

*Στο Μακροδημήτρης, Μαρούδας (επ.), Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη:
«Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη & Κοινωνία των Πολιτών,
Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα (υπό έκδοση)*

**Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίδοτα στη
Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική
Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων**

Άρης Αλεξόπουλοςⁱ, Αλεξάνδρα Θεοδοσιάδηⁱⁱ, Γεώργιος Πασιόπουλοςⁱⁱⁱ

Η αφετηριακή παραδοχή μας είναι ότι ο σκληρός πυρήνας της διαφθοράς κατοικεί στο ρυθμιστικό ρόλο του κράτους. Ζητήματα όπως η καταπολέμηση μονοπωλιακών φαινομένων στην αγορά, η ρύθμιση της λειτουργίας των Μ.Μ.Ε., οι κανονισμοί προστασίας του περιβάλλοντος, οι δημόσιες προμήθειες και τα δημόσια έργα είναι τα κατ'εξοχήν πεδία που εμφανίζεται το φαινόμενο της διαφθοράς των δημοσίων λειτουργών υπέρ της εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων.

Στην πρακτική των ανεπτυγμένων σύγχρονων δημοκρατιών, ο λεπτομερής προσδιορισμός, η εξειδίκευση και η εφαρμογή του δημοσίου ρυθμιστικού συμφέροντος ανατίθεται σε ανεξάρτητα ή ενταγμένα στη δημόσια διοίκηση εξειδικευμένα διοικητικά σώματα. Η χρήση ανεξάρτητων αρχών στην προώθηση της ρύθμισης στον τομέα της οικονομίας ξεκίνησε και εξελίχθηκε στο πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ. Αντίθετα, οι Ευρωπαϊκές δημοκρατίες ακολούθησαν την οδό της δημόσιας διοίκησης και της ταύτισης του δημοσίου ρυθμιστικού συμφέροντος στον τομέα των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών με την κρατική παραγωγή τους. Ωστόσο, τα τελευταία 25 χρόνια η Ευρώπη έρχεται να προσχωρήσει στην πέραν του ατλαντικού πρακτική, ιδρύοντας μαζικά ανεξάρτητα ρυθμιστικά όργανα (ρυθμιστικές αρχές-ανεξάρτητες διοικητικές αρχές). Η νέα θεσμική πραγματικότητα έχει πυροδοτήσει τη συζήτηση για την αναγκαιότητα μιας τέτοιας εξέλιξης. Από τη μια, υπάρχει ο ισχυρισμός ότι οι ανεξάρτητες αρχές έρχονται να λειτουργήσουν ως ένα ακόμα

ⁱ Λέκτορας, Πολιτικής Ανάλυσης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης

ⁱⁱ Απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης

ⁱⁱⁱ Απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης

θεσμικό αντίβαρο στις κλασικές κρατικές δομές, από την άλλη υπάρχει ο φόβος ότι αφήνουν ανοιχτά τα ενδεχόμενα να αρθεί το ενιαίο της διοίκησης και να σχετικοποιηθεί η έννοια της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης. Η κριτική που ασκείται είναι ότι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) είναι πιθανό να οδηγήσουν προς μια κατεύθυνση ουδετεροποίησης κρίσιμων πεδίων πολιτικής, τα οποία μετατίθενται από το χώρο της πολιτικής ευθύνης στο χώρο της ειδικής γνώσης, δηλαδή της τεχνοκρατίας. Από την άλλη, το ότι είναι ενταγμένη μια διοικητική μονάδα στον κορμό της δημόσιας διοίκησης κάτω από την ευθύνη της εκτελεστικής εξουσίας δεν σημαίνει ότι αυτόματα εξασφαλίζεται η προώθηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα από τους μηχανισμούς της διαδικαστικής δημοκρατίας.

Ενταγμένη σε αυτό το ερευνητικό πλαίσιο, η εργασία μας επιχειρεί την αξιολόγηση της ελληνικής περίπτωσης μέσα από τη μελέτη της Επιτροπής Ανταγωνισμού, της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων και της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας.

Αρχικά, παρουσιάζονται οι θεωρητικοί ισχυρισμοί που συνηγορούν υπέρ της ανεξαρτησίας των διοικητικών ρυθμιστικών δομών από τους πλειοψηφικούς θεσμούς και περιγράφονται τα θεσμικά και οργανωτικά χαρακτηριστικά που εξασφαλίζουν την αποτελεσματική λειτουργία τους στην προώθηση του δημόσιου ρυθμιστικού συμφέροντος. Στη συνέχεια, αξιολογούνται σε σχέση με τον ιδεότυπο αυτό, το εύρος, η μορφή των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων και η συγκρότηση των οργάνων αυτών στη χώρα μας.

Το βασικό εύρημα αυτής της σύγκρισης είναι ότι η θεσμική και οργανωτική διευθέτηση των συγκεκριμένων ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα απέχει τόσο από τις θεωρητικές υποδείξεις για τη βέλτιστη λειτουργία τους, όσο και από τα επιτυχή διεθνή παραδείγματα, πράγμα που τις εμφανίζει να υπολείπονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς.

Οι ΑΔΑ στην Ελλάδα

Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) εμφανίζονται μόλις τη δεκαετία του 1980 στην ελληνική θεσμική πραγματικότητα υπό μορφή συλλογικών οργάνων, ακολουθώντας το παράδειγμα κυρίως των αντίστοιχων γαλλικών αρχών (*autorites administratives independantes*).

Αναπτύσσονται δύο βασικές κατηγορίες ΑΔΑ με βάση το πεδίο δραστηριοποίησής τους, αυτές που έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση δικαιωμάτων, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, η Αρχή Προστασίας Απορρήτου Επικοινωνιών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές) και οι ΑΔΑ που έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση οικονομικής δραστηριότητας, όπως η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και η Επιτροπή Ανταγωνισμού.¹ Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ωστόσο, έδωσε προβάδισμα στην κατοχύρωση μόνο της πρώτης ομάδας ΑΔΑ, δείχνοντας έτσι το δισταγμό του νομοθέτη να κατοχυρώσει με τον πλέον αδιαμφισβήτητο τρόπο την ανεξαρτησία των ΑΔΑ που ρυθμίζουν την οικονομική δραστηριότητα. Με καταγεγραμμένη την παραπάνω πραγματικότητα, προχωράμε στη θεωρητική εξέταση του ρυθμιστικού φαινομένου, ώστε να εντοπιστούν τα βασικά στοιχεία που πρέπει να πληρούνται για να προωθηθεί αποτελεσματικά το δημόσιο ρυθμιστικό συμφέρον.

Σε αναζήτηση ενός Ιδεότυπου Ρυθμιστικής Αρχής

Αρχικά, επιχειρούμε να διερευνήσουμε το ζήτημα της σχέσης ανάμεσα στην ανεξαρτησία από τους πλειοψηφικούς θεσμούς και τη δημοκρατική νομιμοποίηση. Θυμίζουμε ότι στην ευρωπαϊκή δημοκρατική παράδοση δεν είναι κάτι καινούργιο η συνταγματική θωράκιση κάποιων θεσμικών λειτουργιών της δημοκρατίας από την άμεση επιρροή των πλειοψηφικών θεσμών, χωρίς εκεί να εγείρεται ο φόβος της αυθαίρετης δράσης. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ακόμα και όταν λειτουργεί ως παίκτης στο πεδίο της πολιτικής.² Για να προχωρήσουμε στην ανάλυση της σχέσης ρυθμιστικών αρχών και πλειοψηφικών θεσμών, εισάγουμε στη συζήτηση το βασικό διαχωρισμό των δημοσίων πολιτικών σε αναδιανεμητικού και διανεμητικού χαρακτήρα.³ Οι πρώτες, έχουν άμεσο στόχο, από

¹ Για την κατηγοριοποίηση των ΑΔΑ σε δικαιωμάτων και οικονομικής ρύθμισης δεξ Γεωργαντάς Η. (2006) «Η πόρρω εξουσία: Οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης» στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Πρακτικά 9^ο Επιστημονικού Συνεδρίου: Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα

² Ο Αλιβιζάτος για να περιγράψει την εμπλοκή της δικαστικής εξουσίας στη παραγωγή πολιτικής χρησιμοποιεί τον όρο Judicial Politicization, Βλ. Alivizatos N. (1995), “Judges as Veto Players” in Doring, H. (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, NY: Martins

³ Κατηγοριοποίηση που έγινε δημοφιλής στους αναλυτές δημοσίων πολιτικών την δεκαετία του 1960 από τον Theodore Lowi, Βλ. Lowi, T (1964), “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, *World Politics*, Vol. 16, Issue 4

τον αρχικό σχεδιασμό τους, τη μεταφορά πόρων από μια κοινωνική, πληθυσμιακή ομάδα σε άλλη, ενώ οι δεύτερες έχουν οριζόντια επίδραση και άμεσο στόχο τη βέλτιστη κατανομή και όχι την αναδιανομή των πόρων. Οι τελευταίες λέγονται Pareto βέλτιστες (όλοι γίνονται καλύτερα χωρίς να γίνει κάποιος χειρότερα). Με βάση αυτή την κατηγοριοποίηση των πολιτικών του κράτους, από τις επιπτώσεις τους στην ευημερία των πολιτών, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι οι αναδιανεμητικές πολιτικές είναι το προνομιακό πεδίο των πλειοψηφικών θεσμών και της διαδικαστικής νομιμοποίησης.⁴ Αντίθετα, η ομόφωνη παραδοχή της καθολικής ωφέλειας από μια δημόσια πολιτική, όπως η προστασία του περιβάλλοντος ή η διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού στις αγορές, απαγκιστρώνει μια ρυθμιστική αρχή από την ανάγκη άμεσου ελέγχου της, στο πλαίσιο της πλειοψηφικής λειτουργίας της δημοκρατίας. Παράλληλα, προβάλλει την αποτελεσματικότητα της Αρχής στην προώθηση του καθολικού στόχου ως το βασικό νομιμοποιητικό της εχέγγυο. Η αναποτελεσματική προώθηση στόχων καθολικής ωφέλειας, όπως είναι οι στόχοι της οικονομικής ρύθμισης, μπορεί να έχει πολλές και ετερόμορφες αιτίες. Ο εντοπισμός και η ανάλυση των εν λόγω γενεσιουργών αιτιών είναι προϋπόθεση για την εύρεση θεσμικών αντιδότην στην αναποτελεσματικότητα των Αρχών, ώστε να οικοδομηθεί μια πρότυπη αποτελεσματική ρυθμιστική λειτουργία. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούμε τα εργαλεία της νεοθεσμικής ανάλυσης.

