**ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ**

**Μία γενική οικονομική θεωρία για το δημόσιο δίκαιο**

Η οικονομολογική θεώρηση του δημοσίου δικαίου συνίσταται, εν πολλοίς, στην προσέγγισή του με όρους αποτελεσματικότητας. Μέσα από τη δοκιμασία της αποτελεσματικότητας, αφενός διευκρινίζεται *αν* και *πώς* ένα ζήτημα προσήκει να αντιμετωπίζεται από μη συναινετικούς θεσμούς, αφετέρου γεννιέται ένα νέο δημόσιο δίκαιο(Πέμπτο Κεφάλαιο). Το δίκαιο αυτό προκύπτει αφού πρώτα εκτιμηθούν τα «καλά» και τα «κακά» της δημόσιας παρέμβασης, την οποία η οικονομική ανάλυση περιγράφει, συνήθως, με τον όρο «ρύθμιση» (*regulation*)*.* Η συγκεκριμένη ανάλυση, με την οποία θα ξεκινήσουμε, είναι αναγκαία διότι απαντά στο ερώτημα «*γιατί υπάρχει δημόσιο δίκαιο»* (Τέταρτο Κεφάλαιο).

# 

# **Τέταρτο Κεφάλαιο**

# ***To be or not to be*?**

# **Αναζητώντας το λόγο ύπαρξης των δημόσιων θεσμών μέσα από το όφελος και το κόστος της παρέμβασής τους**

Αν ανατρέξει κανείς στα νομικά εγχειρίδια -αρκεί να είναι ευρωπαϊκής κοπής, ανεξαρτήτως ονομασίας προέλευσης- θα βρει την ίδια περίπου περιγραφή· θα διαπιστώσει ότι το δημόσιο δίκαιο παρουσιάζεται ως το άθροισμα δύο διακριτών κλάδων, του συνταγματικού και του διοικητικού. Οι κλάδοι αυτοί συνθέτουν ένα ειδικό σώμα κανόνων, διαφορετικό από το «κοινό δίκαιο» των ιδιωτικών σχέσεων, το οποίο, αφενός εφαρμόζεται στους φορείς που εντάσσονται στο Κράτος *lato sensu* ή συναρτώνται με αυτό, αφετέρου διέπει τη δράση τους, όταν η τελευταία έχει ως αντικείμενο την επιδίωξη του γενικού συμφέροντος με τη χρήση δημόσιας εξουσίας. Η παραδοσιακή αυτή θεώρηση στερείται υπαρξιακών αναζητήσεων: το δημόσιο δίκαιο αποτελεί ένα αξίωμα, κάτι σχεδόν δεδομένο για το οποίο δεν αξίζει να αναρωτηθεί κανείς. Το δημόσιο δίκαιο, όπως και το Κράτος ή οι υπόλοιποι μη συναινετικοί θεσμοί … απλώς υφίστανται.

Η οικονομική ανάλυση δεν αρκείται στην παραπάνω περιγραφή· την εξελίσσει και εν μέρει την ανατρέπει. Καταρχάς, αναδεικνύοντας τον ενιαίο χαρακτήρα του δημοσίου δικαίου· η εμμονή σε εσωτερικές διακρίσεις εξυπηρετεί μεν διδακτικούς σκοπούς, μπορεί, ωστόσο, να καταστεί παραπλανητική. Περαιτέρω, θέτοντας ένα βαθύτερο, ευθέως υπαρξιακό ερώτημα: *γιατί υπάρχει το δημόσιο δίκαιο;* Γιατί δημιουργήθηκε ο *Δῆμος* πέρα από την *Ἀγορά*; Όπως μπορεί κανείς να φανταστεί πριν ακόμη διαβάσει τις επόμενες σελίδες, η οικονομική θεωρία αναζητεί την απάντηση στις *πραγματικές* επιδόσεις της δημόσιας δράσης. Το δημόσιο δίκαιο και οι θεσμοί τους οποίους διέπει, υφίστανται μόνον εφόσον καλύπτουν επιτυχώς κάποιες ανάγκες: υπάρχουν επειδή χρειάζονται· ή, για να παραφράσουμε τη ρήση του *Descartes*, «*είναι χρήσιμα, άρα υπάρχουν»*.

