

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Τριμηνιαία Επιθεώρηση
Ελληνικής και Ευρωπαϊκής
Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης

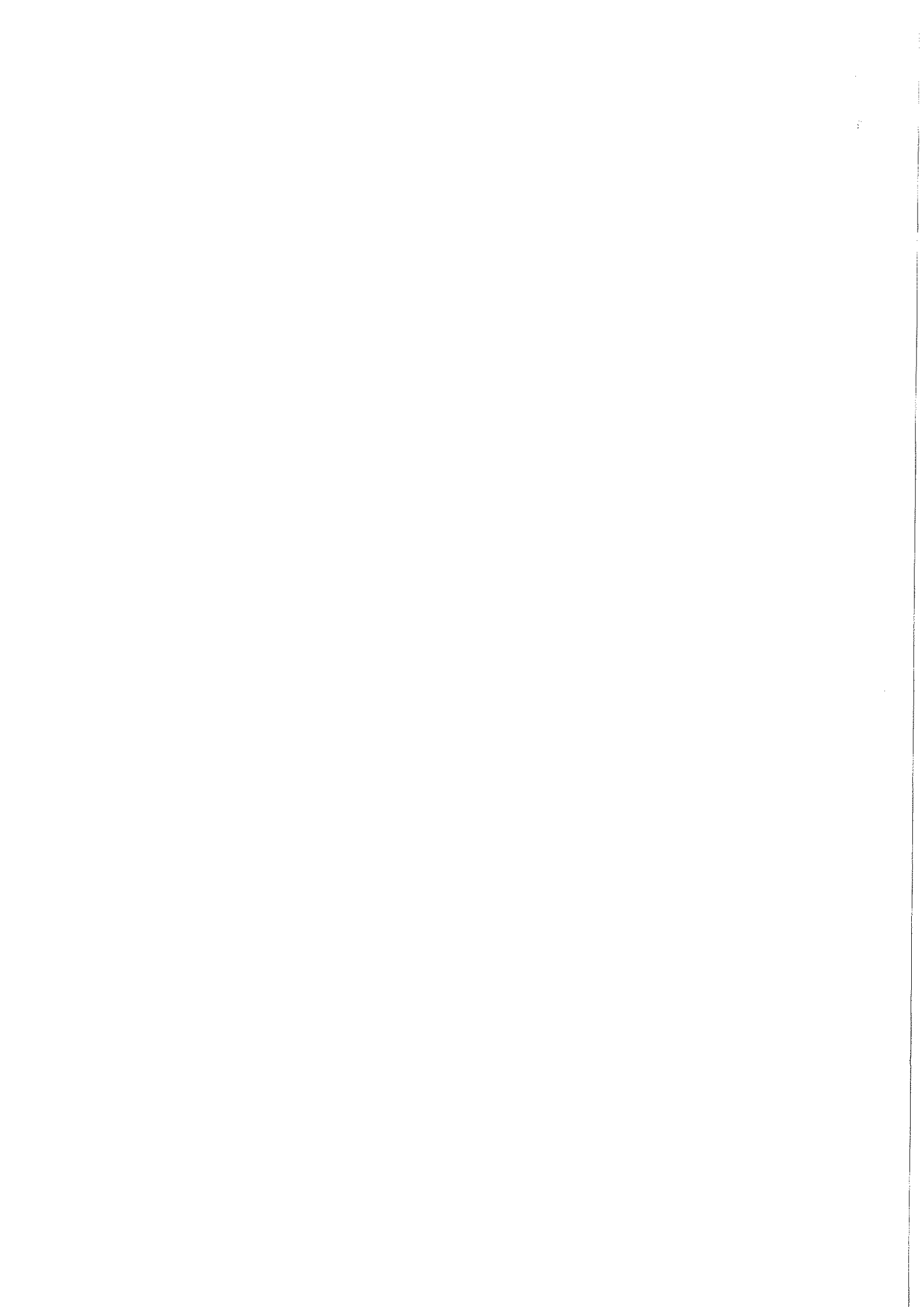
ΕΤΟΣ 2009

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ - ΜΑΡΤΙΟΣ

ΤΕΥΧΟΣ 1^ο

Σημείωμα Σύνταξης

Ο θεμελιώδης νόμος του κράτους βρίσκεται σε μία διαρκή διελκυστίνδα ανάμεσα στο δίκαιο, την πολιτική και την οικονομία που εν πολλοίς επιβάλλουν μία συνθετική προσέγγιση στην ερμηνεία του Συντάγματος. Κανένα τμήμα του δικαίου δεν είναι πιο ευπαθές στις εξελίξεις, κατεξοχήν δε στις κρίσεις των θεσμών και των δομών ενός κράτους, από το δημόσιο δίκαιο. Αυτός είναι εξάλλου ο λόγος για τον οποίο η παρούσα οικονομική κρίση, η οποία ενισχύει την προϊούσα δυσπιστία των πολιτών έναντι των κρατικών οργάνων και των εν γένει πολιτικών δομών, καλεί για μια πιο φρέσκια επεξεργασία επί των προϋποθέσεων πάνω στις οποίες έχει οικοδομήσει τις αρχές του φιλελεύθερο συνταγματικό κράτος. Στην αντίδραση του Συντάγματος στην πραγματικότητα αυτή εδράζεται η γενική προβληματική του ανά χείρας τεύχους: αφενός θέματα δικαίου και οικονομίας, ιδίως ισορροπίας ανάμεσα στην δημόσια και την ιδιωτική σφαίρα, όπως οι ιδιωτικοποιήσεις, ο κρατικός παρεμβατισμός, η οικονομική ανάλυση του δικαίου, οι κοινωνικές παροχές, το καθεστώς προηγούμενης διοικητικής



Κρατικός παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου
και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος

Από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση
και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους
στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων

ΓΙΩΡΓΟΥ Ι. ΔΕΛΛΗ

Επ. Καθηγητή Νομικής Σχολής Αθηνών
τ. Εισηγητή στο Δικαστήριο των ΕΚ

Εισαγωγή¹

Ως νομικοί, χρωστάμε πολλά στην οικονομική θεωρία, κυρίως διότι μας προφυλάσσει από την τάση να τοποθετούμε το δίκαιο πάνω και πέρα από την πραγματικότητα. Ο νομικός κλίνει προς τον πατερναλισμό. Προωθεί ηθικοπολιτικές αξίες τις οποίες μετατρέπει σε νομικά αξιώματα και σε δεσμευτικούς κανόνες, αδιαφορώντας για το κατά πόσον οι θέσεις του αυτές ανταποκρίνονται στο ιστορικό και οικονομικό πλαίσιο στο οποίο τις διατυπώνει.

Εκδήλωση της παθογένειας αυτής αποτελεί στην Ελλάδα η μεταπολεμική οργάνωση των κοινωφελών υπηρεσιών. Η σχεδόν ολοκληρωτική υπαγωγή τους σε στενό δημόσιο έλεγχο υπήρξε πρωτίστως απαίτηση των νομικών. Με την πάροδο του χρόνου, η εκτός αγοράς, μονοπωλιακή διαχείρισή τους από το κράτος έπαψε να δικαιολογείται από λόγους αναδιανεμητικής ισότητας, ποιότητας των παρεχόμενων αγαθών, εξοικονόμησης πόρων ή φυσικού μονοπωλίου· το παραμύθι αυτό είχε τελειώσει πολύ πριν τη δεκαετία του 1990... Στηρίζεται πλέον στη συνθηματική επίκληση νομικών εννοιών-συμβόλων όπως «κοινωνικό κράτος», «κράτος-πάροχος» και «δημόσια υπηρεσία», ωσάν οι έννοιες αυτές να μη συμβιβάζονται με οποια-

¹ Τμήματα της παρούσας ανάλυσης έχουν δημοσιευθεί στο βιβλίο μου με τίτλο «Κοινή Ωφέλεια και Αγορά. Τόμος Α': Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

δήποτε μορφή ικανοποίησης των κοινωνικών αναγκών σε περιβάλλον ελεύθερης αγοράς. Η συγκεκριμένη αγκύλωση συνιστά χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτονόμησης του δικαίου από την οικονομική πραγματικότητα και στρέβλωσης της τελευταίας από αυτό.² Η νομική —σε αντιδιαστολή προς την οικονομική— ανάλυση της κοινής ωφέλειας, είναι από τη φύση της αξιολογική και τελολογική· δίνει έμφαση σε θεμελιώδεις αξίες και σταθερές του νομικού συστήματος, υποβαθμίζοντας την οντολογική προσέγγιση των οικονομικών δεδομένων, με τα επιστημονικά εργαλεία που προσδιάζονται σε αυτά.³

Τα πορίσματα της μικροοικονομικής θεωρίας και η μεταφορά τους στη νομική επιστήμη ήδη από τη δεκαετία του 1970 στις ΗΠΑ θα θέσουν υπό πολλαπλή αμφισβήτηση το ως άνω, «αγοραφοβικό»⁴ μοντέλο οργάνωσης της κοινής ωφέλειας και της οικονομίας γενικότερα, το οποίο δεν ήταν, βεβαίως, ελληνική πρωτοτυπία. Στη βάση επιστημονικά μετρήσιμων συμπερασμάτων (σχετικά με το κόστος και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών) θα προταθεί η εγκατάλειψη του έντονου κρατικού παρεμβατισμού και η «απελευθέρωση» (*liberalization*) των κοινωφελών δραστηριοτήτων, δηλαδή η λειτουργική ιδιωτικοποίηση των δημοσίων μονοπωλίων κοινής

² Είναι άραγε τυχαίο ότι η διδασκαλία της οικονομικής θεωρίας στην Ελλάδα συνδέθηκε εν πολλοίς για δεκαετίες με το Οικονομικό Τμήμα της Νομικής Σχολής;

³ Ο νομικός αναγνωρίζει την αδυναμία του να αντιληφθεί τις πραγματικές συνέπειες —με άλλα λόγια, την μετρήσιμη αποτελεσματικότητα— της επέμβασης του δικαίου. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο ΛΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ (1982.133) «ποια όμως είναι ή θα είναι μακροπρόθεσμα τα αποτελέσματα των λειτουργικών ή δομικών ακόμη επεμβάσεων του δικαίου στην οικονομία αποτελεί ζήτημα που υπερβαίνει ... ίσως τα όρια της νομικής επιστήμης». Για την προσέγγιση των σχέσεων δικαίου και οικονομίας από Έλληνες νομικούς, βλ. ΓΕΜΤΟ 2001 και 2003, ΛΙΑΚΟΠΟΥΛΟ 1981 και 1982.111, ΤΑΧΟ 1992.28. Η κρατούσα άποψη αρνείται μεν την απόλυτη, λογική προτεραιότητα του δικαίου έναντι της οικονομίας, δέχεται την αλληλεπίδραση των δύο, αλλά θεωρεί περαιτέρω αναγκαία τη χειραφέτηση του δικαίου, ως συστήματος αρχών, στόχων και κανόνων, από τις παραγωγικές σχέσεις που διαμόρφωσε αρχικά ο φιλελευθερισμός.

⁴ Ο όρος «αγοραφοβία» αναφέρεται κανονικά σε μία ψυχολογική διαταραχή η οποία συνίσταται σε «αδικαιολόγητο φόβο και άγχος όταν βρεθεί κανείς σε πολυάνθρωπους και πολυσύχναστους χώρους», βλ. ΜΠΑΜΠΙΝΙΩΤΗ Γ., Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Κέντρο Λεξικολογίας 2004. Στην παρούσα μελέτη, η ίδια λέξη χρησιμοποιείται για την περιγραφή του μοντέλου κεντρικής και παρεμβατικής οργάνωσης της οικονομίας το οποίο αντιμετωπίζει με υπέρμετρη επιφύλαξη το θεσμό της ελεύθερης αγοράς, εξαιρεί *ex ante* μεγάλα τμήματα της οικονομικής δράσης από αυτή και δημιουργεί μία, εκτός αγοράς, δημόσια οικονομία.

ωφέλειας, η οποία στοχεύει στην απεξάρτησή τους από το στενό δημόσιο έλεγχο και στο άνοιγμά τους στην αγορά⁵ (I).

Ωστόσο, εάν οι παραδοχές της παραπάνω, «οικονομικοκεντρικής» ανάλυσης των νομικών θεσμών τυγχάνουν σήμερα ευρύτατης αποδοχής⁶ –το ισχύον κοινοτικό δίκαιο για την απελευθέρωση της ενέργειας, των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, των ταχυδρομείων και των μεταφορών αποτελεί το πιο απτό παράδειγμα– δεν συμβαίνει το ίδιο με τις λύσεις που η συγκεκριμένη ανάλυση προώθησε στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού. Οι λύσεις αυτές είχαν αρχικά ως κοινό παρονομαστή, όχι την απλή απελευθέρωση των κοινωφελών δραστηριοτήτων αλλά την πλήρη απορρύθμισή τους («deregulation»), την ολοκληρωτική δηλαδή αποχή του κράτους από την εποπτεία τους. Εκτός του ότι οι νεοφιλελεύθερες αυτές επιλογές απέτυχαν παταγωδώς σε ορισμένους τομείς, δεν τελούν ούτε στο απυρόβλητο της θεωρητικής κριτικής (II). Σε κάθε περίπτωση, δεν θα μπορούσαν να μεταφυτευθούν αβασάνιστα σε ένα οικο/νομικο/πολιτικό σύστημα, όπως το ελληνικό ή το ευρωπαϊκό, στα οποία η «ευημερία» δεν ταυτίζεται απλοϊκά με τη μεγιστοποίηση του πλούτου (III).

Επομένως –και αυτό αποσκοπεί να αναδείξει το συγκεκριμένο άρθρο– η εν λευκώ ανάθεση των κοινωφελών υπηρεσιών στις δυνάμεις της αγοράς δεν αποτελεί μονόδρομο για την οργάνωσή τους, ακόμη και για εκείνον ο οποίος ενστερνίζεται εν πολλοίς την κριτική των αμερικανών οικονομολόγων πάνω στο «αγοραφοβικό» οργανωτικό μοντέλο του παρελθόντος και δεν μαγεύεται τυφλά από την πάλαι ποτέ γοητεία του μεγάλου Κράτους-Πατέρα που (υποτίθεται ότι) μεριμνά ιδανικά για τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Συναφώς, θα ήταν υπεραπλουστευτικό και εν τέλει εσφαλμένο, τα μεθοδολογικά εργαλεία της μικροοικονομικής θεωρίας και η μετα-

⁵ Για τον ορισμό της απελευθέρωσης, βλ. ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ 2002.353 και 2004.21, ΑΔΑΜΑΝΤΙΔΟΥ 2001, ΔΕΛΛΗ 2008.1.182, ΜΑΡΙΝΟ 2001.301 και 2007.654, ΜΑΣΤΡΟΜΑΝΩΛΗ 2005.494, ΠΑΠΑΝΤΩΝΗ 2002.267, ΣΟΥΡΛΙΓΚΑ 2006.394, ΣΥΝΟΔΙΝΟ 2000.1073, ΣΥΝΟΔΙΝΟ/ΒΟΥΡΛΟΥΠΑ 1996.1066, ΧΑΝΤΖΟ 2001.269, ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟ 2001.700, ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΟΥ-ΒΑΡΟΤΣΗ 2005.277, ΑΔΑΜΑΝΤΙΔΟΥ 1997, ΒΡΑΝΚΑΣΙ 2003, ΔΟΥ ΜΑΡΑΙΣ 2004.477, ΦΙΔΕ 1994, ΓΕΡΑΔΙΝ 2000, ΠΕΛΚΜΑΝΣ 1997.111, ΠΟΝΣ 2004.137, ΡΑΠΠ 1995.352, ΡΟΔΡΙΓΟΥΕΣ 1999, 2000 και 2005, ΣΧΑΥΒ 1999.409, ΣΧΝΕΙΔΕΡ 1999.

⁶ Για τη χρήση εργαλείων οικονομικής ανάλυσης στη Γερμανία, ειδικά για την οργάνωση των κοινωφελών υπηρεσιών, βλ. ΗΕΥΛΕ 2006. Γενικά κατά την εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού από τα κοινοτικά όργανα, βλ. ΛΙΑΝΟΣ 2007. Ειδικά για την υιοθέτηση των αρχών της νεο-θεσμικής οικονομικής θεωρίας στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών στην Ευρώπη, βλ. ΡΙΧΑΡΔΙ/ΚΒΕΛΙΝ 2004.65.

φορά τους στο πεδίο της νομικής επιστήμης να ταυτιστούν με τη στήριξη νεοφιλελεύθερων μόνο θέσεων.⁷ Η δόκιμη εφαρμογή τους, σήμερα, σε μία έννομη τάξη όπως η ελληνική, κατατείνει, όχι στην «απορρύθμιση» αλλά στην «αναρρύθμιση» των κοινωφελών υπηρεσιών, στην αναζήτηση δηλαδή ενός νέου –όχι πια «αγοραφοβικού», αλλά «αγορακεντρικού»– ρόλου για το κράτος (IV). Τούτο επιτάσσει και η ιδεολογικά ουδέτερη, οικονομική ανάλυση του δικαίου (V).

I. Η κριτική στον κρατικό παρεμβατισμό από την οικονομική θεωρία και οι νομικοπολιτικές προεκτάσεις της

Ο κρατικός παρεμβατισμός είναι δεδομένος σε ένα σύστημα κεντρικά σχεδιασμένης και ελεγχόμενης οικονομίας. Όταν όμως επιλέγεται το πρότυπο οργάνωσης της ελεύθερης αγοράς, η ανάμιξη των δημοσίων φορέων στις συναλλακτικές σχέσεις δεν είναι άνευ ετέρου δικαιολογημένη, τουλάχιστον από μικροοικονομική σκοπιά. Η δικαιολόγηση αναζητήθηκε στις *αποτυχίες της αγοράς (market failures)* και τις *ατέλειες του ανταγωνισμού (imperfect competition)*,⁸ λόγω του ότι η αγορά δεν λειτουργεί συνήθως υπό ιδανικές συνθήκες.⁹

Συγκεκριμένα, ενδέχεται να μην υπάρχει καν αγορά λόγω αδυναμίας επικερδούς άσκησης της δραστηριότητας, που οφείλεται σε υψηλά εμπόδια

⁷ Τις ημέρες που γράφεται το παρόν άρθρο η ρεπουμπλικανική κυβέρνηση Μπους αποφάσισε στις ΗΠΑ την υπαγωγή των τραπεζικών ομίλων «Freddie Mac» και «Fannie May» στην «ομπρέλα» του αμερικανικού Δημοσίου με σκοπό τη διάσωσή τους. Η παρέμβαση στην αγορά, ακόμη και το με το ακραίο μέσο της κρατικοποίησης, ενδέχεται να είναι επιβεβλημένη και σε ένα οικονομικό σύστημα το οποίο θέλει να λέγεται φιλελεύθερο.

⁸ Βλ. BATOR 1958, COWEN 1988.

⁹ Στην ιδανική της μορφή, η αγορά αποτελεί μηχανισμό συντονισμένων ορθολογικών επιλογών με σκοπό τον προσπορισμό κέρδους. Επιτυγχάνει, και μόνον με την ύπαρξή της, τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των συμφερόντων κάθε μέλους της κοινωνίας. Προϋπόθεση όμως για την ιδανική λειτουργία της αγοράς είναι η ανάπτυξη ανόθευτων και τέλειων όρων ανταγωνισμού μέσα από την ύπαρξη ικανοποιητικής προσφοράς από πληθώρα προσφερόντων, τη συμμετρική διάχυση της πληροφορίας στους αποδέκτες των προϊόντων και τη διαμόρφωση της τιμής στο οριακό κόστος παραγωγής. Ωστόσο, το τρίπτυχο αγορά – ανταγωνισμός – κερδοφορία, δεν λειτουργεί υπό ιδανικές συνθήκες ούτε αποτελεί πανάκεια.

