

## Εισαγωγή

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι ένας θεσμός που φαίνεται να έχει ενταχθεί πλήρως πια στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και στους μηχανισμούς διακυβέρνησης και να έχει αναλυθεί επαρκώς τόσο από τους νομικούς όσο και από τους πολιτικούς επιστήμονες. Τον τελευταίο καιρό δεν δημοσιεύονται τόσες ερευνητικές εργασίες όσες στο παρελθόν για τον θεσμό, ούτε διατυπώνεται σημαντική κριτική. Μετά την έκρηξη της πρώτης και της δεύτερης δεκαετίας του 21ου αιώνα, κατά τις οποίες οι θεσμοί αυτοί αποτέλεσαν την αιχμή του δόρατος για πολλούς ερευνητές, φαίνεται ότι πλέον οι Αρχές έχουν βρει τη θέση τους στο σύστημα εξουσίας, το οποίο έχει προσαρμοστεί στη νέα πραγματικότητα, και πλέον διάγουν μια περίοδο ανέφελης λειτουργίας. Όμως η πραγματικότητα είναι εντελώς διαφορετική.

Οι μέχρι σήμερα πολύ ενδιαφέρουσες προσπάθειες που συναπαρτίζουν την υπάρχουσα βιβλιογραφία περιορίζονται 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 ενσωμάτωσής του τόσο στην ελληνική έννομη τάξη όσο και στο ελληνικό σύστημα εξουσίας. Ως νεοπαγής θεσμός, οι Ανεξάρτητες Αρχές προ-

κάλεσαν αντεγκλήσεις σχετικά με τον 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 τον 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 πιο συγκεκριμένα από την πλευρά της σχέσης τους με την πολιτική στρατηγική του νεοφιλελευθερισμού και την ευρύτερη τάση αποδυνάμωσης του κράτους.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να συγκεράσει περισσότερα του ενός επιστημονικά πεδία. Οι θεματικές που ενυπάρχουν στο συγκεκριμένο θέμα επιβάλλουν μία διεπιστημονική προσέγγιση, επιστρατεύοντας για τον 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 ρυθμιστικό φαινόμενο και οι Ανεξάρτητες Αρχές που το εκφράζουν θεσμικά, 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. Απώτερος σκοπός είναι μια σφαιρική πολιτική προσέγγιση του θεσμού των Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα αλλά και μια ριζοσπαστική κριτική του.

Περαιτέρω, επιχειρείται μια κατηγοριοποίηση και συγκριτική ανάλυση των υπαρχόντων Ανεξαρτήτων Αρχών στην Ελλάδα, αν και η πολλαπλότητα των θεσμικών τους μορφών αλλά και η υβριδικότητα και ευρύτητα των στόχων τους, καθιστά σχε-

δόν αδύνατη μια πλήρη και οριστική ταξινόμηση. Σκοπός η σκιαγράφηση της ελληνικής ρυθμιστικής πραγματικότητας σε όλο το εύρος της, αν και ακροθιγώς αποτυπούμενης. Ακολουθώς, γίνεται μια προσπάθεια περαιτέρω ανάλυσης μίας εκ των κατηγοριών Ανεξαρτήτων Αρχών, και ειδικότερα των Αρχών εκείνων που είναι επιφορτισμένες με τη ρύθμιση της άσκησης δικαιωμάτων, είτε συνταγματικά προβλεπόμενων είτε όχι, με σκοπό να αναδειχθεί η ιδιαίτερη θέση τους εντός του θεσμικού οικοδομήματος καθώς και ο πολιτικός τους χαρακτήρας.

Η επιλογή της συγκεκριμένης κατηγορίας γίνεται γιατί οι Αρχές αυτές είναι κρίσιμότερες για τη λειτουργία των σύγχρονων κοινωνιών, αφού τα δικαιώματα όχι μόνο αποτελούν ποιοτικό δείκτη της δημοκρατίας αλλά διαχέονται και επηρεάζουν όλες τις πτυχές του ανθρώπινου βίου. Απώτερος στόχος να περιγραφεί η ιδιαίτερη θέση που κατέχουν εντός του ελληνικού θεσμικού οικοδομήματος, οι δυνατότητες καθώς και τα όρια της δράσης τους, και έτσι να αναδειχθεί ο ρόλος που έχουν οι Αρχές αυτές σε συμβολικό επίπεδο σε αντιδιαστολή με την πραγματική επιρροή που ασκούν. Στην ουσία προβάλλονται ως αναβαθμισμένοι ηθικά θεσμοί αυξημένου κύρους και αξίας, ως βαρύτιμοι αρμοί της κρατικής συγκρότησης, ως ακριβά στολίδια του συστήματος εξουσίας αλλά στην πράξη καταλήγουν να είναι θεσμοί κενοί περιεχομένου και ουσίας, αφού δεν απέκτησαν ποτέ αντίστοιχη ισχύ και επιρροή, αποδεικνύοντας έτσι ότι είναι κίβδηλα κοσμήματα της εξουσίας.



