014.

“Το colpo grosso με το ρεύμα”, *ΤοVima.gr*, 11 Σεπτεμβρίου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=418916>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

Μανδραβέλης Π. (2012), “100 ημέρες οδοιπορικά”, *Kathimerini.gr*, 12 Απριλίου 2012, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/729810/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-sthles/ekato-meres-odoiporika>, προσπελάστηκε στις 23 Αυγούστου 2016.

Θεοδωροπούλου Φ-Π (2012), “Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής”, *Το Βήμα*, 28 Μαΐου 2012, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/useropinions/article/?aid=459755>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016.

Κούλογλου Σ. (2012), “Ο Άνθρωπος που περιφρονούσε τα μικρά”, *TVXS*, 29 Αυγούστου 2012, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/synergates/leonidas-kyrkos-o-anthropos-poy-perifronoyse-ta-mikra-toy-st-koylogloy&dr=txxsmrstvxs>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2015.

“Οι Ροκφέλερ εγκαταλείπουν το πετρέλαιο, στρέφονται στην καθαρή ενέργεια”, *In.gr*, 22 Σεπτεμβρίου 2012, προσπελάστηκε στις 24 Σεπτεμβρίου 2014.

Μανιφάβα Δ. (2013), “Άφεση αμαρτιών στις απευθείας αναθέσεις κρατικών προμηθειών”, *Καθημερινή*, 30 Μαρτίου 2013, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/484414/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/afesh-amartiwn-stis-apeyθειas-anaθeseis-kratikwn-promhθειwn>, προσπελάστηκε στις 10 Σεπτέμβρη 2015.

“Αθώωθηκαν όλοι για το σκάνδαλο του Χρηματιστηρίου Αθηνών”, *Enet.gr*, 16 Δεκεμβρίου 2013, διαθέσιμο στο: <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=405015>, προσπελάστηκε στις 22 Αυγούστου 2016.

“Λ. Ρακιντζής: Εστία διαφθοράς οι Δήμοι”, *Naftemporiki.gr*, 22 Ιανουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/755857/l-rakintzis-estia-diafthoras-oi-dimoi>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

“ΚΕΔΕ, Έχει χάσει την επαφή με την πραγματικότητα ο Ρακιντζής”, *Enikos.gr*, 23 Ιανουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.enikos.gr/politics/209164,KEDEExei-xasei-thn-epafh-me-thn-pragmatikothta-o-Rakintzhs-.html>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

“Λ. Ρακιντζής: Θέλει η ΚΕΔΕ να αρχίσω να λέω ονόματα;”, *Capital.gr*, 25 Ιανουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/tax/1946235>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

Καλού Κ. (2014), “Ερωτήσεις και απαντήσεις για την εξωσωματική γονιμοποίηση. Συνέντευξη καθηγητή Β. Τουρλατζή”, *Το Βήμα*, 12 Φεβρουαρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/vimagazino/interviews/article/?aid=566568>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016.

“Και ξαφνικά ο κ. Μπόμπολας θυμήθηκε την «αμαρτωλή» Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων”, *Antinews.gr*, 24 Απριλίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.antinews.gr/OIKONOMIA/kai-ksafnika-o-k-mpompolas-thumithike-tin-amartoli-epitropi-erorpteias-kai-elegchou-raignion/>, προσπελάστηκε στις 20 Σεπτέμβρη 2015.

“Ο πρώην Γραμματέας της Ν.Δ. Λ. Ζαγορίτης νέος Συνήγορος του Καταναλωτή”, *In.gr*, 5 Μαΐου 2014, διαθέσιμο στο: <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231316183>, προσπελάστηκε στις 16 Ιουλίου 2017.

Μανταλόβας Χ. (2014), “Η περιουσία των ασφαλισμένων στα χέρια των καπιταλιστών”, *Ριζοσπάστης*, 8 Ιούνη 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.rizospastis.gr/story.do?id=7981732>, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016.

“Ρακιντζής προς Παπούλια: Ένα εκατομμύριο υπάλληλοι ήταν πάρα πολλοί, οι 750.000 δουλεύουν καλύτερα”, *Τα Νέα*, 22 Ιουλίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5143681/rakintzhs-pros-papoylia-sas-fernw-kala-nea-to-dhmosio-symmazeyetai/>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

Αγγελοπούλου Α. (2014), “Ιατρικώς Υποβοηθούμενη Αναπαραγωγή: όλη η ιστορία μιας ανενεργής Αρχής”, *Ιατρικές Εξελίξεις.gr*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://iatrikesexelixeis.gr/ygeia/politiki-oikonomia/item/3370-ιατρικώς-υποβοηθούμενη-αναπαραγωγή-όλη-η-ιστορία-μιας-ανενεργής-αρχής.html>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016.