εισόδου σε αυτή,¹⁰ στην έλλειψη επαρκούς ζήτησης ή στο ότι η επίμαχη υπηρεσία συνιστά *φυσικό μονοπώλιο*.¹¹ Η τελευταία έννοια χρησιμοποιήθηκε επί μακρόν για να περιγράψει τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και αναφέρεται σε κάθε οικονομική δραστηριότητα η οποία δεν μπορεί, για αντικειμενικούς λόγους, να ασκηθεί από περισσότερους οικονομικούς φορείς. Η επένδυση για την κατασκευή κοινωφελών υποδομών είναι δυνατόν να αποσβεστεί μόνο με οικονομίες κλίμακας, δηλαδή με την αύξηση της ζήτησης και την ικανοποίηση όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού χρηστών.¹² Κατά συνέπεια, είτε ο προσφέρων την υπηρεσία είναι εκ των πραγμάτων μόνο ένας είτε θα πρέπει να είναι μόνο ένας διότι τυχόν εμφάνιση ανταγωνιστή θα απέτρεπε την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και θα μπορούσε να επιφέρει την οικονομική καταστροφή και των δύο, με αποτέλεσμα τη μεσοπρόθεσμη εξαφάνιση της προσφοράς (θεωρία του *καταστρεπτικού ανταγωνισμού*).¹³ Ακόμη και όταν δεν είναι φύσει αδύνατη ή μονοπωλιακή, η

¹⁰ Π.χ., μεγάλο κόστος σε επενδύσεις υποδομής ή ανάγκη διασφάλισης εξειδικευμένης τεχνογνωσίας την οποία ελάχιστοι διαθέτουν.

¹¹ Για την έννοια των φυσικών μονοπωλίων, βλ. GEMTO 2003.142, BERG/TSCHIRHART 1988, DEMSETZ 1968.55, DU MARAIS 2004.50, PIERCE/GELLHORN 1999.48, POSNER 1969.548, SHARKEY 1982.

¹² Η έννοια του φυσικού μονοπωλίου είναι ορθότερο να μην ερμηνεύεται στατικά σαν μια στεγανή κατηγορία περιπτώσεων. Ορθότερο είναι να γίνει αντιληπτή ως η ανώτατη τιμή στην κλίμακα των εμποδίων εισόδου σε μία δραστηριότητα/αγορά. Χρήσιμο δεν είναι μόνο να εξετάζεται εάν η δραστηριότητα αυτή είναι φυσικό μονοπώλιο, ερμηνεία που συρρικνώνει υπέρμετρα τη σημασία της έννοιας, αλλά εάν εμφανίζει τα χαρακτηριστικά εκείνα ώστε να *προσεγγίζει*, περισσότερο ή λιγότερο, την ακραία περίπτωση του φυσικού μονοπωλίου. Η ανωτέρω προβληματική είναι χρήσιμη διότι αναδεικνύει την ανάγκη *ρυθμιστικού παρεμβατισμού* στη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Εάν η τελευταία προσομοιάζει με φυσικό μονοπώλιο, τυχόν απελευθέρωσή της θα πρέπει να συνοδεύεται με τη λήψη *ex ante* και *ex post* μέτρων, ώστε η είσοδος του ανταγωνισμού να μην λειτουργήσει σε βάρος του τελικού καταναλωτή. Για παράδειγμα, στην περίπτωση των άγονων σιδηροδρομικών γραμμών, χρειάζεται να επιβληθεί με κρατικά μέτρα σε ορισμένες επιχειρήσεις, η συνέχιση της εξυπηρέτησής τους, με οικονομικά ανταλλάγματα τα οποία εξισορροπούν το επιπλέον κόστος που συνεπάγονται οι εν λόγω υποχρεώσεις δημόσιας/καθολικής υπηρεσίας.

¹³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι σιδηροδρομικές μεταφορές. Η παροχή της υπηρεσίας προϋποθέτει μεγάλες επενδύσεις για τη δημιουργία σιδηροδρομικού δικτύου. Η οικονομία κλίμακας συνίσταται στη μεταφορά όσο γίνεται περισσότερων επιβατών με τραίνο, στο μέτρο που η αύξηση της επιβατικής κίνησης επιφέρει μηδενική σχεδόν αύξηση του κόστους συντήρησης του δικτύου. Εξάλλου, με τον τρόπο αυτό, το μονοπώλιο καταλήγει να εξισορροπεί οικονομικά τις κερδοφόρες με τις ζημιωγόνες

αγορά των κοινωφελών υπηρεσιών εμφανίζει στρεβλώσεις οι οποίες πλήττουν την ικανότητά της να διασφαλίσει την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών μέσα από τις συναλλαγές, στο μέτρο που οι τελευταίες χάνουν την «ορθολογικότητά» τους. Σημαντικότεροι λόγοι αστοχίας της αγοράς αποτελούν η τάση της για δημιουργία *ολιγοπωλιακών καταστάσεων*,¹⁴ η *ασυμμετρία της πληροφορίας*,¹⁵ η αδυναμία της να ενσωματώσει στο κόστος και την τιμή των συναλλαγών ορισμένες κοινωνικά κρίσιμες παραμέτρους —οι οποίες αποδίδονται με τον όρο *εξωτερικότητες* (*externalities*)¹⁶—

πτυχές της υπηρεσίας, επιδοτώντας σταυροειδώς τις μεν μέσω των δε (*cross subsidization*). Στο παράδειγμα των σιδηροδρόμων, ο μονοπωλιακός ΟΣΕ (υποθετικά) ορίζει σε τιμή μεγαλύτερη του εύλογου κέρδους, το εισιτήριο Αθήνα-Θεσσαλονίκη και με το πλεόνασμα που αποκτά, χρηματοδοτεί τη ζημιόγνο γραμμή Τρίπολη-Αθήνα. Η δυνατότητα αυτή παύει να υφίσταται με την άρση του μονοπωλίου. Αφενός, η σταυροειδής επιδότηση απαγορεύεται. Αφετέρου, παύει να έχει πρακτικό νόημα, δεδομένου ότι οι υποψήφιοι ανταγωνιστές θα επιλέξουν να δραστηριοποιηθούν στα πλέον κερδοφόρα τμήματα της κοινωφελούς υπηρεσίας (*cream skimming*). Στο ίδιο παράδειγμα, οι πιθανοί ανταγωνιστές του ΟΣΕ θα προτιμήσουν να εξυπηρετήσουν μόνο τους κερδοφόρους προορισμούς (συνήθως μεταξύ των πιο μεγάλων πόλεων) και όχι τις «άγονες», ζημιόγνες γραμμές. Μία τέτοια εξέλιξη είναι επικίνδυνη για τη συνολική οργάνωση της δραστηριότητας: από τη στιγμή που ο υφιστάμενος πάροχος εξυπηρετεί τις ζημιόγνες γραμμές με σταυροειδείς επιδοτήσεις, διαθέτει τις υπηρεσίες του σε —κατά τεκμήριο— υψηλότερη τιμή από εκείνη του υποψήφιου ανταγωνιστή του. Άρα, είτε θα δεχθεί να απολέσει μεγάλο μερίδιο αγοράς είτε, όπως είναι το πιο πιθανό, θα διακόψει την εξυπηρέτηση των άγονων γραμμών.

¹⁴ Ακόμη και μετά την απελευθέρωσή τους, οι περισσότερες αγορές υπηρεσιών κοινής ωφέλειας εμφανίζουν ολιγοπωλιακή δομή (π.χ. η αγορά της κινητής τηλεφωνίας) ή/και από την ύπαρξη μίας επιχείρησης με δεσπίζουσα, οιονεί μονοπωλιακή θέση (σταθερή τηλεφωνία, ηλεκτρική ενέργεια). Η υπέρμετρη διόγκωση της οικονομικής ισχύος ενός από τους οικονομικούς φορείς θέτει προοπτικά σε κίνδυνο την ύπαρξη της αγοράς. Παρατηρείται δηλαδή η αντίφαση, η *sine qua non δυναμική* συνιστώσα της αγοράς —η απεριόριστη ελευθερία των οικονομικών φορέων οι οποίοι δρουν μέσα σε αυτή— να εκφυλίζεται σε μέσο για την αυτοαναίρεσή της. Βλ. DU MARAIS 2004.48, PIERCE/GELLHORN 1999.45. Βλ. SAMUELSON 1967.105 και 1979.

¹⁵ Για την έννοια αυτή, βλ. ARROW 1963.941. Η διάχυση της πληροφορίας αποτελεί προϋπόθεση για την ορθολογική συμπεριφορά του *homo economicus* στην αγορά, μέσω της οποίας ρυθμίζονται οι οικονομικές σχέσεις. Αντιθέτως, εάν τα μέρη της συναλλαγής αγνοούν για οποιοδήποτε λόγο κρίσιμες πληροφορίες, αδυνατούν να επιτύχουν τη βέλτιστη για τους ίδιους επιλογή, επομένως και το καλύτερο για την δημόσια οικονομία.

¹⁶ Βλ. GEMTO 2003.175, COWEN 1988. Η πλέον συνήθης εκδήλωση του προβλήματος αυτού είναι οι επιπτώσεις στη δημόσια υγεία και στο περιβάλλον από την κατανάλωση

και η ύπαρξη μη παραγωγικών επιβαρύνσεων στην τελική τιμή της παρεχόμενης υπηρεσίας, όπως είναι κατεξοχήν το κόστος συναλλαγής (*transaction cost*).¹⁷

Κοινό χαρακτηριστικό των «αποτυχιών» που εκτέθηκαν παραπάνω είναι ότι θέτουν υπό αμφισβήτηση την ικανότητα της αγοράς να εξασφαλίζει, όχι μόνο το ατομικό αλλά και το συλλογικό συμφέρον. Επίσης, παρέχουν νομιμοποιητικό έρεισμα για την παρέμβαση των φορέων δημόσιας εξουσίας στην οικονομία, με τη διαφορά ότι το έρεισμα αυτό δεν είναι *συνταγματικό*, στη βάση μίας αμιγώς *αξιολογικής παραδοχής*, αλλά πρωτίτως *οικονομικό*, στη βάση μίας προσέγγισης θετικών επιστημών. Συνήθως, η επιχειρηματολογία υπέρ των κρατικών επεμβάσεων στην οικονομία επικεντρώνεται στις ειδικές εξουσίες και τη δημοκρατική συγκρότηση των δημοσίων οργάνων. Σε σύγκριση με την αυτορρυθμιζόμενη αγορά, η οποία τεκμαίρεται ότι αδιαφορεί για τα κοινωνικά αγαθά όταν αυτά δεν ταυτίζονται με το εγωϊστικό συμφέρον των συναλλασσομένων, ο δημόσιος επόπτης της οικονομίας εμφανίζει τρία πλεονεκτήματα. *Πρώτον*, κεντρική πρόσβαση στην πληροφορία, η οποία του εξασφαλίζει αρτιότερη γνώση των κοινωνικών εξωτερικοτήτων της αγοράς και σωστότερες επιλογές. *Δεύτερον*, ποιότητα και συλλογική αποδοχή στις αποφάσεις του στο μέτρο που αποτελείται από εκπροσώπους της κοινωνίας και βρίσκεται εκτός αγοράς, τεκμαίρεται ότι γνωρίζει καλύτερα τις κοινωνικές ανάγκες και προ-

ενός αγαθού. Οι επιπτώσεις αυτές μεταφράζονται σε ιδιαίτερα αυξημένο κοινωνικό κόστος –μετρήσιμο οικονομικά ως απώλεια κοινωνικής ευημερίας– και δεν συνυπολογίζονται οικειοθελώς από τους συναλλασσόμενους κατά τη διαμόρφωση της τιμής. Τόσο ο πωλητής όσο και ο αγοραστής δεν επιθυμούν, εάν δεν εξαναγκαστούν από το κράτος, να επωμιστούν και να ενσωματώσουν στην τιμή, το κόστος ανακύκλωσης της συσκευασίας ενός προϊόντος ή εκείνο της βλάβης στην υγεία που προκαλεί η κατανάλωσή του (αλκοόλ, τσιγάρα). Χωρίς την *εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων* στις συναλλαγές, η αγορά καταλήγει να υπονομεύει, αντί να επιδιώκει, την κοινωνική ευημερία. Ιδιαίτερη μορφή εξωτερικότητας στο πεδίο των κοινωφελών υπηρεσιών αποτελεί η τάση για υπερεκμετάλλευση ενός σπάνιου και εξαντλήσιμου πόρου (π.χ. ραδιοφάσμα, ενεργειακά κοιτάσματα). Για τις φιλοσοφικές προεκτάσεις του προβλήματος αυτού με παραπομπές στον Αριστοτέλη, βλ. HARDIN 1968.1243.

¹⁷ Ως κόστος συναλλαγής ορίζεται το σύνολο των επιβαρύνσεων τις οποίες επωμίζονται τα μέρη μίας συναλλαγής εκτός από το *stricto sensu* αντάλλαγμα (αυτή καθαυτή η τιμή του αγαθού ή της υπηρεσίας). Κόστος συναλλαγής συνιστούν, για παράδειγμα, το διοικητικό κόστος για να αποκτήσει ο επιχειρηματίας τις απαραίτητες άδειες ή τα έξοδα δικηγόρου. Το κόστος αυτό είναι κατεξοχήν υψηλό στις αγορές των κοινωφελών υπηρεσιών.

τείνει αντικειμενικές λύσεις για την εξυπηρέτησή τους.¹⁸ Τρίτον, εργαλεία ικανά να θεραπεύσουν τις παθήσεις της αγοράς με τη μονομερή χρήση δημόσιας εξουσίας μπορεί να διασφαλίσει συνθήκες ανταγωνισμού και να εγγυηθεί, είτε την επιστροφή της επένδυσης (με κίνητρα και επιδοτήσεις) είτε την ίδια την επένδυση (με ευθείες επενδύσεις), όταν η ιδιωτική οικονομία δεν διασφαλίζει προσφορά υπό κοινωνικά ανεκτές συνθήκες.

Εντούτοις, η εμπειρική οικονομική ανάλυση, όπως ιδίως εφαρμόστηκε στις ΗΠΑ από τη (δεύτερη) Σχολή του Σικάγο μετά το 1950,¹⁹ απέδειξε ότι ο κρατικός παρεμβατισμός, ειδικά στις υπό «αγοραφοβική» ρύθμιση κοινωνοφελείς δραστηριότητες, συνήθως βλάπτει παρά ωφελεί. Εν πρώτοις, εμφανίζει μία διττή, τεχνική αδυναμία: αφενός, τα δημόσια όργανα στα οποία εκχωρείται η αποφασιστική αρμοδιότητα να επεμβαίνουν στην οικονομία, στερούνται της αναγκαίας επιστημονικής κατάρτισης για να επιλέξουν την πλέον επιτυχή λύση, αφετέρου, λαμβάνουν τις αποφάσεις τους σε περιβάλλον ελλειμματικής πληροφόρησης.²⁰ Περαιτέρω, σύμφωνα με τη θεωρία της *Δημόσιας Επιλογής* (*Public Choice*),²¹ η ικανότητα του κρατικού παρεμβατισμού να καταλήξει στη βέλτιστη –οικονομικά αλλά και κοινωνικά– επιλογή, αποτελεί μάλλον μύθο. Η πολιτικοποιημένη γραφειοκρατική αρχιτεκτονική του δυτικού κράτους, όπως λειτουργεί στην πράξη, δεν επι-

¹⁸ Βλ. SAMUELSON 1979.

¹⁹ Στην πρώιμη φάση της (1920-1950), η Σχολή του Σικάγο αποδέχεται τον κρατικό οικονομικό παρεμβατισμό, εφαρμόζει περιοριστικά τη μεθοδολογία της εμπειρικής οικονομικής ανάλυσης και απορρίπτει τις ακραίες νεοφιλελεύθερες θέσεις. Στην ύστερη και πιο γνωστή φάση της, θα ακολουθήσει την ακριβώς αντίθετη πορεία με κύριους εκπροσώπους τους Μ. FRIEDMAN, G. STIGLER, R. COASE, J. BUCHANAN, H. DEMSETZ και D. NORTH.

²⁰ Η λήψη «ορθολογικών» αποφάσεων στην οικονομία προϋποθέτει άριστη πρόσβαση και χειρισμό των κάθε είδους πληροφοριών οι οποίες αποτυπώνουν τα δεδομένα του οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος. Παρατηρείται, ωστόσο, ότι οι κρατικοί φορείς οι οποίοι εποπτεύουν την οικονομία, αποτυγχάνουν στη συλλογή των πληροφοριών αυτών, πρώτον διότι βρίσκονται εκτός αγοράς και δεύτερον γιατί υποβαθμίζουν τη σημασία της πληροφορίας στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων τους. εγκλωβίζονται μοιραία σε μία αξιολογική, εννοιοκρατική προσέγγιση της προς ρύθμιση πραγματικότητας. Βλ. STIGLER 1961.213.

²¹ Η θεωρία αυτή διατυπώθηκε αρχικά από τον BLACK (1948.23) και εξελίχθηκε στο έργο των BUCHANAN/TULLOCK (1962). Η θεωρία της Δημόσιας Επιλογής εντάσσεται στην ευρύτερη σχολή του οικονομικού και του νομικού ρεαλισμού, όπως αυτή αναπτύχθηκε στις ΗΠΑ. Βλ. KOZYRH 1991.716, LLEWELLYN 1960.35, SCHUBERT 1964. Για μία κριτική προσέγγιση της σχολής αυτής, βλ. MACCORMIK 1978, TWINING 1973.275.

βεβαιώνει την υποτιθέμενη ορθολογικότητα των κρατικών μέτρων σε σύγκριση με το άναρχο παιχνίδι της αρρυθμιστής αγοράς: ο δημόσιος ρυθμιστής της οικονομίας, άμεσα ή έμμεσα εξαρτημένος από το εκλογικό σύστημα, θα αποφύγει να επιλέξει την πιο ορθολογική επιλογή, προωθώντας εκείνη που θα του διασφαλίσει την παραμονή στην εξουσία.²² Επιπλέον, λόγω της περιοδικότητας των εκλογικών αναμετρήσεων, η παρέμβασή του πάσχει από ασυνέχεια και αδυναμία καθορισμού μακροχρόνιας πολιτικής. Κοντολογίς, οι κατακτήσεις της δημοκρατικής αρχής, δηλαδή η αντιπροσωπευτική αρχή και η περιοδική ανανέωση της λαϊκής εντολής, δεν συμβάλλουν πάντοτε στην ποιότητα –με την έννοια της ορθολογικότητας– του κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού. Συναφώς, η θεωρία της *Ρυθμιστικής Ομηρίας* (*Regulatory Capture*)²³ αναδεικνύει ένα ακόμη ελάττωμα του κρατικού παρεμβατισμού: ο δημόσιος ρυθμιστής καθίσταται περισσότερο ευάλωτος σε πιέσεις προερχόμενες από μικρότερα, ισχυρότερα και πιο ευέλικτα κέντρα συμφερόντων σε σχέση με το εκλογικό σώμα.²⁴

Υπό το βάρος όλων αυτών των αδυναμιών, το κράτος δεν είναι φύσει δυνατόν να λειτουργεί καλύτερα από την αγορά, ακόμη και όταν παρεμβαίνει για την κάλυψη αμιγώς κοινωνικών αναγκών.²⁵ Με άλλα λόγια, ο

²² Συνήθως, μεροληπτεί υπέρ των στόχων αναδιανομής του εισοδήματος προς όφελος της εκλογικής του πελατείας, σε βάρος της οικονομικής αποτελεσματικότητας.

²³ Για τη ρυθμιστική ομηρία, βλ. ιδίως FRIEDMAN 1962.119, GALBRAITH 1973, LAFFONT/TIROLE 1991.1089, MERILL 1997.1059, OLSON 1965.33, STIGLER 1971.3. Ειδικά στον τομέα των μεταφορών στις ΗΠΑ, βλ. DERTHICK/QUIRK 1985.35.