## Η διεθνής εμπειρία – Ιστορικές και πολιτικές προκείμενες

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, αν και αποτελούν έναν σχετικό νεωτερισμό για το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα, διάγουν ήδη τον δεύτερο αιώνα ζωής τους στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Παράλληλα, η εδραίωσή τους στην Ευρώπη δεν ήταν ούτε ταυτόχρονη, ούτε ομοιογενής στις διάφορες χώρες. Έτσι, προκειμένου να είναι δυνατή η κατανόηση της πορείας του θεσμού στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, θα πρέπει αυτή να αναλυθεί εν σχέσει με την ευρωπαϊκή εμπειρία και οπωσδήποτε με την αμερικανική. Δεδομένου ότι οι ρυθμιστικοί θεσμοί στη Βρετανία ακολούθησαν σε κάποιο βαθμό ένα μιμητισμό προς τους αμερικανικούς αντίστοιχους, η γαλλική περίπτωση<sup>1</sup> μπορεί να θεωρηθεί ως παραδειγματική περίπτωση ευρωπαϊκής χώρας, με έντονη παρουσία του θεσμού και σχετικά διαφοροποιημένη αντίληψη και θεσμοθέτησή του από ό,τι στις ΗΠΑ. Τούτο κρίνεται πρόσφορο γιατί ο εν λόγω

---

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

θεσμός εισήχθη στην Ελλάδα υπό το πρίσμα αυτής της διεθνούς εμπειρίας και προοικοδοτήθηκε με τα γνωρίσματα των συγκεκριμένων αλλοδαπών περιπτώσεων<sup>2</sup>. Η γαλλική και η αμερικανική περίπτωση αποτελούν τις κύριες πηγές έμπνευσης για τις ελληνικές αντίστοιχες ενώ ταυτόχρονα εκφράζουν δύο διαφορετικές φιλοσοφίες και ανάγκες, καθότι στη Γαλλία ήταν κυρίως η ανάγκη προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων που υπαγόρευσε την ανάγκη δημιουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών, ενώ στις ΗΠΑ ήταν κυρίως η ανάγκη για ρύθμιση της οικονομικο-κοινωνικής ζωής που αποτέλεσε το ηθικό έρεισμα για τη δημιουργία τους. Τούτο ισχύει βέβαια για την πρώτη φάση ανάπτυξής τους στην καθεμία περίπτωση, καθότι η εξέλιξη των γεγονότων και στις δύο χώρες περιέπλεξε τους στόχους και ο θεσμός εξελισσόμενος περιέλαβε και τις υπόλοιπες ανάγκες<sup>3</sup>. Από την άλλη πλευρά, οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές δεν ακολούθησαν αυστηρά ένα συγκεκριμένο μοντέλο, αλλά διαθέτουν ένα μείγμα χαρακτηριστικών και από τις δύο περιπτώσεις, τόσο που ενίοτε να καθίστανται μη συνεκτικές και λειτουργικές. Στην ουσία όμως, οι δύο αυτές εκδοχές είναι αντιπροσωπευτικές δύο σαφώς διακρινόμενων και παραδοσιακώς αντιτιθέμενων εννόμων τάξεων, της ηπειρωτικής ευρωπαϊκής και της αγγλοσαξονικής, που ανάγονται

2. Κουλούρης Ν. Δ. (1993), «Οι “Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές”: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα», *Διοικητική Δίκη*, 5, 1140-1183.

3. 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.

κυρίως στον διαφορετικό τρόπο που η κάθε έννομη τάξη αντιμετωπίζει και υλοποιεί την τριμερή διάκριση των εξουσιών.

## 2.1. Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής

Οι Ηνωμένες Πολιτείες είναι η χώρα με τη μεγαλύτερη παράδοση, ως προς τους ανεξάρτητους οργανισμούς, καθότι ήταν η χώρα όπου πρώτα εμφανίστηκε το ρυθμιστικό φαινόμενο<sup>4</sup> ήδη από τα τέλη του 19ου 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, σε μια περίοδο διαρκούς χωρικής επέκτασης και ταυτόχρονης αύξησης της εσωτερικής συνοχής<sup>5</sup>. Είναι χαρακτηριστικό ότι «η χώρα των τραστ ήταν επίσης και η χώρα του αντιτράστ»<sup>6</sup>. Σημαντικές περίοδοι για την αμερικανική ρυθμιστική ιστορία αποτέλεσαν η πρώτη περίοδος της ανάπτυξης από τη δεκαετία του 1890 μέχρι τη δεκαετία του 1920 (Progressive Era), όπου δημιουργήθηκαν οι πρώτες Ανεξάρτητες Αρχές ρύθμισης των αγορών, η περίοδος του New Deal κατά τη δεκαετία του 1930 και αργότερα, όπου δημιουργήθηκαν Αρχές για την

4. Για μια περαιτέρω ανάλυση της φύσης, των αιτιών αλλά και της θεωρητικής συγκρότησης της έννοιας της ρύθμισης βλ. Γιαννάκος Ι. (2018), *Ρυθμιστική πολιτική και κρατικοί μετασχηματισμοί: Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα, σελ. 27-99.

5. 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): 9ο Επιστημονικό Συνέδριο: Πάντειο Πανεπιστήμιο, 9-12 Απριλίου 2003*, εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, σελ. 241-58.

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

προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, 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), κατά την οποία οι Ανεξάρτητες Αρχές είτε προσαρμόστηκαν στο νέο μοντέλο των απελευθερωμένων αγορών, οικειοθελώς ή και δια του πολιτικού ελέγχου, είτε υπονομεύτηκαν και καταργήθηκαν.

Σε μία περίοδο, περί το τέλος του 19ου αιώνα, όπου συναντήθηκαν στις ΗΠΑ τα δύο μεγάλα καρτέλ της αμερικανικής αγοράς, αυτά που ελέγχουν τους σιδηρόδρομους και το πετρέλαιο, και αναδείχθηκε ξεκάθαρα το πρόβλημα της συγκέντρωσης της οικονομικής δύναμης και της διαπλοκής της με την πολιτική εξουσία, έγινε σαφές ότι πλέον κλονίζονταν τα θεμέλια του αμερικανικού φιλελευθερισμού και εδύνατο να αλλάξουν εντελώς οι εσωτερικές ισορροπίες του συστήματος. Όμως η λύση δεν έπρεπε να αμφισβητεί τον κεφαλαιοκρατικό καπιταλιστικό χαρακτήρα της παραγωγής ούτε τον φιλελεύθερο χαρακτήρα του αστικού πολιτικού μοντέλου. Έτσι, 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 ρυθμούς<sup>7</sup>. Ο νεοδημιουργηθείς θεσμός των Ανεξαρτήτων Αρχών στις ΗΠΑ 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

---

7. Γεωργαντάς Η. (2004), ό.π.