*To be or not to be*? Να υπάρχει ή να μην υπάρχει κρατικός παρεμβατισμός άρα και δημόσιο δίκαιο; Ορισμένες φορές η διατύπωση ενός ερωτήματος είναι πιο σημαντική και από την ίδια την απάντηση. Οφείλουμε να αναγνωρίζουμε ότι το συγκεκριμένο ερώτημα είναι από εκείνα που μετέβαλαν συνολικά τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβανόμαστε πλέον το νομικό αυτό κλάδο. Το χρωστάμε στον *Coase* και το θεώρημά του, περισσότερο ίσως από τις λύσεις που ο ίδιος επιχείρησε να δώσει. Όσο για το πώς η οικονομική ανάλυση απαντά στο ερώτημα, δεν παραμένει καμία αμφιβολία: η δημόσια παρέμβαση δικαιολογείται μόνον «*αν*» και «*μέχρι εκεί που*» είναι αποτελεσματική. Καθίσταται, επομένως, καίρια η εκτίμηση του οφέλους (Ι) και του κόστους (ΙΙ) που αυτή προκαλεί.

Παρότι στην οικονομική μεθοδολογία, η ανάλυση του οφέλους έπεται εκείνης του κόστους, εδώ η σειρά αντιστρέφεται. Η αντιστροφή υπαγορεύεται από την αφετηριακή θέση της οικονομικής θεωρίας, να θεωρεί τους συναινετικούς θεσμούς ως, καταρχήν, πιο αποτελεσματικούς: τα πλεονεκτήματα της δημόσιας παρέμβασης εξετάζονται πρώτα, διότι απαντούν στο ερώτημα κατά πόσον οι φορείς δημόσιας εξουσίας είναι σε θέση να θεραπεύσουν τις απομένουσες αδυναμίες της κοινωνίας και της αγοράς· με άλλα λόγια, να αντιμετωπίσουν καλύτερα ένα πρόβλημα δημοσίου συμφέροντος, το οποίο αυτές δεν είναι από μόνες τους, ικανές να λύσουν (*public interest theories of regulation*). Η μελέτη του κόστους ακολουθεί για να θέσει υπό αμφισβήτηση το πρώτο συμπέρασμα: μπορεί *όντως* o δημόσιος ρυθμιστής να προασπίσει το κοινό καλό ή, μήπως, αντί να το υπηρετεί, καταλήγει να ενδιαφέρεται περισσότερο για ιδιωτικά συμφέροντα (*private interest theories of regulation*); Η παραπάνω αντιπαράθεση, με κριτήριο τα συμφέροντα που υπηρετούνται μέσω της χρήσης δημόσιας εξουσίας, βρίσκεται στο επίκεντρο της συζήτησης μεταξύ οικονομολόγων για το ρόλο των μη συναινετικών θεσμών: οι μεν εστιάζουν στις αποτυχίες της αγοράς και της ιδιωτικής δράσης, οι δε σε εκείνες του δημόσιου ρυθμιστή[[1]](#footnote-1).

## **Ι. Τα οφέλη της δημόσιας παρέμβασης**

Η ελευθερία των ανθρώπων να επιλέγουν ορθολογικά, δεν εξασφαλίζει σε κάθε συνθήκη τη βέλτιστη ικανοποίηση των αναγκών τους. Οι ατέλειες των συναινετικών μηχανισμών της *Ἀγορᾶς* συνιστούν τον δικαιολογητικό λόγο της δημόσιας παρέμβασης. Με άλλα λόγια, το όφελος της τελευταίας προκύπτει εξ αντιδιαστολής από τις αδυναμίες της ιδιωτικής δράσης (*1*), τις οποίες είναι σε θέση να διορθώσει, μέσα από τα πλεονεκτήματα που εμφανίζει η χρήση εργαλείων δημόσιας εξουσίας (*2*)*.*

### *Η δημόσια ρύθμιση, απάντηση στις αποτυχίες της ιδιωτικής δράσης*

Το όφελος της δημόσιας παρέμβασης συνάγεται από την ικανότητά της να θεραπεύει τα ελαττώματα της ορθολογικής επιλογής σε τρία, μερικώς επικαλυπτόμενα, πεδία. Το πρώτο, εστιάζει στις εγγενείς αδυναμίες της αγοράς και στην ανάγκη ρύθμισης, ιδίως όταν η αγορά και η πληροφόρηση είναι ατελείς (*1.1*). Το δεύτερο, φωτίζει τα όρια της ανθρώπινης λογικής και συμπεριφοράς, τα οποία καθιστούν απαραίτητη μία πατερναλιστική άνωθεν επέμβαση (*1.2*). Το τρίτο, περιλαμβάνει τα δημόσια αγαθά για τα οποία δεν μπορεί να υπάρξει βιώσιμη αγορά (*1.3*).