²⁴ Όπως είναι κατεξοχήν τα συμφέροντα των μεγάλων επιχειρήσεων σε μία αγορά, των εργατικών συνδικάτων, των τοπικών ενώσεων εμπόρων ή καταναλωτών κ.λπ. Διαπιστώνεται, με άλλα λόγια, μία ασυμμετρία κινήτρων και δύναμης των κοινωνικών φορέων οι οποίοι επηρεάζουν τη διαμόρφωση της δημόσιας οικονομικής πολιτικής. Η τελευταία, αντί να στοχεύει «στο καλό όλων», ευνοεί μικρότερες ομάδες έξω από κάθε λογική δημοκρατικής νομιμοποίησης. Το συγκεκριμένο φαινόμενο «παθογένειας» δεν θεραπεύεται έστω και εάν «αποπολιτικοποιηθεί» η κρατική δράση με τη δημιουργία ρυθμιστικών αρχών τεχνοκρατικού χαρακτήρα.

²⁵ Πράγματι, στον αιώνα του έντονου κρατικού ελέγχου πάνω στην οικονομία των ΗΠΑ (1870-1970), οι επιδόσεις των εθνικών κοινωνικών πολιτικών αποδείχθηκαν πενιχρές. Καταρχάς, ο ασφυκτικός έλεγχος –ο οποίος κατέληγε και στην υποκατάσταση της ελεύθερης αγοράς– δημιούργησε υψηλό κόστος παραγωγής των αγαθών κοινής ωφέλειας [AVERCH/JOHNSON (1962.1058), CORNELL/WEBBINK (1985.27)]. *Mutatis mutandis*, επέφερε τη μείωση ή την απώλεια κοινωνικών πόρων, καθώς και τη μείωση του συνολικού κύκλου συναλλαγών για τα κοινωφελή αγαθά. Επιπλέον, οι ποιοτικές προδιαγραφές των αγαθών αυτών υπήρξαν ιδιαίτερος χαμηλές λόγω της έλλειψης

οικονομικός παρεμβατισμός αποδεικνύεται λιγότερο απαραίτητος από όσο υποστηρίζουν οι υπέρμαχοί του. Η αγορά εμφανίζει μικρότερη παθολογία από όση συνήθως της καταλογίζεται και μεγαλύτερα περιθώρια «αυτοϊασης». Πολλές από τις αδυναμίες της έχουν, άλλωστε, είτε υπερτονισθεί στο παρελθόν είτε εκλείψει με το πέρασμα του χρόνου, ιδίως σε ό,τι αφορά τις κοινωφελείς υπηρεσίες δικτύου. Για παράδειγμα, δεν δικαιολογείται πλέον, από τεχνική και οικονομική σκοπιά, ο χαρακτηρισμός αρκετών από αυτές ως φυσικά μονοπώλια.²⁶ Η «προστατευτική» παρέμβαση του κράτους, μετατρέπει το μονοπώλιο, από φυσικό (*de facto*) σε νομικό (*de jure*). Ενώ το φυσικό μονοπώλιο είναι δυνατόν να ανατραπεί από την ίδια την αγορά, το νομικό έχει την τάση να αυτοσυντηρείται τεχνητά, αιχμαλωτίζοντας τις εποπτικές αρχές.²⁷

ανταγωνισμού, δεν λαμβάνονταν υπόψη οι ανάγκες των καταναλωτών ενώ απαγορευόταν και η εξατομίκευση των παροχών κοινής ωφέλειας, υποτίθεται για λόγους ισότητας [ΚΑΗΝ (1988)]. Ακόμη, δεν δημιουργήθηκαν κίνητρα για επενδύσεις ώστε να επιτευχθεί η τεχνολογική πρόοδος και η βελτίωση της ποιότητας.

²⁶ *Αφενός*, η εξέλιξη της τεχνολογίας κατέστησε τεχνικά εφικτή τη δημιουργία περισσότερων παράλληλων δικτύων με σαφώς μικρότερο κόστος κατασκευής υποδομών καθώς και τη λειτουργικότερη διασύνδεσή τους, αποδυναμώνοντας την επιχειρηματολογία περί φυσικών μονοπωλίων. Ενδεικτικά, η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών επιτεύχθη σε μεγάλο βαθμό με την εξέλιξη των τεχνολογιών ασύρματης επικοινωνίας, η οποία μείωσε το κόστος και τις τεχνικές δυσχέρειες στη μεταφορά του σήματος. Συνεπώς, η ηλεκτρονική τεχνολογία πολλαπλασίασε τα περιθώρια κατανομής φάσματος ραδιοσυχνοτήτων και μείωσε τα εμπόδια εισόδου στις αγορές των ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών τα οποία είχαν εισαχθεί την περίοδο που το φάσμα αποτελούσε έναν ιδιαίτερα σπάνιο πόρο. Σε μερικά χρόνια, η λειτουργία ραδιοσταθμών μέσω διαδικτύου θα καταστήσει άνευ αντικειμένου τη συζήτηση περί *numerus clausus* των αδειών λόγω του πεπερασμένου χαρακτήρα του ραδιοφάσματος. *Αφετέρου*, η άρση των οικονομικών εμποδίων και οι εξελίξεις στην παγκόσμια κεφαλαιουχική αγορά διευκόλυναν την εξεύρεση κεφαλαίων (μέσα από εξαγορές και συγχωνεύσεις, ευνοϊκότερους όρους τραπεζικού δανεισμού, εισαγωγή στα χρηματιστήρια, ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων) η οποία είναι απαραίτητη για την ανάληψη υπηρεσιών ζωτικής σημασίας από ιδιωτικά επιχειρηματικά σχήματα. Οι ιδιώτες πάροχοι διαθέτουν πλέον το κρίσιμο οικονομικό κεφάλαιο και την τεχνογνωσία που τους επιτρέπει να επωμισθούν με σχετική ασφάλεια τις υποχρεώσεις τις οποίες συνεπάγεται η ανάληψη μίας, μέχρι πρότινος, δημόσια οργανωμένης υπηρεσίας. Για μία κριτική θεώρηση του φυσικού μονοπωλίου, βλ. DEMSETZ 1968.55, POSNER 1969.548.

²⁷ Η θεωρία του (κατακριτέου) *de jure* μονοπωλίου αναπτύχθηκε ιδίως από τους FRIEDMAN (1962.139) και STIGLER (1975.61).

Οι ανωτέρω οικονομικές θεωρήσεις αναδεικνύουν, αντί για τις αποτυχίες της αγοράς, εκείνες της δημόσιας εποπτείας της οικονομίας (*ρυθμιστική αποτυχία- regulatory failure*).²⁸ Αντιστρόφως, αναβαθμίζουν την ελεύθερη αγορά σε οικονομικό σύστημα ικανό να φέρει σε πέρας από μόνο του κοινωνικούς στόχους.²⁹ Η μεθοδολογία και τα πορίσματα των θεωρήσεων αυτών χρησιμοποιήθηκαν για να σφυρηλατηθεί μία νέα προσέγγιση του δικαίου στις ΗΠΑ, η «οικονομική ανάλυση του δικαίου»³⁰. Υπό τη θετική/εξηγητική διάστασή της, η συγκεκριμένη θεωρία επιχειρεί να κατανοήσει και να προβλέψει τις συνέπειες των νομικών δράσεων, καθιστώντας δυνατή την εκτίμησή τους. Υπό την αξιολογική/δεοντολογική διάστασή της, αποτελεί προέκταση των νεοφιλελεύθερων θέσεων της Σχολής του Σικάγο³¹

²⁸ Βλ. BREYER 1979.547.

²⁹ Όπως τονίζει ο R. COASE –ο διασημότερος, ίσως, εκπρόσωπος της σύγχρονης θεσμικής θεωρίας για την οικονομία [για το έργο του βλ. ΓΕΜΤΟ 1999.4 και 2001.58, ΧΑΤΖΗ 1999.77, COASE 1960.1, 1974.357, 1988 και 2002]– ενώ η οικονομία του μαυροπίνακα (*blackboard economics*) δεν μπορεί από τη φύση της να δημιουργήσει ένα σύστημα βέλτιστων τιμών που να επιτρέπει τη διαχείριση μιας κοινωνικά σημαντικής δραστηριότητας με τη μέγιστη οικονομική αποτελεσματικότητα, η αγορά, όταν δρα ελεύθερα, αφομοιώνει αυτόματα το όποιο κοινωνικό κόστος μίας δραστηριότητας. Η ανάμιξη της έννομης τάξης με τις συναλλακτικές σχέσεις δεν έχει καμία θετική επίδραση στα κατανομητικά αποτελέσματα των σχέσεων αυτών και θα πρέπει να περιορίζεται στη διαμόρφωση ιδανικών συνθηκών αγοράς, δηλαδή σε μία οριακή μόνο παρέμβαση. Κατά τον COASE, η μόνη θεμιτή παρέμβαση του κράτους συνίσταται στη μείωση των συναλλακτικών εξόδων (έξοδα συλλογής πληροφοριών, διαπραγματεύσεων, σύναψης συμβάσεων κ.λπ.). Περισσότερη κρατική παρέμβαση, όχι μόνο παροχική αλλά και ρυθμιστική, είναι άχρηστη και επιζήμια διότι μεταφράζεται σε αύξηση του διοικητικού κόστους (*red tape*), με διοικητικές άδειες, γνωστοποιήσεις, ελέγχους ή άλλες διατυπώσεις.

³⁰ Η οποία χαρακτηρίστηκε ως μία «γνήσια θεωρία δικαίου», βλ. ΓΕΜΤΟ 2001.55. Για την οικονομική ανάλυση του δικαίου, βλ. BOUCKAERT/DE GEEST 2000, COOTER 1999, POSNER 1974.1664 και 2007, SHAVELL 2004. Στην ελληνική νομική βιβλιογραφία βλ. Γέμτο 1999.1 και 2001.54, ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟ 1995.799, ΚΟΖΥΡΗ 1991.715, ΤΣΙΜΠΡΗ 1989.574, ΧΑΤΖΗ 2003.322 και 2006, ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΥ 1986.879.

³¹ Οι απώτερες φιλοσοφικές βάσεις της συγκεκριμένης προσέγγισης θα πρέπει να αναζητηθούν στην ωφελιστική προσέγγιση του J. BENTHAM και, ειδικότερα, στην αρχή της αυτονομίας των προτιμήσεων του J.S. MILL η οποία ταυτίζει το δίκαιο με το ατομικά προσδιοριζόμενο συμφέρον (βλ. WARNOCK 1962). Καταλείπει όμως θέση και σε ορισμένα «βασικά δικαιώματα ελευθερίας», όπως η ελευθερία του λόγου και της θρησκείας ή τα περιουσιακά δικαιώματα. Για τη συνάντηση ωφελισμού και φιλελευθερισμού στη Σχολή του Σικάγο, βλ. ΓΕΜΤΟ 1999.10 και 2001.68, STIGLER 1950.307.

και προτάσσει ως σκοπό του δικαίου και της οικονομίας, την ευημερία με τη στενά οικονομική της όψη. Το δίκαιο, ως σύνολο κανόνων που τάσσουν υποχρεώσεις και απαγορεύσεις, εκτιμάται οικονομικά, είτε ως ένα έξωθεν επιβαλλόμενο κόστος είτε ως ένα κίνητρο στις συναλλαγές. Συναφώς, προϋπόθεση για την εκπόνηση των νομικών κανόνων συνιστά η εκ των προτέρων μετρήσιμη αποτελεσματικότητά τους να συμβάλουν στην επίτευξη της ως άνω εννοούμενης ευημερίας.³² Σύμφωνα με τον επιφανέστερο σύγχρονο θεωρητικό της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, R. POSNER, το δίκαιο θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ερμηνευτικά από το νομοθέτη και το δικαστή ως θεσμός ο οποίος ακολουθεί και μιμείται το «παράδειγμα» της αγοράς, αναγνωρίζοντας και κατανέμοντας έννομες αξιώσεις με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η μεγιστοποίηση του πλούτου ακόμη και σε βάρος άλλων στόχων όπως είναι μία (αξιολογικά) «δικαιότερη» ή κοινωνικά πιο «ευαίσθητη» κατανομή αγαθών και δικαιωμάτων.³³

Κοινός τόπος των ανωτέρω, οικονομικών και νομικών προσεγγίσεων είναι το αίτημα για όσο το δυνατόν μικρότερη ενασχόληση του κράτους με την οικονομία, αίτημα το οποίο αποδίδεται με τον όρο *απορρύθμιση (deregulation)*.³⁴ Οι δημόσιοι φορείς καλούνται να απεμπολήσουν, εκτός από το ρόλο του παρόχου κοινωφελών αγαθών, το μεγαλύτερο τμήμα της εποπτικής (ρυθμιστικής) λειτουργίας τους πάνω στις οικονομικές σχέσεις, διατηρώντας ελάχιστες, αστυνομικού χαρακτήρα αρμοδιότητες. Καλούνται ακόμη να δείξουν εμπιστοσύνη στην αγορά για την επίτευξη κοινωνικών στόχων, να ταυτίσουν τους τελευταίους με το προϊόν της ελεύθερης λειτουργίας της και να μικρύνουν τον κατάλογο των εξωτερικοτήτων που τους επιτρέπουν να επέμβουν σε αυτή. Το μοντέλο της απορρύθμισης αρχίζει να εφαρμόζεται στις ΗΠΑ από τη δεκαετία του 1970³⁵, στην πλέον ριζική μορφή του συνεπάγεται την εξάλειψη κάθε μορφής εποπτείας με τη θε-

³² Ο ΓΕΜΤΟΣ (2001.63) το αναφέρει ως κριτήριο Marshal/Posner.

³³ Βλ. POSNER 1974.1664, 1979.103 και 2007. Για την εφαρμογή των θεωριών αυτών στο πεδίο των υπό ρύθμιση κοινωφελών υπηρεσιών, βλ. POSNER 1969.548, 1974.335, 2000 και 2007.

³⁴ Βλ. Baker 1975.749, Derthick/Quirk 1985, Glanchant 2005, Kahn 1987.1059 και 1990.325, Kearny/Merrill 1998.1323, McCrudden 1999, Posner 2000 και 2007.

³⁵ Είναι μάλιστα ενδιαφέρον ότι η «μεγάλη μεταμόρφωση» [KEARNY/MERRILL 1998.1323] της οργάνωσης των *utilities* δεν υποδείχθηκε από τα πολιτειακά όργανα, την αγορά ή τις κοινωνικές ομάδες αλλά από θεωρητικούς της απορρύθμισης, οι οποίοι έπεισαν τα κέντρα λήψης αποφάσεων να τους ορίσουν επικεφαλής του εν λόγω εγχειρήματος! Για το Ηνωμένο Βασίλειο, βλ. DIXON 2001.

σμική κατάργηση του ίδιου του ρυθμιστή.³⁶ Γενικότερα, εγκαταλείπεται ο αυστηρός άνωθεν έλεγχος στην τιμή και την ποιότητα της κοινωφελούς υπηρεσίας με τον περιορισμό της διατίμησης και την απελευθέρωση των τιμών (*detariffing*) για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.³⁷ Αίρονται επίσης τα εμπόδια εισόδου στην αγορά τα οποία είχαν ως σκοπό να προστατεύσουν τον πάροχο κοινής ωφέλειας από τον «καταστρεπτικό» ανταγωνισμό. Οι δραστηριότητες «αποδεσμεύονται» (*unbundling*) και τρίτοι επιχειρηματίες αποκτούν το δικαίωμα να τις ασκούν σε καθεστώς ελευθερίας. Ακόμη και όταν διατηρείται, ο δημόσιος ρυθμιστής μετατρέπεται σε περιορισμένης δικαιοδοσίας εφαρμοστή του δικαίου της ελεύθερης αγοράς, χωρίς ουσιαστική ανάμιξη σε κοινωνικά ζητήματα. Αντί για την προστασία του τελικού χρήστη, η λειτουργία του ρυθμιστή αποσκοπεί στη διασφάλιση επαρκών περιθωρίων ανταγωνισμού³⁸. εφαρμόζει ειδικά εργαλεία οικονομικής ρύθμισης για να εξασφαλίσει την πρόσβαση των τελικών χρηστών και των εν δυνάμει ανταγωνιστών στην υπό απελευθέρωση κοινωφελή υπηρεσία.³⁹

II. Οι αδυναμίες της νεοφιλελεύθερης προσέγγισης περί απορρύθμισης των κοινωφελών υπηρεσιών

Ωστόσο, η παραπάνω θέση υπέρ της όσο το δυνατόν μεγαλύτερης αποχής του κράτους από τις κοινωφελείς δραστηριότητες εμφανίζει μεγάλες αδυναμίες, ακόμη και υπό το πρίσμα της εμπειρικής-οικονομικής ανάλυσης στην οποία και θεμελιώθηκε θεωρητικά.

³⁶ Η λύση αυτή εφαρμόστηκε ιδίως στις αεροπορικές, τις σιδηροδρομικές και τις οδικές μεταφορές με την κατάργηση των *CAB* (1988) και *ICC* (1996) αντίστοιχα.

³⁷ Για τους σιδηρόδρομους, βλ. *Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act* (1976) και *Staggers Rail Act* (1980). Για τις οδικές μεταφορές, βλ. *Motor Carrier Act* (1980), *Negotiated Rates Act* (1993) και *Trucking Industry Regulatory Reform Act* (1994).

³⁸ Έτσι, βλ. *Kearny/Merrill 1998.1361*, *Pierce/Gellhorn 1999.339*.

³⁹ Η δημιουργία αγοράς προϋποθέτει την ανοικτή πρόσβαση (*open access*), όχι μόνο των χρηστών αλλά ιδίως των εν δυνάμει ανταγωνιστών σε αυτή. Για το σκοπό αυτό, οι ρυθμιστικές αρχές και τα δικαστήρια στις ΗΠΑ, αφενός, απαγόρευσαν (αρνητική υποχρέωση) στα ιστορικά μονοπώλια να χρησιμοποιούν την ισχύ τους για να εμποδίσουν την εμφάνιση ανταγωνιστών, αφετέρου, τους επέβαλαν (θετική υποχρέωση) να παρέχουν υπηρεσίες πρόσβασης στο δίκτυο σε ανταγωνιστές κατ' εφαρμογή της θεωρίας των ουσιωδών διευκολύνσεων (*essential bottleneck facilities*).

Καταρχάς, χρεώνεται με σοβαρές αστοχίες, οι οποίες –δεν είναι τυχαίο– καταγράφονται κατά κύριο λόγο στο ευρύτερο πεδίο των κοινωφελών υπηρεσιών στις ΗΠΑ. Κατά πρώτον, στον τομέα της αεροπορικής μεταφοράς. Ο κλάδος αυτός είναι ο πρώτος ο οποίος θα «απορρυθμιστεί» με τον πλέον καταλυτικό τρόπο, την κατάργηση της ειδικής ρυθμιστικής αρχής η οποία επέτρεπε τη συγκεκριμένη δραστηριότητα.⁴⁰ Η εναπόθεση της τελευταίας στις επιχειρηματικές επιλογές των αεροπορικών εταιριών οδήγησε σε κατάργηση πληθώρας δρομολογίων και σε αύξηση της τιμής των εισιτηρίων. Άρα, κάθε άλλο παρά εξυπηρέτησε τα συμφέροντα των επιβατών, χωρίς να φέρει μακροπρόθεσμα την πολυπόθητη εξυγίανση του κλάδου.⁴¹ Κατά δεύτερον, το αμερικανικό μοντέλο χρεώνεται το μεγαλύτερο ίσως «φιάσκο» παγκοσμίως στο πεδίο των κοινωφελών υπηρεσιών την τελευταία δεκαετία, το ενεργειακό *black out* στην Καλιφόρνια, το οποίο στέρησε για δύο καλοκαίρια από τους κατοίκους της πλέον εύπορης πολιτείας των ΗΠΑ, το πλέον καίριο κοινωφελές αγαθό.⁴² Τα θερμά καλοκαίρια της Κα-

⁴⁰ Με πρωτοβουλία του νομπελίστα οικονομολόγου A. Kahn, ο οποίος ορίστηκε επικεφαλής της *Civil Aeronautics Board* (CAB) και δρομολόγησε την κατάργησή της, βλ. KAHN 1987.229.