Ο τεχνικός χαρακτήρας της ρύθμισης

Τα ζητήματα οικονομικής ρύθμισης είναι κατεξοχήν τεχνικού χαρακτήρα και έντασης γνώσης και πληροφόρησης. Οι προδιαγραφές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, η αγορά της ενέργειας, ζητήματα που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, ο προσδιορισμός δεσπόζουσας θέσης και καταστρατήγησης των κανόνων του δίκαιου ανταγωνισμού στην αγορά απαιτούν διεπιστημονική αντιμετώπιση από έμπειρους ειδικούς. Για να είναι αποτελεσματική στην άσκηση των καθηκόντων της μια ρυθμιστική αρχή, είτε είναι ανεξάρτητη είτε ενταγμένη στη δημόσια διοίκηση, πρέπει να είναι στελεχωμένη με επάρκεια, καθώς και με υψηλής εξειδίκευσης προσωπικό. Μια υπο-στελεχωμένη και χωρίς

⁴ Για τη σύνδεση αναδιανεμητικών πολιτικών με την λειτουργία των πλειοψηφικών θεσμών δες Majone, G. (1996) *Regulating Europe*, London, Routledge και στην ελληνική βιβλιογραφία Αλεξόπουλος, Α. και Μαυρομούστακος, Η. (2005) «Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις του Δημόσιου Τομέα: Η περίπτωση του Α.Σ.Ε.Π» στο Κουτσούκης, Κ. Σκλιάς, Π. (επιμ) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στην Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης

εξειδικευμένο προσωπικό ρυθμιστική αρχή, είναι εξ ορισμού καταδικασμένη να παράγει μη αποτελεσματικό ρυθμιστικό έργο.

Χρονική ασυνέπεια πολιτικών

Βασική αιτία για τη θωράκιση των δημοσίων πολιτικών καθολικού οφέλους από την επιρροή των πλειοψηφικών θεσμών θεωρούμε ότι είναι το φαινόμενο της χρονικής ασυνέπειας (time inconsistency).⁵ Λόγω της κυβερνητικής εναλλαγής που επιφυλάσσουν οι δημοκρατικές εκλογικές διαδικασίες, οι προηγούμενες κυβερνήσεις δεν μπορούν να δεσμεύσουν τις επόμενες πάνω στην τήρηση του status quo στις ακολουθούμενες πολιτικές. Ενώ η παραπάνω δυνατότητα των νεοεκλεγμένων κυβερνήσεων να τροποποιούν τα πεπραγμένα των απερχομένων αποτελεί την πεμπτούσια της δημοκρατίας, σε διαιρεμένα πολιτικά συστήματα οδηγεί σε βραχύβιες δημόσιες πολιτικές με ορίζοντα εντός του εκλογικού κύκλου. Ωστόσο, ακόμα και στο πλαίσιο της ίδιας εκλογικής περιόδου, η κυβερνητική πρόωθηση μίας διακηρυγμένης δημόσιας πολιτικής συχνά παύει να αποτελεί βέλτιστη λύση. Αυτό μπορεί να συμβεί είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες της κυβέρνησης, είτε γιατί αλλάζουν τα μέσα που έχει στη διάθεση της. Στηριγμένοι στη θεωρία των παιγνίων, οι μελετητές της χρονικής ασυνέπειας της πολιτικής καταλήγουν ότι η ανάγκη επαναβελτιστοποίησης της ακολουθούμενης πολιτικής αποτελεί καίριο πλήγμα στην αποτελεσματική διακυβέρνηση. Αυτό γίνεται, γιατί, στο πλαίσιο μιας διαδραστικής σχέσης ανάμεσα σε κυβερνώντες και κυβερνώμενους, όλο και περισσότεροι συνειδητοποιούν ότι η κυβέρνηση θα αλλάξει τη στάση της και μειώνουν το βαθμό συμμόρφωσής τους με τις επιταγές της νομιμότητας. Αυτό διαπιστώνεται εμπειρικά με την αύξηση της αυθαίρετης δόμησης ή της φοροδιαφυγής, όταν οι κυβερνήσεις, παρά τις αρχικές προθέσεις τους, προχωρούν σε συνεχείς ευνοϊκές ρυθμίσεις νομιμοποίησης αυθαιρέτων ή φορολογικών οφειλών. Σε αυτή την περίπτωση, η ανάλυση μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι καλύτερα να έχουμε μια λιγότερο αποτελεσματική πολιτική, παρά οι συνεχείς αναθεωρήσεις της να την οδηγήσουν σε πλήρη αναποτελεσματικότητα. Η αξιοπιστία (χρονική συνέπεια) των ρυθμιστικών πολιτικών αυξάνεται αν η κυβέρνηση εκχωρήσει το δικαίωμα της υλοποίησης τους σε θεσμούς θωρακισμένους από την εκλογική πίεση. Έτσι, πάνω στην ανάγκη αντιμετώπισης του

⁵ Βλ. Kydland F. and Prescott E. (1977) "Rules rather than Discretion: The inconsistency of Optimal Plans" *Journal of Political Economy* Vol.85, 3, pp 137-160.

φαινομένου της χρονικής ασυνέπειας των ρυθμιστικών πολιτικών, θεμελιώνεται η ανάγκη δημιουργίας ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών.

Ρύθμιση προς όφελος ομάδων ιδιωτικών συμφερόντων

Η άλλη σημαντική πηγή αναποτελεσματικής προώθησης του ρυθμιστικού συμφέροντος είναι η δράση ισχυρών εγκατεστημένων οικονομικών συμφερόντων, που εξασφαλίζουν προνομιακή μεταχείριση σε βάρος του καθολικού συμφέροντος. Έχει υποστηριχθεί με πειστικό τρόπο⁶ στο πλαίσιο της οικονομική θεωρίας της ρύθμισης, ότι η κρατική ρύθμιση σημαντικών τομέων της αγοράς προάγει ως επί το πλείστον τα συμφέροντα ισχυρών ομάδων με ισχυρά ιδιωτικοοικονομικά συμφέροντα, οι οποίες καταφέρνουν και ελέγχουν τους ‘ρυθμιστές’ τους προς ίδιον όφελος. Η διεθνής ρυθμιστική πρακτική έδειξε ότι οι κρατικοί λειτουργοί διαφθείρονται ευκολότερα, καλυμμένοι πίσω από την ανωνυμία της δημοσίας διοίκησης και τη δυσκολία εντοπισμού τους μέσα σε ένα πλέγμα πολυδαίδαλης υπευθυνότητας και ασθενώς οριοθετημένης υπολογιμότητας. Για να ξεπεραστεί το πρόβλημα αυτό, η νεοθεσμική ανάλυση⁷ προτείνει την ανάπτυξη θεσμικών διευθετήσεων όπου θα εξασφαλίζεται η μέγιστη διαφάνεια και η βέλτιστη ανάπτυξη διοικητικών δομών, στηριγμένων στο Βεμπεριανό πρότυπο της ξεκάθαρης ανάθεσης αρμοδιοτήτων και ευθυνών. Αυτές οι θεσμικές προδιαγραφές συνηγορούν προς μικρές ομάδες, ανεξάρτητες από πολυκεντρικά συστήματα λήψης αποφάσεων και πολύπλοκες διοικητικές δομές.⁸

Επομένως, η έκκληση για αποσύνδεση των δημόσιων πολιτικών από την εναλλασσόμενη, συχνά κοντόφθαλμη, πολιτική εξουσία και τον κερδοσκοπικό ιδιωτικοοικονομικό τομέα δικαιολογεί σε μεγάλο βαθμό την ουσιαστική ανάγκη θεσμικού σχεδιασμού πολιτικά και επιχειρηματικά ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, οι οποίες να επιλαμβάνονται της προώθησης μίας μακρόπνοης δημόσιας πολιτικής, καθολικού και όχι αναδιανεμητικού οφέλους.

Ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ εντολέα-εντολοδόχου

⁶ Βλ. Stigler, G. (1971) “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, 3-21

⁷ Βλ. Majone, G. (1996) ο.π.

⁸ Βλ. McCubbins, M., Noll R. and Weingast B. (1987) “Administrative procedures as Instruments of political Control” *Journal of Law, Economics and Organization* 3, 273-277

Εάν θεωρήσουμε τη σχέση μεταξύ νομοθετικής-κυβερνητικής εξουσίας με τις ΑΔΑ ως μία σχέση εντολέα-εντολοδόχου, τότε σύμφωνα με την αντίστοιχη θεώρηση (principal-agent theory), η πιθανότητα απόκλισης του εντολοδόχου από τις εντολές του εντολέα αυξάνει όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός ασυμμετρίας στην πληροφόρηση και την κατοχή της απαραίτητης τεχνογνωσίας υπέρ του εντολοδόχου. Η πρόβλεψη τρόπων επαύξησης της λογοδοσίας και της διαφάνειας μειώνει δραστικά αυτή την εγγενή ασυμμετρία και άρα συμβάλλει στην καλύτερη ευθυγράμμιση των ΑΔΑ με τη θεσμικά καταγεγραμμένη αποστολή της, γεγονός που εξ ορισμού αυξάνει την αποτελεσματικότητα της.⁹

Ατελές συμβόλαιο μεταξύ εντολέα-εντολοδόχου

Ωστόσο, η λογοδοσία και η διαφάνεια χρειάζεται να συνοδεύονται από θεσμικά ξεκάθαρες και οριοθετημένες εντολές, τόσο σε επίπεδο αποστολής και στοχοθεσίας, όσο και σε επίπεδο λειτουργίας, αρμοδιοτήτων και διαδικασιών λήψης απόφασης. Διαφορετικά, και σύμφωνα με τη θεωρία του *ατελούς συμβολαίου* (*incomplete contracting*)¹⁰, προκύπτει η αναποτελεσματική προώθηση του ρυθμιστικού αντικειμένου λόγω της εγγενούς διακριτικής ευχέρειας που κατέχει η εντολοδόχος ρυθμιστική αρχή και του εγγενούς υποκειμενισμού που αυτή εμφανίζει στην ερμηνεία της πρωτογενούς νομοθεσίας που καλείται να εφαρμόσει. Όσο πιο γενική και ασαφής είναι η πρωτογενής νομοθεσία, τόσο πιο ατελές είναι το συμβόλαιο ανάθεσης και τόσο μεγαλύτερα τα περιθώρια στη ρυθμιστική αρχή για διασταλτικές ή συσταλτικές ερμηνείες στην προώθηση του ρυθμιστικού συμφέροντος. Έτσι, η διολίσθηση από το πνεύμα του ρυθμιστικού νόμου οδηγεί σε αναποτελεσματική εφαρμογή του. Ο περιορισμός αυτής της εγγενούς αδυναμίας σε κάθε σχέση ανάθεσης – εκχώρησης έργου μπορεί να γίνει με την παραγωγή λεπτομερούς και σαφούς πρωτογενούς νομοθεσίας και την καλλιέργεια συναντίληψης ανάμεσα στον εντολέα και τον εντολοδόχο.