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 μέλη των Επιτροπών αυτών διορίζονταν, εν όλω ή εν μέρει, από τον Πρόεδρο, με τη συγκατάθεση του Κογκρέσου, αλλά σε κάθε περίπτωση τελούσαν σε ένα κάποιο βαθμό ανεξαρτησίας και πολιτικής ουδετερότητας<sup>8</sup>, δεδομένων και των πολύπλοκων τεχνικών ιδιαιτεροτήτων των τομέων ευθύνης τους. Το 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 ευρωπαϊκής<sup>9</sup>.

Η όλη λογική της δημιουργίας Ανεξαρτήτων Αρχών καθώς και της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας<sup>10</sup>, κατά την πρώτη αυτή περίοδο, στηρίζεται στην ιδέα της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος μέσω της υποστήριξης του άδολου ανταγωνισμού. Σε μία χώρα αναμφισβήτητα καπιταλιστική, θεωρείτο ότι η ρύθμιση της αγοράς από το κράτος είναι επιτρεπτή καθότι τα, έτσι

8. Η πολιτική ουδετερότητα πάντως 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 στην πολιτική αντιμετώπιση των Ανεξαρτήτων Αρχών στις δύο πλευρές του Ατλαντικού.

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

10. Ο πρώτος αντιμονοπωλιακός νόμος στις ΗΠΑ, ο οποίος αποτέλεσε και τον πρώτο αντιμονοπωλιακό νόμο στην ιστορία του καπιταλισμού, ήταν ο Νόμος Sherman (Sherman Antitrust Act) που ψηφίστηκε το 1890.

και αλλιώς, προστατευμένα ιδιοκτησιακά δικαιώματα δεν είναι υπέρτατα και απόλυτα στο Σύνταγμα, όταν οι επιπτώσεις από την απόλαυσή τους έχουν κάποια δημόσια συνέπεια. Εφόσον 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 συμφέρον<sup>11</sup>. Αν και η οικονομική επιστήμη, παραμένοντας ακόμα στα πλαίσια της κλασικής πολιτικής οικονομίας, δεν έχει ακόμα διαπιστώσει τις ατέλειες της αγοράς, υποστηρίζοντας σε θεωρητικό επίπεδο την τελειότητα και αυθυπαρξία του ελεύθερου ανταγωνισμού, η πραγματικότητα τη 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 αυτό, αλλά από τους νομικούς και τους πολιτικούς επιστήμονες, οι οποίοι μαζί με τους πολιτικούς καλούνται να λύσουν υπαρκτά και επιτακτικά ζητήματα. Έτσι, η χώρα του άκρατου καπιταλισμού έγινε και η χώρα που πρώτη επέβαλε περιορισμούς σε αυτόν, τόσο μέσω της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας όσο και μέσω της θέσμισης των πρώτων κρατικών ρυθμιστικών οργανισμών, κατανοώντας την αναγκαιότητα της υπεροχής της πολιτικής έναντι της οικονομίας.

---

11. Το σκεπτικό αυτό αποτυπώνεται σε έξι εμβληματικές υποθέσεις (Granger Cases) οι οποίες εκδικάστηκαν με το ίδιο περίπου θέμα κατά την ίδια περίοδο στο Ανώτατο Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών και οι οποίες άσκησαν μεγάλη επιρροή στη μετέπειτα αντιμονοπωλιακή νομοθεσία και ρυθμιστική μεταρρύθμιση και στη συνεπακόλουθη γέννηση των Ανεξαρτήτων Αρχών στις ΗΠΑ. Βλ. Encyclopedia Americana, "The Granger Cases", διαθέσιμο στο: [http://en.wikisource.org/wiki/The\\_Encyclopedia\\_Americana\\_%281920%29/Granger\\_Cases](http://en.wikisource.org/wiki/The_Encyclopedia_Americana_%281920%29/Granger_Cases), προσπελάστηκε στις 20 Ιουλίου 2022.

Οι πρώτες Ανεξάρτητες Αρχές στις ΗΠΑ<sup>12</sup> προέκυψαν πάντως 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 υπήρχε ένα σύνολο κανόνων που αναπτύχθηκαν και εξειδικεύθηκαν βάσει προβλέψεων από ένα βασικό σώμα κανόνων, αλλά η ανάπτυξη της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους έγινε εμπειρικά, και ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες αλλά και ισορροπίες. Επίσης, οι αρμοδιότητες που δόθηκαν στις Αρχές αυτές δεν υποκαθιστούσαν τις κανονιστικές ή εκτελεστικές αρμοδιότητες των υπολοίπων σωμάτων αλλά προσιδίαζαν περισσότερο στις εισαγγελικές, αφού περιριζόταν στην έρευνα του τομέα τους για έλεγχο της νομιμότητας σε αυτόν καθώς και στη 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 ανεξαρτησίας, ως προκύπτουσας εκ της επιστημονικής φύσης τους.