⁴¹ Αποδείχθηκε, εξάλλου, ότι η κατάργηση της τομεακής ρυθμιστικής αρχής δεν εξαλείφει εντελώς την κρατική ρυθμιστική παρέμβαση, η οποία ασκείται πλέον με άλλο τρόπο, είτε από την κεντρική διοίκηση, είτε από τους φορείς οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και την εφαρμογή των λοιπών κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού.

⁴² Για το χρονικό και τις αιτίες του *black out* στην Καλιφόρνια βλ. CUDAHY 2002.767 και 2002.333, DU MARAIS 2004.561. Συνοπτικά, τα γεγονότα έχουν ως εξής: μέχρι το 1978, η ηλεκτρική ενέργεια στις ΗΠΑ παρέχονταν από πλήρως καθετοποιημένες επιχειρήσεις οι οποίες έλεγχαν μονοπωλιακά σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιφέρειες την παραγωγή, μεταφορά, διανομή και εμπορία της ενέργειας. Η απελευθέρωση του τομέα ξεκίνησε με πρωτοβουλία του νομοθέτη, ο οποίος επέτρεψε και προώθησε την παραγωγή ενέργειας από ανεξάρτητους (μη καθετοποιημένους) παραγωγούς (*Public Utility Regulatory Policies Act 1978*). Η εξέλιξη αυτή ήταν επιθυμητή και από τα ιστορικά μονοπώλια τα οποία είχαν επιβαρυνθεί οικονομικά από αποτυχημένες επενδύσεις σε μονάδες παραγωγής πυρηνικής ενέργειας κατά τη δεκαετία του 1980. Με το *Energy Policy Act (1992)* προβλέφθηκε η υποχρέωση των κατόχων δικτύων να παρέχουν ίση πρόσβαση σε ανεξάρτητους παραγωγούς, ούτως ώστε να απελευθερωθεί η αγορά *χονδρικής*. Αντιθέτως, δεν απελευθερώθηκε και η αγορά λιανικής σε ομοσπονδιακό επίπεδο.

Το ομόσπονδο κράτος της Καλιφόρνια υιοθέτησε τις ομοσπονδιακές ρυθμίσεις και προώθησε την απελευθέρωση στο μεγαλύτερο επιτρεπόμενο επίπεδο. Δημιούργησε, έτσι, έναν Ανεξάρτητο Διαχειριστή Συστήματος (*Independent System Operator*) για τη

λειτουργία των δικτύων μεταφοράς και διανομής μέσω του οποίου συναλλάσσονται οι παραγωγοί και οι μεταπωλητές (στους τελικούς χρήστες) ηλεκτρικής ενέργειας βλ. PIERCE/GELLHORN 1999.364.

Το καλοκαίρι του 2000, ενώ είχε ιδιωτικοποιηθεί σε πολύ μεγάλο βαθμό η παραγωγή και η μεταπώληση ηλεκτρικής ενέργειας, παρουσιάστηκαν ελλείμματα και διακοπές στην παροχή. Από τη στιγμή που η αγορά χονδρικής για την ηλεκτρική ενέργεια είχε πλέον απορρυθμιστεί, οι ελλείψεις οδήγησαν μοιραία σε σημαντικές αυξήσεις των τιμών. Ωστόσο, το ίδιο χρονικό διάστημα είχε συμφωνηθεί οι τιμές λιανικής να παραμείνουν σταθερές για μία μεταβατική περίοδο ως μέσο προστασίας και ενίσχυσης των ιστορικών μονοπωλίων τα οποία έλεγχαν ακόμη τη μεταπώληση, ώστε αυτά να ανακτήσουν παλαιότερες, ατυχείς επενδύσεις τους στην πυρηνική ενέργεια. Οι άνωθεν καθορισμένες τιμές λιανικής θα ήταν –υπό κανονικές συνθήκες– υψηλότερες από εκείνες τις οποίες θα διαμόρφωνε η αγορά. Πλην όμως, λόγω των συγκυριακών ελλείψεων, κατέληξαν να είναι χαμηλότερες ακόμη και από τις τιμές χονδρικής. Οι μεταπωλητές αγόραζαν επομένως με τιμές χονδρικής τριπλάσιες από τις τιμές λιανικής και μοιραία υπέστησαν ισχυρό οικονομικό κλονισμό. Αντί να επιχειρηθεί η διατίμηση των τιμών χονδρικής σύμφωνα με τις παραδοσιακές μεθόδους της δημόσιας ρύθμισης, επελέγη να απελευθερωθούν οι τιμές λιανικής για ένα διάστημα. Όπως ήταν φυσικό, οι τιμές πολλαπλασιάστηκαν με τρόπο που εξόργισε το κοινό και έπληξε καίρια τις οικονομικά ασθενέστερες ομάδες.

Το πρόβλημα συνεχίστηκε και το 2001· αντιμετωπίστηκε τελικά με τη χρήση κλασικών ρυθμιστικών εργαλείων. Το κράτος της Καλιφόρνια επιδότησε την παροχή ρεύματος στους τελικούς χρήστες, αγοράζοντας το ίδιο ενέργεια και χρηματοδοτώντας τα συστήματα μεταφοράς και διανομής τα οποία ήταν υπό κατάρρευση. Ακόμη, παρενέβη ρυθμιστικά και ανέστρεψε την κλιμάκωση των τιμών και της κατανάλωσης. Ενώ στην ελεύθερη αγορά οι τιμές μειώνονται όταν αυξάνεται η κατανάλωση, εν προκειμένω, προβλέφθηκε ακριβώς το αντίθετο: οι τιμές μειώνονταν βαθμιαία με την μείωση της κατανάλωσης, δίνοντας στο χρήστη κίνητρο για εξοικονόμηση ενέργειας. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της κρίσης, περιοχές στις οποίες λειτουργούσαν ακόμη δημόσιες επιχειρήσεις παραγωγής και προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας εμφάνισαν λιγότερα προβλήματα. Ακόμη υπήρξαν σοβαρές υπόνοιες –οι οποίες εν μέρει επαληθεύτηκαν– για στρέβλωση της αγοράς από τον ίδιο τον ανταγωνισμό: οι ιδιώτες παραγωγοί υπολειπούνταν τις μονάδες παραγωγής σε περιόδους μεγάλης ζήτησης για να αυξήσουν τις τιμές.

Το ενεργειακό *black out* της Καλιφόρνια ανάσχεσε την πορεία απορρύθμισης σε άλλα ομόσπονδα κράτη και τομείς κοινής ωφέλειας. Απέδειξε πως τόσο η κοινωνία, όσο και η Πολιτεία δεν είναι σε θέση να αναμείνουν την αυτοδιόρθωση της αγοράς, όταν εμφανίζονται αποτυχίες της, ακόμη και όταν αυτές είναι παροδικές. Ανέδειξε ακόμη το μέγεθος των προβλημάτων που είναι δυνατόν να προκαλέσουν σε τοπικό επίπεδο οι κακές εκτιμήσεις ενός ομοσπονδιακού ρυθμιστή ο οποίος διαπνέεται από νεοφιλελεύθερες ιδέες χωρίς να έχει επαρκή γνώση της πραγματικότητας. Το ίδιο φαινόμενο θα μπορούσε δυνητικά να παρουσιαστεί και στην Ευρώπη, εάν η Επιτροπή –

λιφόρνια απέδειξαν ότι η υπερβολική εμπιστοσύνη στις δυνάμεις της αγοράς για την κάλυψη αγαθών ζωτικής σημασίας είναι δυνατόν να οδηγήσει σε καταστροφικά αποτελέσματα. Με άλλα λόγια, μετά τις αποτυχίες της αγοράς και του παραδοσιακού κρατικού παρεμβατισμού, καταγράφεται *μία νέα (τρίτη) αποτυχία, εκείνη της υπέρμετρης απορρύθμισης*. Για το λόγο αυτό, ακόμη και στις ΗΠΑ, πόσο μάλλον στο Ηνωμένο Βασίλειο⁴³ και την υπόλοιπη Ευρώπη, το πρότυπο της πλήρους απορρύθμισης δεν επικράτησε στην πράξη.

Περαιτέρω, η νεοφιλελεύθερη εκδοχή για την οργάνωση της οικονομίας δεν φαίνεται πειστική ακόμη και υπό το πρίσμα των οικονομικών προσεγγίσεων στο όνομα των οποίων προωθείται. Η εννοιολογική ταύτιση γενικού συμφέροντος και ποσοτικής μεγιστοποίησης του πλούτου στην οποία η εκδοχή αυτή ερείδεται, είναι υπέρμετρα απλοϊκή. Πρώτον, αδυνατεί να πείσει ότι η αγορά είναι σε θέση να εντάξει ικανοποιητικά στις συναλλαγές κάθε είδους εξωτερικότητα η οποία ενδιαφέρει το γενικό συμφέρον.⁴⁴ Δεύ-

κατ' αναλογία προς τον προαναφερθέντα ομοσπονδιακό ρυθμιστή- υιοθετήσει εσφαλμένα μία πολιτική υπέρμετρης απορρύθμισης.

⁴³ Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η απορρύθμιση δεν έλαβε την ίδια έκταση με τις ΗΠΑ. Η αποκρατικοποίηση τομέων, όπως το φυσικό αέριο και η τηλεφωνία συνδυάστηκε με τη δημιουργία και όχι με την κατάργηση τομεακών ρυθμιστών. Αρχικά, στις ρυθμιστικές αυτές αρχές δόθηκαν μικρές εξουσίες, στη λογική της «ελάχιστης» δυνατής ρύθμισης. Στην πορεία, αποφασίστηκε να τους ανατεθεί ένας περισσότερο παρεμβατικός ρόλος, αφενός, για να αντιμετωπίσουν την ισχύ των ιστορικών μονοπωλίων τα οποία απέτρεπαν τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού, αφετέρου, για να προστατευτούν καλύτερα τα συμφέροντα των χρηστών. Βλ. CRAIG 2003.358, PROSSER 1997.109, VICKERS/YARROW 1988.278.

⁴⁴ Οι ακρότητες στις οποίες οδηγεί το θεώρημα του COASE και η μετουσίωσή του σε ερμηνευτική αρχή της νομικής επιστήμης από τον POSNER, αναδεικνύονται από το ακόλουθο παράδειγμα [στο οποίο παραπέμπει ο ΓΕΜΤΟΣ (1999.4)]: έστω ότι ένα εργοστάσιο εάν ρυπάνει με απόβλητα τον παρακείμενο ποταμό, θα προκαλέσει ζημιές ύψους 100 εκατομμυρίων € στους παρόχθιους ιδιοκτήτες. Το εργοστάσιο έχει τη δυνατότητα να αποφύγει τη ρύπανση δαπανώντας 10 εκατομμύρια € για να κατασκευάσει φίλτρα. Την ίδια στιγμή, οι παρόχθιοι ιδιοκτήτες μπορούν να την αποτρέψουν επενδύοντας 7 εκατομμύρια € σε έργα αποτροπής της ζημίας τους. Σύμφωνα με το θεώρημα του COASE, μία συναλλαγή μεταξύ των δύο -εργοστασίου και ιδιοκτητών- οδηγεί στο βέλτιστο συνδυασμό των κοινωνικών στόχων με την οικονομική αποτελεσματικότητα, ακόμη και εάν -όπως είναι αναμενόμενο- ο νόμος επιρρίψει την υποχρέωση αντιμετώπισης του προβλήματος στο εργοστάσιο. Στην περίπτωση αυτή, το εργοστάσιο έχει κίνητρο να αναθέσει στους ιδιοκτήτες και οι τελευταίοι να αναλάβουν την αποτροπή της μόλυνσης, καταβάλλοντας τίμημα ανώτερο των 7 εκατομμυρίων και κατώτερο των

τερον, η αύξηση των οικονομικών μεγεθών δεν μπορεί να είναι πάνακεια όταν η χρησιμότητα του χρήματος δεν είναι η ίδια για όλους.⁴⁵ Τρίτον, ερεί-

10 εκατομμυρίων €. Ο POSNER προεκτείνει ακόμη περισσότερο την παραπάνω συλλογιστική. Υποστηρίζει ότι, για να είναι σύμφωνη με τις επιταγές της οικονομικής ευημερίας και αποτελεσματικότητας, η νομοθεσία θα πρέπει να επιρρίψει το καθήκον αποφυγής της μόλυνσης στους παρόχθιους ιδιοκτήτες, παρότι οι τελευταίοι δεν ευθύνονται για αυτή (!). Με τη συγκεκριμένη λύση επιτυγχάνεται, συνολικά, μεγιστοποίηση του πλούτου με την έννοια ότι το κοινωνικό κόστος της δραστηριότητας περιορίζεται στα 7 εκατομμύρια €.

Οι ανωτέρω θεωρήσεις, ανεξαρτήτως των αντιρρήσεων ηθικού χαρακτήρα τις οποίες εύλογα προκαλούν, εμφανίζουν αρκετά προβλήματα στην εφαρμογή τους. Αφενός, ασυμμετρία στην πληροφόρηση: το ακριβές ύψος της ζημίας είναι δύσκολο να προσδιορισθεί, ενώ το εργοστάσιο γνωρίζει καλύτερα πόσο ρυπαίνει από ό,τι οι παρόχθιοι ιδιοκτήτες πόσο ρυπαίνονται. Αφετέρου, ατελές διαπραγματευτικό πλαίσιο: δεν υπάρχει ισότητα μεταξύ των μερών της συναλλαγής ώστε να εξαχθεί από αυτή το καλύτερο αποτέλεσμα, στο μέτρο που το εργοστάσιο διαθέτει συνήθως περισσότερα διαπραγματευτικά πλεονεκτήματα, ενώ οι παρόχθιοι ιδιοκτήτες δύσκολα συνεργάζονται μεταξύ τους. Επιπλέον, υποπίπτει στο σφάλμα να εξατομικεύει ένα θεμελιώδες αγαθό της έννομης τάξης, το φυσικό περιβάλλον, το οποίο είναι από τη φύση του συλλογικό. Το κοινωνικό κόστος της μόλυνσης ενός ποταμού δεν ισούται με την ατομική ζημία των χρηστών του ποταμού, οι οποίοι είναι, ούτως ή άλλως, περισσότεροι από τους παρόχθιους ιδιοκτήτες. Η περιβαλλοντική ζημία διαχέεται στο σύνολο της κοινωνίας, πλήττοντας και εκείνους οι οποίοι δεν χρησιμοποιούν τον ποταμό ή τις μελλοντικές γενεές που έχουν προσδοκία να χρησιμοποιήσουν το αγαθό αυτό (αρχή της αειφορίας). Η διαπραγμάτευση *ex parte* του περιβάλλοντος ως συλλογικού και διαχρονικού αγαθού υπερβαίνει προδήλως τη συναλλαγή μεταξύ εργοστασίου και παρόχθιων ιδιοκτητών. Τέλος, το παραπάνω παράδειγμα στηρίζεται στην υπόθεση ότι το ενδεχόμενο πρόκλησης της περιβαλλοντικής ζημίας θεωρείται καταρχήν αποδεκτό από την έννομη τάξη. Το εργοστάσιο, για να αποφύγει να πληρώσει 100 εκατομμύρια € αποζημίωση, έχει κίνητρο να διαπραγματευθεί ένα ποσό μεταξύ 7 και 10 εκατομμυρίων € με τους παρόχθιους ιδιοκτήτες για να τους αναθέσει την αποτροπή της μόλυνσης. Τι γίνεται όμως εάν η έννομη τάξη θεωρεί απαράδεκτη ακόμη και τη διακινδύνευση της καθαρότητας του ποταμού, στη βάση της αρχής της προφύλαξης, όπως ισχύει σήμερα στην Ευρώπη και την Ελλάδα; Το πλαίσιο του θεωρήματος του COASE, ένα αγοραίο μοντέλο οριζόντιων σχέσεων, αποδεικνύεται τότε ανεπαρκές, καθιστώντας αναγκαία τη συστηματική του διόρθωση και την παρέμβαση των δημοσίων αρχών με θεσμικά ή κανονιστικά μέσα.

⁴⁵ Πρόκειται για το πρόβλημα της χρηματικής απετίμησης των *υποκειμενικών χρησιμοτήτων* (βλ. ΓΕΜΤΟ 2001.65). Εάν μία συναλλαγή ζημιώνει εκατό φτωχούς με 5.000 € τον καθένα και ωφελεί δύο πλούσιους με 500.000 € τον καθένα, ο συνολικός παραγόμενος πλούτος είναι μεγαλύτερος από το κόστος. Ωστόσο, το κόστος σε μη απόλυτα

δεται σε μία φτωχή κατανόηση της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Λαμβάνοντας σαν αποκλειστική βάση τις (φερόμενες ως) ορθολογικές επιλογές του *homo economicus*, καταλήγει να αντιλαμβάνεται τον άνθρωπο ως «ορθολογικό ηλίθιο⁴⁶», δηλαδή ως ένα μονομανή ο οποίος ενδιαφέρεται για την εγωϊστική ικανοποίηση του κοντόφθαλμου, στενά συνδεδεμένου με μία μόνο συναλλαγή, συμφέροντός του. Η ανθρώπινη συμπεριφορά είναι, φυσικά, πολύ πιο σύνθετη, όπως η αγορά συνιστά ένα πεπερασμένο και ατελές σύστημα το οποίο δεν ταυτίζεται με την κοινωνία στο σύνολό της, έτσι και ο *homo economicus* δεν μπορεί να υποκαταστήσει τον άνθρωπο ως πολίτη μίας κοινωνίας. *Mutatis mutandis*, δεν είναι ορθό να αποκλείεται εκ προοιμίου ο εννοιολογικός εμπλουτισμός της ευημερίας με μη αμιγώς ωφελμιστικές επιδιώξεις. Η περιγραφή της έννοιας αυτής –και κατ' επέκταση του γενικού συμφέροντος– μόνο με όρους μεγιστοποίησης του πλούτου δεν φαίνεται να είναι επαρκής ακόμη και σε ένα φιλελεύθερο σύστημα. Η παραπάνω παρατήρηση αποδυναμώνει τις νεοφιλελεύθερες θέσεις μέσα από τη θετική διαπίστωση, ότι το άτομο ή/και η κοινωνία διαθέτουν την ικανότητα να περιορίζουν την επιδίωξη του κέρδους αναζητώντας κάτι (αξιολογικά) καλύτερο.

Στο ίδιο αποτέλεσμα οδηγεί και μία αρνητική διαπίστωση, σύμφωνα με την οποία το άτομο και η κοινωνία ενδέχεται να διαπνέονται και από κατώτερα κίνητρα, επιδιώκοντας κάτι (αξιολογικά) χειρότερο. Αξίζει να αναφερθούν δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων ατομικιστικών, αρνητικών συμπεριφορών. Αφενός, το πρόβλημα των *εξωτερικών προτιμήσεων* των συναλλασσομένων, δηλαδή των προτιμήσεων, οι οποίες δεν στηρίζονται σε μία ουδέτερη, κερδοσκοπική εκτίμηση του συμφέροντός τους, αλλά έχουν ως σκοπό να πλήξουν τις επιλογές ή την ελευθερία των άλλων.⁴⁷ Αφετέρου, το *φαινόμενο του λαθρεπιβάτη*: ο τελικός καταναλωτής προτιμά, εάν είναι δυνατόν, να προμηθευτεί δωρεάν ένα αγαθό, έστω και εάν η προτίμησή του αυτή κλονίζει οικονομικά την παραγωγική διαδικασία του εν λόγω αγαθού και μετακυλύει το κόστος της δικής του ωφέλειας στους τρί-

μεγέθη για τους φτωχούς είναι μεγαλύτερο από το όφελος για τους πλούσιους: η απώλεια των 5.000 € για τους πρώτους είναι πιο καίρια από το κέρδος των 500.000 € για τους δεύτερους. Επομένως, η συγκεκριμένη συναλλαγή, παρά το θετικό της πρόσημο ($2 \times 500.000 - 100 \times 5.000 = 500.000$) προκαλεί ένα συνολικό έλλειμμα ευημερίας.