#### Το «αόρατο χέρι» δεν αρκεί

Η δημόσια παρέμβαση είναι, καταρχάς, απαραίτητη διότι *η αγορά δεν λειτουργεί σε ιδανικές συνθήκες*[[2]](#footnote-2)· τέτοιες συνθήκες, όπως είδαμε, σπάνια υπάρχουν στην πράξη, ενώ κινδυνεύουν να ανατραπούν ανά πάσα στιγμή από τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων. Η πάταξη της αναποτελεσματικής επιχειρηματικής συμπεριφοράς προϋποθέτει τη χρήση εργαλείων δημόσιας εξουσίας, όπως οι αγορανομικοί κανόνες ή οι διατάξεις για τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Οι τελευταίες αποτρέπουν τη νόθευση που επιφέρουν οι καρτελικές συμπράξεις και τα μονοπώλια, αφενός με το να διατηρούν προληπτικά ένα ικανό επίπεδο ανταγωνισμού στην αγορά (έλεγχος συγκεντρώσεων), αφετέρου απαγορεύοντας καταχρηστικές συμπεριφορές. Η παρέμβαση είναι ακόμη πιο επιβεβλημένη όταν υφίστανται δομικά εμπόδια στην ανταγωνιστική οργάνωση μίας δραστηριότητας, όπως όταν αυτή συνιστά φυσικό μονοπώλιο· η αποτροπή καταστρεπτικών μορφών ανταγωνισμού επιχειρείται με την απονομή ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων από το Κράτος για την άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας. Η δημόσια εποπτεία είναι, τότε, αναγκαία, ώστε, αφενός, ο φορέας των δικαιωμάτων να δρα σε κοινωνικά ικανοποιητικό πλαίσιο, ως προς την τιμολόγηση και τα χαρακτηριστικά των αγαθών ή υπηρεσιών που προσφέρει, αφετέρου, να μην απολαμβάνει προνομίων πέρα από τα εντελώς απαραίτητα για τη βέλτιστη κατανομή των πόρων[[3]](#footnote-3). Γενικότερα, η ύπαρξη ενός *δημοσίου δικαίου της αγοράς* αποδεικνύεται απαραίτητη για να θεραπευθούν παθολογικές καταστάσεις οι οποίες αποδίδονται, κατά κύριο λόγο, στις επιχειρήσεις και στον τρόπο που αυτές μεταχειρίζονται την ισχύ τους.

Η διορθωτική παρέμβαση *στο πλαίσιο* της ελεύθερης αγοράς δεν επαρκεί. Ακόμη και όταν λειτουργεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, ο θεσμός της αγοράς εμφανίζει κυκλικές διακυμάνσεις και συστημικές αποτυχίες (πληθωρισμός, ανεργία, ανισότητες). Η αντιμετώπισή τους προϋποθέτει έναμηχανισμό *πάνω και έξω* από τις καθημερινές συναλλαγές*,* ένα *δημόσιο δίκαιο της οικονομίας, με ευρύτερο και πιο επιτελικό αντικείμενο*. Χωρίς κατεύθυνση, το «αόρατο χέρι» δεν αρκεί για να διασφαλίσει διαχρονικά το ελάχιστο επίπεδο ευημερίας για όλους, ούτε επιτυγχάνει στρατηγικούς στόχους όπως είναι η σταθερότητα και η βιωσιμότητα. Σχηματικά, εάν η ευημερία προϋποθέτει μία μορφή οικονομικής ανάπτυξης με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, η αγορά αδυνατεί από μόνη της να χαράξει και να υπηρετήσει με συνέπεια το συγκεκριμένο στόχο, χωρίς να συμπληρώνεται από δημόσια ρύθμιση. Όπως αναφέρει ο *Joseph Stiglitz,* «*όταν υπάρχουν εξωτερικότητες -όποτε οι πράξεις ενός ατόμου έχουν συνέπειες σε άλλους, για τις οποίες αυτοί ούτε πληρώνουν ούτε αποζημιώνονται- οι αγορές δεν λειτουργούν καλά (...). Τέτοιες εξωτερικότητες είναι διάχυτες, κάθε φορά που υπάρχει ατελής πληροφόρηση ή ατελής διαχείριση του κινδύνου, δηλαδή πάντοτε*»[[4]](#footnote-4). Αδιαμφισβήτητη είναι, αντίστοιχα, η αξία της *αναδιανεμητικής δημόσιας επέμβασης στην οικονομία,* λειτουργία την οποία η αγορά αδυνατεί να ασκήσει καθώς οδηγεί σε συγκέντρωση του πλούτου. Η αναδιανομή δεν είναι απαραίτητη μόνο στο όνομα ενός αξιακού στόχου κοινωνικής δικαιοσύνης αλλά και για να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική η απόλαυση των αγαθών, ενόψει της φθίνουσας χρησιμότητάς τους, όταν καταλήγουν στα χέρια μόνο των λίγων.