Όμως, η πρόθεση για υπεροχή της πολιτικής έναντι της οικονομίας και η επιδίωξη για πολιτική διευθέτηση της οικο-

---

12. Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή που θεσμοθετήθηκε στις ΗΠΑ ήταν η Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (Interstate Commerce Commission – ICC), η οποία δημιουργήθηκε στις 5 Απριλίου 1887 και αποσκοπούσε στη δημιουργία μίας ενιαίας ομοσπονδιακής αγοράς. Το 1913 δημιουργήθηκε το Ομοσπονδιακό Αποθεματικό Σύστημα (Federal Reserve System – FED), το οποίο ομογενοποίησε τις πολιτειακές τράπεζες και οργάνωσε τους όρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος μέσω της δημιουργίας κεντρικής τράπεζας, και το 1914 η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Εμπορίου (Federal Trade Commission – FTC), η οποία είχε ως αρμοδιότητα την προστασία των καταναλωτών από αντιανταγωνιστικές επιχειρηματικές πρακτικές.

νομικής σφαίρας, μέσα από τη θέσμιση 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 διαπνέονταν τελικά άμεσα από ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές στοχεύσεις, μακροοικονομικές πολιτικές ή πολιτικά προγράμματα, πράγμα που θα μπορούσε να συμβάλει στον πολιτικό έλεγχο της οικονομίας, αλλά διαπερνιόντουσαν από τεχνοκρατικές αρχές, όπως η παραγωγικότητα, η αποτελεσματικότητα και η οικονομική σταθεροποίηση, με αποτέλεσμα τον περιορισμό της εμβέλειάς τους και τη συντηρητικοποίησή τους, πράγμα που συμβαίνει διαχρονικά σε μορφώματα αυτού του τύπου διεθνώς. 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. Ο τεχνοκρατικός χαρακτήρας των νεοσύστατων ρυθμιστικών οργανισμών συνάδει με τη γενικότερη τάση της εν λόγω εποχής, έτσι όπως αυτή εκφράστηκε από το κίνημα της τεχνοκρατίας<sup>13</sup>, το οποίο διεκδίκησε την υποκατάσταση της υποκειμενικότητας της πολιτικής από την υποτιθέμενη αντικειμενικότητα της τεχνικής. Το κίνημα αυτό, διαπνεόμενο από την ιδεολογία του τεχνολογικού ντετερμινισμού, όπως αυτή ειδικότερα εκφράστηκε και από το «Κίνημα της Αποτελεσματικότητας»<sup>14</sup>, γεννήθηκε και αναπτύ-

13. 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.

14. Το Κίνημα της Αποτελεσματικότητας ("Efficiency Movement"), συγγενές και κατά πολλούς γενεσιουργό αυτού της τεχνοκρατίας, ή κατά άλλους συγ-

χθηκε, παράλληλα με τον θεσμό των ρυθμιστικών οργανισμών, κατά την περίοδο 1860-1930, δηλαδή κατά την περίοδο ολοκλήρωσης της πρώτης και εκδήλωσης της δεύτερης Βιομηχανικής Επανάστασης, υποστηρίχθηκε από την ανερχόμενη τάξη των μηχανικών<sup>15</sup>, 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.

Κατά τη δεύτερη διακριτή περίοδο, αυτή του New Deal, που η οικονομία πέρασε σοβαρή κρίση και οι ανάγκες του

---

γενές, γενεσιουργό ή και ταυτιζόμενο με τον ταυίλορισμό, το οποίο άνηψε στις αρχές του 20ού 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 τη 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 αφηθούν 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, επιχειρήσαν 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].

15. Veblen T. (1921), *The Engineers and the Price System*, εκδ. B. W. Huebsch Inc., New York.

λαού ανέκυψαν επιτακτικές, αποδυναμώθηκε το τεχνοκρατικό ιδεώδες και δημιουργήθηκε η ανάγκη υιοθέτησης πολιτικών, οι οποίες έως τότε ήταν αδύνατο ιδεολογικά να ευδοκμήσουν στην αμερικανική πραγματικότητα, όπως ο έλεγχος των τραπεζών, η ενδυνάμωση των δημοσίων επενδύσεων, η κοινωνική προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων και των ευπαθών ομάδων ή η αναδιανεμητική φορολόγηση. 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 πρόεδρο<sup>16</sup>. Οι μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν σε αυτή την περίοδο, τόσο κατά την πρώτη φάση (1933-1934) όσο και περισσότερο κατά τη δεύτερη (1935-1938) αλλά και μεταπολεμικά, 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 ενώ ο κόσμος της εργασίας απέκτησε υπόσταση και δικαιώματα<sup>17</sup>, εντός ενός πλαισίου ανάπτυξης του κοινωνικού κράτους και προστασίας των δικαιωμάτων, σε μια οικονομία που λειτουργούσε σε κλίμα προστατευτισμού υπό κεϋνσιανές πολιτικές αύξησης των κρατικών δαπανών.

Ο εμπειριοκρατικός τρόπος ανάπτυξης των Ανεξαρτήτων Αρχών συνεχίστηκε σε αυτή την περίοδο, αλλά πλέον η γενική ριζοσπαστικοποίηση και η όξυνση των κοινωνικών αιτημάτων οδηγούν τους ρυθμιστικούς οργανισμούς σε διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους και του πεδίου δράσης τους στον κοινωνικό

16. 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.