Καιροσκοπικές Συμπεριφορές Ρυθμιστών

⁹ Βλ. Majone G. (2005) “Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability” *“Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities”* OECD Expert Meeting Proceedings, London.

¹⁰ Βλ. Williamson, O. (1975), *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press, επίσης Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press και Goldberg, V. (1980), “Relational Exchange: Economics and Complex Contracts”, *American Behavioral Scientist*, 23, 337-52

Είναι σημαντικό, ένας ρυθμιστικός οργανισμός να επενδύει σε μηχανισμούς δημιουργίας μίας κουλτούρας που αντιτίθεται σε ενδογενή φαινόμενα διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας και γραφειοκρατικής διολίσθησης, που εν γένει πηγάζουν από τις τάσεις των ρυθμιστών να αποκομίζουν βραχυπρόθεσμα οικονομικά και πολιτικά οφέλη από τις ρυθμιστικές τους εξουσίες.

Ο μηχανισμός της φήμης αποτελεί ένα βασικό μηχανισμό εδραίωσης μίας σύννομης και αξιόπιστης ρυθμιστικής στάσης. Σύμφωνα με τη θεωρία των παιγνίων¹¹, προκειμένου η φήμη να επιφέρει τα ευεργετικά της αποτελέσματα, χρειάζεται η ενίσχυση των προϋποθέσεων αποφυγής του διλήματος του φυλακισμένου στο παίγνιο εμπιστοσύνης, όπου οι δύο βασικοί παίκτες του είναι από τη μία η κυβερνητική/νομοθετική εξουσία-εντολέας και από την άλλη οι ανεξάρτητοι ρυθμιστές-εντολοδόχοι. Στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να είναι συναινετικά επικερδές το παίγνιο σε διαδοχικές επαναλήψεις του, χρειάζεται η επένδυση σε στελέχη-ρυθμιστές, οι οποίοι χαίρουν καλής φήμης πριν τον διορισμό τους, έχουν υψηλές αποδοχές κατά την θητεία τους, διαβλέπουν μακρόπνοο ορίζοντα συνεργασίας με την αρχή ρύθμισης και γενικότερα έχουν μακρύ ορίζοντα καριέρας μπροστά τους. Ταυτόχρονα, χρειάζονται και προληπτικού τύπου σημεία ελέγχου, όπως η πρόβλεψη για ιδιαίτερα αυστηρές ποινές σε περίπτωση παραβατικής συμπεριφοράς. Με τις παραπάνω δικλίδες ασφαλείας, το κόστος της παράνομης ή καταχρηστικής συμπεριφοράς γίνεται πρακτικά ασύμφορο, ενώ αντίθετα το όφελος από την υιοθέτηση σύννομης και αξιόπιστης συμπεριφοράς είναι διακριτά μεγάλο. Με τον τρόπο αυτό «κανείς δεν ελέγχει τον διοικητικό οργανισμό ωστόσο αυτός βρίσκεται πάντα υπό έλεγχο».¹²

Στον Πίνακα 1 συνοψίζονται τα αίτια και ορισμένοι βασικοί μηχανισμοί περιορισμού της αναποτελεσματικότητας, όπως συζητήθηκαν στις προηγούμενες ενότητες.

Εισαγωγή Πίνακα 1

Προκειμένου να συνθέσουμε τον ιδεότυπο μιας ρυθμιστικής αρχής αρκεί να εισάγουμε στη δομή της στοιχεία ενισχυτικά των βασικών μηχανισμών

¹¹ Στην ελληνική βιβλιογραφία για την φήμη, και τον τρόπο που λειτουργεί στις στρατηγικές αντιπαραθέσεις των παιγνίων στα πολιτικά συστήματα Βλ. Τσεμπελής Γ.(2004), *Εμφωλευμένα Παίγνια: Η Ορθολογική Επιλογή στη Συγκριτική Πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης

¹² Βλ. Moe T.M. (1990), "Political Institutions: The neglected Side of the Story" *Journal of Law, Economics and Organization* 6: pp 213-253.

καταπολέμησης της αναποτελεσματικότητάς της. Θα συνοψίσουμε τους παραπάνω βασικούς μηχανισμούς σε αυτούς που αφορούν την *ανεξαρτησία*, τα επίπεδα *λογοδοσίας και διαφάνειας*, τη *λειτουργία και τις διαδικασίες*, καθώς και τη *φήμη* των ρυθμιστικών αρχών.

Εισαγωγή Πίνακα 2

Στον Πίνακα 2 προτείνεται μία ομαδοποιημένη δέσμη θεσμικών προτάσεων ενεργοποίησης των εν λόγω μηχανισμών ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, οι οποίες αποτελούν τα συστατικά στοιχεία ενός αποτελεσματικού τύπου ρυθμιστικής αρχής. Στη συνέχεια, με βάση τα κριτήρια που συνοψίζονται στον Πίνακα 2, προχωράμε στην αξιολόγηση των βασικών αρχών οικονομικής ρύθμισης στην ελληνική περίπτωση.

Επιτροπή Ανταγωνισμού

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ) ιδρύθηκε με το ν.1934/1991, τροποποιητικό του αρχικού ν.703/1977 περί ανταγωνισμού. Με τους ν.2296/1995 και ν.3373/2005 αναβαθμίστηκε σε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (ΑΔΑ) με πεδίο δραστηριότητας τη λειτουργία της αγοράς και βασική αποστολή την τήρηση των διατάξεων του ν. 703/77. Παρακάτω, εξετάζεται ο βαθμός σύγκλισης της ΕΑ με τα θεσμικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά μιας αποτελεσματικής ρυθμιστικής αρχής, όπως αυτά προέκυψαν από την παραπάνω ανάλυση μας.

Ανεξαρτησία

Βασικό στοιχείο για την πραγματική ανεξαρτησία μιας Αρχής είναι η λειτουργική της αυτονομία. Πράγματι, ο νομοθέτης προκειμένου να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη λειτουργία της, παραχώρησε σταδιακά στην ΕΑ ένα σημαντικό αριθμό αρμοδιοτήτων, όπως κανονιστικές, κυρωτικές, ελεγκτικές και διαιτητικές. Η ΕΑ έχει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων και μπορεί να αναπτύξει εκτεταμένη δραστηριότητα σχεδόν σε κάθε τομέα της οικονομίας. Το γεγονός αυτό την καθιστά μια ιδιαίτερα ισχυρή αρχή με δυνατότητα άσκησης πολιτικής στον εξαιρετικά ευαίσθητο και σημαντικό ταυτόχρονα τομέα του ανταγωνισμού.

Η ΕΑ έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια με έσοδα που προέρχονται κατά βάση από επιχορηγήσεις και δωρεές, ενώ τα 11 μέλη της «απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους»¹³ και ισχύει για αυτά επαγγελματικό ασυμβίβαστο κατά τη διάρκεια της τριετούς θητείας τους.

Ο Πρόεδρος της ΕΑ επιλέγεται και διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο.¹⁴ Οι εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων, επιλέγονται αποκλειστικά από τον Υπουργό Ανάπτυξης και διορίζονται με απόφασή του από κατάλογο τριών προσώπων που υποβάλλει ο κάθε φορέας. Ο παραπάνω τρόπος συγκρότησής τους δίνει στην εκάστοτε πολιτική ηγεσία τη δυνατότητα επηρεασμού της σύνθεσης της Επιτροπής και ακυρώνει ως ένα βαθμό την ανεξαρτησία της.

Η τριετής θητεία των μελών της φαίνεται να είναι από μόνη της ένα στοιχείο που απομακρύνει την ΕΑ από τον «ιδεότυπο» της Ανεξάρτητης Αρχής, καθώς η μικρότερη του κύκλου της Βουλής θητεία της, την καθιστά ευάλωτη σε πολιτικές επιρροές. Επιπλέον, είναι ανανεώσιμη μόνο για μία φορά, κάτι που προκαλεί προβληματισμό όσον αφορά την πιθανή απώλεια εξοικείωσης και εμπειρίας στα θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της ΕΑ.

Εξαιρετικά σημαντικό για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της ΕΑ, αξιολογούμε το γεγονός ότι με το ν.3373/2005 αναγνωρίστηκε ότι έχει διακεκριμένη νομική προσωπικότητα και ταυτόχρονα συστάθηκε αυτοτελές γραφείο νομικής υποστήριξης της.¹⁵

Λογοδοσία και διαφάνεια

Τα μέλη της ΕΑ καθώς και το προσωπικό της Γραμματείας της, βάσει του Κώδικα Δεοντολογίας της,¹⁶ ενεργούν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους με αμεροληψία και διαφάνεια. Επιπλέον, ο Πρόεδρος και τα μέλη της Επιτροπής όπως και οι αναπληρωτές τους, υποβάλλουν κάθε χρόνο στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου δήλωση περιουσιακής κατάστασης. Ως προς την πρόσβαση τρίτων σε στοιχεία υποθέσεων που εξετάζονται από την ΕΑ, όπως αναφέρεται στον κανονισμό της, η ΕΑ

¹³ Βλ. ν. 703/1977

¹⁴ Μετά από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

¹⁵ Με ευθύνη την νομική υποστήριξη των πράξεων της ΕΑ και των μελών και του προσωπικού της ΕΑ όσον αφορά την άσκηση των καθηκόντων τους.

¹⁶ Βλ. <http://www.epant.gr/Kodikas.htm>.

δύναται να προβεί σε εμπιστευτική αντιμετώπιση κάποιας υπόθεσης. Ωστόσο, ο τελευταίος κανονισμός λειτουργίας προβλέπει ότι τα στοιχεία των υπό συζήτηση υποθέσεων, πλην των απορρήτων, καταχωρούνται στο ηλεκτρονικό αρχείο συνεδριάσεων στην ιστοσελίδα της ΕΑ, ενισχύοντας τη διαφάνεια του έργου της. Επιπλέον, ο Κανονισμός Λειτουργίας και Διαχείρισης¹⁷ προβλέπει την τήρηση πρακτικών και βιβλίων αποφάσεων και γνωμοδοτήσεων. Έγγραφα και ανακοινώσεις που αναφέρουν τα κριτήρια ελέγχου και κρίσης υποθέσεων, οι γνωμοδοτήσεις και οι αποφάσεις της, τυποποιημένα έντυπα γνωστοποιήσεων και καταγγελιών της ΕΑ, καθώς και οι εκθέσεις πεπραγμένων κάθε έτους, βρίσκονται αναρτημένα στην ιστοσελίδα της Επιτροπής και είναι προσβάσιμα από όλους.