#### Ελαττωματική ορθολογικότητα και αναγκαίος πατερναλισμός

Το όφελος της δημόσιας ρύθμισης υπερβαίνει εκείνο των επεμβάσεών της στις αμιγώς οικονομικές σχέσεις. Οι μη συναινετικοί θεσμοί προστατεύουν αποτελεσματικά τα άτομα και στις λοιπές εκφάνσεις της ζωής τους, από ελλειμματικές, ως προς την ορθολογικότητά τους, επιλογές. Για παράδειγμα, μειώνουν τα κενά πληροφόρησης, επιβάλλοντας την αποκάλυψη πληροφοριών ή απαγορεύοντας καταστάσεις ηθικού κινδύνου και επιζήμιας επιλογής, όπως στην περίπτωση των κανόνων που απαγορεύουν ορισμένους γενικούς όρους συναλλαγών ή προβλέπουν κυρώσεις για παραπλάνηση του καταναλωτή: το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες αποτελεί χαρακτηριστικό δείγμα. Με αντίστοιχα εργαλεία -υποχρεωτική αποκάλυψη πληροφοριών, καθεστώς προηγούμενης άδειας, διοικητικές ποινές, στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης- αντιμετωπίζονται και τα προβλήματα αντιπροσώπευσης τα οποία επιπροστίθενται στα λοιπά κόστη συναλλαγών: το ρυθμιστικό πλαίσιο πολλών επαγγελμάτων (δικηγόροι, χρηματιστές) στηρίζεται σε αυτό ακριβώς το σκεπτικό. Υπάρχουν, όμως, και περιπτώσεις όπου οι φορείς δημόσιας εξουσίας προχωρούν ακόμη περισσότερο. Επεξεργάζονται τις κρίσιμες πληροφορίες και θεσπίζουν υποχρεωτικές συμπεριφορές με τη μορφή γενικών προδιαγραφών και απαγορεύσεων, υποκαθιστώντας τη δική τους απόφαση σε εκείνη των ιδιωτών, αναφορικά με την οδική ασφάλεια, την υγιεινή, τις συνθήκες εργασίας, την εκπαίδευση, την πολεοδόμηση, το περιεχόμενο των δανειακών συμβάσεων: ανώτατα όρια ταχύτητας, αγορανομικές προδιαγραφές, υποχρεωτική παιδεία, όροι και περιορισμοί δόμησης, ρυθμίσεις της Τράπεζας της Ελλάδος. Ο κατάλογος δεν μπορεί να είναι εξαντλητικός. Κοινός τόπος των παραπάνω επεμβάσεων είναι πως δεν υπηρετούν σκοπούς με προεχόντως οικονομικό αντικείμενο, ακόμη και όταν αφορούν σε επιχειρηματικές δραστηριότητες· εντάσσονται στην *κοινωνική ρύθμιση* των δραστηριοτήτων αυτών (*social regulation*), προστατεύοντας ατομικές ή συλλογικές όψεις της κοινωνικής ευημερίας[[5]](#footnote-5).