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

και εργασιακό χώρο. Πλέον, δεν δημιουργούνται ρυθμιστικές της αγοράς αρχές, αλλά κυρίως αρχές που προστατεύουν και ρυθμίζουν δικαιώματα, κυρίως όμως πλέον δικαιώματα δεύτερης γενιάς, δηλαδή κοινωνικά και εργασιακά<sup>18</sup>. Τούτο υποστηρίζεται από μία εκσυγχρονισμένη αντίληψη περί κρατικής παρέμβασης, με βάση την οποία η πολιτική κοινωνία καλεί το κράτος να διευρύνει τη σφαίρα δράσης του, έτσι ώστε να εξασφαλίζονται οι εμπράγματα προϋποθέσεις όλων των δικαιωμάτων πρώτης γενιάς, δηλαδή των βασικών φυσικών, ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Γίνεται δηλαδή κατανοητό, εντός του πλαισίου του φιλελεύθερου πολιτικού συστήματος των ΗΠΑ, ότι η κοινωνική ευημερία είναι προϋπόθεση για την πραγμάτωση των ατομικών δικαιωμάτων. Το κοινωνικό κράτος είναι το επιστέγασμα όλης αυτής της τάσης, που έχει ως στόχο την κοινωνική αναδιανομή η οποία θα επιφέρει και τη

---

18. Αυτή την περίοδο δημιουργήθηκε 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 ωρών 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 στον 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 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 κ.ά.

βελτίωση των όρων και των προϋποθέσεων συμμετοχής των ατόμων στην πολιτική κοινωνία. 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. Έτσι, 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 της αγοράς.

Η μεταπολεμική διακομματική συναίνεση γύρω από τις κενύσιανές 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, οι Ανεξάρτητες Αρχές, αν δεν μετασχηματιστούν έτσι που να ενσωματωθούν στο κυρίαρχο ιδεολόγημα, θα αποτελέσουν συχνά εμπόδιο και θα διωχθούν. Από τη δεκαετία του 1970 και μετά, αλλά κυρίως από τη θητεία του Προέδρου Ronald Reagan, προκύπτει ένα μεγάλο κύμα ιδιωτικοποιήσεων και αναμόρφωσης του ρυθμιστικού κράτους, που ονομάστηκε «κανονιστική μεταρρύθμιση» (regulatory reform)<sup>19</sup> ή «απορρύθμιση» (deregulation). Βασικό

19. 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, στη μεταστροφή αυτή, και εκφράζει τη μεταρρυθμιστική τάση για αλλαγή του ρυθμιστικού πλαισίου της αγοράς.



επιχείρημα της νεοφιλελεύθερης οπτικής της απορρύθμισης 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 στη 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 στασιμοληθωρισμό, ενώ η κρίση του 1929 είναι μακρινό παρελθόν και το κεφάλαιο ασφυκτιά στα πλαίσια του προστατευτικού κράτους πρόνοιας. Σε αυτή τη φάση, οι περισσότεροι οικονομολόγοι<sup>20</sup> 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 κράτους<sup>21</sup>. Σημαντική θεωρητική συνεισφορά είχε

---

20. Η κυρίαρχη οικονομική σκέψη της εποχής στρεφόταν γύρω από τα νεοκλασσικά οικονομικά, ενώ η ανερχόμενη θεωρία του μονεταρισμού, που βασίστηκε σε αυτά, έγινε ο κύριος μοχλός πρόωθησης 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.

21. 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 κεϋνσιανού 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), *Νεοφιλελευθερισμός: Ιστορία και παρόν*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, σελ. 48.

και η θεωρία περί «ρυθμιστικής άλωσης»<sup>22</sup>, η οποία διαχύθηκε ευρέως αυτή την περίοδο και έδωσε σημαντική ώθηση

22. Στα πλαίσια του ορθολογικού ατομισμού, όπως αυτός εκφράστηκε από τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, άρχισε να διαμορφώνεται ένας ευρύς σκεπτικισμός σχετικά με τη 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) είναι ένας κίνδυνος ο οποίος αποτελεί ενδογενές χαρακτηριστικό των ρυθμιστικών αρχών. Σχετικά με τη θεωρία της άλωσης των ρυθμιστικών αρχών βλ. 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 προσπίσουν 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 συμφέροντα [Bernstein M. H. (1955), *ο.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. 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» [Quirk P.J. (1981), *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton University Press, Princeton, σελ. 16-19].

στις πολιτικές απορρύθμισης<sup>23</sup>. Η Σχολή της Ρύθμισης του Σικάγο<sup>24</sup>, η οποία από τη δεκαετία του 1970 είχε αποκτήσει μεγάλη αναγνώριση και επιρροή<sup>25</sup>, αποτέλεσε στη δεκαετία του 1980 την επιστημονική εμπροσθοφυλακή της αναμόρφωσης του ρυθμιστικού κράτους.

Επιπροσθέτως, προκειμένου να εισαχθεί αναίμακτα η σχετική νομοθεσία, επιδιώχθηκε να καλλιεργηθεί η υποστήριξη των αγοραστών των υπηρεσιών, των ενώσεων καταναλωτών, των οικονομολόγων και των ηγετών των περιβαλλοντικών

---

23. 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*, 4<sup>th</sup> ed., εκδ. Capital Press, Washington, σελ. 557.

24. Stigler G. J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Studies*, 2:1, 3-21, Peltzman S. (1976), “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, 19:2, 211-240, Becker G.S. (1983), “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *The Quarterly Journal of Economics*, 98:3, 371-400, Posner R.A. (1971), “Taxation by Regulation”, *The Bell Journal of Economic and Management Science*, 2:1, 22-50.

25. 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 αξιοσημείωτο δε ότι την ίδια εποχή 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 όμως είναι και το γεγονός ότι το βραβείο Νόμπελ Οικονομίας δεν 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 και εδραίωσε τελικά την αποδοχή της, με την απονομή σε πολλούς θιασώτες της ενός βραβείου το οποίο να μην έχει την αύρα και το κύρος του Νόμπελ αλλά ουσιαστικά ελέγχεται από την τραπεζική ελίτ της Σουηδίας [Χάρβει Ν. (2007), ό.π., σελ. 48].