“Πως ξεκίνησε η μεγάλη κομπίνα με την ενέργεια και πως εμπλέκεται ο κ. Μπαλτάκος”, *Boro.gr*, 19 Νοεμβρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://www.boro.gr/80269/pws-ksekinhse-h-megalh-kompina-me-thn-energeia-kai-pws-empleketai-k-o-mpaltakos>, προσπελάστηκε στις 26 Αυγούστου 2016.

“Λέανδρος Ρακιντζής: Στην Ελλάδα αν πέσεις σε ισχυρό σε ταράζουν στις μηνύσεις και τις απειλές”, *News247.gr*, 9 Δεκεμβρίου 2014, διαθέσιμο στο: <http://news247.gr/eidiseis/synentefxeis/leandros-rakintzhs-sthn-ellada-an-peseis-se-ischyro-se-tarazogn-stis-mhnhuseis-kai-tis-apeiles.3186984.html>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

“Ολόκληρο το πόρισμα Ρακιντζή για τις επιχορηγήσεις στη ΓΕΝΟΠ ΔΕΗ”, *MakPress.Blogspot.com*, 3 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο http://makpress.blogspot.com/2015/03/blog-post_13.html, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

“Όλη η αλήθεια για τις αναλογιστικές μελέτες στα ταμεία”, *Newsbomb.gr*, 14 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.newsbomb.gr/ellada/apokalypseis/story/566633/oli-i-alitheia-gia-tis-analogistikikes-meletes-sta-tameia>, προσπελάστηκε στις 10 Μαΐου 2016.

“Λαφαζάνης σε ΡΑΕ: Πάρτε πίσω τις αυξήσεις στη ΔΕΗ”, *Antenna.gr*, 16 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.antenna.gr/news/Politics/article/394220/lafazanis-se-rae-parte-piso-tis-ayxiseis-sti-dei>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

Αγγελόπουλος Β. (2015), “Η Εθνική Αναλογιστική Αρχή αδειάζει το Ρωμανιά για τις μελέτες που κούρεψαν τις συντάξεις”, *Dikailogitika.gr*, 19 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/asfalish/54607/i-ethniki-analogistiki-arxi-adeiazeti-ton-romania-gia-tis-meletes-pou-koyrepsan-tis-syntakseis>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

“Κόντρα Δραγασάκη - Βαρουφάκη για την Επιτροπή Παιγνίων”, *Capital.gr*, 22 Απριλίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/story/2285736>, προσπελάστηκε στις 11 Ιανουαρίου 2016.

“Η αμαρτωλή ιστορία των τηλεοπτικών αδειών”, *TVXS*, 29 Απριλίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/internet-mme/h-amartoli-istoria-ton-tileoptikon-adeion>, προσπελάστηκε στις 27 Μαρτίου 2016.

Σπαγαδώρου Ν. (2015), “Η εξωσωματική μπορεί να απογειώσει τον Ιατρικό Τουρισμό στην Ελλάδα της κρίσης”, *Onmed.gr*, 16 Μαΐου 2015, διαθέσιμο στο:

<http://www.onmed.gr/ygeia-politiki/item/329897-i-eksosomatiki-borei-na-arogeiose-ton-iatriko-tourismo-stin-ellada-tis-krisis>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016.

“Πολιτικό σκάνδαλο με πόρισμα «φωτιά» για τα «αμαρτωλά» δάνεια της ΑΤΕ”, *StoKokkino.gr*, 21 Ιουλίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.stokokkino.gr/article/100000000013565/Politiko-skandalo-me-porisma-fotia-gia-ta-amartola-daneia-tis-ATE>, προσπελάστηκε στις 13 Ιουνίου 2016.

Πανελλήνιος Σύλλογος Υπαλλήλων ΕΛΣΤΑΤ (2015), “Απάντηση τέλους για τον κ. Γεωργίου”, 6 Αυγούστου 2015, διαθέσιμο στο <https://sylogos1.wordpress.com/2015/08/06/apantsh-telous-gia-ton-k-georgiou/#more-919>, προσπελάστηκε στις 17 Μαΐου 2016.

“Σκληρή απάντηση του Συλλόγου Δανειοληπτών Ελβετικού Φράγκου στο Συνήγορο του Καταναλωτή”, *News247.gr*, 4 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://news247.gr/eidiseis/oikonomia/sklhrh-apantsh-toy-sylogoy-danielhptwn-elvetikou-fragkoy-sto-synhgoro-toy-katanalwth.3700342.html>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

“Λ. Ρακιντζής: Δέκα χρόνια χωρίς διαφθορά θα έσβηναν το δημόσιο χρέος”, *TVXS.gr*, 8 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ellada/leandros-rakintzis-deka-xronia-xoris-diafthora-tha-esbinan-dimosio-xreos>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

Χατζηνικολάου Π. (2015), ““Ανεξάρτητη” Αρχή εσόδων υπό τον έλεγχο του υπουργού”, *Η Καθημερινή*, 23 Οκτωβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/835957/article/epikairothta/politikh/ane3arthth-arch-esodwn-yro-ton-elegxo-toy-yπουργoy>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016.