Η άνωθεν, αναγκαστική υποκατάσταση των ατομικών προτιμήσεων είναι απαραίτητη για πολλούς λόγους. Πρώτον, γιατί τα πρόσωπα αγνοούν κρίσιμες πληροφορίες τεχνικής και επιστημονικής φύσης, όπως το πόσο επιβλαβής είναι η κατανάλωση μίας χημικής ουσίας ή πόσο επικίνδυνο είναι ένα βρεφικό παιχνίδι. Δεύτερον, γιατί προβαίνουν, εγωϊστικά, στις μη βέλτιστες σταθμίσεις, αδιαφορώντας για την αρνητική ή την θετική εξωτερικότητα των συναλλαγών τους: ο επιχειρηματίας ο οποίος αποκρύπτει την επικινδυνότητα των προϊόντων του, οι καταναλωτές που προτιμούν ένα φτηνό αλλά ανθυγιεινό φαγητό και ένα, περιβαλλοντικά επιβλαβές, υλικό κατασκευής, ενώ αποφεύγουν να επενδύσουν στην εκπαίδευσή τους ή να ασφαλιστούν εάν δεν ήταν υποχρεωτικό. Τρίτον, γιατί οι άνθρωποι δεν είναι πρόθυμοι να συνεργαστούν, ακόμη και όταν θα ήταν επωφελές για τους ίδιους, υποπίπτοντας στο δίλημμα του φυλακισμένου και ενεργώντας ως εκβιαστές ή λαθρεπιβάτες· η αδυναμία αυτή είναι εύκολο να διαγνωστεί εμπειρικά, σε ζητήματα της καθημερινής ζωής, όπως ο σεβασμός των ωρών κοινής ησυχίας ή η αποκομιδή των απορριμμάτων. Τέταρτον, γιατί, και όταν επιθυμούν να κάνουν το σωστό, το «φτωχό μυαλό τους» δεν αρκεί, καθώς η λογική τους είναι περιορισμένη και η συμπεριφορά τους βρίθει σφαλμάτων: θα κινηθούν απερίσκεπτα στο δρόμο, εάν δεν κινδυνεύουν με πρόστιμο ή αφαίρεση της άδειας οδήγησης, γιατί υπερεκτιμούν τις οδηγικές τους ικανότητες ή θα συνάψουν μία καταστροφική δανειακή σύμβαση, αδυνατώντας να αντιληφθούν τι πρόκειται να τους συμβεί στο άμεσο μέλλον, ως άλλοι κάτοικοι των Νησιών του Πάσχα που κόβουν τα τελευταία δέντρα για να σύρουν τα εδώλιά τους. Τέλος, διότι ενδέχεται να μην είναι εν τοις πράγμασι ελεύθεροι να προβούν στις βέλτιστες επιλογές: βρίσκονται σε δεινή οικονομική κατάσταση, οπότε θα δέχονταν να δανειστούν με τοκογλυφικούς όρους και να εργασθούν για εξευτελιστικά χαμηλές απολαβές ή σε άθλιο και επικίνδυνο εργασιακό περιβάλλον.