⁴⁶ Βλ. SEN 1997b.100.

⁴⁷ Ενδεικτικά, η περίπτωση καταναλωτή ο οποίος δεν αγοράζει ένα καλύτερο ή φθηνότερο προϊόν από αλλοδαπό ή αλλόθρησκο έμπορο ή εργοδότη ο οποίος δεν προσλαμβάνει άτομα του αντίθετου φύλου.

τους. Η επέμβαση της δημόσιας εξουσίας για την αποτροπή τέτοιων συμπεριφορών είναι απαραίτητη σε κάθε έννομη τάξη, ανεξάρτητα από τη «δότηση» φιλελευθερισμού ή κοινωνικής ευαισθησίας που χαρακτηρίζει το εκάστοτε σύστημα δικαίου.⁴⁸

III. Ευημερία, δημόσιο συμφέρον και «κοινωνική οικονομία της αγοράς»

Η ανωτέρω θεωρητική προβληματική –εκείνη που ανέδειξε σταδιακά, τις αδυναμίες του κρατικού παρεμβατισμού και εκείνες του νεοφιλελευθερισμού– συμπυκνώνεται σε ένα και μόνο θεμελιακό ερώτημα, το πώς ορίζεται η «ευημερία» σε ένα οικο/νομικό/πολιτικό σύστημα. Με τον όρο ευημερία αποδίδεται εν πολλοίς ο απώτατος στόχος, όχι μόνο του συστήματος, αλλά και των θεωρητικών προσεγγίσεων οι οποίες επιχειρούν να οργανώσουν τις οικονομικές σχέσεις σε αυτό.

Ο ορισμός της ευημερίας μπορεί να είναι από άκρως φιλελεύθερος έως έντονα κρατικιστικός. Αναφέρθηκε ήδη ότι ο φιλελευθερισμός αντιλαμβάνεται την ευημερία ως την ωφέλεια η οποία προκύπτει για κάθε άτομο ξεχωριστά από την κατά το δυνατόν αυτορρυθμιζόμενη λειτουργία της αγοράς, προτάσσει τη μεγιστοποίηση του πλούτου και αποδοκιμάζει τις άνωθεν επεμβάσεις. Στους αντίποδες, ένα σύστημα παρεμβατικής οικονομίας υποβαθμίζει ή και αποδοκιμάζει εντελώς την ωφελμιστική ικανοποίηση των ατομικών επιδιώξεων, προτάσσοντας την επίτευξη συλλογικών στόχων χάριν του «γενικού» συμφέροντος.⁴⁹ Από τη σκοπιά αυτή, η, με νομικές καταβολές, έννοια «γενικό συμφέρον» καταλήγει να υποκαθιστά την, οικονομικής έμπνευσης, έννοια της «ευημερίας» ως κατευθυντήριο αρχή της οικονομικής δραστηριότητας. Γενικό συμφέρον και ευημερία καταλήγουν να ταυτίζονται και ισούνται με το άθροισμα των λόγων οι οποίοι δικαιολο-

⁴⁸ Εξάλλου, ακόμη και η οικονομική ανάλυση του δικαίου με τη νεοφιλελεύθερη όψη της Σχολής του Σικάγο, αναγνωρίζει τα δικαιώματα ως όρια της οικονομικής συμπεριφοράς και άρα της μεγιστοποίησης του πλούτου. Βλ. ΓΕΜΤΟ 2001.71.

⁴⁹ Πρόκειται για στόχους τους οποίους δεν επιτυγχάνει από μόνη της η αγορά, όπως η περαιτέρω αναδιανομή του εισοδήματος (όταν οι πλουσιότερες τάξεις καλούνται να πληρώσουν ακριβότερη τιμή για την ίδια μονάδα προϊόντος), η επιδίωξη σκοπών κοινωνικής δικαιοσύνης και ισότητας (με μέτρα θετικής ισότητας) αλλά και μακροοικονομικές επιδιώξεις, όπως η πάταξη της ανεργίας [όπως απέδειξε ιδίως ο KEYNES (1936)], η ενίσχυση της συνολικής οικονομικής ευρωστίας του κράτους και πλέον, η βιώσιμη ανάπτυξη (βλ. ΓΕΜΤΟ 2003.159 για την οικονομική θεώρηση της εξάντλησης των φυσικών πόρων).

γούν τη δημόσια παρέμβαση στην οικονομία, όπως οι λόγοι αυτοί καθορίζονται από τα συντεταγμένα όργανα μιας δημοκρατικής πολιτείας⁵⁰ ή –για να το πει κανείς με όρους οικονομικής θεωρίας– το γενικό συμφέρον συνιστά την πλέον κρίσιμη εξωτερικότητα η οποία καθιστά απαραίτητη τη διόρθωση ή και την εγκατάλειψη του μηχανισμού της αγοράς.

Τόσο όμως ο «αγοραφοβικός» κρατισμός όσο και ο άκρατος φιλελευθερισμός αποδείχθηκαν, θεωρητικά και πρακτικά, ατελείς. Από τη μία, δεν δικαιολογείται απολογιστικά η ευκολία με την οποία οι υπέρμαχοι του παρεμβατισμού απορρίπτουν την αγορά ως πεδίο ικανοποίησης κοινωνικών αναγκών μόνο και μόνο επειδή η κινητήριος δύναμή της είναι το κίνητρο της ιδιοτελούς κερδοφορίας των παικτών της. Με άλλα λόγια, το γενικό συμφέρον δεν είναι απαραίτητως μία εξωτερικότητα ούτε φύσει ασύμβατο με την ατομικιστική όψη της ευημερίας. Από την άλλη, όμως, φαίνεται ορθότερος και πληρέστερος –όχι μόνον ηθικά ή πολιτικά αλλά και από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης– ένας πιο σύνθετος ορισμός της ευημερίας από εκείνον τον οποίο δέχεται ο νεοφιλελευθερισμός. Σε μία σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία/οικονομία δυτικού τύπου, η μεγιστοποίηση του πλούτου δεν είναι η μοναδική, αλλά μία από τις παραμέτρους της ευημερίας· συμπληρώνεται ή οριοθετείται από ποιοτικές και διανεμητικές επιδιώξεις κοινωνικού χαρακτήρα οι οποίες θα πρέπει να προωθούνται ακόμη και όταν η αγορά δεν τις πετυχαίνει.

Εν κατακλείδι, ούτε η προάσπιση των κοινωνικών αξιών προϋποθέτει την απόρριψη του θεσμού της αγοράς ούτε η απαξίωση του «αγοραφοβικού» κρατικού παρεμβατισμού οδηγεί αναγκαστικά στο μηδενικό κράτος. Στα δύο άκρα αντιπαρατίθεται μία «ευημερία με κοινωνικό πρόσωπο», η οποία υπηρετείται καταρχήν μέσα από τις δυνάμεις της αγοράς, στη βάση ενός συστήματος *Κοινωνικής Οικονομίας της Αγοράς (soziale Marktwirtschaft)*.⁵¹ Η κοινωνική ευαισθησία του συστήματος αυτού συναρ-

⁵⁰ Για την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος ως δικαιολογητικού λόγου του κρατικού παρεμβατισμού (*public interest explanation for regulation*), βλ. HANKTE/DOMAS 2003.165, SUNSTEIN 1990. Για τις φιλοσοφικές προεκτάσεις της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, βλ. HELD 1970. Στις ΗΠΑ, το δημόσιο συμφέρον, με την έννοια της θεραπείας των αδυναμιών της αγοράς, αποτελεί την οικονομική δικαιολόγηση του διοικητικού δικαίου, βλ. PIERCE/SHAPIRO/VERKUIL 2004.10.

⁵¹ Προπομπό της προσέγγισης αυτής αποτελούν οι θεωρητικές προσεγγίσεις του *Ordoliberalismus* από τη σχολή του *Freiburg*. Η θεωρία αυτή διατυπώθηκε αρχικά σαν απάντηση στις αποτυχίες του *laissez faire*, στην πορεία ωστόσο απέκτησε μία εντονότερη κοινωνική παράμετρο, χωρίς να αποβάλει τον «αγορακεντρικό» χαρακτήρα της.

τάται με τις συνταγματικές προτεραιότητες του καθώς και με τις αντικειμενικές συνθήκες της οικονομίας σε μια δεδομένη ιστορική στιγμή. Υπό την οπτική αυτή γωνία, η κοινή ωφέλεια αποτελείται από οικονομικά αποτιμητά αγαθά, η διασφάλιση των οποίων υπό κοινωνικά αποδεκτές προδιαγραφές ποιότητας και τιμής, επιχειρείται μεν από την αγορά, αλλά συναρτάται και με το μη οικονομικό γενικό συμφέρον, κατά τρόπο ώστε τυχόν μη επίτευξη ή, έστω, διακινδύνευση των προδιαγραφών αυτών να συνιστά *ipso facto* αποτυχία του οικονομικού συστήματος.

IV. Ο ρόλος του κράτους στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας: από την «απορρύθμιση» στην «αναρρύθμιση», με γνώμονα τα πορίσματα της οικονομικής ανάλυσης

Με βάση τα παραπάνω, η ενεργός ενασχόληση των φορέων δημόσιας εξουσίας με τις οικονομικές σχέσεις –πόσο μάλλον στο πεδίο της κοινής ωφέλειας– παραμένει, όχι μόνο θεμιτή αλλά και απαραίτητη. Για να είναι όμως αποδεκτή και από τη σκοπιά της οικονομικής θεωρίας, οριοθετείται αυστηρά ως προς τα μέσα που χρησιμοποιεί και το πεδίο στο οποίο αναπτύσσεται: οφείλει να λαμβάνει ως αφετηρία και ως μέτρο τις επιδόσεις και τις προοπτικές της αγοράς («αγορακεντρική»), να επεμβαίνει διορθωτικά και βελτιωτικά (*επικουρική*) και να διαμορφώνεται με γνώμονα το πόσο επιτυχώς εξυπηρετεί τους στόχους ευημερίας που τίθενται από την έννομη

Βλ. JOERGES/RÖDL 2004.15. Η θεωρία του *Ordoliberalismus* ερείδεται σε μία αντικειμενική ανάγνωση του φιλελευθερισμού η οποία δεν είναι ξένη προς την προβληματική της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, χωρίς βεβαίως να ταυτίζεται με αυτή. Για τη σχέση μεταξύ της σχολής του *Freiburg* με τη σχολή του Σικάγο, βλ. PELKMANS 2001, STREIT 1992.675. Ο *Ordoliberalismus* προτάσσει σαν *Grundnorm* του συστήματος την προάσπιση μίας «οικονομικής τάξης» με επίκεντρο την αγορά. Στηρίζεται σε δύο παραμέτρους, την ελευθερία των συναλλαγών και τον ανόθευτο ανταγωνισμό. Θεωρούνται καταρχήν επιτρεπτές οι δημόσιες παρεμβάσεις οι οποίες αποσκοπούν στην προστασία ή τη διόρθωση της αγοράς. Συναφώς, κρίνεται αναγκαίο να υπάρχει ένας ισχυρός μηχανισμός άσκησης δημόσιας εξουσίας, για την προστασία της οικονομικής τάξης με εποπτικά και παρεμβατικά μέτρα. Επομένως, ο *Ordoliberalismus* απέχει πολύ από την «κρατο-φοβία» του αμερικανικού νεοφιλελευθερισμού. Περαιτέρω, δεν είναι αντίθετος στο συνδυασμό της οικονομικής αποστολής της έννομης τάξης με πτυχές του γενικού συμφέροντος οι οποίες δικαιολογούν εντονότερη διορθωτική παρέμβαση στην αγορά, ακόμη και με την εισαγωγή περιορισμών στον ελεύθερο ανταγωνισμό. Ο «*Ordoliberalismus* με κοινωνικό πρόσωπο» αποτελεί ουσιαστικά το ιδεολογικό στίγμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης: βλ. παρακάτω, υποσ. 62.

τάξη (αποτελεσματική). Στο παραδοσιακό «αγοραφοβικό» μοντέλο και τη νεοφιλελεύθερη απάντησή του, αντιπαρατίθεται μία νέα αρχιτεκτονική⁵² για τη δημόσια ρύθμιση της αγοράς, η οποία χρησιμοποιεί τα πορίσματα της οικονομικής επιστήμης για να αντιμετωπίσει τους κινδύνους αποτυχίας που προέρχονται τόσο από την αγορά, όσο και από την κρατική παρέμβαση.⁵³

Στη διαμόρφωση του παραπάνω ρυθμιστικού παραδείγματος, οι διαπιστώσεις της οικονομικής θεωρίας αποτελούν πηγή έμπνευσης για νομικές λύσεις οι οποίες δεν αναζητούν να απαξιώσουν, αλλά να βελτιώσουν το ρόλο των φορέων δημόσιας εξουσίας στην οικονομία. Η δημόσια παρέμβαση, ειδικά στις κοινωφελείς υπηρεσίες, δεν στοχεύει στην «αντικατάσταση» της αγοράς αλλά στη διαρρύθμισή της: δεν παρακάμπτει, αλλά κατευθύνει τους ίδιους τους οικονομικούς φορείς στη λήψη αποφάσεων και την ανάληψη πρωτοβουλιών. Η παρέμβαση αυτή έχει διττό χαρακτήρα: αφενός, τη διαμόρφωση των συνθηκών ανταγωνισμού⁵⁴, ως μέσο για να δημιουργηθεί η αγορά (προοπτική λειτουργία), για να επιβιώσει η αγορά (εγγυητική λειτουργία) ή ακόμη και ως *ersatz* μιας ανύπαρκτης αγοράς (υποκαταστατική λειτουργία), αφετέρου, τη διαφύλαξη των ποιοτικών και διανεμητικών εκείνων χαρακτηριστικών τα οποία καθιστούν κοινωνικά αποδεκτές τις συναλλακτικές σχέσεις και ιδίως την παροχή κοινωφελών υπηρεσιών.

Σκοπός της ως άνω παρέμβασης είναι η *σύνθεση της οικονομικής με την κοινωνική όψη των υπό ρύθμιση δραστηριοτήτων*. Ο σκοπός αυτός δεν επιτυγχάνεται με την απορρύθμιση ούτε με λογικές «ελάχιστης προτροπτικής ρύθμισης⁵⁵» ή με μία «χαλαρή» εποπτεία πάνω στις τιμές.⁵⁶ Ενδείκνυται

⁵² Χρησιμοποιούνται ειδικότερα οι όροι *regulatory design* και *market design*. Βλ. GLACHANT 2005.262, WILSON 2002.1299 ΚΑΙ BETTA/ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΟ 2004.

⁵³ Βλ. Joskow 1989.125.

⁵⁴ Βλ. Joskow 1996.341, Lianos 2007.

⁵⁵ Για την *incentive regulation* βλ. LAFFONT/TIROLE 2001, NORTH 1992.3. Στην πλέον φιλελεύθερη εκδοχή της, συνίσταται στην χωρίς όρους ιδιωτικοποίηση και απελευθέρωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος και τον αυτοπεριορισμό του κράτους, στην καλύτερη περίπτωση, σε έναν οριακό ελεγκτή τιμών (*Price Cap*). Τη μέθοδο αυτή ακολούθησε αρχικά το Ηνωμένο Βασίλειο για να απελευθερώσει τις τηλεπικοινωνίες και την ενέργεια στις αρχές της δεκαετίας του 1980, βλ. GLACHANT 2005.261.

⁵⁶ Η εποπτεία αυτή, ιδίως σε αγορές με εγγενείς δομικές δυσκολίες, όπως οι κοινωφελείς υπηρεσίες δικτύου, αδυνατεί να κατευθύνει από μόνη της τις οικονομικές σχέσεις προς την επιθυμητή κατεύθυνση, δεν επαρκεί για να δημιουργήσει διαχρονικά τις

η συνδυαστική χρήση οικονομικών, τεχνικών και νομικών εργαλείων και η αντιμετώπιση της αγοράς περισσότερο ως προοπτική παρά ως αξίωμα.⁵⁷ Χρειάζεται επίσης να καταγράφονται οι κοινωνικά κρίσιμες πτυχές της παρεχόμενης υπηρεσίας⁵⁸ και να ορίζονται «ανταγωνιστικά ουδέτερα» μέσα τήρησης των προδιαγραφών αυτών,⁵⁹ όταν οι τελευταίες δεν επιτυγχάνονται μέσω ελεύθερων συναλλαγών.⁶⁰

αναγκαίες συνθήκες ανταγωνισμού και δεν ενσωματώνει στον έλεγχο της τιμής, τα ποιοτικά και διανεμητικά χαρακτηριστικά τα οποία θα πρέπει να συνοδεύουν μία κοινωνικής σημασίας παροχή. Βλ. GLACHANT 2002.425, NEWBERY 2000.

⁵⁷ Για παράδειγμα, η χρήση διαγωνιστικών διαδικασιών για τη χορήγηση ειδικών αδειών με τις οποίες παρέχονται ειδικά ή αποκλειστικά προνόμια άσκησης κοινωφελών δραστηριοτήτων, δημιουργεί μία *ανταγωνιστική δυναμική* μεταξύ των συμμετεχόντων στη διαδικασία, είτε για να υπάρξει σχετική αγορά, είτε χωρίς καν να δημιουργηθεί τέτοια αγορά. Βλ., σχετικά, DEMSETZ 1968.55, WILLIAMSON 1976.73. Το μοντέλο αυτό χρησιμοποιείται στην κινητή τηλεφωνία, την τηλεόραση και τις μεταφορές. Ένα άλλο εργαλείο το οποίο προτάθηκε από οικονομολόγους ήδη από τη δεκαετία του 1970 είναι η άσκηση άμεσου ελέγχου πάνω στις συμβατικές σχέσεις των παρόχων και των χρηστών κοινωφελών υπηρεσιών με σκοπό την «κατευθυνόμενη συλλογική συμβατικοποίηση» των σχέσεων αυτών, βλ. CROCKER/MASTEN 1996.5, GOLDBERG 1976.426 και 1976.45, WILLIAMSON 2002, WILSON 2002.1299. Εφαρμογή της θεωρίας αυτής αποτελεί η έγκριση από τον τομεακό ρυθμιστή για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες (ΕΕΤΤ) των συμβατικών κειμένων τα οποία αφορούν στην πρόσβαση στα τηλεπικοινωνιακά δίκτυα σύμφωνα με το ν. 3431/2006.

⁵⁸ Οι οποίες δεν εξαντλούνται στο ύψος της τιμής της αλλά αφορούν τον καθορισμό της ποιότητας και της χρησιμότητας του αγαθού (τεχνικά χαρακτηριστικά, περιοδικότητα, εύρος προϊόντων, προσβασιμότητα).

⁵⁹ Σύμφωνα με τη θεωρία των *contestable markets* ακόμη και *αντικειμενικά* μονοπωλιακές δραστηριότητες, όπως είναι κατεξοχήν οι σιδηρόδρομοι και η μεταφορά ή διανομή της ενέργειας, είναι δυνατόν να ανοιχθούν στον ανταγωνισμό αρκεί να εφαρμοζονται «*ανταγωνιστικά ουδέτερες τιμές*» για την πρόσβαση των ανταγωνιστών στις υποδομές (ουσιώδεις διευκολύνσεις) του μονοπωλίου αυτού. Βλ. BAILEY/BAUMOL 1984.111, BAUMOL 1982.1. Αντίστοιχα, μία δραστηριότητα με *αντικειμενικά* ζημιογόνες πτυχές —όπως η ακτοπλοΐα η οποία επιβαρύνεται με δρομολόγια άγονης γραμμής— μπορεί να αποδοθεί στον ανταγωνισμό αρκεί οι πτυχές αυτές να χρηματοδοτούνται με ανταγωνιστικά ουδέτερο τρόπο.