οργανώσεων<sup>26</sup>. Έτσι, η νομοθεσία θεωρήθηκε αποτέλεσμα της πίεσης από την «κοινωνία πολιτών» ή και της συνεργασίας με αυτήν, ένα μοντέλο που καλλιεργήθηκε σημαντικά και σε πολλές παρόμοιες περιπτώσεις στην Ευρώπη μεταγενέστερα. 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 γνώμης<sup>27</sup>. Πολλές φορές δε, συγχέονταν τα όρια μεταξύ ακαδημαϊκής, επιστημονικής, πολιτικής, ακτιβιστικής και επιχειρηματικής δράσης και οι ρόλοι εμπλέκονταν<sup>28</sup>.

26. 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.

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

28. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι ο καθηγητής Alfred Kahn, ο οποίος ενώ δημοσίευε επιστημονικές εργασίες που στηρίζονταν 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 τη θέση του ότι «η ευτυχημένη της μεγάλης πλειοψηφίας των οικονομολόγων, πιστεύω θα είναι, ότι η απορρύθμιση ήταν μία επιτυχία [...] ακόμα και ο ατελής ανταγωνισμός είναι προτιμότερος από τη ρύθμιση» [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 διετέλεσε οικονομικός σύμβουλος του υποψηφίου των Ρεπουμπλικάνων για την προεδρία το 1964 Barry Goldwater, καθώς και των μετέπειτα προέδρων Richard Nixon και Ronald Reagan. Επίσης,

Στην ουσία η απορρύθμιση επιτεύχθηκε μέσω θεσμοθέτησης νέων ρυθμίσεων και με όχημα τις Ανεξάρτητες Αρχές. 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 στον χρόνιο στασιμοπληθωρισμό που επικρατούσε στις ΗΠΑ καθ' όλη τη δεκαετία του 1970<sup>29</sup>. 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*»<sup>30</sup>.

Η γενικότερη αυτή πολιτική δεν είχε όμως πάντα αρωγό τις Ανεξάρτητες Αρχές. Ήταν πολλές οι περιπτώσεις που λόγω της μακρόχρονα εδραιωμένης παράδοσής 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 δεσμευτι-

---

μετά την ανατροπή της κυβέρνησης του Salvador Allende το 1973 στη Χιλή με στρατιωτικό πραξικόπημα, έγινε σύμβουλος του Στρατηγού Pinochet, 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), *Ο Νεοφιλελευθερισμός από τις απαρχές του μέχρι σήμερα*, εκδ. Τόπος, Αθήνα, σελ. 55-56.

29. Χάρβει Ν. (2007), ό.π., σελ. 49.

30. Ό.π., σελ. 53.

κών εκτελεστικών διαταγών προς αυτές, ανατρέποντας τουλάχιστον 50 χρόνια νομολογιακής εγγύησης της ανεξαρτησίας τους. Το νομικό επιχείρημα που δικαιολογούσε αυτές τις πολιτικές επιλογές ήταν η ανάγκη αυστηρής διάκρισης των εξουσιών και καλύτερου συντονισμού και ελέγχου τους από τον Πρόεδρο<sup>31</sup>. Γενικότερα, όπου δεν επετεύχθη ευχερώς ο νέος πολιτικός προσανατολισμός, δρομολογήθηκε η υπονόμηση ή η απαξίωση των Αρχών, προβάλλοντας εν τέλει το επιχείρημα, από αυτούς που ήταν υπεύθυνοι για αυτό, ότι αυτές δεν έχουν λόγο ύπαρξης<sup>32</sup>.

## 2.2. Ευρώπη

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

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

32. Σπανού Κ. (2008), «Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;» στο Κοντιάδης Ξ., 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.

μεσα στην αμερικανική και την ευρωπαϊκή περίπτωση, αλλά και ομοιότητες, με βασικότερη ότι, και στις δύο περιπτώσεις, οι ρυθμιστικές αρχές χρησιμοποιήθηκαν για τη διαμόρφωση και εμπέδωση μίας ενιαίας εσωτερικής αγοράς<sup>33</sup>. 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 οι ρυθμιστικές αρχές 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 1990<sup>34</sup>.

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 διαμορφώθηκε μια τάση μεταφοράς κάποιων λειτουργιών της στη δημόσια σφαίρα καθώς και μία τάση εδραίωσης καθολικών δημόσιων νόμων. Στην Αμερική, ένεκα της αδυναμίας του

---

33. Γεωργαντάς Η. (2004), ό.π.

34. 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.

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 ανατρεπτική<sup>35</sup>.

Η προώθηση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών επιλογών στην Ευρώπη, 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 τη 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 Thatcher, το 1979, και η πρωτοκαθεδρία των Συντηρητικών στο Ηνωμένο Βασίλειο, κατά τη δεκαετία του 1980 και του 1990, έπαιξαν 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 στον 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 Francois Mitterrand στη Γαλλία

---

35. 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.



το 1984, η οποία, με πρωθυπουργό τον Laurent Fabius (1984-1986), διέλυσε τη 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 διαχείριση<sup>36</sup>.

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 όρους<sup>37</sup>. 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 τη ρύθμιση, η οποία αποτελεί μορφή διαχειριστικής μικρο-παρέμβασης (“Soft Law”), χωρίς ιδεολογικές και πολιτικές αναφορές. Γενικότερα, μπορεί κανείς

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

37. Shapiro M. (2005), ό.π.

να διαπιστώσει ότι, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, στην Ευρώπη, συντελέστηκε μία «αλλαγή παραδείγματος»<sup>38</sup>, από το κεϋνσιανό στο ρυθμιστικό κράτος. Διαμορφώθηκε μία ευρύτερη αντίληψη 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 αδύνατη<sup>39</sup>.