“Στο... αρχείο η δικογραφία για τα δάνεια της ΑΤΕ προς τα κόμματα”, *Naftemporiki.gr*, 5 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/1026231/sto-arxeio-i-dikografia-gia-ta-daneia-tis-ate-pros-ta-kommata>, προσπελάστηκε στις 13 Ιουνίου 2016.

“Τι κρύβεται πίσω από τον πόλεμο της μπύρας”, *TVXS.gr*, 6 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ellada/ti-krybetai-piso-aro-ton-polemo-tis-mpyras>, προσπελάστηκε στις 19 Αυγούστου 2016.

Μανδραβέλης Β. (2015), “Προσφυγή ΟΠΑΠ κατά ελληνικού Δημοσίου διεκδικώντας 1 δις”, *Kathimerini.gr*, 27 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/840152/article/oikonomia/epixeirhseis/prosfygh-orap-kata-toy-ellhnikoy-dhmosiou-diekdikwntas-1-dis>, προσπελάστηκε στις 2 Σεπτεμβρίου 2016.

Σωτηρόπουλος Β. (2015), “Τι συμβαίνει με τις θητείες στο ΕΣΡ”, διαθέσιμο στο: http://elawyer.blogspot.gr/2015/08/blog-post_6.html, προσπελάστηκε στις 27 Μαρτίου 2016.

“Βόμβα” ΣτΕ: “Εκπτώτος” ο Ρακιντζής – Παραπέμπεται στην Ολομέλεια”, *Το Βήμα*, 4 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=766395>, προσπελάστηκε στις 15 Απριλίου 2016.

“Αντ. Στεριώτης (ΕΕΕΠ): «Άμεσα να ξεκινήσει η διαδικασία αδειοδότησης των εταιρειών διαδικτυακού στοιχηματισμού»”, *NewMoney.gr*, 14 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.newmoney.gr/palamos-oikonomias/267348-ant-steriotis-eeep-%C2%ABamesa-na-ksekinisei-i-diadikasia-adeiodotisis-ton-etaireion-diadiktiakou-stoiximatismou%C2%BB>, προσπελάστηκε στις 2 Σεπτεμβρίου 2016.

“Σκάνδαλο με πασίγνωστο ινστιτούτο ομορφιάς: Λειτουργούσε χωρίς να έχει άδεια λειτουργίας”, *Ημερησία.gr*, 20 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=33966&subid=2&rubid=113895080>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

Επιτροπή Ανταγωνισμού (2016), “Ανακοίνωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού”, 29 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: http://www.epant.gr/img/x2/news/news835_1_1454502693.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016

Λαμπρίδης Β. (2016), “Για αυτό δεν δόθηκαν ποτέ οι τηλεοπτικές άδειες”, *TVXS.gr*, 10 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/internet->

mme/proin-proedros-toy-esr-gia-ayto-den-dothikan-pote-oi-tileoptikes-adeies, προσπελάστηκε στις 27 Μαρτίου 2016.

."Μακελειό στις συντάξεις για χάρη του Στεργιώτη που ανατίναξε την επένδυση των VLT's", *KourdistoPortokali.gr*, 10 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://kourdistoportocali.com/news-desk/kp-71/>, προσπελάστηκε στις 2 Σεπτεμβρίου 2016.

Εφήμερος Κ. (2016), "Πόσα κανάλια ανοίγουν – Πόσα κανάλια κλείνουν", *ThePressProject.gr*, 11 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.thepressproject.gr/article/89034/Posa-kanalia-anoigoun---Posa-kanalia-kleinoun>, προσπελάστηκε στις 28 Μαρτίου 2016.

"Λ. Ρακιντζής: Πορίσματά μου δεν άρεσαν σε 3-4 κυβερνητικούς παράγοντες", *iefimerida.gr*, 6 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.iefimerida.gr/news/254920/rakintzis-porismata-moy-den-aresan-se-3-4-kyvernitikoy-s-paragontes>, προσπελάστηκε στις 19 Μαΐου 2016.

"Η κριτική της Μ. Γιαννάκου στο εκπαιδευτικό σύστημα και των τριών βαθμίδων", *Esos.gr*, 10 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.esos.gr/arthra/42913/i-kritiki-tis-m-giannakoy-sto-ekpaideytiko-systima-kai-ton-trion-vathmidon>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

"Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων: Η παραίτηση και η έκθεση-βόμβα", *Euro2day.gr*, 26 Απριλίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.euro2day.gr/news/economy/article/1416367/arhh-dhmosion-symvaseon-h-paraitsh-kai-h-ekthesh.html>, προσπελάστηκε στις 18 Αυγούστου 2016.

Δεβελέγκος Δ. (2016), " «Πάρτυ» είχε στηθεί στην Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων", *Capital.gr*, 27 Απριλίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/story/3122017>, προσπελάστηκε στις 19 Αυγούστου 2016.