Από τη στιγμή που τα άτομα αδυνατούν να ευτυχήσουν κάνοντας μόνο χρήση της ελευθερίας και της λογικής τους, η κάθετη επέμβαση «για το καλό τους και για το καλό όλων» είναι επιβεβλημένη. Η οικονομική θεωρία αντιλαμβάνεται ότι η δημόσια δράση ενέχει τον *πατερναλισμό*, όταν ανακατευθύνει ή υποκαθιστά ελαττωματικές ιδιωτικές επιλογές. Με τη διαφορά ότι του προσδίδει μία αμιγώς οικονομική δικαιολόγηση, παραπέμποντας στις εγγενείς αδυναμίες του ατόμου και των συναινετικών θεσμών να διασφαλίσουν τη βέλτιστη ικανοποίηση των αναγκών, ατομικών και συλλογικών. Όπως σε σχέση με τις δημόσιες επεμβάσεις στην οικονομία, έτσι και για εκείνες στην ατομική ελευθερία (όταν μου απαγορεύει να οδηγώ όσο γρήγορα θέλω ή μου επιβάλλει να εμβολιάζομαι), δεν τίθεται ζήτημα *αν* είναι, καταρχήν, ωφέλιμος ο πατερναλισμός -τούτο εξυπακούεται σε συγκεκριμένες συνθήκες- αλλά ποια μορφή και ένταση θα λάβει[[6]](#footnote-6). Τα προβλήματα της εγωιστικής και της μη συνεργατικής συμπεριφοράς καθώς και οι «γνωσιακές γκάφες» (*cognitive blunders* κατά τον *Cass Sunstein*) του ατόμου είναι δεδομένες[[7]](#footnote-7). Δεν μπορεί (δεν είναι αποτελεσματικό) να επιλέξει μόνος του πού θα χτίσει: θα σπείρει παντού σπίτια, ενώ, στη συνέχεια, θα αρνείται στους υπολοίπους να οικοδομήσουν στην «πίσω αυλή του» (γνωστό και ως φαινόμενο «*NIMBY*, *not in my backyard*»[[8]](#footnote-8)). Ούτε το αν θα προτιμήσει την πυρηνική ενέργεια από το λιγνίτη, διότι ο, μη λογικός και επιστημονικά ατεκμηρίωτος, φόβος του για τα πυρηνικά ατυχήματα δεν του επιτρέπει τις κατάλληλες σταθμίσεις: θα προτιμήσει τον περιβαλλοντικά καταστροφικό λιγνίτη από την πολύ πιο καθαρή πυρηνική ενέργεια, ακόμη και σε κράτη (Γερμανία) όπου ο κίνδυνος ατυχήματος είναι μηδενικός. *Όμως ποια είναι η ιδανική «δοσολογία» πατερναλισμού;* Μήπως, αντί για απαγορεύσεις και αναγκαστικές συμπεριφορές που επιβάλλονται άνωθεν, αρκούν οι προτροπές και τα «σκουντήματα» (*nudges*) των ανθρώπωνπρος τη σωστή κατεύθυνση; Η οικονομική ανάλυση καταπιάνεται με το ερώτημα αυτό, όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο[[9]](#footnote-9).

#### Η διασφάλιση των δημόσιων αγαθών, προνομιακό πεδίο της δημόσιας δράσης

Τέλος, η δημόσια δράση είναι απαραίτητη για την κάλυψη αναγκών, τις οποίες μόνον η ίδια είναι σε θέση να ικανοποιήσει· τούτο ισχύει εξ ορισμού για τα δημόσια αγαθά. Όπως είδαμε, λόγω του ότι δεν προσφέρονται σε συνθήκες *αποκλεισμού* και *αντιπαλότητας*[[10]](#footnote-10), τα αγαθά αυτά τελούν σε καθεστώς *ελλείπουσας αγοράς* (*missing market*): κανείς δεν έχει κίνητρο να παράγει κάτι που οι υπόλοιποι δεν είναι υποχρεωμένοι να αποκτήσουν καταβάλλοντας αντάλλαγμα (π.χ., καθαρό περιβάλλον), μιας και δεν είναι σε θέση, ούτε να τους αποκλείσει από την πρόσβαση στο αγαθό αυτό, ούτε να τους το στερήσει με το να το απολαύσει ο ίδιος. Την ίδια στιγμή, τα δημόσια αγαθά είναι περισσότερο εκτεθειμένα στα προβλήματα συλλογικής δράσης, ιδίως στο φαινόμενο του λαθρεπιβάτη. Επομένως, είναι εξ ορισμού αδύνατον να διασφαλισθούν ικανοποιητικά από την ατομική πρωτοβουλία και την ιδιωτική κοινωνία. Κάτι που εξηγεί, από οικονομική σκοπιά, *γιατί η διασφάλιση των δημόσιων αγαθών υπήρξε, ιστορικά, το προνομιακό πεδίο της δημόσιας παρέμβασης, ο βασικός λόγος ώστε να δημιουργηθούν μη συναινετικοί θεσμοί και να αναπτυχθεί το κρατικό φαινόμενο[[11]](#footnote-11)*.