Γενικά, οι διαδικασίες της ΕΑ θεωρείται ότι διέπονται από διαφάνεια, καθώς τα οικονομικά στοιχεία της δημοσιεύονται κάθε χρόνο, όπως και η Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων, η οποία υποβάλλεται επίσης στους Υπουργούς Οικονομίας αλλά και στον Πρόεδρο της Βουλής. Επίσης, δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως οι αποφάσεις της Επιτροπής, ενώ ο Πρόεδρος της ΕΑ λογοδοτεί στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

Λειτουργία και διαδικασίες

Ο ν.703/1977 και στη συνέχεια οι τροποητικοί νόμοι προσδιόρισαν σε ικανοποιητικό βαθμό και οριοθέτησαν το αντικείμενο της ΕΑ. Η ΕΑ έχει ως αντικείμενο να διαπιστώνει την ύπαρξη συμπράξεων επιχειρήσεων που έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού, να εντοπίζει την καταχρηστική συμπεριφορά επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά, να επιβάλλει κυρώσεις και να λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα.

Με την τελευταία τροποποίηση του καταστατικού νόμου προβλέπεται η διαδικασία διαβούλευσης κατά την εξέταση ενός κλάδου σε σχέση με τις συνθήκες ανταγωνισμού, προκειμένου να ληφθεί απόφαση από την ΕΑ. Επιπλέον, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ενθαρρύνεται η δυνατότητα καταγγελίας από οποιοδήποτε νομικό ή φυσικό πρόσωπο, κάτι που καθιστά προσβάσιμη την ΕΑ σε όλους, αν και αυτό όπως αναφέρεται από τον ίδιο τον Πρόεδρο της ΕΑ δημιουργεί σημαντικό φόρτο για την ΕΑ με υποθέσεις μεταξύ ιδιωτών, με αποτέλεσμα να την απομακρύνει από την εξέταση υποθέσεων που αφορούν το δημόσιο

17 Κανονισμός Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού, Άρθρα 27, 28, 29

συμφέρον.¹⁸ Προβλέπεται, επίσης, ότι οι αποφάσεις πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένες, και παρέχεται ένδικη προστασία στους θιγόμενους από τις αποφάσεις της ΕΑ.¹⁹

Όσον αφορά τα οικονομικά στοιχεία της ΕΑ, αναφέρθηκε ήδη ότι η ΕΑ διέπεται από οικονομική αυτοτέλεια. Ο έλεγχος των οικονομικών στοιχείων και των ετήσιων λογαριασμών γίνεται από δύο ορκωτούς λογιστές και τα στοιχεία δημοσιεύονται σε δύο εφημερίδες ημερήσιας ευρείας κυκλοφορίας, καθώς και στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Ο προϋπολογισμός της ΕΑ προσαρτάται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης.

Εισαγωγή Διαγράμματος 1

Στο παραπάνω διάγραμμα αποτυπώνεται η ποσοτική και ποιοτική αναβάθμιση του προσωπικού της ΕΑ στο πέρασμα των χρόνων λειτουργίας της. Η Αρχή αυξάνει συστηματικά τη στελέχωση της με επιστημονικό προσωπικό, ωστόσο υπολείπεται²⁰ σε αριθμό επιστημόνων ώστε να εκπληρώσει έγκαιρα το ελεγκτικό της έργο.

Μηχανισμός φήμης

Όπως προκύπτει από τη μέχρι τώρα πρακτική που ακολουθείται για τη στελέχωση της ΕΑ, και ιδιαίτερα για τη θέση του Προέδρου, επιλέγονται άτομα αναγνωρισμένου κύρους. Ωστόσο, αρκετά από τα επιλεγόμενα μέλη της ΕΑ είναι άτομα τα οποία βρίσκονται κοντά στο τέλος της καριέρας τους. Είναι σαφές ότι αποτελεί ζητούμενο η στελέχωση της με προσωπικό που να επενδύει σε μακρά σταδιοδρομία, ώστε να είναι υψηλό το διακύβευμα σε περίπτωση που θελήσει να παρεκκλίνει από την αποστολή του.

Επιπρόσθετα, οι αμοιβές των μελών και του προσωπικού της ΕΑ, ενώ είναι στην υψηλή μισθολογική κλίμακα στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα, δεν μπορούν να συγκριθούν με αντιστοίχου έργου αμοιβές στον ιδιωτικό τομέα, ώστε να λειτουργούν ως αντικίνητρο σε πιθανό οικονομικό επηρεασμό.

18 Έκθεση Πεπραγμένων 2006- 2007, μήνυμα του προέδρου

19 Προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών και το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά των αποφάσεων της Επιτροπής.

20 Όπως προκύπτει από την σύγκριση της με τις αντίστοιχες Αρχές στην Ευρώπη, αλλά και η ίδια αποδέχεται στις εκθέσεις πεπραγμένων της και τις δημόσιες τοποθετήσεις του προέδρου της

Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)

Η ΕΕΤΤ είναι η ρυθμιστική αρχή που ρυθμίζει την αγορά ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών. Η ΕΕΤΤ ιδρύθηκε το 1992 με το ν.2075/1992 με την επωνυμία Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ) ως ‘ανεξάρτητη κρατική αρχή’ και οι αρμοδιότητές της επικεντρώνονταν στην εποπτεία της αγοράς των τηλεπικοινωνιών. Η πρακτική ανάγκη δημιουργίας μίας τέτοιας αρχής προέκυψε από τις αποφάσεις για την κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου στους τομείς τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων και την ανάγκη προώθησης του ανταγωνισμού στις νέες αγορές που αναπτύσσονται. Οι λόγοι δημιουργίας της συνδέονται ωστόσο άρρηκτα και με την πρόβλεψη μίας ανεξάρτητης εθνικής ρυθμιστικής αρχής από κοινοτικές οδηγίες.²¹ Με την ψήφιση του ν.2668/98 ανατέθηκε στην ΕΕΤ και η πρόσθετη ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών, οπότε και μετονομάστηκε σε Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ). Στη συνέχεια, μετά την πλήρη απελευθέρωση της αγοράς τηλεπικοινωνιών την 1/1/2000, ο ν.2867/2000 και ο ισχύων ν.3431/2006, ως καταστατικοί νόμοι της ΕΕΤΤ, οριοθέτησαν τις τρέχουσες αρμοδιότητες και τον τρόπο λειτουργίας της.

Παρακάτω, εξετάζεται ο βαθμός σύγκλισης της ΕΕΤΤ με την αποτελεσματικού τύπου ρυθμιστική αρχή που έχουμε προτείνει.

Ανεξαρτησία

Αποτελεί παράγοντα ενδυνάμωσης της ανεξαρτησίας της ΕΕΤΤ, η θεσμική ανάθεση σε αυτήν σημαντικών εισηγητικών/γνωμοδοτικών, διαχειριστικών, κανονιστικών, εποπτικών/ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων για την προώθηση της αποστολής της.²² Ο ν.3431/2006 εμπλούτισε τις αρμοδιότητές της ΕΕΤΤ, προκειμένου να ανταποκριθεί στη ρύθμιση των πολλαπλών πλέον επί μέρους αγορών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Τα εννέα μέλη της ΕΕΤΤ θεσμικά έχουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ενώ η ΕΕΤΤ ως διοικητική αρχή απολαμβάνει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.²³ Σε ότι αφορά την

²¹ Βλ. Οδηγία 90/388/ΕΟΚ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

²² Βλ. άρθ. 6, ν. 3431/2006

²³ Βλ. παρ.2 άρθ. 3, ν.2867/2000

οικονομική της αυτοτέλεια, έχει έσοδα κυρίως από διοικητικά τέλη-κυρώσεις, καθώς και τέλη δικαιωμάτων χρήσης αριθμοδοτικών και ραδιοφασματικών πόρων.²⁴

Σε ότι αφορά την ανεξάρτηση των μελών της ΕΕΤΤ από τον επιχειρηματικό κόσμο, αυτή προωθείται με την καθιέρωση του επαγγελματικού ασυμβίβαστου, καθώς και την απαγόρευση κάθε είδους προσθετικού προσπορισμού από τον ιδιωτικό τομέα σε δραστηριότητες συναφών του αντικειμένου της Αρχής.²⁵

Σε ότι αφορά το ισχύον καθεστώς διορισμού των εννέα μελών της ΕΕΤΤ, ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών και απλή γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.²⁶ Τα υπόλοιπα μέλη διορίζονται από τον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών. Ωστόσο, πριν τη νομοθετική αλλαγή του τρόπου συγκρότησης με το ν.3371/2005 και σύμφωνα με το παλαιό καθεστώς του ν.2867/2000, είχαν δοθεί αυξημένα εχέγγυα ανεξάρτητης επιλογής όλων των μελών της ΕΕΤΤ από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων,²⁷ έτσι ώστε να επιδιώκεται η διακομματική συμφωνία.

Παύση μέλους μπορεί να προκύψει ως αποτέλεσμα απόφασης ανεξάρτητου από την ΕΕΤΤ Πειθαρχικού Συμβουλίου.²⁸ Με απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών ρυθμίζεται κάθε λεπτομέρεια σχετικά με την πειθαρχική ευθύνη των μελών της ΕΕΤΤ, την πειθαρχική διαδικασία, και την ενεργοποίηση της.²⁹ Το παραπάνω νέο θεσμικό καθεστώς αποτελεί ένα είδος ιδιόμορφου κατασταλτικού ιεραρχικού ελέγχου, ο οποίος επαυξάνει το βαθμό επιρροής της κυβέρνησης έναντι της Αρχής και επομένως μειώνει τον βαθμό ανεξαρτησίας της.

Η θητεία των μελών της Αρχής πρόσφατα ορίστηκε να είναι τετραετής, παρότι από την ίδρυση της και μέχρι τα μέσα του 2005 είχε ορισθεί να είναι πενταετής.³⁰ Η νέα αυτή πρόβλεψη ενισχύει το βαθμό σύνδεσης της Αρχής με τον πολιτικά φορτισμένο εκλογικό κύκλο.

²⁴ Βλ. παρ.6 άρθ. 61, ν.3431/2006

²⁵ Βλ. άρθρα 6,9, ν.3431/2006

²⁶ Βλ. παρ. 3, 4, άρθ. 3, ν.2867/2000 και παρ.1 του άρθ. 72, ν.3371/2005

²⁷ Βλ παρ 3, άρθ. 3, ν.2867/2000

²⁸ Βλ. παρ. 1,2 άρθ. 10, ν.3431/2006

²⁹ Βλ. παρ.4, άρθ.10, ν.3431/2006

³⁰ Βλ. τα αντίστοιχα άρθρα συγκρότησης της ΕΕΤΤ σε ν.2075/1992, ν.2246/1994, ν.2668/1998, ν.2867/2000.

Συμπερασματικά, οι πρόσφατες θεσμικές εξελίξεις εμβαθύνουν και διευρύνουν τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες της ΕΕΤΤ ενώ ταυτόχρονα ενισχύουν το βαθμό επιρροής της ΕΕΤΤ από τις εκάστοτε κυβερνητικές επιλογές.