Μανιφάβα Δ. (2016), "Λίφτιγκ σε δύο δόσεις στο Νόμο για την Επιτροπή Ανταγωνισμού", *Kathimerini.gr*, 10 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/859137/article/oikonomia/epixeirhseis/liftingk-se-dyo-doseis-ston-nomo-gia-thn-epitroph-antagwnismoy>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

“ΤΡΑΙΝΟΣΕ: Η Cosco επενδύει σε δικό της σιδηροδρομικό δίκτυο στην Ελλάδα”, *Pronews.gr*, 16 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: www.pronews.gr/portal/20160516/ελληνικη-οικονομια/τραινοσε-η-cosco-επενδύει-σε-δικό-της-σιδηροδρομικό-δίκτυο-στην-ελλάδα, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

Φραγκιουδάκης Μ. (2016), “Η ασύλληπτη Αρχή Δημοσίων Εσόδων”, *ThePressProject.gr*, 22 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.thepressproject.gr/article/95056/l-asullipti-Arxi-Dimosion-Esodon>, προσπελάστηκε στις 7 Σεπτεμβρίου 2016.

“Πρωτοφανείς καταγγελίες από τον έλληνα παραγωγό της μύρας Βεργίνα: Οι πολυεθνικές θέλουν να με εξοντώσουν!”, *AthensMagazine.gr*, 1 Ιουνίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.athensmagazine.gr/newsnpeople/prwtofaneis-kataggelies-apo-ton-ellhna-paragwgo-ths-mpyras-bergina-oi-polyethnikes-thelogn-na-me-eksontwsoy-video>, προσπελάστηκε στις 19 Αυγούστου 2016.

Τέλογλου Τ., Ιωάννου Χ. (2016), “Η απόρρητη εισήγηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού”, *InsideStory.gr*, 4 Ιουνίου 2016, διαθέσιμο στο: <https://insidestory.gr/article/fakelos-kataskeyes-epitropi-antagonismou?token=X9S590HM84>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Μπέλλου Ε., Τάκος Φ. (2016), “Τα θανάσιμα αμαρτήματα της μεταπολίτευσης”, *TVXS.gr*, 24 Ιουλίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://tvxs.gr/news/ellada/ta-thanasima-gia-ti-dimokratia-metapoliteytika-amartimata>, προσπελάστηκε στις 22 Αυγούστου 2016.

Κόλιας Φ. (2016), “Βροχή επιδοτήσεων στα λεωφορεία Θεσσαλονίκης που... δεν φτάνουν”, *Euro2day.gr*, 18 Αυγούστου 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.euro2day.gr/news/economy/article/1443096/vrohh-epidothseon-sta-leoforeia-thessalonikhs-roy.html>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

“Εγκρίθηκαν τα μέλη της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων”, *In.gr*, 6 Σεπτεμβρίου 2016, διαθέσιμο στο: <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1500099493>, προσπελάστηκε στις 6 Σεπτεμβρίου 2016.

- Νάτσιου Κ. (2016), “Υπόθεση Γεωργίου: Η υποταγή μιας ολόκληρης χώρας στις ιδεοληψίες του παρελθόντος”, *HuffingtonPost.gr*, 7 Δεκεμβρίου 2016, διαθέσιμο στο: http://www.huffingtonpost.gr/konstantia-natsiou/_8748_b_13466762.html, προσπελάστηκε στις 25 Ιουλίου 2017.
- Μανδραβέλης Β. (2017), “Αρχές Ιουλίου η ιδιωτικοποίηση της ΤΡΑΙΝΟΣΕ στην ιταλική Ferrovie”, *Καθημερινή*, 13 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/913672/article/oikonomia/epixeirhseis/arxes-iouliou-h-idiwtikopoihsh-ths-trainose-sthn-italikh-ferrovie>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017.
- “Ανοίγει ο δρόμος για την ιδιωτικοποίηση της ΤΡΑΙΝΟΣΕ”, *FortuneGreece.gr*, 16 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.fortunegreece.com/article/anigi-odromos-gia-tin-idiotikopiisi-tis-trenose/>, προσπελάστηκε στις 22 Ιουλίου 2017.
- Δελεβέγκος Δ. (2017), “Η ιδιωτικοποίηση της ΤΡΑΙΝΟΣΕ και τα... χαμένα δισεκατομμύρια”, *Capital.gr*, 19 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.capital.gr/epixeiriseis/3220206/i-idiotikopiisi-tis-trainose-kai-ta-xamena-disekatommuria>, προσπελάστηκε στις 23 Ιουλίου 2017.
- “Ρύθμιση για την κάλυψη δικαστικών εξόδων Γεωργίου”, *Καθημερινή*, 20 Ιουλίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/919286/gallery/epikairothta/ellada/ry8mish-gia-thn-kaluyh-dikastikwn-e3odwn-toy-gewrgioy>, προσπελάστηκε στις 31 Ιουλίου 2017.
- Βαρβιτσιώτη Ε. (2017), “Δυσaréσκεια από Βρυξέλλες για την παραπομπή Γεωργίου”, *Καθημερινή*, 21 Ιουλίου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/919300/article/epikairothta/politikh/dysareskeia-aporvry3elles-gia-thn-parapomph-gewrgioy>, προσπελάστηκε στις 31 Ιουλίου 2017.
- Κωνσταντίνου Μ. (2017), “Υπόθεση «Ελστάτικο»: Όταν η Δικαιοσύνη παραμερίζεται”, *ThePressProject.gr*, 25 Ιουλίου 2017, διαθέσιμο στο: <https://www.thepressproject.gr/article/114529/Ti-paizetai-me-ton-Georgiou-tis-ELSTAT>, προσπελάστηκε στις 27 Ιουλίου 2017.