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 τον 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 τη 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 τον νομικό πολιτισμό των διαφόρων κρατών ή τη σχετική θεσμική παράδοση. Υποστηρίζεται ακόμα και 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 τη δημιουργία μονοπρόσωπων Ανεξάρτητων Αρχών, ενώ οι κυβερνήσεις συνεργασίας αντιμετωπίζουν περισσότερα προβλήματα και συνήθως προτιμούν πολυκομ-

38. Kuhn T. (1962), *The Structure of Scientific Revolution*, εκδ. Chicago University Press, Chicago.

39. Magonette P. (2005), ό.π.

ματικά μοντέλα<sup>40</sup>. Τέλος, κύριος συντελεστής, ως προς τον βαθμό μεταρρύθμισης του κράτους προς ρυθμιστικά 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 ιδιωτικοποιήσεις<sup>41</sup>, την απελευθέρωση των αγορών και το New Public Management<sup>42</sup>.

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

41. Σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις και τη σχέση τους με την ανάπτυξη ρυθμιστικών μηχανισμών 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. Frank Cass, 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.

42. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management) αποτέλεσε την έκφραση της επιρροής του μονεταρισμού στη δημόσια διοίκηση και γενικό μοντέλο νεοφιλελευθεροποίησής της, από τη δεκαετία του 1980 και μετά. Η απορρύθμιση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας, κατά τη θαλασσορική 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 E»). Με αυτή τη λογική, εισήχθη ο ανταγωνισμός μεταξύ των οργανισμών, η έμφαση στις αρχές της ηγεσίας και των οικονο-

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 στην Ευρώπη, δεν αποτέλεσε μία διαδικασία χρονικά περιορισμένη και ανατιολόγητη. 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 οικονο-

---

μικών αποτελεσμάτων και η πελατοκεντρική αντίληψη. Οι παρεμβάσεις αυτές γίνονται αντιληπές, όχι ως στρατηγική βελτίωσης αλλά αποκλειστικός τρόπος επιβίωσης σε μια «νέα πραγματικότητα» [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]. 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. Βλ. επίσης Thatcher M. (2002), ό.π.

μίας επί της πολιτικής, οπότε και να καταστήσουν τα ζητήματα της πολιτικής οικονομίας ζητήματα παραγωγής και αποτελεσματικότητας<sup>43</sup>. 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 επιτυχανόταν δια της κατάργησης των τελωνειακών δασμών, των ποσοστώσεων και άλλων εμποδίων στο ελεύθερο εμπόριο. Οι αντιμονοπωλιακές ρήτρες της Συνθήκης, τις οποίες ο Jean Monet<sup>44</sup> θεώρησε ως τον πρώτο ευρωπαϊκό αντιμονοπωλιακό νόμο, ήταν σημαντικά επηρεασμένες από το αμερικανικό μοντέλο.<sup>45</sup>

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

44. 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 Γάλλος διπλωμάτης, ο οποίος ποτέ δεν απέκτησε δημόσιο πολιτικό αξίωμα στη χώρα του, αλλά εργάστηκε ουστηματικά 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 Υπάτο Αρμυστή 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 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 τους 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.

45. 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.

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 τις δεκαετίες του 1970 και του 1980, τόσο η Αμερική όσο και η Ευρώπη έκαναν μια στροφή προς τη 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 κράτος<sup>46</sup>. Υπό αυτή την έννοια, οι αλλαγές αυτές στην Ευρώπη, σε όποιο βαθμό μιμητισμού και αν λειτούργησαν, αποτέλεσαν ένα ακόμα βήμα προς τη 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 τη συνολική τάση για ιδιωτικοποιήσεις, απελευθέρωση και απορρύθμιση αγορών. Ενώ στην Αμερική η τάση αυτή λειτούργησε κυρίως προς την κατεύθυνση της

---

46. Majone G. (1996b), ό.π.

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 κατάρτισης 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 ανάλωση 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 εξαιτίας ριζοσπαστικών πολιτικών αλλαγών και μετατόπισης των μακροοικονομικών στοχεύσεων. Η περιορισμένη απαίτηση οικονομικών πόρων μαζί με την περίσσια πολιτική της «ουδετερότητας», 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 μέλη<sup>47</sup>.

Περαιτέρω, η επιζητούμενη «ανεξαρτησία» των 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<sup>48</sup>, μεταξύ των δύο μεγαλύτερων πολιτικών κομμά-

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

48. Στο αμερικανικό πολιτικό σύστημα γίνεται εν πρώτοις αποδεκτό το γεγονός ότι δεν μπορεί τα πρόσωπα, ακόμα και αν είναι τεχνοκράτες, να είναι απολύτως «ανεξάρτητα» και ανεπηρέαστα από πολιτικές πεποιθήσεις, οπότε και θα πρέπει να υπάρχει κάποια ποσοστωση στη συμμετοχή μελών στα Συμβούλια των Ανεξαρτήτων Αρχών που ανήκουν στο ίδιο κόμμα. Αυτό



των (ρήτρα δικομματισμού)<sup>49</sup>. Ενώ από τη μία στην Ευρώπη συνήθως αναζητούνται άτομα «ακομμάτιστα» ή «εγνωσμένου κύρους» για τη συγκρότηση των διοικήσεων των Αρχών, με τη 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 αποσιωπάται 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 κομμάτων<sup>50</sup>, στα πλαίσια ενός συστήματος εκπροσώπησης που βασίζεται στην ισορροπία

---

σημαίνει αρχικά ότι η πολιτική ένταξη και ο κομματικός λόγος δεν αποτελεί από μόνος του πρόβλημα, αλλά μόνο στον 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.