⁶⁰ Χαρακτηριστική περίπτωση, η χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας. Για την έννοια αυτή στην ελληνική θεωρία, βλ. στην ελληνική θεωρία, βλ. ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ 2006.1815, ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟ 1998.63, ΓΕΡΟΝΤΑ 2002.613, ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ 2006.22, ΚΑΡΑΓΚΟΥΝΙΔΗ 2006.105, ΚΟΛΛΙΑ/ΜΑΥΡΟΥΔΗ 2005.24, ΜΑΣΤΡΟΜΑΝΩΛΗ 2005.494, ΜΕΤΑΞΑ 2003 ΚΑΙ 2004.186, ΣΟΥΦΛΕΡΟ 2005.177, ΤΟΥΝΤΟΠΟΥΛΟ 2006.147, ΔΕΛΛΗ 2008.Ι.166 και 2008.ΙΙ.316,

Επομένως, είναι απαραίτητη μία *συστημική δημόσια δράση για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας*, η οποία δεν εξαντλείται σε στιγμιαίες, *ex ante* επεμβάσεις για τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού αλλά συνίσταται σε διαρκή και συνεχώς προσαρμοζόμενη διαρρύθμιση των συναλλακτικών σχέσεων. Έχοντας ως αφετηρία ότι αποστολή της οικονομίας και του δικαίου είναι η μεγιστοποίηση μίας δίκαιης και κοινωνικά ευαίσθητης ευημερίας μέσα από την αγορά, η αποστολή αυτή είναι ανέφικτη χωρίς την άσκηση μίας δημόσιας λειτουργίας πάνω στις οικονομικές σχέσεις, στην οποία συνυπάρχουν ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιδίωξη στόχων δημόσιου συμφέροντος. Η λειτουργία αυτή *δεν συνιστά εγκατάλειψη αλλά μεταβολή του ρόλου του κράτους πάνω στην οικονομία, δεν πρόκειται για απορρύθμιση αλλά για αναρρύθμιση⁶¹ των οικονομικών δεδομένων με κριτήριο την ικανότητα της αγοράς να φέρει σε πέρας εκείνους τους δημόσιους στόχους που υπερβαίνουν την απλή αύξηση του πλούτου*. Καθιερώνει μία «άλλη» δημόσια παρέμβαση, η οποία δεν αποκλείεται μάλιστα να είναι και εντονότερη από εκείνη η οποία είχε παγιωθεί στο παρελθόν.

Συμπερασματικά, δεν υπάρχουν δύο αλλά τρία «παραδείγματα» αναφορικά με τον ενδεδειγμένο ρόλο του κράτους στην οικονομία και ιδίως στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος: *Πρώτον*, ο «αγοραφοβικός» κρατικός παρεμβατισμός ο οποίος στηρίχθηκε από τη σκοπιά της συνταγματικής/πολιτικής θεωρίας στην έννοια του κοινωνικού κράτους ενώ από τη σκοπιά της οικονομικής θεωρίας στην κενσισιανή μακροοικονομική θεώρηση και στις θεωρίες περί *market failures*. *Δεύτερον*, το μοντέλο της απορρύθμισης το οποίο ερείδεται αντίστοιχα στο νεοφιλελευθερισμό —με απώτερες αναφορές στις αρχές της ελευθερίας και του ωφελιμισμού— και στις μικροοικονομικές θεωρήσεις της (αμιγώς) οικονομικής ευημερίας. *Τρίτον*, το παράδειγμα της «*αναρρύθμισης*», δηλαδή της «*αγορακεντρικής δημόσιας ρύθμισης*» της οικονομίας, με θεωρητικό θεμέλιο την Κοινωνική Οικονομία της Αγοράς και με μεθοδολογικό εργαλείο την οικονομική ανάλυση των οικονομικών και νομικών θεσμών. Το τρίτο παράδειγμα —το οποίο υιοθετεί κατεξοχήν η Ενωμένη Ευρώπη⁶²— διαφέρει από το δεύτερο και προσεγγίζει το πρώτο, κατά το μέρος που υιοθετεί ένα διευρυνόμενο ορισμό της ευημερίας, εμπλουτίζοντας την έννοια αυτή με προεκτάσεις κοινωνικής αλληλεγγύης και δικαιοσύνης. Διαφέρει όμως από το πρώτο και προσεγγίζει ταυ-

⁶¹ Βλ. GLANCHANT 2005.260, ROSE-ACKERMAN 1990.287 και 1994.1206, STOFFAËS 1998.17, SUNSTEIN 1990 και 1997.

⁶² Βλ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ 2001.236, BÖHM 1937, JOERGES/RÖDL 2004.12, ΔΕΛΛΗ 2008.Ι.131.

τόχρονα το δεύτερο, ως προς το ότι αντιλαμβάνεται τις νομικές έννοιες στις οποίες στηρίζεται και μέσα από μικροοικονομικές αναλύσεις, όπως φαίνεται από τη σημασία την οποία αναγνωρίζει στην ελευθερία της αγοράς και του ανταγωνισμού.

V. Προς μία πραγματικά ουδέτερη, οικονομική ανάλυση του δικαίου

Πόσο δόκιμη είναι όμως η θεωρητική θεμελίωση του «παραδείγματος» περί «αναρρύθμισης» των κοινωφελών υπηρεσιών στη λογική και τη μέθοδο της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, όταν η τελευταία χρησιμοποιήθηκε μέχρι σήμερα ως επιστημονικό άλλοθι νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων; Δεν είναι η ανάλυση αυτή «κοινωνικά αναίσθητη» ή, έστω, «ωφελμιστικά μονομερής»; Θεωρώ ότι τέτοιοι αφορισμοί είναι εκ προοιμίου εσφαλμένοι. Είναι βεβαίως αλήθεια ότι η συγκεκριμένη θεωρητική προσέγγιση διαμορφώθηκε σε ένα περιβάλλον πλήρους αποχής του κράτους από την οικονομία. Ωστόσο, η θετική/εμπειρική διάσταση της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου ως μεθόδου δεν θα πρέπει να συγχέεται με τις αξιολογικές της προεκτάσεις. *Οικονομική ανάλυση του δικαίου δεν σημαίνει και νεοφιλελεύθερη ανάλυση του δικαίου.* Πιστεύω, επομένως, ότι η χρήση των εργαλείων της μικροοικονομίας για την προσέγγιση του νομικού φαινομένου είναι δόκιμη ανεξάρτητα από το πόσο κοινωνικά ευαίσθητος είναι ο ορισμός της ευημερίας τον οποίο αποδέχεται ένα σύστημα. Με μία όμως προϋπόθεση: οι συνταγματικές βάσεις του συστήματος αυτού επιβάλλεται να είναι «αγορακεντρικές», να τίθενται δηλαδή υπέρ ενός συστήματος ελεύθερης οικονομίας, άρα και υγιούς ανταγωνισμού.

Η οικονομική ανάλυση είναι πρωτίστως πολύτιμη διότι υπογραμμίζει ότι το δίκαιο –με την παραδοσιακή, κελσενική και βεμπεριανή του μορφή, ως εννοιοκρατικά αυτοτροφοδοτούμενο σύστημα νομικών κανόνων και θεσμών– δεν είναι το παν αλλά ένας από τους τρόπους αντίληψης και οργάνωσης της πραγματικότητας.⁶³ Επίσης, προσφέρει στα δημόσια όργανα αντικειμενικές πληροφορίες για τις οικονομικά μετρήσιμες συνέπειες των πράξεών τους και τους επιτρέπει να υπολογίσουν το όφελος και το κόστος της παρέμβασής τους.⁶⁴ Πάνω από όλα, όμως, φέρνει στο προσκήνιο μία

⁶³ Βλ. POSNER 1962.761.

⁶⁴ Η μέθοδος της στάθμισης κόστους-οφέλους μπορεί να οδηγήσει σε χρήσιμα συμπεράσματα, εάν οι κοινωνικοί στόχοι ποσοτικοποιηθούν και μετρηθούν με οικονομικούς όρους, οδηγώντας σε μία διεσταλμένη και «κοινωνικά ευαίσθητη» απόδοση της

παράμετρο, μάλλον παραγνωρισμένη από τη νομική επιστήμη: την *αποτελεσματικότητα* του δικαίου. Ανεξαρτήτως του ορισμού τον οποίο υιοθετεί μια έννομη τάξη για την αποτελεσματικότητα –ο οποίος, άλλωστε, αποτελεί προέκταση του κρατούντος ορισμού για την ευημερία– η παράμετρος αυτή αναβαθμίζεται σε κεντρικό ζήτημα μέτρησης και ελέγχου των νομικών επιλογών, κανόνων ή θεσμών. Περαιτέρω, η μετρήσιμη αποτελεσματικότητα της δημόσιας ρύθμισης⁶⁵ αποτελεί *πηγή νομιμοποίησης* της συγκεκριμένης δράσης, παράλληλα με τη δημοκρατική νομιμοποίηση ή σε αντιδιαστολή προς αυτή. Η ποιότητα μίας τεχνοκρατικά σωστής/αποτελεσματικής απόφασης προσδίδει *autoritas* στο όργανο το οποίο τη λαμβάνει, ακόμη και εάν αυτό στερείται –συγκρινόμενο με ένα άλλο όργανο το οποίο υιοθετεί πολιτικά φορτισμένες αλλά μη αποτελεσματικές αποφάσεις– εχέγγυα δημοκρατικότητας στον τρόπο επιλογής των μελών και των αποφάσεών του.⁶⁶ Εκτός από τη νομιμοποιητική της λειτουργία, η αποτελεσματικότητα αναβαθμίζεται σε παράμετρο για την εκτίμηση της *νομιμότητας* των λαμβανόμενων αποφάσεων· το τεστ «αποτελεσματικότητας» –βασιζόμενο σε μεθόδους και πορίσματα των εφαρμοσμένων επιστημών– καθίσταται στοιχείο νομικής αλλά και δικανικής εκτίμησης. Προεκτείνοντας το συγκεκριμένο σκεπτικό, μπορεί να υποστηριχθεί πως εάν τα κρατικά όργανα παραλείψουν να εφαρμόσουν μηχανισμούς μέτρησης της ρυθμιστικής αποτελεσματικότητας των πράξεών τους, η παράλειψη αυτή ισοδυναμεί με παράβαση ουσιώδους τύπου και καθιστά νομικά ελαττωματικές τις συγκεκριμένες πράξεις. Όταν ελέγχεται η ουσιαστική νομιμότητα του κρατικού μέτρου, η αποτελεσματικότητα συνιστά αυτόνομη νομική βάση ή παράμετρο της αρχής της αναλογικότητας.⁶⁷ μία οικονομικά κατα-

ευημερίας. Για την εφαρμογή της μεθόδου αυτής στο αμερικανικό διοικητικό δίκαιο, βλ. ADLER/POSNER 2001, SCHWARTZ 1985.1, SUNSTEIN 1983.19.

⁶⁵ Η αναζήτηση επιτυχών λύσεων καθιστά αναγκαία τη δημιουργία διαδικασιών μέτρησης των οικονομικών αποτελεσμάτων μίας ρύθμισης τόσο *ex ante*, τη στιγμή της επιλογής της, όσο και *ex post*, με την περιοδική εκτίμηση των συνεπειών της, με εργαλεία όπως η Μελέτη Ρυθμιστικών Επιπτώσεων (*Regulatory Impact Assessment*).

⁶⁶ Αυτή τη μορφή της «ποιοτικής» νομιμοποίησης προωθεί το κοινοτικό δίκαιο, βλ. ΔΕΛΛΗ σχόλιο στην ΔΕΚ C-176/03, ΤοΣ 2006. 546 και 2008.ΙΙ.142.

⁶⁷ Για την αποτελεσματικότητα ως έννοια του δημοσίου δικαίου, βλ. ΓΕΡΟΝΤΑ 2005.119, ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟ 2006.91, ΔΕΛΛΗ 2008.Ι.244, ΛΑΖΑΡΑΤΟ 1991.509. Για τη σημασία της αποτελεσματικότητας στο δίκαιο από τη σκοπιά ενός οικονομολόγου, βλ. NORTH 1991. Από τη σκοπιά των νομικών, βλ. την ενδιαφέρουσα αντιπαράθεση από-

στροφική ρύθμιση είναι εξ αντικειμένου, εκτός ορίων εξουσιοδότησης και διακριτικής ευχέρειας.

Τονίζοντας την αποτελεσματικότητα, η οικονομική ανάλυση του δικαίου προωθεί *μία άλλη ουδετερότητα* –διαφορετική από την ψευδεπίγραφη ουδετερότητα του οικονομικού συντάγματος⁶⁸– σχετικά με τον τρόπο λήψης και αξιολόγησης των κρατικών αποφάσεων. Παράλληλα, αποδοκιμάζει την εξουσία των δημοσίων φορέων να χρησιμοποιούν το άλλοθι της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης για να επεμβαίνουν κατά βούληση στην οικονομία. Οι φορείς αυτοί δεν είναι εν τέλει τόσο «ελεύθεροι» όσο νομίζεται όταν προσδιορίζουν τους επιδιωκόμενους *στόχους* της δημόσιας δράσης και τα *μέσα* επίδιωξης των στόχων αυτών. Τα περιθώρια επιλογών τους περιορίζονται από την *υποχρέωση να προκρίνουν τα πιο αποτελεσματικά μέσα παρέμβασης στις οικονομικές σχέσεις*, στη βάση μίας ουδέτερης, δηλαδή μίας μη πολιτικά και ιδεολογικά νοθευμένης, επιστημονικής ανάλυσης. Τα εργαλεία της ανάλυσης αυτής είναι από τη φύση τους αντικειμενικά, με την έννοια ότι μπορούν να χρησιμοποιηθούν ανεξαρτήτως του ύψους στο οποίο τοποθετείται εκάστοτε ο πήχης της κοινωνικής ευαισθησίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, διαχωρίζεται η *στρατηγική/πολιτική* μέθοδος για τη λήψη αποφάσεων, η οποία άπτεται των στόχων του συστήματος, από την *αμιγώς τεχνοκρατική/εμπειρική*, η οποία υλοποιεί και εποπτεύει την επιτυχή εφαρμογή των αποφάσεων αυτών.

Συμπερασματικά, η προσέγγιση του νομικού φαινομένου με τα εργαλεία της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου είναι χρήσιμη διότι προσφέρει στο νομικό *«μία άλλη όψη του Καθεδρικού»*, σύμφωνα με τη διάσημη φράση των CALABRESI/MELAMED.⁶⁹ Προσαρμόζοντας την παρομοίωση στο πεδίο των κοινωφελών υπηρεσιών, η οικονομική ανάλυση του δικαίου είναι

ψεων των Calabresi και Posner με τον Dworkin, ιδίως σε: CALABRESI 1980.553, POSNER 1979.103 και 1980.492, DWORKIN 1980.191 και 1980.663.

⁶⁸ Για το οικονομικό σύνταγμα, βλ. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟ 1982 και 1988.321, ΒΡΟΝΤΑΚΗ 1986.311 και 2004.181, ΓΕΡΟΝΤΑ 2002.79, ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ 1992.1180, ΔΕΛΛΗ 2008.1.51, ΚΑΡΑΓΩΡΓΑ 1975.308, ΚΑΣΙΜΑΤΗ 1986.229, ΜΑΝΕΣΗ/ΜΑΝΙΤΑΚΗ 1981.1199, ΜΑΝΙΤΑΚΗ 1992.247 και 2001, ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟ 1981.517, ΤΑΧΟ 1987.23 και 1992, ΤΖΕΒΕΛΕΚΑΚΗ 2004.441, ΦΛΟΓΑΪΤΗ 1984, ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗ 1981.169, ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ 2002.51, ΒΑΔΟΥΡΑ 1976.833.

⁶⁹ *«another view of the Cathedral»*. Βλ. CALABRESI/MELAMED 1972.1089. Με τη φράση αυτή, ο συγγραφέας παρομοιάζει τα πορίσματα της ανάλυσης αυτής με τους πίνακες του Γάλλου ζωγράφου MONET οι οποίοι αναπαριστούν τον καθεδρικό ναό της Ρουέν από διαφορετικές οπτικές γωνίες.

ικανή να φωτίσει «μία άλλη όψη του Πρυτανείου». Εάν το Πρυτανείο, στο οποίο σιτίζονταν ορισμένες κατηγορίες πολιτών στην αρχαία Αθήνα, συμβολίζει θεσμικά το Κράτος-εγγυητή των κοινωφελών παροχών, η οικονομική αξιολόγηση του θεσμού αυτού παρέχει χρήσιμες πληροφορίες για την πρακτική χρησιμότητα και τη λειτουργία του, χωρίς να προσβάλλει ούτε να σφετερίζεται την εξουσία της Εκκλησίας του Δήμου να αποφασίζει την αρωγή των αρίστων ή των αδυνάτων από την Πολιτεία.⁷⁰ Η οικονομική

⁷⁰ Ιδιαίτερα διδακτικό είναι το παράδειγμα των αστικών συγκοινωνιών. Για δεκαετίες, οι ΗΠΑ ακολούθησαν ένα μοντέλο ιδιωτικών μονοπωλίων, τα οποία τέθηκαν υπό την προστασία δημόσιου ρυθμιστή. Ο τελευταίος έχει ως έργο να αποτρέπει τον «καταστροφικό» ανταγωνισμό και να καθορίζει ανώτατες τιμές, συνήθως εκτιμώντας το κόστος. Αντιθέτως, τα ευρωπαϊκά κράτη προτίμησαν το πρότυπο της μονοπωλιακής δημόσιας επιχείρησης. Σκοπός και των δύο συστημάτων υπήρξε η διασφάλιση μίας κοινωνικά κρίσιμης υπηρεσίας.

Στην πορεία, η αμερικανική λύση εμφάνισε σημαντικά προβλήματα: έλλειψη κινήτρων για επενδύσεις και τεχνολογική βελτίωση λόγω ανυπαρξίας ανταγωνισμού, υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας, τεχνητή αύξηση του κόστους ώστε να δικαιολογηθεί αύξηση τιμής, ομηρία του ρυθμιστή κ.λπ. Στην Ευρώπη, τα αντίστοιχα προβλήματα επιδεινώθηκαν από εγγενή ελαττώματα των κρατικών επιχειρήσεων, όπως κακή διαχείριση, έλλειψη αποτελεσματικότητας, αυξημένο κόστος λόγω υπερπρόσληψης προσωπικού για πολιτικούς λόγους, αδιαφορία και υπεροψία στη συμπεριφορά του δημόσιου μονοπωλίου απέναντι στους χρήστες.