“Σφίγγουν τον κλοιό οι Βρυξέλλες για τον Γεωργίου”, *Εφημερίδα των Συντακτών*, 2 Αυγούστου 2017, διαθέσιμο στο: <https://www.efsyn.gr/arthro/georgioy-kai-symmahoi-meta-tin-katadiki>, προσπελάστηκε στις 3 Αυγούστου 2017.

“Μείωσε πρόστιμα σε εργολάβους η Επιτροπή ανταγωνισμού”, *Το Βήμα*, 3 Αυγούστου 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=895538>, προσπελάστηκε στις 3 Αυγούστου 2017.

Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΧΧ), “Δελτίο Τύπου για την Εκδήλωση “Διαφάνεια και Αυτοδιοίκηση. Διαδικασίες Ελέγχου και Αποτελεσματικότητα””, *Ita.org.gr*, διαθέσιμο στο: <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=238&View=8>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2014.

Κείμενα Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1987), “Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment”, διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green_paper_telecom_services_common_market_com_87_290.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1992), “Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services”, διαθέσιμο στο: http://www.eett.gr/opencms/export/sites/default/ΕΕΤΤ/Postal_Services_η/PostLegalFramework/files/postal_gp_COM_91_476.pdf, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1996), “Λευκό Βιβλίο – Στρατηγική για την Ανασυγκρότηση των Σιδηροδρόμων της Κοινότητας”, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0421:FIN:EL:PDF>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1997), “Green Paper on Seaports and Maritime Infrastructure”, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24163&from=EN>, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), “Λευκή Βίβλος για το Εμπόριο: μια νέα στρατηγική της Επιτροπής”, διαθέσιμη στο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-55_el.htm, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), “Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μία Λευκή Βίβλος”, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 287/12-10-2001, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EL:HTML>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001b), “Λευκή Βίβλος – Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010“η ώρα των επιλογών”, διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/>

doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_el.pdf, προσπελάστηκε στις 25 Αυγούστου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002), “Πράσινη Βίβλος για τους εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών αστικού και εμπορικού δικαίου”, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 196/19-4-2002, διαθέσιμο στο : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0196&from=EL>, προσπελάστηκε στις 15 Μαΐου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003), “Κανονισμός (ΕΚ) 1/203 του Συμβουλίου”, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l26092&from=EL>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004), *European Code of Conduct for Mediators*, διαθέσιμο στο : http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf, προσπελάστηκε στις 15 Μαΐου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), “Report on Greek Government Deficit and Dept Statistics”, διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6404656/COM_2010_report_greek/c8523cfa-d3c1-4954-8ea1-64bb11e59b3a, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), “Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, C326/26-10-2012, διαθέσιμη στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, προσπελάστηκε στις 2 Ιανουαρίου 2016.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012b), “Απόφαση της Επιτροπής της 17ης Σεπτεμβρίου 2012 για τη Eurostat”, *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 251/18-9-2012, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0504&from=EL>, προσπελάστηκε στις 17 Μαΐου 2016

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), “Κανονισμός (ΕΚ) 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου”, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 123/19-5-2015, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0223-20150608&from=EN,
προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

Eurostat (2004), “Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures”, διαθέσιμο στο:
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>, προσπελάστηκε στις 16 Μαΐου 2016.