Λογοδοσία

Ενισχυτική της λογοδοσίας αποτελεί η συλλογική και κατά πλειοψηφία διαδικασία λήψης ειδικά αιτιολογημένων αποφάσεων της Αρχής.³¹ Αναλυτική έκθεση πεπραγμένων υποβάλλεται ετησίως στη Βουλή και τον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών.³² Οι πράξεις της Αρχής υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.³³ Παρόλο που δεν έχει υιοθετηθεί ένας κώδικας δεοντολογίας υπάρχει ένα θεσμικά προσδιορισμένο γενικό πλαίσιο αρχών που επιβάλλεται να διέπει τη ρυθμιστική δράση της ΕΕΤΤ.³⁴

Παρότι η δραστηριότητα της ΕΕΤΤ δεν υποβάλλεται σε τακτικό κοινοβουλευτικό έλεγχο υπό την μορφή ακροάσεων από ειδικές κοινοβουλευτικές επιτροπές εποπτείας, δεν είναι σπάνια η κατά περίπτωση κλήση του προέδρου της από τη Βουλή, προκειμένου να λογοδοτήσει σχετικά με επίκαιρα θέματα στους τομείς ρύθμισης της ΕΕΤΤ.

Η ΕΕΤΤ προβλέπεται νομοθετικά ότι οφείλει να συνεργάζεται με τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές των Κρατών Μελών της ΕΕ ή τρίτων χωρών καθώς και με διεθνείς και κοινοτικούς φορείς στα θέματα αρμοδιότητας της.³⁵

Διαφάνεια

Οι αποφάσεις της ΕΕΤΤ καταχωρούνται σε ειδικό βιβλίο,³⁶ το οποίο - με την επιφύλαξη εμπιστευτικών και απόρρητων πληροφοριών- είναι προσιτό στο κοινό. Εντός 5 ημερών από την καταχώρηση, οι αποφάσεις ανακοινώνονται στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΤ.³⁷ Η ετήσια έκθεση πεπραγμένων της ΕΕΤΤ αναρτάται κατά πάγια τακτική

³¹ Βλ. παρ. 1, 3, 5 άρθ. 11, ν.3431/2006

³² Βλ. παρ. 2, άρθ. 6, ν.3431/2006

³³ Βλ. παρ. 1,4, άρθ. 67, ν.3431/2006. Ο δικαστικός έλεγχος διενεργείται μετά από προσφυγή των θιγόμενων σε πρώτο βαθμό στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών και σε δεύτερο βαθμό στο Συμβούλιο της Επικρατείας

³⁴ Βλ. εδαφ. γ, άρθ. 3, ν.3431/2006. Περιλαμβάνουν τις αρχές της αμεροληψίας, αντικειμενικότητας, ισότητας, μη διάκρισης, αναλογικότητας, διαφάνειας, εμπιστευτικότητας, της προστασίας του ανταγωνισμού καθώς και την κατά το δυνατόν τεχνολογική ουδετερότητα των ρυθμίσεων που επιβάλλονται.

³⁵ Βλ. άρθ. 16, ν.3431/2006

³⁶ Βλ. παρ. 5, άρθ. 11, ν.3431/2006

³⁷ Βλ. παρ. 2, άρθ. 6, ν.3431/2006

στον ιστοχώρο της Αρχής, ενώ οι ιστοσελίδες της ΕΕΤΤ αποτελούν ένα χώρο τακτικής ανάρτησης ενημερωτικού υλικού.³⁸

Σημαντική θεσμική αλλαγή στο νέο καταστατικό νόμο της ΕΕΤΤ και ευεργετική της διαφάνειας, είναι η υποχρέωση της ΕΕΤΤ, προτού θεσπιστούν νομοθετικά μέτρα ή κανονιστικές αποφάσεις με σημαντική επίδραση στην αγορά, να διενεργεί δημόσιες διαβουλεύσεις,³⁹ ενώ προβλέπεται ρητά διαδικασία ακροάσεων τρίτων⁴⁰ και διαιτησίας για την επίλυση διαφορών.⁴¹

Εκτελείται ανεξάρτητος οικονομικός έλεγχος των οικονομικών στοιχείων της ΕΕΤΤ,⁴² ενώ τα μέλη της Αρχής υποχρεούνται σε ετήσια δήλωση περιουσιακής κατάστασης.⁴³

Ετήσιο σχέδιο δράσης της Αρχής δεν συντάσσεται επίσημα, ωστόσο οι ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων περιέχουν αρκετά στοιχεία για την πορεία δράσης της Αρχής στις τρέχουσες και άμεσα επερχόμενες χρονικές περιόδους.

Λειτουργία & Διαδικασίες

Σε αντίθεση με προηγούμενες αναθέσεις αρμοδιοτήτων, ο νέος καταστατικός νόμος της ΕΕΤΤ αποτελεί αξιόλογη θεσμική τομή λόγω της λεπτομερούς και εξειδικευμένης καταγραφής των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων, αλλά και των διαδικασιών λειτουργίας της Αρχής. Ο ν.3431/2006 περιγράφει τις βασικές διαδικασίες λειτουργίας της ΕΕΤΤ όπως αυτές δυνάμει θα μπορούσαν να αποτελούν μέρος ενός εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας και διαχείρισης της Αρχής. Ωστόσο, ένας τέτοιος λεπτομερής εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας, παρότι προβλέπεται θεσμικά,⁴⁴ δεν έχει ακόμα εκδοθεί. Επίσης, ενώ η ΕΕΤΤ έχει μία μεγάλη παραγωγή ρυθμιστικών αποφάσεων, λείπει μία θεσμοθετημένη πρόβλεψη για την εφαρμογή αρχών καλής νομοθέτησης και ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων (ΑΚΕ) επί των σημαντικών νομοθετικών ρυθμίσεων που εισηγείται ή έχει αποφασιστική αρμοδιότητα.

³⁸ Βλ. άρθ. 65, ν.3431/2006 και ιστοχώρο της ΕΕΤΤ www.eett.gr

³⁹ Βλ. παρ. 5, άρθ. 11, ν. 3431/2006 .

⁴⁰ Βλ. εδαφ. ιβ, άρθ. 12, ν.3431/2006.

⁴¹ Βλ. εδαφ. η, άρθ. 12, ν.3431/2006.

⁴² Βλ. παρ.7, άρθ. 61, ν.3431/2006. Ο οικονομικός έλεγχος εκτελείται από ορκωτούς ελεγκτές και τα αποτελέσματα του ελέγχου δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες καθώς και στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΤ.

⁴³ Βλ. άρθ. 8, ν.3431/2006

⁴⁴ Βλ. εδαφ. λγ, άρθ. 12, ν. 3431/2006

Μέλη της ΕΕΤΤ επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, που απολαμβάνουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής και διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και επαγγελματική ικανότητα .⁴⁵

Εισαγωγή Διαγράμματος 2

Στο διάγραμμα 2 παρουσιάζεται η ποσοτική και ποιοτική μεταβολή του υπαλληλικού προσωπικού της ΕΕΤΤ.⁴⁶ Εμφανίζεται επαρκώς στελεχωμένη, ωστόσο επισημαίνεται μία τάση μείωσης του ποσοστού του προσωπικού με πανεπιστημιακή εκπαίδευση (ΠΕ).

Μηχανισμός Φήμης

Μία πρώτη ανάγνωση των σύντομων βιογραφικών στοιχείων των μελών της ΕΕΤΤ⁴⁷ υποδεικνύει μία αξιολογη σύνθεση, η οποία διακρίνεται από όχι υψηλό μέσο όρο ηλικίας, στοιχεία και τα δύο ενισχυτικά του μηχανισμού της φήμης. Ωστόσο, η μειούμενη συμμετοχή των επιστημόνων στο υπόλοιπο προσωπικό της ΕΕΤΤ (βλ. διάγραμμα 1) ενδέχεται να λειτουργήσει αρνητικά στην ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού.

Οι αμοιβές των μελών είναι εν γένει πολλαπλάσιες της μέσης αμοιβής ενός δημόσιου υπαλλήλου, ενώ οι αμοιβές του προσωπικού της Αρχής είναι της αυτής τάξης μεγέθους. Σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεων τους, τα μέλη εξετάζονται από Ειδικό Πειθαρχικό Συμβούλιο που αποφασίζει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό για την παύση ή όχι του μέλους.⁴⁸ Για το υπόλοιπο προσωπικό επιμελείται των πειθαρχικών ποινών το αρμόδιο πειθαρχικό υπηρεσιακό συμβούλιο της Αρχής με ποινές αυτές που προβλέπονται από τον υπαλληλικό κώδικα.

Συμπερασματικά, σε ότι αφορά τα μέλη της Αρχής, οριακά μόνον υπολείπονται οι προϋποθέσεις ικανοποιητικής ενεργοποίησης του μηχανισμού της φήμης.

⁴⁵ Παρ 3, άρθ. 3, Ν. 2867/2000

⁴⁶ Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2006

⁴⁷ Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2006

⁴⁸ Βλ. παρ.4, άρθ.10, ν. 3431/2006

Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) έχει αρμοδιότητα την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εγχώριας αγοράς ενέργειας σε όλες τις επιμέρους τομειακές αγορές. Συστάθηκε με τις διατάξεις του ν.2773/1999 για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και άρχισε να λειτουργεί με τη συγκρότηση της τον Ιούνιο του 2000. Το κοινοτικό δίκαιο⁴⁹ προβλέπει την ίδρυση ρυθμιστικών αρχών σε κάθε κράτος-μέλος, επιφορτισμένες με το ρόλο του θεσμικού εγγυητή της ομαλότερης μετάβασης σε μία ενιαία αγορά ενέργειας στον ευρωπαϊκό χώρο.

Παρακάτω, εξετάζεται ο βαθμός σύγκλισης της ΡΑΕ με τον ιδεότυπο ρυθμιστικής αρχής που έχουμε προτείνει.

Ανεξαρτησία

Η ΡΑΕ σύμφωνα με τον καταστατικό της νόμο, ν. 2773/1999, έχει ως επί το πλείστον εποπτικές, εισηγητικές/γνωμοδοτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες - ιδίως σε ότι αφορά επικείμενες νομοθετικές ρυθμίσεις και αδειοδοτήσεις λειτουργίας επιχειρήσεων. Ωστόσο, τον κύριο ρυθμιστικό και αποφασιστικό ρόλο στον τομέα της ενέργειας κρατάει το Υπουργείο Ανάπτυξης. Πρόσφατες κοινοτικές οδηγίες στον τομέα της ενέργειας υποδεικνύουν την ενίσχυση του βαθμού ανεξαρτησίας και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των αντίστοιχων εθνικών ρυθμιστικών αρχών.⁵⁰ Η ελληνική νομοθεσία ανταποκρίθηκε θετικά το 2005 στις επιταγές του κοινοτικού νομοθέτη,⁵¹ τροποποιώντας τον καταστατικό νόμο ν.2773/1999 της ΡΑΕ με τη διεύρυνση και εμπλουτισμό των γνωμοδοτικών, ελεγκτικών, κυρωτικών και εγκριτικών αρμοδιοτήτων της, επιδιώκοντας ωστόσο μόνο την ικανοποίηση των ελάχιστων υποχρεώσεων της προς την κοινοτική νομοθεσία.