Ας αρχίσουμε από τη δημόσια τάξη και ασφάλεια -τη διαμόρφωση ενός πλαισίου ειρηνικής συνύπαρξης και προστασίας από κινδύνους- η οποία συνιστά το παλαιότερο δημόσιο αγαθό. Η σύνδεσή της με το σκληρό πυρήνα του Κράτους -η νομολογία τη συναρτά με τη λαϊκή κυριαρχία[[12]](#footnote-12)- εξηγείται και από τη σκοπιά της οικονομικής θεωρίας. Μόνον ο κρατικός μηχανισμός είναι σε θέση να επιτελέσει αποτελεσματικά το συγκεκριμένο στόχο: αφενός, περιοριστικά, εποπτεύοντας και τιμωρώντας τους παραβάτες/λαθρεπιβάτες που τον θέτουν σε κίνδυνο, αφετέρου, παροχικά, δημιουργώντας τις υποδομές (στρατός, αστυνομία, δικαιοσύνη) για την προσφορά των συγκεκριμένων υπηρεσιών. Όταν το αυταρχικό κράτος μετεξελίχθηκε σε ένα δημοκρατικό και φιλελεύθερο σύστημα, η δημόσια τάξη συνδέθηκε με τις έννοιες της ασφάλειας και του κράτους δικαίου. Πλην όμως, *τόσο η ασφάλεια δικαίου όσο και το κράτος δικαίου -ως θεμέλιο του δυτικού συνταγματισμού-, εκτός από αόριστες νομικές έννοιες είναι και δημόσια αγαθά*. Δεν εξασφαλίζονται μέσω εξατομικευμένων συναλλαγών αλλά έχουν κατεξοχήν «συστημικό» χαρακτήρα: προϋποθέτουν τη δημιουργία ενός πλαισίου συμπεριφορών, δράσεων και δομών, το οποίο χρειάζεται τη δημόσια εποπτεία και παρέμβαση για να δημιουργηθεί. Όσοι βρίσκονται μέσα στο «σύστημα» της έννομης τάξης-ακόμη και οι εχθροί του, ιδεολογικοί αρνητές ή οι καθ’ έξιν παραβάτες- απολαμβάνουν, χωρίς αντάλλαγμα και ισότιμα, τα αγαθά του κράτους και της ασφάλειας δικαίου, όπως συμβαίνει με κάθε γνήσιο δημόσιο αγαθό: οι φοροφυγάδες, οι ανυπότακτοι αλλά και οι αρνητές της δυτικής δημοκρατίας δεν στερούνται εξ αυτών των λόγων της εγγύησης της δίκαιης δίκης.

Η οικονομική θεωρία αναδεικνύει την ύπαρξη και άλλων, κρίσιμων αγαθών με δημόσια διάσταση. Ορισμένα μας είναι πιο οικεία, όπως η κατασκευή δρόμων, φάρων (παρά τις αντιρρήσεις της Σχολής του Σικάγο), ελεύθερων χώρων πρασίνου· ή του δικτύου ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, που αποτέλεσε, ιστορικά, την πρώτη κοινωφελή υποδομή η οποία συνδέθηκε με το κρατικό φαινόμενο[[13]](#footnote-13). Άλλα έχουν πιο ασαφές περιεχόμενο· η «εμπιστοσύνη στην οικονομία» και η «ποιότητα ζωής» εντάσσονται σε αυτή την κατηγορία. Η μεν πρώτη -από την οποία εξαρτάται άμεσα η οικονομική ανάπτυξη- δημιουργείται μόνο εάν διαμορφωθεί το προσήκον ρυθμιστικό αλλά και φορολογικό περιβάλλον για *όλες* τις συναλλαγές, με κατάλληλους μηχανισμούς εποπτείας και πάταξης *όλων* των εν δυνάμει παραβατικών συμπεριφορών, άρα με αποτελεσματική αστυνόμευση και δικαιοσύνη. Η ποιότητα ζωής, ένας όρος σχεδόν συνώνυμος της ευημερίας, δεν διασφαλίζεται απλά με την απόλαυση μεμονωμένων παροχών· το τί καταναλώνει ο καθένας μόνος του συναρτάται με το ευρύτερο, κοινωνικό, πολιτιστικό, αναπτυξιακό αλλά και περιβαλλοντικό πλαίσιο στο οποίο ζει σε βάθος χρόνου, δηλαδή με συνθήκες που μόνον η δημόσια ρύθμιση είναι δυνατόν να εγγυηθεί. Η ολιστική φύση των συγκεκριμένων αγαθών και η πρόσβαση όλων σε αυτά χωρίς την καταβολή αντιτίμου, επιβεβαιώνει το δημόσιο χαρακτήρα τους. Ο κατάλογός τους είναι μακρύς και μη εξαντλητικός, αντιστοιχεί στον εξελικτικό και απεριόριστο χαρακτήρα των ανθρώπινων αναγκών[[14]](#footnote-14). Μήπως η αειφορία και η μη διακινδύνευση της ανθρώπινης υγείας ή της βιοποικιλότητας -προβληματισμοί που γεννήθηκαν στη σύγχρονη, δυτική «κοινωνία της διακινδύνευσης» και μετουσιώθηκαν σε νομικές έννοιες όπως η βιώσιμη ανάπτυξη και η αρχή της προφύλαξης- δεν συνιστούν, τελικά, μία εξελιγμένη μορφή δημόσιων αγαθών τα οποία, ακριβώς επειδή συναρτώνται με τα προβλήματα της συλλογικής δράσης στο σύγχρονο κόσμο, προϋποθέτουν το «ορατό χέρι» της δημόσιας εξουσίας; Το ίδιο ισχύει και για την υποκατηγορία των «κοινών αγαθών» όπως είναι οι περιβαλλοντικοί πόροι -αλλά και η Δικαιοσύνη ως θεσμός, θα το δούμε παρακάτω[[15]](#footnote-15)-, ο κίνδυνος υπερκατανάλωσης των οποίων είναι μεγαλύτερος σήμερα λόγω του υπερπληθυσμού.