Νομοθεσία

N.211/47	N.703/77	N.1730/87	N.1806/88	N.1815/88
N.1898/91	N.1934/91	N.1969/91	N.2000/91	N.2075/92
N.2076/92	N.2084/92	N.2166/93	N.2173/93	N.2225/94
N.2246/94	N.2296/95	N.2323/95	N.2324/95	N.2328/95
N.2331/95	N.2366/95	N.2392/96	N.2396/96	N.2472/97
N.2533/97	N.2578/98	N.2668/98	N.2676/99	N.2738/99
N.2741/99	N.2773/99	N.2801/00	N.2836/00	N.2837/00
N.2840/00	N.2863/00	N.2867/00	N.2912/01	N.2941/01
N.3016/02	N.3029/02	N.3051/02	N.3054/02	N.3086/02
N.3089/02	N.3094/03	N.3098/02	N.3105/03	N.3146/03
N.3148/03	N.3160/03	N.3172/03	N.3175/03	N.3185/03
N.3200/03	N.3213/03	N.3229/04	N.3232/04	N.3255/04
N.3260/04	N.3260/04	N.3305/05	N.3320/05	N.3325/05
N.3328/05	N.3335/05	N.3340/05	N.3345/05	N.3369/05
N.3370/05	N.3371/05	N.3373/05	N.3377/05	N.3385/05
N.3419/05	N.3419/05	N.3423/05	N.3424/05	N.3426/05
N.3428/05	N.3431/06	N.3438/06	N.3448/06	N.3467/06
N.3468/06	N.3470/06	N.3471/06	N.3472/06	N.3534/07
N.3548/07	N.3556/07	N.3586/07	N.3592/07	N.3603/07
N.3604/07	N.3606/07	N.3613/07	N.3625/07	N.3634/08
N.3674/08	N.3687/08	N.3691/08	N.3693/08	N.3710/08
N.3734/09	N.3738/09	N.3756/09	N.3769/09	N.3783/09
N.3784/09	N.3812/09	N.3842/10	N.3849/10	N.3851/10
N.3868/10	N.3875/10	N.3891/10	N.3896/10	N.3899/10
N.3911/11	N.3917/11	N.3932/11	N.3943/11	N.3954/01
N.3959/11	N.3965/11	N.4001/11	N.4002/11	N.4038/12
N.4009/11	N.4013/11	N.4021/11	N.4024/11	N.4047/12
N.4055/12	N.4070/12	N.4072/12	N.4076/12	N.4081/12
N.4097/12	N.4099/12	N.4115/13	N.4126/13	N.4141/13

N.4146/13	N.4150/13	N.4151/13	N.4155/13	N.4170/13
N.4172/13	N.4174/13	N.4182/13	N.4199/13	N.4209/13
N.4223/13	N.4233/14	N.4237/14	N.4254/14	N.4255/14
N.4258/14	N.4261/14	N.4270/14	N.4271/14	N.4281/14
N.4313/14	N.4316/14	N.4320/15	N.4325/16	N.4335/15
N.4338/15	N.4339/15	N.4346/15	N.4374/16	N.4389/16
N.4412/16	N.4413/16	N.4414/16	N.4484/17	

ΝΔ.3627/56	ΒΔ.377/63	ΑΝ.148/67	ΑΝ.1611/50	ΑΝ.148/67
------------	-----------	-----------	------------	-----------

ΠΔ.224/86	ΠΔ.40/96	ΠΔ.55/97	ΠΔ.212/97	ΠΔ.122/98
ΠΔ.156/99	ΠΔ.157/99	ΠΔ.165/99	ΠΔ.181/99	ΠΔ.273/99
ΠΔ.77/00	ΠΔ.226/00	ΠΔ. 139/01	ΠΔ.150/01	ΠΔ.44/02
ΠΔ. 343/02	ΠΔ.387/02	ΠΔ.388/02	ΠΔ.25/03	ΠΔ.77/03
ΠΔ.59/04	ΠΔ.41/05	ΠΔ.77/05	ΠΔ.31/06	ΠΔ.158/06
ΠΔ.159/07	ΠΔ.160/07	ΠΔ.186/07	ΠΔ.26/08	ΠΔ.38/08
ΠΔ.39/08	ΠΔ.145/08	ΠΔ.65/09	ΠΔ.149/09	ΠΔ.161/09
ΠΔ.71/10	ΠΔ.104/10	ΠΔ.109/10	ΠΔ.120/10	ΠΔ.125/10
ΠΔ.122/12	ΠΔ.123/12	ΠΔ.43/13	ΠΔ.31/14	ΠΔ.55/14
ΠΔ.10/16	ΠΔ.19/16			