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, τα επτά μέλη της χαίρουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας, ενώ ρητά αναφέρεται ότι η ΡΑΕ είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.⁵² Η οικονομική αυτοτέλεια της ΡΑΕ διασφαλίζεται με την πρόβλεψη εσόδων κυρίως από ανταποδοτικά τέλη και τέλη αδειών έναρξης και λειτουργίας εταιριών από τις επιμέρους αγορές ενέργειας.

⁴⁹ Βλ. Οδηγίες 2003/54/EK και 2003/55/EK για τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου

⁵⁰ Βλ. Οδηγίες 2003/54/EK και 2003/55/EK

⁵¹ Βλ. ν.3426/2005 και ν.3428/2005

⁵² Βλ. παρ.8, άρθ. 4, ν. 2773/1999

Ο Υπουργός Ανάπτυξης εποπτεύει τη ΡΑΕ και τις πράξεις της ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των ενεργειών της και έχει το δικαίωμα να κινεί την πειθαρχική διαδικασία εναντίον των μελών της.⁵³ Η παραπάνω θεσμική πρόβλεψη αποτελεί ιδιότυπη μορφή ιεραρχικού κατασταλτικού ελέγχου από κυβερνητικό όργανο.⁵⁴

Ο διορισμός των μελών της Αρχής γίνεται με αποκλειστική απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και μόνον για την επιλογή του Προέδρου και των δύο Αντιπροέδρων προβλέπεται απλή γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με την τελική απόφαση διορισμού τους να λαμβάνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο.⁵⁵ Επομένως, η διαδικασία επιλογής των μελών παρουσιάζει ισχυρό βαθμό εξάρτησης από την εκάστοτε κυβέρνηση.

Η θητεία των μελών είναι πενταετής, οπότε η λειτουργία της Αρχής μονώνεται ικανοποιητικά από τις μεταβολές του πολιτικά φορτισμένου τετραετούς εκλογικού κύκλου. Η ανεξαρτησία των μελών από επιχειρηματικά συμφέροντα επιδιώκεται με την πρόβλεψη για αποκλειστική απασχόληση των μελών και την αποσύνδεση τους από οιασδήποτε επιχειρηματική-επαγγελματική δραστηριότητα σχετική με την αγορά ενέργειας.⁵⁶

Συμπερασματικά, διαφαίνεται η απρόθυμη στάση του εθνικού νομοθέτη να αποσυνδέσει σε ικανό βαθμό τη ΡΑΕ από την κηδεμονία της κυβέρνησης, μη αναθέτοντας σε αυτήν σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες και υιοθετώντας ένα θεσμικό πλαίσιο χαμηλού βαθμού ανεξαρτησίας από αυτή.

Λογοδοσία

Ενισχυτική του βαθμού λογοδοσίας της ΡΑΕ είναι η θεσμικά προβλεπόμενη συλλογική δράση των μελών της,⁵⁷ ενώ τηρείται αρχείο των εισηγήσεων και των πρακτικών κάθε συνεδρίας των μελών. Με τον τρόπο αυτό διαφυλάσσεται το αιτιολογημένο σκεπτικό των πράξεων της Αρχής και δημιουργείται μία ρυθμιστική παράδοση προς όφελος της εδραίωσης εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας στον τρόπο λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, θα αποτελούσε ενισχυτικό παράγοντα της λογοδοσίας, η

⁵³ Βλ. παρ.2, άρθ.4, ν.2773/1999

⁵⁴ Βλ. Τζώρτζης, Ι.Ν. (2006) « Ο νέος ρόλος της ΡΑΕ: η ανεξαρτησία του θεσμού μετά την ενσωμάτωση των οδηγιών 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Τεύχος 12, σελ 188

⁵⁵ Βλ. παρ.4 άρθ.4, ν.2773/1999 όπως τροποποιήθηκε με το άρθ. 27 του ν.3377/2005

⁵⁶ Βλ. παρ.8 & παρ. 9, άρθ. 4, ν. 2773/1999.

⁵⁷ Βλ. παρ.3, αρθ. 3, και παρ.1, αρθ. 4, π.δ. 139/2001 «Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας»

ρητή νομοθετική πρόβλεψη εφαρμογής γενικών θεμελιωδών αρχών κατά τη λήψη αποφάσεων, υπό τη μορφή ενός σχετικού κώδικα δεοντολογίας. Η λογοδοσία διασφαλίζεται περεταίρω με τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των πράξεων της ΡΑΕ.⁵⁸

Η ΡΑΕ καταθέτει στη Βουλή και τον Υπουργό Ανάπτυξης, συνήθως σε διετή βάση, έκθεση πεπραγμένων.⁵⁹ Ωστόσο, δεν υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη για την υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στην Βουλή. Δεν υπάρχει επίσης, ρητή πρόβλεψη τακτών κοινοβουλευτικών ακροάσεων της Αρχής.

Μπορεί, τέλος, να ειπωθεί, ότι η καλή συνεργασία της ΡΑΕ με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και διεθνείς οργανισμούς εμπεριέχει αρκετά τακτικά στοιχεία, ενισχυτικά της λογοδοσίας και διαφάνειας της δράσης της, όπως η νομοθετικά προβλεπόμενη ετήσια υποβολή έκθεσης από τη ΡΑΕ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η συμπλήρωση του ετήσιου ερωτηματολογίου της Επιτροπής για θέματα ενέργειας.⁶⁰

Διαφάνεια

Με την επιφύλαξη εμπιστευτικών και απόρρητων πληροφοριών, είναι προσιτό στο κοινό το αρχείο των εισηγήσεων και των πρακτικών κάθε συνεδρίας των μελών. Η ΡΑΕ διαθέτει διαδικτυακό χώρο, όπου μεταξύ άλλων, δημοσιεύει τις εκθέσεις πεπραγμένων της και επιλεκτικά κάποιες από τις πράξεις/αποφάσεις της. Στο διαδίκτυο ανακοινώνονται, επίσης, οι δημόσιες διαβουλεύσεις τις οποίες οργανώνει η ΡΑΕ. Παρότι η διενέργεια δημόσιας διαβούλευσης αποτελεί πάγια διοικητική πρακτική της ΡΑΕ, η σχετική διαδικασία δεν έχει ρητά θεσμικά κατοχυρωθεί.⁶¹ Ωστόσο, προβλέπονται στον Εσωτερικό Κανονισμό της ΡΑΕ οι ενισχυτικές της διαφάνειας διαδικασίες ακροάσεων και διαιτησίας επίλυσης διαφορών.⁶²

Η ατομική οικονομική θέση των μελών της ελέγχεται με την υποχρέωση υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης,⁶³ ενώ η οικονομική διαχείριση της Αρχής υπόκειται ετησίως σε ανεξάρτητο οικονομικό έλεγχο.

⁵⁸ Μετά από αντίστοιχη αίτηση ακύρωσης αποφάσεων της στα αρμόδια διοικητικά εφετεία και το Συμβούλιο της Επικρατείας Βλ. παρ. 6, άρθ. 5, ν.2773/1999.

⁵⁹ Βλ. <http://www/rae.gr>

⁶⁰ Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων ΡΑΕ 2004-2006, σελ. 149-160

⁶¹ Ένα σημείο πιθανής αμφισβήτησης της διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης που διενεργεί η ΡΑΕ μπορεί να θεωρηθεί το ότι συχνά δίνει μικρό χρονικό διάστημα για την έκφραση γνώμης.

⁶² Βλ. αρθ.23-24, π.δ. 139/2001

⁶³ Βλ. παρ. 10, άρθ. 4, ν.2773/1999

Τέλος η ΡΑΕ δεν υποχρεούται αλλά και δεν δημοσιεύει στο πλαίσιο της πρακτικής της λειτουργίας ετήσιο, ή κάποιο περιοδικό σχέδιο δράσης.

Λειτουργία & Διαδικασίες

Όπως έχουμε αναδείξει στο θεωρητικό μέρος, προϋπόθεση για να λειτουργήσει αποτελεσματικά μια Αρχή είναι η θεσμικά κατοχυρωμένη και σαφώς οριοθετημένη αποστολή της. Στην περίπτωση της ΡΑΕ, η αποστολή της φαίνεται ότι εκτείνεται⁶⁴ σε ένα ευρύ και όχι αποκλειστικό πεδίο δράσης που περιλαμβάνει την «παρακολούθηση και έλεγχο της αγοράς ενεργείας ...για την προαγωγή του υγιούς ανταγωνισμού, της προστασίας των καταναλωτών, της προστασίας του περιβάλλοντος, της ασφάλειας ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης».

Η ΡΑΕ στο θεσμικά εδραιωμένο Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας της⁶⁵ δεσμεύεται για την εφαρμογή βέλτιστων διοικητικών πρακτικών και διαδικασιών. Ωστόσο, επιφυλάξεις μπορούν να εκφραστούν ιδίως για το λιτό και μη λεπτομερή τρόπο με τον οποίο αυτές οι λειτουργικές διαδικασίες περιγράφονται στα σχετικά νομοθετικά κείμενα, καθώς και για την παντελή απουσία ρύθμισης σε ότι αφορά σημαντικές διαδικασίες επαφής της Αρχής με τρίτους, όπως αυτή της δημόσιας διαβούλευσης και της διευκόλυνσης καταγγελιών. Επιπρόσθετα, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της ΡΑΕ η εφαρμογή πρακτικών καλής νομοθέτησης, όπως είναι η διενέργεια ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων επί προτεινόμενων ρυθμίσεων. Επομένως, ενυπάρχει θεσμικό κενό σε ότι αφορά τη ρητή και εξειδικευμένη πρόβλεψη των παραπάνω ενισχυτικών παραγόντων αποτελεσματικής προώθησης του έργου της.

Η ΡΑΕ έχει δημοσιεύσει στην πιο πρόσφατη έκθεση πεπραγμένων της,⁶⁶ την ποιοτική και ποσοτική σύσταση της στελέχωσής της, η οποία παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 2.