49. 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, Paper No 73*, διαθέσιμο στο <https://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=2219&context=alea&httpsredir=1&referer=> 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.

50. Shapiro M. (1997), ό.π. και Shapiro M. (2005), ό.π.

και στους εκατέρωθεν ελέγχους μεταξύ των τριών εξουσιών (checks and balances)<sup>51</sup>.

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 ΠΟΕ και NAFTA, 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 εταιρών, με αποτέλεσμα να προκύπτει μια έντονη τάση των παραγωγών να πιέζουν προς την απορρύθμιση, προκειμένου ο καθένας να αποκτήσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι του άλλου<sup>52</sup>. 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.

---

51. Στις ΗΠΑ, 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.

52. Shapiro M. (2005), ό.π.

Προκύπτουν διαρκώς διάφοροι οργανισμοί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στα πλαίσια του ενωσιακού οικοδομήματος, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με ειδικές αρμοδιότητες ή επιβλέπουν συγκεκριμένους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, και οι οποίοι γίνονται όλο και πιο απόμακροι και απρόσιτοι για τους Ευρωπαίους 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 ρύθμισης<sup>53</sup>. Επιπλέον, η εξάπλωση αυτού του είδους των οργανισμών δημιουργεί μία παράλληλη επιτροπολογία<sup>54</sup>, 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 τον 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

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

54. Ο όρος «επιτροπολογία» (comitology) αναφέρεται σε έναν τρόπο διοίκησης, ο οποίος είναι συμφυής και χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό ενωσιακό οικοδόμημα. Αφορά έναν τρόπο λειτουργίας και επίλυσης ζητημάτων, βασιζόμενο σε ένα ευρύ σύστημα επιτροπών, οι οποίες απαρτίζονται συνήθως από εκπροσώπους των κρατών μελών αλλά όλο και πιο συχνά από ανεξάρτητους τεχνοκράτες, και οι οποίες υπάρχουν για να επικουρούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην επίβλεψη και επίτευση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

μπορεί ένα, περιστασιακά εμφανιζόμενο, συμβούλιο να ελέγξει και να κατευθύνει πολιτικά τους τεχνοκράτες καριέρας<sup>55</sup>.

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 προσκρούουν τόσο στο κυρίαρχο νεοφιλελεύθερο ιδεολόγημα, της ιδιοτελούς φύσης της πολιτικής, όσο και στην ίδια τη φύση της ρύθμισης, και στις τεχνολογικές γνωστικές απαιτήσεις της. *«Κανείς δεν μπορεί να ρυθμίσει κάτι που δεν καταλαβαίνει»*<sup>56</sup>. 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 τον 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 από τη μία οι εθνικές τεχνοκρατικές γραφειοκρατίες είναι σε μεγάλο βαθμό ενσωματωμένες στα δημοκρατικά κράτη και τις εθνικές κυβερνήσεις, οπότε σε κάποιο βαθμό λογοδοτούν εκλογικά, από την άλλη, 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

55. Shapiro M. (2005), ό.π.

56. Ό.π.

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 γνώση<sup>57</sup>. 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 τον 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 επιτροπές<sup>58</sup>. 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 εκλεγμένη, πολιτικά υπεύθυνη αρχή, όπως στα εθνικά πλαίσια, αλλά είναι πολύ πιο δύσκολο όταν αυτή δεν υπάρχει<sup>59</sup>.

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

---

57. Ο.π.

58. 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.

59. Shapiro M. (2005), ό.π.

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. Τη θέση των δικαιωμάτων στην εργασία, στη μητρότητα, στις κοινωνικές παροχές κ.λπ., έρχονται να πάρουν τα δικαιώματα στην αυτοδιάθεση, στη διαφορετικότητα, στην ενημέρωση, στην ιδιωτικότητα στο διαδίκτυο, στο απόρρητο των επικοινωνιών κ.λπ. Σε τούτο συντείνει, εκτός από τη μετατόπιση των προτεραιοτήτων των μοντέρνων κοινωνιών, η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας και η 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 ιδιωτέυση, δηλαδή ενέχουν στοιχεία αυξημένου κοινωνικού επιμερισμού, και αντί να συμπληρώνουν, υποκαθιστούν σιγά σιγά τα δικαιώματα δεύτερης γενιάς, που έχουν οικουμενικό χαρακτήρα, κοινωνική αναφορά και πλέον χάνονται<sup>60</sup>. Χάνονται γιατί δεν συνάδουν 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 κόστος αλλά μόνο θεσμικές μικρο-παρεμβάσεις. Τα δικαιώματα του ατόμου και της παρουσίας όχι μόνο δεν είναι συμφυή με την ανθρώπινη φύση<sup>61</sup>, αλλά επιπλέον ενέχουν αντικοινωνικότητα

60. Γεωργαντάς Η. (2004), ό.π.

61. Gauthier D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford Clarendon Press, Oxford, σελ. 222.

και συντηρητισμό, αφού αφενός μειώνουν τον 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. Επιπλέον, η ακραία εφαρμογή δικαιωματικοκρατικών θέσεων, χωρίς ταυτόχρονη μέριμνα για τον κεντρικό σχεδιασμό, την κοινωνική συνοχή και το γενικό συμφέρον, οδηγεί σε εκδοχές του ολοκληρωτισμού<sup>62</sup>.

---

62. Πανούσης Γ., «Ο δικαιωτισμός και η τυραννία της μειοψηφίας», *Καθημερινή*, 30 Μαρτίου 2019, διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/opinion/1017032/o-dikaiomatismos-kai-i-tyrannia-tis-meiopsifias/>, προσπελάστηκε στις 20 Οκτωβρίου 2022.