ΥΑ.22015/406/15

ΥΑ.58648/15

ΥΑ.90947/15

ΥΑ.122711/1231/15

ΥΑ.20291/Ε/2002

Οδηγίες και Κανονισμοί Ευρωπαϊκής Ένωσης

1988/301/ΕΟΚ	1990/387/ΕΟΚ	1990/388/ΕΟΚ	1990/389/ΕΟΚ
1990/531/ΕΟΚ	1991/263/ΕΟΚ	1991/440/ΕΟΚ	1993/37/ΕΟΚ
1994/56/ΕΟΚ	1995/18/ΕΚ	1995/19/ΕΚ	1995/46/ΕΚ
1996/48/ΕΚ	1996/92/ΕΚ	1997/52/ΕΚ	1997/67/ΕΚ
1998/30/ΕΚ	2001/12/ΕΚ	2001/13/ΕΚ	2001/14/ΕΚ
2001/16/ΕΚ	2001/77/ΕΚ	2002/39/ΕΚ	2002/58/ΕΚ
2003/1228/ΕΚ	2003/30/ΕΚ	2003/41/ΕΚ	2003/54/ΕΚ
2003/55/ΕΚ	2003/92/ΕΚ	2004/17/ΕΚ	2004/18/ΕΚ
2004/49/ΕΚ	2004/50/ΕΚ	2004/8/ΕΚ	2005/47/ΕΚ
2005/89/ΕΚ	2006/24/ΕΚ	2007/1370/ΕΚ	2007/58/ΕΚ
2007/59/ΕΚ,	2008/52/ΕΚ	2008/57/ΕΚ	2008/6/ΕΚ
2008/92/ΕΚ	2009/119/ΕΚ	2009/131/ΕΚ	2009/136/ΕΚ
2009/713/ΕΚ	2009/714/ΕΚ	2009/715/ΕΚ	2009/72/ΕΚ
2009/73/ΕΚ	2010/994/ΕΚ	2011/1227/ΕΕ	2013/984/ΕΕ
2014/23/ΕΕ	2015/565/ΕΚ	2015/566/ΕΚ	

Αποφάσεις ΣΤΕ

930/90	872/92	656/00	2279/01
2280/01	2281/01	2282/01	1041/04
2508/05	33/06	3319/10	3320/10
3578/10	1098/11	1217/13	3515/13
3914/13	3167/14	3946/14	1239/15
95/17			

Γνωμοδοτήσεις Εισαγγελέα Αρείου Πάγου

Γνωμοδότηση 14/2007

Αποφάσεις ΔΕΕ

ΔΕΕ C-312/07

ΔΕΕ C-65/05

Αποφάσεις ΕΕΤΤ

602/13/5-5-11

688/20/16-4-13

Αποφάσεις ΕΣΡ

371/2003	48/2004	408/2004	435/2005
620/2008	626/2008	157/2009	405/2009
18/2010	128/2010	132/2010	220/2010
373/2010	375/2010	334/2011	335/2011
74/2012	75/2012	149/2012	219/2012
475/2012	39/2013	405/2013	10/2014
128/2014	233/2014	25/2015	214/2015

Αποφάσεις ΑΠΔΠΧ

510/17/2000	1122/2000	1446/2000	92/2001
115/2001	134/2001	75/2002	77 ^Α /2002
58/2005	35/2006		

Γνωμοδότηση 1/2009

Αποφάσεις ΑΔΑΕ

629 ^α /2004	630 ^α /2004	631 ^α /2004	632 ^α /2005
633 ^α /2005	634 ^α /2005	1001/2005	165/2011

Αποφάσεις Επιτροπής Ανταγωνισμού

411/Ν/2009	434/Ν/2009	459/Ν/2009	492/VI/2010
512/VI/2010	518/VI/2011		

Εκθέσεις Πεπραγμένων

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων ΑΠΔΠΧ 1999.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων ΑΠΔΠΧ 2007.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων ΑΠΔΠΧ 2010.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων ΑΠΔΠΧ 2014.

Έκθεση Πεπραγμένων του έτους 2013 της ΑΔΑΕ.

Έκθεση Πεπραγμένων του έτους 2014 της ΑΔΑΕ.

Έκθεση Πεπραγμένων του έτους 2015 της ΑΔΑΕ.

Έκθεση Πεπραγμένων του Συνηγόρου του Καταναλωτή έτους 2014.

Έκθεση Πεπραγμένων του Συνηγόρου του Καταναλωτή έτους 2015.

Έκθεση πεπραγμένων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έτους 1998.

Έκθεση πεπραγμένων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έτους 2013.

Έκθεση πεπραγμένων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έτους 2014.

Έκθεση πεπραγμένων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έτους 2015.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΑΙΥΑ έτους 2006.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΑΙΥΑ έτους 2007.

Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2004 και Ανασκόπηση Δεκαετίας 1994-2004.

Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2009.

Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2010.

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2000.

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2010.

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2014.

Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2015.

Ετήσια Έκθεση για το 2011 του ΓΕΔΔ.

Ετήσια Έκθεση για το 2013 του ΓΕΔΔ.

Ετήσια Έκθεση για το 2014 του ΓΕΔΔ.

Ετήσια Έκθεση για το 2015 του ΓΕΔΔ.

Έκθεση Πεπραγμένων Α΄ Μονάδας της ΑΚΝΕΕΔΧΤΕΔΠΚ έτους 2015.

Έκθεση Πεπραγμένων Γ΄ Μονάδας της ΑΚΝΕΕΔΧΤΕΔΠΚ έτους 2013.

Ετήσια Έκθεση της ΕΑΑΔΥΣΗ έτους 2014.

Ετήσια Έκθεση της ΑΔΙΠ στην Ανώτατη Εκπαίδευση για το έτος 2014.

Ετήσια Έκθεση της ΑΔΙΠ στην Ανώτατη Εκπαίδευση για το έτος 2015.