Εισαγωγή Διαγράμματος 2

⁶⁴ Βλ. άρθρ.5,3, ν.2773/1999

⁶⁵ Βλ. π.δ. 139/2001

⁶⁶ Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων ΡΑΕ: 2003-2004, σελ.14

Αυτό που εντοπίζουμε, είναι όπως και στην περίπτωση της ΕΕΤΤ, ότι παρουσιάζεται μία ανησυχητική τάση μείωσης του ειδικού επιστημονικού δυναμικού έναντι μίας ισόποσης αύξησης του διοικητικού προσωπικού της Αρχής.

Μηχανισμός Φήμης

Προκειμένου να εξεταστεί το κατά πόσο λειτουργεί αποτελεσματικά ο μηχανισμός της φήμης στην περίπτωση της ΡΑΕ χρειάζονται μεταξύ άλλων βιογραφικά και μισθολογικά στοιχεία στο σύνολο των μελών της Αρχής και του προσωπικού της. Ωστόσο, αυτά τα στοιχεία είναι ιδιαίτερα αποσπασματικά, ενώ τα περισσότερα από αυτά δεν έχουν δημοσιοποιηθεί. Αποτελεί έλλειμμα ενημέρωσης η μη δημοσιοποίηση έστω σύντομων βιογραφικών στοιχείων τουλάχιστον για τα μέλη της Αρχής. Επιπρόσθετα, η μικρή αλλά υπαρκτή ποιοτική μείωση του στελεχιακού δυναμικού της Αρχής όπως αυτή παρουσιάστηκε στο Διάγραμμα 2 δε συμβάλλει στην ενεργοποίηση του μηχανισμού της φήμης της .

Με βάση τη συλλογιστική που υιοθετήθηκε και στην περίπτωση της ΕΕΤΤ, το ερώτημα του κατά πόσο το ύψος των αποδοχών είναι επαρκές προκειμένου το προσωπικό της ΡΑΕ να μην καταφεύγει στην εύρεση μη σύννομων μεθόδων επαύξησης των εισοδημάτων του, παραμένει ανοικτό. Σε ότι αφορά τις πειθαρχικές ποινές δεν προβλέπεται εμφανώς αυστηρότερη αντιμετώπιση για τα μέλη και το προσωπικό της Αρχής σε σχέση με αυτή που προβλέπεται από τους αντίστοιχους κοινούς υπαλληλικούς κώδικες δημοσίων υπαλλήλων,⁶⁷ οπότε ενεργοποιείται σε μάλλον αμφίβολο βαθμό ο κατασταλτικός χαρακτήρα παράγοντας ενδυνάμωσης του μηχανισμού της φήμης.

Εν κατακλείδι, φαίνεται ότι υπάρχουν αρκετά περιθώρια βελτίωσης των παραγόντων ενδυνάμωσης του μηχανισμού της φήμης ιδίως σε ότι αφορά τα επίπεδα αποδοχών, πειθαρχικών ποινών και τρόπου επιλογής του προσωπικού της ΡΑΕ .

⁶⁷ Βλ. παρ.3, αρθ. 44, π.δ. 139/2001

Συμπερασματικά Σχόλια

Μία συνοπτική παρουσίαση των αποκλίσεων των ανεξάρτητων αρχών από τον προτεινόμενο ιδεότυπο αποτελεσματικής ανεξάρτητης αρχής παρουσιάζεται στον συγκριτικό Πίνακα 3, από όπου μπορούν να εξαχθούν γενικά συμπεράσματα.

Εισαγωγή πίνακα 3

Από το χρονικό της ίδρυσης τους, μπορούμε να ισχυριστούμε, ότι οι ανεξάρτητες αρχές οικονομικής ρύθμισης στην Ελλάδα θεσμοθετήθηκαν ως αποτέλεσμα περισσότερο της ανάγκης συμμόρφωσης μας με το Κοινοτικό Δίκαιο, παρά ως αυτόνομη επιλογή του Έλληνα νομοθέτη. Ο ισχυρισμός μας αυτός ενισχύεται από τη διαπιστούμενη με την έρευνα μας απροθυμία αποσύνδεσης των ρυθμιστικών αρχών από την κηδεμονία της κυβέρνησης και τη θεσμική θωράκιση τους από τις εκλογικά μεταβαλλόμενες πολιτικές στους αντίστοιχους οικονομικούς τομείς ρύθμισης. Η πολιτική ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών αποτελεί προς το παρόν ιδιότητα αμφιλεγόμενης ποσότητας και ποιότητας. Βασικά θεσμικά αντίδοτα ενδυνάμωσης της ανεξαρτησίας αποτελούν η αποσύνδεση της θητείας των μελών των αρχών από τον εκλογικό κύκλο, ο διακομματικού τύπου διορισμός και παύση τους, καθώς και η απόδοση ουσιαστικών ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων, δρόμος που οι κυβερνήσεις, φαίνεται ότι διστάζουν να ακολουθήσουν μέχρι τώρα .

Το άλλο συμπέρασμα που προκύπτει, είναι ότι χρειάζεται ενδυνάμωση του εποπτικού και ελεγκτικού ρόλου της Βουλής προς ενίσχυση του βαθμού λογοδοσίας των ρυθμιστικών αρχών. Χρειάζεται να λειτουργήσουν στο πλαίσιο της Βουλής, αντίστοιχα με την διεθνή πρακτική, ειδικές κοινοβουλευτικές επιτροπές εποπτείας. Οι επιτροπές, συνεπικουρούμενες από ειδικό επιστημονικό προσωπικό που πρέπει να προστεθεί στο επιστημονικό προσωπικό της Βουλής, θα συνεισφέρουν στην υπέρβαση του εγγενούς ελλείμματος εξειδικευμένης γνώσης και πληροφόρησης που δημιουργεί προς όφελος των Αρχών ο τεχνικός χαρακτήρας της ρύθμισης. Έτσι, η νομοθετική εξουσία θα μπορέσει να ασκήσει πραγματική εποπτεία στη δράση των Αρχών. Αυτό μπορεί να προωθηθεί μέσα από την τήρηση τακτών κοινοβουλευτικών ακροάσεων των Αρχών, σε συνδυασμό με την κατάθεση ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στην Βουλή. Επιπρόσθετα, ο βαθμός ελέγχου θα αυξανόταν με την ενσωμάτωση ετήσιου σχεδίου δράσης στις απολογιστικές εκθέσεις των Αρχών.

Η σαφής νομοθετική οριοθέτηση της αποστολής, η θεσμική εξειδίκευση του τρόπου λειτουργίας, η πρόβλεψη και εφαρμογή αρχών χρηστής διοίκησης και καλής

νομοθέτησης στη λήψη αποφάσεων, όπως π.χ. η εκπόνηση Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ), αποτελούν σημεία ενδυνάμωσης της αποτελεσματικότητας των Αρχών, που στην τρέχουσα πραγματικότητα υποχρεώνονται να δράσουν σε καθεστώς πολυνομίας και ασαφών οδηγιών, όπως αυτό προκύπτει από τη χαμηλή ποιότητα της πρωτογενούς νομοθετικής παραγωγής.

Η στελέχωση των Αρχών με μέλη υψηλού κοινωνικού και επαγγελματικού κύρους, στηρίζεται κυρίως σε στελέχη που βρίσκονται στο τέλος της καριέρας τους, ως δημόσιοι υπάλληλοι, δικαστικοί και πανεπιστημιακοί, αν δεν έχουν ήδη συνταξιοδοτηθεί. Αυτό δεν επιτρέπει στο μηχανισμό της φήμης να λειτουργήσει αποτρεπτικά για τα μέλη σε περίπτωση που θελήσουν να παρεκκλίνουν. Η σύνθεση των Αρχών χρειάζεται ενίσχυση με την παρουσία μελών με αδιαμφισβήτητο επαγγελματικό κύρος που βρίσκονται στην κορυφή και όχι στο τέλος της καριέρας τους. Κατασταλτικές πρόνοιες, όπως αυστηρότερες πειθαρχικές ποινές και ελεγκτικοί μηχανισμοί, πρέπει να συνδυαστούν με προληπτικές ενέργειες, όπως η στοχευμένη επιλογή ανθρώπινου δυναμικού με άριστο βιογραφικό ως προς την επαγγελματική του φήμη και την παροχή υψηλότερων αποδοχών.

Συνολικά, από τη θεωρητική και εμπειρική μας ανάλυση, καταλήγουμε στο ότι η ανάθεση της ρύθμισης σε μια δημόσια διοικητική μονάδα είναι λύση περισσότερο ευάλωτη στη διαφθορά. Οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές με επαρκές εξειδικευμένο προσωπικό, στηριγμένες σε διαφάνεια και διαβούλευση, παρά το ότι είναι ανεξάρτητες, μπορεί να είναι αποτελεσματικότερες στη ρύθμιση και καλύτερα ελεγχόμενες από τους εντολείς τους, δηλαδή τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Η αποκλειστική στήριξη της ρύθμισης στην εκ των υστέρων δυνατότητα επιβολής ποινών για παραβατική συμπεριφορά είναι αναποτελεσματική. Απαιτείται μια σύνθετη στρατηγική διεκπεραίωσης του ρυθμιστικού έργου, στηριγμένη σε προληπτικά, κατά τη διάρκεια και κατασταλτικά θεσμικά μέτρα και πρακτικές αποτροπής μιας πιθανής παρέκκλισης από την προώθηση του καθολικού οφέλους. Προς αυτή την κατεύθυνση πρέπει να συγκλίνει το ελληνικό πολιτικό σύστημα που εμφανίζεται ακόμα αμφίθυμο στην οικοδόμηση πραγματικά ανεξάρτητων αρχών στο πεδίο της οικονομικής ρύθμισης.

Πίνακας 1: Συσχέτιση Αιτίων και Μηχανισμών Ελέγχου Αναποτελεσματικότητας

Παράγοντας/Αίτιο Αναποτελεσματικότητας	Τύπος Αιτίου*	Μηχανισμός Περιορισμού Αναποτελεσματικότητας
Χρονική Ασυνέπεια Πολιτικών	Εξωγενές	Ανεξαρτησία από Πλειοψηφικούς Θεσμούς
Ρύθμιση προς όφελος ομάδων συμφερόντων	Εξωγενές	Ανεξαρτησία από Εγκατεστημένα Συμφέροντα
Ασύμμετρη Γνώση & Πληροφόρηση Στη Σχέση Εντολέα-Εντολοδόχου	Εξωγενές Ενδογενές	Λογοδοσία Διαφάνεια Ενημέρωση
Ατελές Συμβόλαιο Εντολέα-Εντολοδόχου	Ενδογενές	Εξειδίκευση & Οριοθέτηση Εντολής, Σταθερές Αρχές Λειτουργίας & Διαδικασιών
Καιροσκοπικές Συμπεριφορές Εντολοδόχων	Ενδογενές	Λογοδοσία Διαφάνεια Φήμη

* Τύπος αιτίου ως προς τον ρυθμιστή-εντολοδόχο

Πίνακας 2 : Θεσμικά αντίδοτα για τη δημιουργία ενός ιδεοτύπου ρυθμιστικής αρχής, ομαδοποιημένα κατά μηχανισμό ενίσχυσης της ρυθμιστικής αποτελεσματικότητας.