Η οικονομική ανάλυση αποδεικνύει ότι πολλά από τα ως άνω προβλήματα επιλύονται ή μειώνονται εάν η επίμαχη δραστηριότητα ασκηθεί σε συνθήκες ανταγωνισμού: δημιουργούνται κίνητρα για επενδύσεις, πιθανή μείωση των τιμών λόγω ανταγωνισμού, βελτίωση της ποιότητας σε σύγκριση με εκείνη την οποία παρείχε ένα «αδιάφορο» για τους πελάτες του μονοπώλιο κ.λπ. Η ανωτέρω διαπίστωση δεν σημαίνει ωστόσο ότι η δραστηριότητα αυτή μπορεί απλά να αφηθεί στην αγορά και να εξαιρεθεί από τη δημόσια ρύθμιση. Εάν η έννομη τάξη επιδιώκει στόχους κοινωνικής αλληλεγγύης μέσω των αστικών συγκοινωνιών, η απλή εγκατάλειψη της εν λόγω δραστηριότητας στις δυνάμεις της ιδιωτικής οικονομίας θα ήταν εσφαλμένη *ακόμη και με οικονομικά επιχειρήματα*. Πρώτον, πιθανολογείται ότι οι ιδιώτες επιχειρηματίες δεν θα τολμήσουν να επενδύσουν στη δημιουργία τακτικών δρομολογίων, κάτι το οποίο στερεί τους οικονομικά ασθενέστερους από την μετακίνησή τους σε μία μεγαλούπολη, ενώ αυξάνει και άλλα κοινωνικά ή οικονομικά κόστη (κυκλοφοριακή συμφόρηση, ατμοσφαιρική ρύπανση). Δεύτερον, και εάν ακόμη οι ιδιοκτήτες λεωφορείων αποφασίσουν να οργανώσουν τακτικά δρομολόγια, θα επιλέξουν μόνο τους δημοφιλείς προορισμούς, δεν θα καλύψουν δηλαδή και τις μη κερδοφόρες γραμμές, θα θέσουν υψηλό κόμιστρο το οποίο θα αυξάνεται ανάλογα με την απόσταση και το χρόνο μετακίνησης και δεν θα επωμισθούν οικειοθελώς την υποχρέωση να μεταφέρουν ορισμένες ασθενείς ομάδες πληθυσμού (φοιτητές, αναπήρους, συνταξιούχους) δωρεάν ή με χαμηλό κόμιστρο. Τρίτον,

ανάλυση ως μέθοδος προσέγγισης του δικαίου είναι χρήσιμη κατά την αναζήτηση του ιδανικού κρατικού παρεμβατισμού σε κάθε σύστημα κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, ιδίως στο πεδίο των κοινωφελών δραστηριο-

και επί τη εκδοχή ότι τα παραπάνω θα πραγματοποιηθούν σε κάποιο στάδιο ωρίμανσης του ανταγωνισμού, το στάδιο αυτό είναι μελλοντικό και υποθετικό και θα κινδυνεύει ανά πάσα στιγμή από τις περιοδικές ή συγκυριακές κρίσεις της αγοράς.

Ως εκ τούτου, η δημόσια παρέμβαση στη συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων που συναρτώνται με τη δραστηριότητα αυτή. Τούτο δεν σημαίνει ωστόσο ότι τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν θα είναι τα ίδια με εκείνα του «αγοραφοβικού» κρατισμού. Στην αναζήτηση μίας αποτελεσματικής ρύθμισης, τα πλέον χρήσιμα μέτρα είναι εκείνα τα οποία υιοθετούν τη λογική ή την προοπτική της αγοράς· διαμορφώνουν δηλαδή ένα σύστημα κινήτρων και ανταγωνιστικών σχέσεων. Είναι πολύ πιθανό, η δημιουργία ελεύθερης αγοράς να προσκρούει στην αρχή σε ανυπερέβλητα εμπόδια, διότι το κόστος άσκησης της δραστηριότητας με τις παραμέτρους που απαιτεί η κοινωνική ευημερία (χαμηλό εισιτήριο, μειωμένο κόμιστρο για ορισμένες κατηγορίες επιβατών, «άγονες γραμμές» σε ορισμένες περιοχές, επιζήμια νυκτερινά δρομολόγια, υποχρεωτική ελάχιστη συχνότητα δρομολογίων, λεωφορεία συγκεκριμένης τεχνολογίας και παλαιότητας) δεν επιτρέπει την επιστροφή της επένδυσης. Τούτο δεν σημαίνει ωστόσο ότι, πρώτον, η συγκεκριμένη δραστηριότητα δεν μπορεί να ασκείται από ιδιώτες και, δεύτερον, ότι δεν μπορούν να δημιουργηθούν συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ αυτών των ιδιωτών, έστω και εάν δεν υπάρξει ποτέ μία καταρχήν ελεύθερη αγορά. Η διαμόρφωση ενός *ersatz* ανταγωνιστικής αγοράς καθίσταται εφικτή μέσω ενός συστήματος το οποίο συνδυάζει διαγωνιστικές διαδικασίες με ίσους όρους ανταγωνισμού και χορήγηση ειδικών διοικητικών αδειών για τη διενέργεια μίας ή περισσότερων γραμμών. Ανάδοχος της δραστηριότητας ανακηρύσσεται ο διαγωνιζόμενος ο οποίος προσφέρει την πλέον συμφέρουσα προσφορά, δηλαδή αποδέχεται την άσκηση της δραστηριότητας με τους προκαθορισμένους, κοινωνικά υψηλούς όρους, είτε καταβάλλοντας ο ίδιος τίμημα, είτε –πιθανότατα– ζητώντας τη χαμηλότερη επιδότηση, εφόσον η δραστηριότητα δεν μπορεί αποδεδειγμένα να ασκηθεί επικερδώς.

Σημειωτέον ότι το παραπάνω σύστημα –στο οποίο ενσωματώνεται η λογική της αγοράς ακόμη και χωρίς την πλήρη απελευθέρωση της δραστηριότητας– δεν καταδικάζει *a priori* την παροχή της υπηρεσίας από κρατικά ελεγχόμενους φορείς ή επιχειρήσεις. Εάν μία δημόσια επιχείρηση, έχοντας και η ίδια αφομοιώσει τα διδάγματα της ιδιωτικής οικονομίας, καταφέρει να συμμετάσχει στη διαγωνιστική διαδικασία και να υποβάλει την πλέον συμφέρουσα προσφορά σε συνθήκες ίσων όρων ανταγωνισμού με τους ιδιώτες, τότε η δραστηριότητα ορθώς θα ανατεθεί σε αυτή και από οικονομική άποψη. Με άλλα λόγια, προτεραιότητα της δημόσιας ρύθμισης των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, δεν είναι τελικά η απεμπόληση του παροχικού ρόλου του κράτους αλλά η άσκησή του σε ένα περιβάλλον ίσων όρων ανταγωνισμού με τους ιδιώτες. Κρίσιμη έννοια είναι η απελευθέρωση και όχι η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος.

τήτων. Τα διδάγματα της αποτελούν το θεωρητικό θεμέλιο των θέσεων του κοινοτικού δικαίου, αλλά και τη σταδιακά επικρατούσα προσέγγιση, σε εθνικό επίπεδο, για τη δημόσια ρύθμιση των εν λόγω δραστηριοτήτων.

Επίμετρο

Το παρόν άρθρο καταπιάνεται κατά κύριο λόγο με τη δημόσια οργάνωση των κοινωφελών υπηρεσιών δικτύου, στις οποίες δεν συγκαταλέγονται τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Ωστόσο η προβληματική που αναπτύσσεται για την «αναρρύθμιση» του κρατικού παρεμβατισμού αποδεικνύεται εξόχως επίκαιρη στην πρωτοφανή κρίση την οποία βιώνει η παγκόσμια οικονομία με επίκεντρο το τραπεζικό σύστημα. Τρία σημεία αξίζει να τονισθούν ιδιαίτερα:

Πρώτον, το σημαντικότερο ίσως αίτιο της κρίσης αυτής είναι η υπέρμετρη αποχή του κράτους από τον έλεγχο ορισμένων κατηγοριών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, αποτέλεσμα μίας *κακώς εννοούμενης απορρύθμισης*: η κρίση δεν χτύπησε πρωτίστως τις τράπεζες και τα τραπεζικά προϊόντα που υπόκεινται στη ρυθμιστική εποπτεία των εθνικών αρχών αλλά τους οργανισμούς οι οποίοι δραστηριοποιούνταν στο αρρυθμιστο πεδίο των *subprimes*. Με άλλα λόγια, για να «συμβεί το κακό» χρειάστηκαν σκανδαλώδεις αποτυχίες της αγοράς —ποιος αμφισβητεί ότι οι διευθυνόντες των χρεοκοπημένων τραπεζικών ομίλων υπέπεσαν σε σοβαρότατα λάθη— αλλά και απουσία ελεγκτικών μηχανισμών. Αντιστρόφως, η έξοδος από το πρόβλημα και η θεραπεία του ώστε να μην ξανασυμβεί στο μέλλον αναζητείται από όλους —με τους αγγλοσάξωνες να πρωτοστατούν— στην πιο ενεργητική ρυθμιστική ενασχόληση των δημοσίων φορέων με το χρηματοπιστωτικό σύστημα, δηλαδή στην «αναρρύθμισή» του.

Δεύτερον, καταδείχθηκε ότι είναι αδύνατη μία *ex ante* περιγραφή του «ιδανικού» βαθμού εμπλοκής του κράτους στην οικονομία. Επεμβάσεις οι οποίες φαντάζουν επιζήμιες τη μία στιγμή ενδέχεται να είναι σωτήριες την επόμενη· χαρακτηριστικό παράδειγμα, η εθνικοποίηση τραπεζών ως μέσο για την ενίσχυση της ρευστότητάς τους. Το κρίσιμο είναι τα παρεμβατικά κρατικά μέτρα, τόσο τα οικονομικά όσο και οι νομικές τους προεκτάσεις, να πληρούν δύο προϋποθέσεις. Αφενός, να λαμβάνονται στη βάση αντικειμενικών οικονομικών αναλύσεων, ύστερα από επιστημονικά δόκιμη στάθμιση κόστους-οφέλους. Αφετέρου, και στο μέτρο που παραμένουμε σε ένα σύστημα ελεύθερης οικονομίας, η δράση των δημοσίων φορέων να είναι «αγορακεντρική», να στοχεύει στη θεραπεία και την αποκατάσταση της

αγοράς και όχι στην πλήρη υποκατάστασή της. Υπό αυτή την έννοια, οι εθνικοποιήσεις μέρους του μετοχικού κεφαλαίου των τραπεζών από τον Gordon Brown στη Μεγάλη Βρετανία δεν έχουν καμία σχέση με τις εθνικοποιήσεις του 1982 στην Ελλάδα: δεν έχουν ως σκοπό να «σώσουν» ορισμένες τράπεζες για χάρη των ιδίων ή των εργαζομένων τους αλλά χάριν της αντικειμενικής σημασίας τους για την ορθή λειτουργία της οικονομίας, δεδομένου ότι η κρίση στην οποία αυτές έχουν περιέλθει δεν αποτελεί δείγμα υγιούς λειτουργίας του ανταγωνισμού (εξοβελισμός από την αγορά των λιγότερο αποτελεσματικών παικτών της) αλλά διαρθρωτικό πρόβλημα του οικονομικού συστήματος. Ουδείς αμφισβητεί ότι οι συγκεκριμένες «ενέσεις» στις τράπεζες είναι αξιολογικά ενοχλητικές, εάν όχι προκλητικές: τα χρήματα δίνονται στην «αντιπαθέστατη» τάξη των τραπεζιτών —οι οποίοι, με τη δική τους άφρονα συμπεριφορά, «έσκαψαν το λάκκο τους»— αντί για την ευθεία ενίσχυση των ασθενέστερων τάξεων που εξαρτώνται από τις τράπεζες και δη τους χρεωμένους δανειολήπτες. Από τη σκοπιά αυτή, οι κρατικοποιήσεις του 1982 ήταν περισσότερο σε αρμονία με το «περί δικαίου αίσθημα» διότι στόχευαν στη διάσωση προβληματικών παραγωγικών επιχειρήσεων —όχι τραπεζών—, για να συνεχίσουν αυτές να λειτουργούν προς όφελος της εθνικής οικονομίας και των εργαζομένων τους· αφαιρούσαν δε τον έλεγχο των επιχειρήσεων αυτών από τους «αποτυχημένους» ιδιοκτήτες τους. Ωστόσο, η ρυθμιστική πολιτική του κράτους στην οικονομία δεν μπορεί να χαράσσεται με όρους συμπάθειας ή αντιπάθειας, αλλά στη βάση μίας ουδέτερης οικονομικής ανάλυσης με γνώμονα τη βέλτιστη επίτευξη των στόχων της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς. Χωρίς να προεξοφλείται η επιτυχία της λύσης Brown —και χωρίς τούτο να σημαίνει ότι δεν απαιτούνται επιπλέον μέτρα αποκατάστασης της κοινωνικής δικαιοσύνης για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ύφεσης— η λύση αυτή έχει προκαταβολικά περισσότερες πιθανότητες να πετύχει από την, εξ αρχής καταδικασμένη, προσπάθεια διάσωσης των προβληματικών επιχειρήσεων από τις ελληνικές κυβερνήσεις της δεκαετίας του 1980 πολύ απλά, διότι είναι «αγορακεντρική» με τη σωστή έννοια του όρου.

Τρίτον, αποδείχθηκε πόσο εσφαλμένος είναι ο χαρακτηρισμός της κοινοτικής έννομης τάξης ως «νεοφιλελεύθερης». Το κοινοτικό οικονομικό Σύνταγμα επιτρέπει τον έντονο δημόσιο παρεμβατισμό όταν αυτός είναι απαραίτητος για λόγους γενικού συμφέροντος. Εξάλλου, η εθνικοποίηση ιδιωτικών επιχειρήσεων δεν είναι *per se* αντίθετη με το κοινοτικό δίκαιο, όπως σαφώς το διευκρινίζει το άρθρο 222 ΣυνθΕΚ, αρκεί η εθνικοποίηση αυτή να μην στρεβλώνει τους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού. Αλλά και αν η

απόκτηση μετοχών από το κράτος σε υπό κατάρρευση χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς θεωρηθεί ότι συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια των άρθρων 87επ. ΣυνθΕΚ, και πάλι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι αποδεκτά από το κοινοτικό νομικό σύστημα στο βαθμό που στοχεύουν αντικειμενικά στην επαναλειτουργία των αγορών και όχι στην αλλοίωση ή την κατάργησή τους.

Εν κατακλείδι, το μοντέλο «αγορακεντρικής δημόσιας ρύθμισης» στη βάση μίας, οικονομικά και επιστημονικά δόκιμης, νομικής οργάνωσης του κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού, μπορεί μεν να αναπτύχθηκε κατεξοχήν στο ειδικό πλαίσιο των κοινωφελών υπηρεσιών δικτύου, πλην όμως αποτυπώνει μία γενικότερη μεθοδολογική οπτική για τον τρόπο συγκερασμού της ιδιωτικής πρωτοβουλίας με το γενικό συμφέρον. Εξάλλου, ο βαθμός εξάρτησης του γενικού συμφέροντος από μία ανθρώπινη δραστηριότητα δεν είναι πάντοτε ορατός και σαφώς προσδιορίσιμος: μπορεί μεν οι τράπεζες να μην παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες ύψιστης κοινωνικής σημασίας, συναρτώνται όμως εν τέλει με τέτοιες παροχές: η κατάρρευση του τραπεζικού συστήματος θα καθιστούσε αδύνατη τη σύναψη στεγαστικών δανείων, την επένδυση των κεφαλαίων των ασφαλιστικών ταμείων αλλά και τη διενέργεια επενδύσεων σε αμιγείς τομείς κοινής ωφέλειας όπως είναι η παραγωγή ενέργειας και οι μεταφορές.

Βιβλιογραφία

- ΑΔΑΜΑΝΤΙΔΟΥ Ε. (επιμ.) (2001), Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, Πρακτικά Ημερίδας, ΚΔΕΟΔ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.
- ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ Λ. (2004), Η απελευθέρωση της αγοράς του φυσικού αερίου, σε: Αφιέρωμα στον καθηγητή Λάμπρο Κοτσίρη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.21.
- ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ Λ. (2005), Ζητήματα από την απελευθέρωση της ελληνικής ακτοπλοΐας, *ΕΝΔ* 2002.353.
- ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ Λ. (2006), Η κρατική χρηματοδότηση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος από τη σκοπιά των κοινοτικών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, σε: Γενέθλιον Απόστολου Σ. Γεωργιάδη, Τόμος II, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006.1815.
- ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Ι. (1982), Οι δημόσιες ενισχύσεις της οικονομίας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1982

- ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Ι. (1988), Αρχή της ισότητας και κρατικός οικονομικός παρεμβατισμός, σε: Σύμμεικτα Φαίδωνος Θ. Βεγλερή, Τόμος Β', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1988.321
- ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Ι. (1998), Η εγγύηση της καθολικής υπηρεσίας στο πλαίσιο ελευθέρωσης του τομέα, σε: Σπαθόπουλο Φ., Φραγκάκη Ν. (επιμ.), Κοινοτικές και Εθνικές ρυθμίσεις στον τομέα των τηλεπικοινωνιών: εξελίξεις και προοπτικές, ΕΚΕΜΕ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.63.
- ΒΕΤΤΑΣ Ν., ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΟΣ Γ. (2004), Πολιτική ανταγωνισμού και ρυθμιστική πολιτική, Εκδόσεις Τυπωθήτω, 2004.
- ΒΡΟΝΤΑΚΗΣ Μ. (1986), Προβλήματα ερμηνευτικής τακτικής του ΣτΕ σε θέματα οικονομικού προγραμματισμού και παρεμβατισμού, σε: Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Κείμενα εισηγήσεων στο Α' Συνέδριο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.311.
- ΒΡΟΝΤΑΚΗΣ Μ. (2004), Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη για τον καθορισμό του τρόπου και την επιλογή της μορφής οργανώσεως για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, σε: Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.181.
- ΓΕΜΤΟΣ Π. (1999), Οι θεωρητικές βάσεις της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, ΝοΒ 1999.4
- ΓΕΜΤΟΣ Π. (2001), Οικονομία και Δίκαιο. Οικονομική Ανάλυση Βασικών Θεσμών του Ιδιωτικού Δικαίου, Τόμος Β', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.
- ΓΕΜΤΟΣ Π. (2003), Οικονομία και Δίκαιο. Μεθοδολογικά και Οικονομικά Θεμέλια, Τόμος Α', 2η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.
- ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α. (2002), Δημόσιο οικονομικό δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.
- ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α. (2005), Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005.
- ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Ν. (1995), Περί τμηματικού δανεισμού από την αμερικανική νομική σκέψη, ΝοΒ 1995.799.
- ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2006), Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2006.

- ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗΣ Γ. (1992), Οικονομική ελευθερία και κρατική παρέμβαση, *ΝοΒ* 1992.1180.
- ΔΕΛΛΗΣ Γ. (2008), Κοινή ωφέλεια και αγορά. Τόμος Α': Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.
- ΔΕΛΛΗΣ Γ. (2008), Κοινή ωφέλεια και αγορά. Τόμος Β': Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομεία, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.
- ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗΣ Β. (2006), Η καθολική υπηρεσία στο Ν. 3431/2006, «Περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών», *ΔιΜΕΕ* 2006.22.
- ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ Σ. (1975), Η οργάνωση της οικονομίας κατά το σχέδιο Συντάγματος, *ΤοΣ* 1975.308.
- ΚΑΡΑΓΚΟΥΝΙΔΗΣ Α. (2006), Η προστασία του αποδέκτη κοινής ωφέλειας ως δικαιούχου «Καθολικής Υπηρεσίας» και ως καταναλωτή, σε: Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες – Απελευθέρωση – Ανταγωνισμός, πρακτικά ημερίδας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.105.
- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ. (1986), Νέες μορφές παρέμβασης στο σύστημα οικονομικής παραγωγής, σε: Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Κείμενα εισηγήσεων στο Α' Συνέδριο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.229.
- ΚΟΖΥΡΗΣ Φ. (1991), Τρεις προβληματισμοί στην αμερικανική θεωρία του δικαίου, *ΝοΒ* 1991.716.
- ΚΟΛΛΙΑ Μ., ΜΑΥΡΟΥΔΗΣ Γ. (2005), Οι υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας στους τομείς ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου στην Ελλάδα, *Ενέργεια και Δίκαιο*, 2005.1.24.
- ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π. (1991), Αίτηση ακυρώσεως κατά διοικητικής πράξεως περιορισμένης χρονικής ισχύος μετά τη λήξη ισχύος της, *Δ* 1991.509.
- ΛΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Θ. (1981), Η οικονομική ελευθερία ως αντικείμενο προστασίας στο δίκαιο του ανταγωνισμού, Αθήνα 1981.
- ΛΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Θ. (1982), Δίκαιο και Οικονομία, *Δίκαιο και Πολιτική* 1982.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Α., ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α. (1981), Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα. Έλεγχος τραπεζών βάσει των ΑΝ 1665/1951 και Ν 431/1976, *ΝοΒ* 1981.1199.

- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α. (1992), Η επίδραση του Συντάγματος στις ιδιωτικές έννομες σχέσεις, σε: Χαριστήρια Ι. Δεληγιάννη, Επιστημονική Επετηρίδα Τμήματος Νομικής, Θεσσαλονίκη 1992.247.
- ΜΑΡΙΝΟΣ Μ.-Θ. (2001), Το νομικό πλαίσιο της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, *ΕΛΔΙΚ* 2001.301.
- ΜΑΡΙΝΟΣ Μ.-Θ. (2007), Αλληλοεπίδραση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου στην απελευθέρωση αγορών, *ΔΕΕ* 2007.654.
- ΜΑΣΤΡΟΜΑΝΩΛΗΣ Ε. (2005), Χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας ή κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης; Η κοινοτική πολιτική στην υπό απελευθέρωση ταχυδρομική αγορά, *ΕΕμπΔ* 2005.494.
- ΜΕΤΑΞΑΣ Α. (2003), Η οριοθέτηση της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης κατά το άρθρο 87 παρ. 1 ΣΕΚ – Αντισταθμιστικές παροχές για υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και κοινοτικός μηχανισμός ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.
- ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ Ε. (2002), Η παρέμβαση του κράτους στην οικονομία της αγοράς κατά το ισχύον Σύνταγμα, σε: Μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη. Το Κράτος στον 21ο αιώνα. Παγκοσμιοποίηση και κοινωνία της γνώσης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.51.
- ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ Κ. (2001), Κοινοτικός δικαστής και οικονομικό σύνταγμα: η συμβολή του ΔΕΚ στη διαμόρφωση του συντακτικού οικονομικού προτύπου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, *ΤοΣ* 2001.236.
- ΠΑΠΑΝΤΩΝΗ Μ. (2002), Η απελευθέρωση της ηλεκτρικής ενέργειας, *ΔΕΕ* 2002.267.
- ΣΟΥΡΑΙΓΚΑΣ Γ. (2006), Κανόνες ανταγωνισμού και τομεακές ρυθμίσεις στις επιχειρήσεις δικτύων στο πλαίσιο της απελευθέρωσης αγορών, *ΕφημΔΔ* 2006.394.
- ΣΟΥΦΛΕΡΟΣ Η. (2005), Η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού, από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) στην τιμολογιακή πολιτική του φορέα παροχής καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας (ΕΛΤΑ) υπό το καθεστώς της οδηγίας 97/67/ΕΚ και του ν. 2668/1998 (ΓΝΜΔ), *ΕΕμπΔ* 2005.177.
- ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ Μ. (1981), Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και Σύνταγμα, *ΤοΣ* 1981.517.
- ΣΥΝΟΔΙΝΟΣ Χ. (2000), Η απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και κοινοτικό δίκαιο, *ΔΕΕ* 2000.1073.

- ΣΥΝΟΔΙΝΟΣ Χ., ΒΟΥΡΔΟΥΠΑΣ Τ. (1996), Απελευθέρωση ανταγωνισμού, τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και εξοπλισμού εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, *ΝοΒ* 1996.1066.
- ΤΑΧΟΣ Α. (1987), Η ελαστικότητα του ελληνικού οικονομικού καθεστώτος, *Δίκαιο και Πολιτική* 1987.23.
- ΤΑΧΟΣ Α. (1992), Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, 7η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1992.
- ΤΖΕΒΕΛΕΚΑΚΗΣ Ι. (2004), Ζητήματα δικαστικού ελέγχου της οικονομικής πολιτικής, σε: Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.441.
- ΤΟΥΝΤΟΠΟΥΛΟΣ Β. (2006), Η ευθύνη του φορέα καθολικής υπηρεσίας, σε: Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες – Απελευθέρωση – Ανταγωνισμός, πρακτικά ημερίδας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.147.
- ΤΣΙΜΠΡΗΣ Μ. (1989), Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου. Το επόμενο βήμα, *ΝοΒ* 1989.574.
- ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗΣ Κ. (1981), Σύνταγμα και οικονομικός προγραμματισμός, σε: Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Νομικής, Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, Κομοτηνή 1981.169.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σ. (1984), Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, Συμβολή στη μελέτη μεθόδων σύμπραξης κράτους και ιδιωτών στην χάραξη και την άσκηση οικονομικής πολιτικής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1984.
- ΧΑΝΤΖΟΣ Η. (2001), Οι συμβάσεις διασύνδεσης των τηλεπικοινωνιακών δικτύων. Το επόμενο στάδιο στην απελευθέρωση της αγοράς των τηλεπικοινωνιών, *ΔΕΕ* 2001.269
- ΧΑΤΖΗΣ Α. (1999), Ronald H. Coase, 68, *Επίκεντρα* 1999.77.
- ΧΑΤΖΗΣ Α. (2003), Η οικονομική ανάλυση του δικαίου των συμβάσεων (στο παράδειγμα της ποινικής ρήτρας, ΑΚ 409), *Digesta* 2003.322.
- ΧΑΤΖΗΣ Α. (2006), Αυστηροί κανόνες και γενικές ρήτρες: μια οικονομική ανάλυση, σε: Μακρυδημήτρη Α., Προβατά Μ. (επιμ.), Διοικητική θεωρία και πράξη – διοίκηση και κοινωνία, Εισηγήσεις πρώτου συνεδρίου διοικητικών επιστημόνων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006.
- ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΣ Β. (2001), Η απελευθέρωση της αγοράς του φυσικού αερίου στην Ελλάδα, *ΔΕΕ* 2001.700.
- ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΟΥ-ΒΑΡΟΤΣΗ Η. (2005), Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής που άπτονται της απελευθέρωσης των θαλάσσιων ενδομεταφορών με

αφορμή την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C-288/02 (Επιτροπή κ. Ελλάδα) της 21ης Οκτωβρίου 2004, *ΕΝΔ* 2005.277.

ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΥ Φ. (1986), Προστασία του ανταγωνισμού και οικονομική ανάλυση στα πλαίσια του νόμου 703/1977, *ΕΕΕυρΔ* 1986.879.

ADAMANTIDOU E. (1997), *La désétatisation des services d'utilité publique. Cadre et limites juridiques en droit communautaire et en droit hellénique: télécommunications, services postaux, électricité*, Thèse en droit, European University Institute, Florence 1997.

ADLER M., POSNER E. (επιμ.) (2001), *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, University of Chicago Press, Chicago 2001.

Arrow K. (1963), Uncertainty and the welfare economics of medical care, *The American Economic Review* 1963.941.

AVERCH H., JOHNSON L. (1962), The Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint, *Am. Econ. Rev.* 1962.1058.

BADURA P. (1976), Θεμελιώδη προβλήματα του οικονομικού συνταγματικού δικαίου. Επισκόπησις αυτών ιδιαιτέρως υπό την έποψιν του θεμελιώδους νόμου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, *NoB* 1976.833.

BAILEY E., BAUMOL W. (1984), Deregulation and the theory of contestable markets, *Yale J.on Reg.* 1984.111.

BAKER D. (1975), A Comment on the Deregulation of Industry, *Ind. L. J.* 1975-1976.749.

BATOR F. (1958), The Anatomy of Market Failure, *The Quarterly Journal of Economics* 1958.351.

BAUMOL W. (1982), Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, *Am. Econ. Rev.* 1982.1.

BERG S., TSCHIRHART J. (1988), *Natural Monopoly Regulation: Principles and Practices*, Cambridge University Press, New York 1988

BLACK D. (1948), On the Rationale of Group Decision-Making, *Journal of Political Economy* 1948.23

BÖHM F. (1937), *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung. Ordnung der Wirtschaft* (Herausgegeben von Böhm F., Eucken W., Großmann-Doerth W.), Kohlhammer, Stuttgart, Berlin 1937.

- BOUCKAERT B., DE GEEST, G. (εκδ.) (2000), *Encyclopaedia of Law and Economics, Volume I. The History and Methodology of Law and Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2000.
- BRANCASI A. (επιμ.) (2003), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna 2003.
- BREYER S. (1979), *Analysing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives and Reform*, *Harv. L. Rev.* 1979.547.
- BUCHANAN J. M., TULLOCK G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Michigan 1962.
- CALABRESI G. (1980), *About Law and Economics. A Letter to Ronald Dworkin*, *Hofstra Law Review* 1980.553
- CALABRESI G., MELAMED D. (1972), *Property rules, liability rules and inalienability: One View of the Cathedral*, *Harv. L. Rev.* 1972.1089.
- COASE R. H. (1960), *The Problem of Social Cost*, *The Journal of Law and Economics* 1960.1.
- COASE R. H. (1974), *The lighthouse in Economics*, *The Journal of Law and Economics* 1974.357.
- COASE R. H. (1988), *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago 1988.
- COASE R. H. (2002), *The new institutional economics*, σε: Brousseau E., Glanchant J. M. (επιμ.), *The Economics of Contracts: Theories and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- COOTER R., Ulen Th. (1999), *Law and Economics*, 3rd edition, Addison Wesley Longman, Boston 1999.
- CORNELL N., WEBBINK D. (1985), *Rate-of-Return Regulation: Can It Ever Protect Consumers?*, σε: Poole R. W. (επιμ.), *Unnatural Monopolies: The Case for Deregulating Public Utilities*, Lexington 1985.27.
- COWEN T. (1988), *The Theory of Market Failure: A Critical Evaluation*, George Mason University Press and the Cato Institute, Washington D.C. 1988.
- CRAIG P. (2003), *Administrative Law*, 5th edition, Sweet&Maxwell, London 2003.358.
- CROCKER K., MASTEN S. (1996), *Regulation and Administered Contracts Revisited*, *Journal of Regulatory Economics* 1996.5.
- CUDAHY R. (2002), *Electric Deregulation After California: Down But Not Out.*, *Admin. L. Rev.* 2002.333.

- CUDAHY R. (2002), Full circle in the Formerly Regulated Industries?, *Loy. U. Chi. L.J.* 2002.767.
- DEMSETZ H. (1968), Why Regulate Utilities?, *The Journal of Law and Economics* 1968.55
- DERTHICK M. QUIRK P. (1985), *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1985.
- DIXON K. (2001), *Οι ευαγγελιστές της αγοράς*, Εκδόσεις Πατάκη, 2001.
- DU MARAIS B. (2004), *Droit public de la régulation économique*, Presses de Sciences Po, Dalloz, Paris 2004.
- DWORKIN R. (1980), Is Wealth a Value?, *J. Legal Studies* 1980.191.
- DWORKIN R. (1980), Why Efficiency? A response to professors Calabresi and Posner, *Hofstra Law Review* 1980.663.
- FIDE (1994), XVI^e Congrès de la FIDE, Le processus de libéralisation d'activités économiques et de privatisation d'entreprises face au Droit de la concurrence, Roma 1994.329.
- Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago 1962
- GALBRAITH J. (1973), *Economics and the Public Purpose*, Houghton Mifflin, Boston 1973.
- GERADIN D. (επιμ.) (2000), *The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond*, Kluwer Law International, The Hague 2000.
- GLACHANT J. M. (2002), L'approche néo-institutionnelle de la reforme des industries de réseaux, *Revue Économique* 2002.425.
- GLACHANT J. M. (2005), Les nouvelles analyses économiques de la régulation des marchés, σε: MARCOU G., MODERNE F. (επιμ.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, Tome 1, Comparaisons et commentaires, L'Harmattan, Paris 2005.262.
- GLACHANT J. M. (2005), Regulation and Deregulation, σε: Glachant J. M. (επιμ.), *New Institutional Economics: a reader*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- GOLDBERG V. (1976), Regulation and administered contracts, *Bell J. of Economics* 1976.426.
- HANKTE-DOMAS M. (2003), The Public Interest Theory of Regulation: Non-existence or Misinterpretation?, *European Journal of Law and Economics* 2003.163.
- HARDIN G. (1968), The Tragedy of the Commons, *Science* 1968.1243.

- Held V. (1970), *The Public Interest and Individuals' Interests*, Basic Books, New York 1970.
- HEYLE F. (2006), *Die Erhebung von Vorzugslasten durch die Wirtschaftsaufsichts- und Regulierungsbehörden, Am Beispiel der RegTP, Bundesnetzagentur, BAFin und Kartellbehörden*, EULVerlag, Brandsberg 2006.
- JOERGES C., RÖDL F. (2004), "Social Market Economy" as Europe's Social Model?, *European University Institute Working Paper n° 2004*.
- JOSKOW P. (1989), *Regulatory Failure, Regulatory Reform and Structural Change in the Electrical Power Industry*, *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* 1989.125.
- JOSKOW P. (1996), *Introducing competition into regulated network industries: from hierarchies to markets in electricity*, *Industrial & Corporate Change* 1996.341.
- KAHN A. (1987), *Deregulatory schizophrenia*, *California Law Review* 1987.
- KAHN A. (1988), *The economics of regulation: Principles and institutions*, The MIT Press, Cambridge 1988.
- KAHN A. (1990), *Deregulation: Looking Backward and Looking Forward*, *Yale J. on Reg.* 1990.325.
- KEARNEY J., MERRILL T. (1998), *The great transformation of regulated industries law*, *Columbia Law Review* 1998.1323.
- KEYNES J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London 1936.
- LAFFONT J. J., TIROLE J. (2001), *Competition in Telecommunications*, The MIT Press, Cambridge 2001.
- LIANOS I. (2007), *La transformation du droit de la concurrence par le recours à l'analyse économique*, Bruylant, Bruxelles 2007.
- LLEWELLYN K. (1960), *The Common Law Tradition-Deciding Appeals*, Boston 1960.35
- MACCORMIC D. (1978), *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press, Oxford 1978.
- MCCRUIDEN C. (επιμ.) (1999), *Regulation and Deregulation*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- MERRILL T. (1997), *Capture Theory and the Courts*, *Chicago-Kent Law Review* 1997.1059
- NEWBERY D. M. (2000), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, The MIT Press, Cambridge 2000.

- NORTH D. C. (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1991
- NORTH D. C. (1992), *Privatization, Incentives and Economic Performance*, σε: SIEBERT H. (επιμ.), *Privatization, Symposium in Honor of Herbert Giersch*, Mohr Verlag, Tübingen 1992.3.
- OLSON M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge 1965.33.
- PELKMANS J. (1997), *Utilities Policy and the European Union*, Centre for the Study of Regulated Industries, *Regulatory Review* 1997.111.
- PELKMANS J. (2001), *European integration: methods and economic analysis*, 2nd edition, Pearson Education, Harlow and New York 2001.
- PIERCE R., GELLHORN E. (1999), *Regulated industries in a Nutshell*, 4th edition, West, Minnesota 1999.
- PIERCE R., SHAPIRO S., VERKUIL P. (2004), *Administrative Law and Process*, 4th edition, Foundation Press, New York 2004.10.
- PONS J. F. (2004), *Le jeu historique des initiatives de libéralisation communautaires*, σε: Frison-Roche M. A. (επιμ.), *Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris 2004.137.
- POSNER R. (1969), *Natural Monopoly and its Regulation*, *Stan. L. Rev.* 1969.548
- POSNER R. (1974), *Theories of economic regulation*, *Bell Journal of Economic and Management Science* 1974.
- POSNER R. (1979), *Utilitarianism, Economics and Legal Theory*, *The Journal of Legal Studies* 1979.103.
- POSNER R. (1980), *The Ethical and Political Basis of the Efficiency Norm in Common Law Adjudication*, *Hofstra Law Review* 1980.492.
- POSNER R. (1987), *The Decline of Law as an Autonomous Discipline (1962-1987)*, *Harvard Law Review* 1987.761.
- POSNER R. (2000), *The effects of deregulation on competition: the experience of the United States*, *Fordham International Law Journal* 2000.
- POSNER R. (2007), *Economic Analysis of Law*, 7th edition, Aspen Publications, New York 2007.
- PROSSER T. (1997), *Law and the regulators*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- RAPP L. (1995), *La politique de libéralisation des services en Europe, entre service public et service universel*, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 1995.352.

- RICHARDI D., QUELIN B. (2004), *La régulation nationale des télécommunications: une lecture économique néo-institutionnelle*, RFAP 2004.65.
- RODRIGUES S. (1999), *Services publics et service d'intérêt économique général dans la Communauté européenne. Eléments de droit comparé et analyse communautaire*, Thèse en droit, Paris I (Panthéon-Sorbonne), 1999.
- RODRIGUES S. (2000), *La nouvelle régulation des services publics en Europe, Énergie, postes, télécommunications et transports*, Éditions Tec&doc, Paris 2000.
- RODRIGUES S. (2005), *Apport(s) du droit communautaire au droit de la régulation des services publics*, σε: Marcou G., Moderne F. (επιμ.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, Tome 1, Comparaisons et commentaires, L'Harmattan, Paris 2005.115.
- ROSE-ACKERMAN S. (1990), *Defending the State: A Sceptical Look at "Regulatory Reform" in the Eighties*, *University of Colorado Law Review* 1990.287.
- ROSE-ACKERMAN S. (1994), *Consensus Versus Incentives: A Sceptical Look at Regulatory Negotiation*, *Duke Law Journal* 1994.1206.
- SAMUELSON P. (1967), *The Monopolistic Competition Revolution*, σε: Kuenhe R. (επιμ.), *Monopolistic Competition Theory: Studies in Impact*, New York 1967.105.
- SAMUELSON P. (1979), *Economics: an Introductory Analysis*, McGraw-Hill, New York 1979.
- SCHAUB A. (1999), *Libéralisation et respect de l'intérêt général*, *Rapport public du Conseil d'Etat*, EDCE, Paris 1999.409.
- SCHNEIDER J. P. (1999), *Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999.
- SCHUBERT G. (1964), *Judicial Behavior, A Reader in Theory and Research*, Rand McNally, Chicago 1964.
- SCHWARTZ B. (1985), *Cost-Benefit Analysis in Administrative Law: Does it Make Priceless Procedural Right Worthless?*, *Admin. L. R.* 1985.1.
- SEN A. (1997b), *Des idiots rationnels*, PUF, Paris 1997.
- SHARKEY W. (1982), *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge University Press, Cambridge 1982.
- SHAVELL S. (2004), *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, Cambridge 2004.
- STIGLER G. (1950), *The Development of Utility Theory I.*, *The Journal of Political Economy* 1950.307.

- STIGLER G. (1961), The Economics of Information, The Journal of Political Economy 1961.213.
- STIGLER G. (1971), The Theory of Economic Regulation, Bell Journal of Economic and Management Science, 1971.3.
- STIGLER G. (1975), The Citizen and the State: Essays on Regulation, University of Chicago Press, Chicago 1975.61.
- STOFFAËS C. (1998), De la dérégulation des services publics en Europe à la régulation européenne des services publics, σε: Vandamme J., Van der Mensbrugge F. (επιμ.), La régulation des services publics en Europe, Éditions ASPE/Europe, Paris 1998.17.
- STREIT M. (1992), Economic Order, Private Law and Public Policy: The Freiburg School of Law and Economics in Perspective, Journal of Institutional and Theoretical Economics 1992.675.
- SUNSTEIN C. (1983), Is Cost-Benefit Analysis a Panacea for Administrative Law?, Law School Record 1983.19.
- SUNSTEIN C. (1990), After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State, Harvard University Press, Cambridge 1990.
- SUNSTEIN C. (1997), Free Markets and Social Justice, Oxford University Press, New York 1997.
- TWINING W. (1973), The Bad Man Revisited, Cornell L.Rev. 1973.275.
- VICKERS J., YARROW G. (1988), Privatization: An Economic Analysis, The MIT Press, Cambridge 1988.278.
- WARNOCK M. (επιμ.) (1962), On Liberty, Utilitarianism and Other Writings, Glasgow 1962.
- WILLIAMSON O. (1976), Franchise Bidding for Natural Monopolies- In general and with respect to CATV, Bell J. of Economics 1976.73.
- WILLIAMSON O. (2002), Contract and economic organisation, σε: Brousseau E., Glachant J. M. (επιμ.), The Economics of Contracts: Theories and Applications, Cambridge University Press, Cambridge 2002.chapter 3.
- WILSON R. (2002), Architecture of Power Markets, Econometrica 2002.1299.