Ετήσια Έκθεση της ΑΔΙΠΠΔΕ για την Ποιότητα της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης 2014-2015.

Έκθεση Πεπραγμένων της Επιτροπής Ανταγωνισμού έτους 2013.

Έκθεση Πεπραγμένων της Επιτροπής Ανταγωνισμού έτους 2014.

Ετήσια Έκθεση Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς έτους 2012.

Ετήσια Έκθεση Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς έτους 2013.

Ετήσια Έκθεση Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς έτους 2014.

Ετήσια Έκθεση Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς έτους 2015.

Επισκόπηση Αγορών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομικών Υπηρεσιών της ΕΕΤΤ για το 2014.

Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΕΤΤ 2014.

Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΕΤΤ 2015.

Έκθεση Πεπραγμένων της Ρυθμιστικής Αρχής Σιδηροδρόμων για το έτος 2014.

Έκθεση Πεπραγμένων της Ρυθμιστικής Αρχής Σιδηροδρόμων για το έτος 2015.

Έκθεση Πεπραγμένων της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων έτους 2014.

Έκθεση Πεπραγμένων της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων έτους 2015.

Έκθεση Πεπραγμένων Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας 2013.

Έκθεση Πεπραγμένων Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας 2014.

Ετήσια Οικονομική Έκθεση ΑΔΜΗΕ 2014.

Ετήσια Οικονομική Έκθεση ΑΔΜΗΕ 2015.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΕΕΠ για το 2013.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΕΕΠ για το 2014.

Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων της ΕΕΕΠ για το 2015

Ιστοσελίδες

www.aade.gr

www.aaiasb.gr

www.adae.gr

www.adip.gr

www.adippde.gr

www.admie.gr

www.asep.gr

www.bankofgreece.gr

www.daotap.gr

www.dedie.gr

www.dei.gr

www.dpa.gr

www.eaa.gr

www.eadhsy.gr

www.eaiya.gov.gr

www.eett.gr

www.elte.org.gr

www.eof.gr

www.epant.gr

www.esr.gr

www.gamingcommission.gov.gr

www.gedd.gr

www.hba.gr

www.hcmc.gr

www.hellenic-fiu.gr

www.hellenicparliament.gr

www.hfisc.gr

www.hobis.gr

www.hpaa.gr

www.hsca.gr

www.hsppa.gr

www.lagie.gr

www.nsk.gr

www.oecd.com

www.publicrevenue.gr

www.rae.gr

www.raports.gr

www.ras-el.gr

www.see.gr

www.statistics.gr

www.synigoros.gr

www.synigoroskatanaloti.gr

www.webometrics.info

Πρακτικά Βουλής

Πρακτικά Βουλής, Ε' Περίοδος, Συνεδρίαση της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 1989.

Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 30.3.1998, Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή του ΚΚΕ Α. Κανταρτζή.

Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 30.3.1998, Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή του ΠΑΣΟΚ Ε. Βενιζέλου.

Συνεδρίαση Ολομέλειας Βουλής, 20.5.1998, Ομιλία Εισηγητή Αξιωματικής Αντιπολίτευσης Π. Παυλόπουλου.

Συνεδρίαση Επιτροπής Αναθεώρησης Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 31.8.2000.

Συνεδρίαση Ολομέλειας Βουλής, 13.9.2000.

Συνεδρίαση Ολομέλειας Βουλής, 21.3.2001.

Πόρισμα της Εξεταστικής Επιτροπής για την πλήρη διαλεύκανση της υπόθεσης των ομολόγων, διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/510129c4-d278-40e7-8009-e77fc230adef/porisma%20omologa.pdf>, προσπελάστηκε στις 20 Αυγούστου 2016.

Λοιπές ηλεκτρονικές πηγές

Cornel University Law School/Legal Information Institute, *The Constitution of the United States of America*, διαθέσιμο στο <http://www.law.cornell.edu/anncon/>, προσπελάστηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2015.

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=193&page=197>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=221&page=1>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=221&invol=106>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/151>, προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2015.

<http://www.kosmogonia.gr/index.php/el/esum/184-2010-06-09-12-57-38.html>, προσπελάστηκε στις 2 Απριλίου 2016.

<http://www.synigoroskatanaloti.gr/docs/reports/2015-09-17.Proposal-CHF.pdf>, προσπελάστηκε στις 15 Απριλίου 2016.

Λοιπά

Το Σύνταγμα της Ελλάδος

Το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής

Το Σύνταγμα της Γαλλίας

Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο Κανονισμός της Βουλής

Ομιλία Αρχιεπισκόπου στη «Λαοσύναξη» στη Θεσσαλονίκη στις 14 Ιουνίου 2001.

Υπόμνημα Αρεοπαγίτη κ. Αγγελάκη, διαθέσιμο στα πρακτικά Δ.Σ. ΔΕΗ έτους 2001.