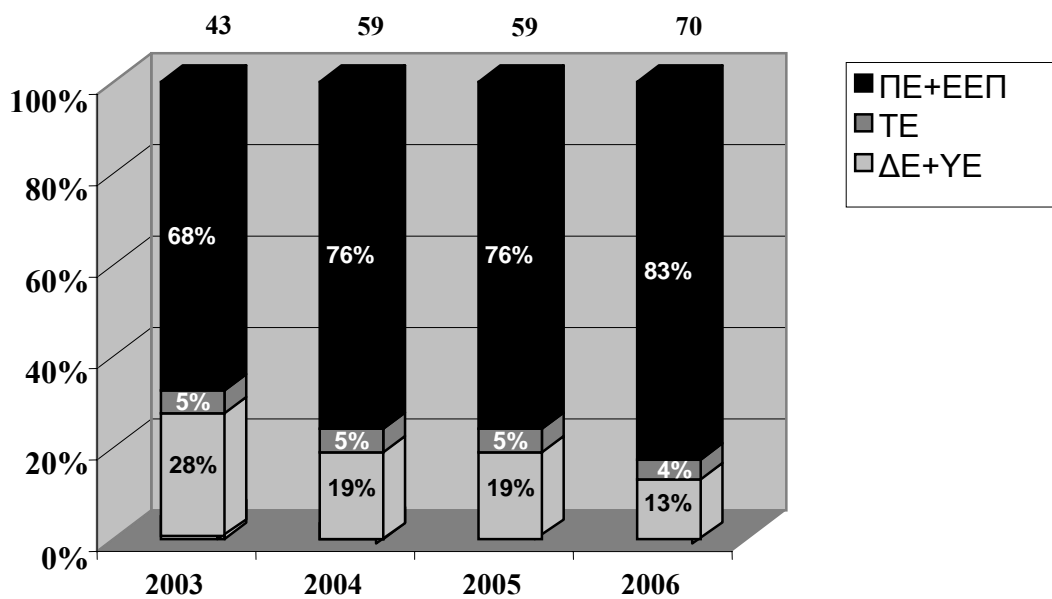
Ανεξαρτησία	Λογοδοσία
Προσωπική Ανεξαρτησία Μελών	Συλλογική Δράση Μελών
Λειτουργική Ανεξαρτησία Μελών	Ειδικά Αιτιολογημένες Αποφάσεις
Οικονομική Αυτοτέλεια Αρχής	Κώδικα Δεοντολογίας λήψης αποφάσεων
Διοικητική Αυτοτέλεια Αρχής	Υπαγωγή σε Δικαστικό Έλεγχο
Θητεία Μελών Πέραν Θητείας Βουλής	Υποβολή Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων στην Βουλή
Επαγγελματικό Ασυμβίβαστο	Τακτές Κοινοβουλευτικές Ακροάσεις
Διορισμός & Παύση μελών με Αυξημένη Πλειοψηφία στην Βουλή	Ειδικές Κοινοβουλευτικές Επιτροπές Εποπτείας
	Συνεργασία με ΕΕ /Ρυθμιστικές Αρχές Εξωτερικού/ Διεθνείς Οργανισμούς
Διαφάνεια	Λειτουργία & Διαδικασίες
Πρόσβαση σε πρακτικά & αρχεία	Οριοθέτηση /Εξειδίκευση Αποστολής
Δημοσίευση πράξεων στο Διαδίκτυο	Εξειδίκευση Διαδικασιών Δράσης και Επαφής με τρίτα μέρη
Τακτή Ενημέρωση από το Διαδίκτυο	Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας
Δημοσίευση Εκθέσεων Πεπραγμένων στο Διαδίκτυο	Στελέχωση με προσωπικό υψηλής τεχνογνωσίας στο αντικείμενο ρύθμισης
Δημοσίευση Ετήσιου Σχεδίου Δράσης	Δικαιτικού Τύπου Διαδικασίες κατά την Ρυθμιστική παραγωγή
Ετήσια Δήλωση Περιουσιακής Κατάστασης	Διευκόλυνση Καταγγελιών
Ανεξάρτητος Οικονομικός Έλεγχος Αρχής	Εφαρμογή Αρχών Καλής Νομοθέτησης και Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
Φήμη	
Στελέχωση με Προσωπικό Υψηλής Επαγγελματικής / Κοινωνικής Αποδοχής	
Στελέχωση με Προσωπικό με Μακρά Καριέρα Μπροστά Του	
Ειδική Μισθολογική Κλίμακα Υψηλών Αποδοχών για Μέλη και Προσωπικό	
Πρόβλεψη Αυστηρών Ποινών σε Περίπτωση Παραβατικής Στάσης	

Πίνακας 3 : Σύγκριση Ρυθμιστικών Αρχών με τον Ιδεότυπο Αρχής.

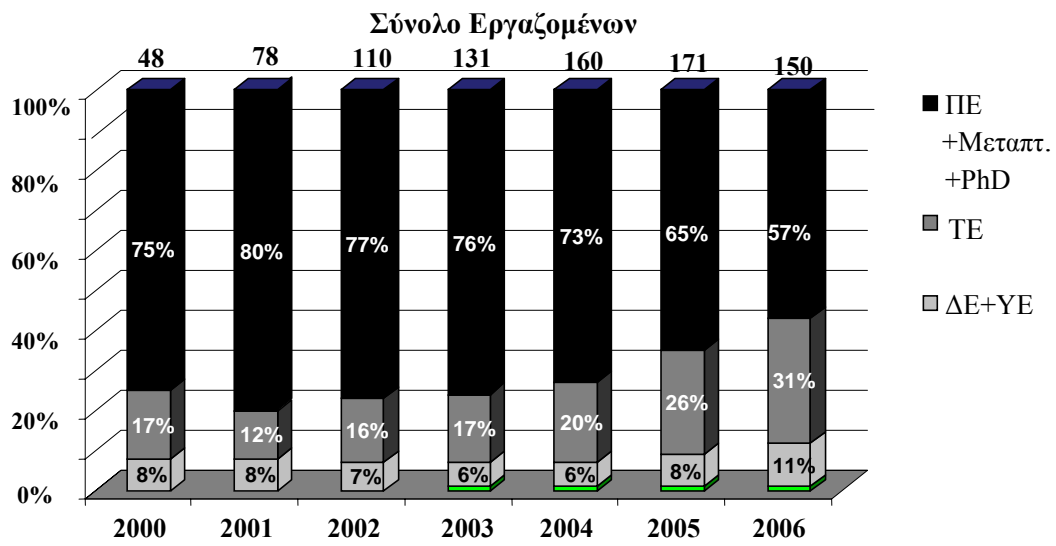
Σημείο Ελέγχου Αποτελεσματικότητας	ΕΑ	ΕΕΤΤ	ΡΑΕ
Ανεξαρτησία			
Επαρκείς Ρυθμιστικές Αρμοδιότητες	✓	✓	✗
Προσωπική Ανεξαρτησία μελών	✓	✓	✓
Λειτουργική Ανεξαρτησία μελών	✓	✓	✓
Οικονομική Αυτοτέλεια αρχής	✓	✓	✓
Διοικητική Αυτοτέλεια αρχής	✓	✓	✓
Επαγγελματικό Ασυμβίβαστο	✓	✓	✓
Θητεία μελών πέραν Θητείας Βουλής	✗	✗	✓
Διορισμός & Παύση μελών με αυξημένη πλειοψηφία στην Βουλή	✗	✗	✗
Λογοδοσία			
Συλλογική Δράση μελών	✓	✓	✓
Ειδικά Αιτιολογημένες Αποφάσεις	✓	✓	✓
Κώδικας Δεοντολογίας λήψης αποφάσεων	✓	✗	✗
Υπαγωγή σε Δικαστικό Έλεγχο	✓	✓	✓
Υποβολή Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων στην Βουλή	✓	✓	✗
Τακτές Κοινοβουλευτικές ακροάσεις	✗	✗	✗
Ειδικές Κοινοβουλευτικές Επιτροπές Εποπτείας	✗	✗	✗
Συνεργασία με ΕΕ /ρυθμιστικές αρχές /διεθνείς οργανισμούς	✓	✓	✓
Διαφάνεια			
Πρόσβαση σε πρακτικά & αρχεία	✗	✓	✓
Δημοσίευση πράξεων στο Διαδίκτυο	✓	✓	✗
Τακτή Ενημέρωση από το Διαδίκτυο	✓	✓	✓
Δημοσίευση Εκθέσεων πεπραγμένων στο Διαδίκτυο	✓	✓	✓
Διενέργεια Δημόσιων Διαβουλεύσεων και Ακροάσεων	✓	✓	✓
Δημοσίευση Ετήσιου Σχεδίου Δράσης	✗	✗	✗
Ετήσια Δήλωση Περιουσιακής Κατάστασης	✓	✓	✓
Ανεξάρτητος Οικονομικός Έλεγχος Αρχής	✓	✓	✓
Λειτουργία & Διαδικασίες			
Οριοθέτηση /Εξειδίκευση Αποστολής	✓	✓	?
Εξειδίκευση Διαδικασιών Δράσης και Επαφής με Τρίτα Μέρη	✓	✓	?
Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας	✓	✗	✓
Στελέχωση με προσωπικό υψηλής τεχνογνωσίας	✓	?	?
Δικανικού Τύπου Διαδικασίες κατά την ρυθμιστική παραγωγή	✓	✓	✓
Διευκόλυνση Καταγγελιών	✓	?	?
Εφαρμογή αρχών καλής νομοθέτησης – Εκπόνηση ΑΚΕ	✗	✗	✗
Φήμη			
Προσωπικό υψηλής επαγγελματικής / κοινωνικής αποδοχής	?	?	?
Προσωπικό με μακρά καριέρα μπροστά του	?	?	?
Ειδική Μισθολογική Κλίμακα Υψηλών Αποδοχών	?	?	?
Αυστηρές Ποινές για παραβατική στάση	?	?	?

✓ Γνωστή ρύθμιση/πρακτική, ? Μη προφανές συμπέρασμα ✗ Απουσία ρύθμισης/μη γνωστή πρακτική.

Διάγραμμα 1: Ποσοτική & Ποιοτική Χρονική Μεταβολή Προσωπικού ΕΑ



Διάγραμμα 2: Ποσοτική & Ποιοτική Χρονική Μεταβολή Προσωπικού ΕΕΤΤ



Διάγραμμα 3: Ποσοτική & Ποιοτική Χρονική Μεταβολή Προσωπικού ΡΑΕ