Υπάρχουν επίσης αγαθά τα οποία εν μέρει εμφανίζουν και δημόσια διάσταση, παρότι σε κάποια μορφή τους παρέχονται ή είναι δυνατόν να παρασχεθούν εντός αγοράς, κατά τρόπο όμως ο οποίος δεν διασφαλίζει την κοινωνικά ωφέλιμη και αποδεκτή κατανομή των πόρων. Τελούν τότε και αυτά σε κατάσταση μερικώς ελλείπουσας αγοράς, γεγονός το οποίο τους προσδίδει το χαρακτήρα *μη γνησίου δημόσιου αγαθού*. Η παραπάνω διάσταση είναι εμφανής στα *αγαθά με ιδιαίτερη κοινωνική αξία* (*merit goods*) -στα οποία ήδη αναφερθήκαμε για να ορίσουμε τις θετικές εξωτερικότητες[[16]](#footnote-16)- η ικανοποιητική παραγωγή των οποίων προσκρούει στο μειωμένο κίνητρο των ιδιωτών να προβούν στις απαραίτητες συναλλαγές. Τόσο για την υγεία όσο και για την παιδεία -τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα- υφίσταται ιδιωτική παροχή και σχετική αγορά: τα ιδιωτικά σχολεία, ιατρεία ή νοσοκομεία. Ωστόσο, η δράση των ιδιωτών παρόχων δεν πρόκειται να ικανοποιήσει πλήρως τις ανάγκες του συνόλου, διότι κάτι τέτοιο θα καθιστούσε αδύνατη την επιστροφή της επένδυσης ή -όπως το λένε τα δικαστήρια- θα τους επέβαλε να «λειτουργούν επί ζημία». Η ορθολογική άρνησή τους να προσφέρουν τις συγκεκριμένες υπηρεσίες ή, αντίστοιχα, εκείνη των καταναλωτών να πληρώσουν το πραγματικό τους κόστος για να τις αποκτήσουν όταν μπορούν να κάνουν αλλιώς (να μην πάνε στο σχολείο ή να μην εμβολιαστούν), οδηγεί μία κοινωνία σε «τραγικές επιλογές», όπως τις ονόμασε ο *Calabresi*[[17]](#footnote-17). Κατά το τμήμα τους αυτό, οι συγκεκριμένες δραστηριότητες μετατρέπονται σε δημόσιο αγαθό και δικαιολογείται -όχι μόνον αξιακά αλλά και οικονομικά- η μετατροπή τους σε «κοινωνικό δικαίωμα», εγγυημένο κατά συνταγματική επιταγή από το Κράτος.

Στην κατηγορία των μη γνήσιων δημόσιων αγαθών ανήκουν και οι υπό απελευθέρωση κοινωφελείς δραστηριότητες, όπως είναι η ενέργεια, τα ταχυδρομεία και οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες. Στις περιπτώσεις αυτές, παρότι υφίσταται αγορά και ιδιωτική παροχή, η διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου κοινωφελούς υπηρεσίας με συγκεκριμένες τιμολογιακές και ποιοτικές προδιαγραφές -δωρεάν πρόσβαση στο διαδίκτυο για ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, συλλογή και αποστολή αλληλογραφίας από και σε κάθε γεωγραφικό σημείο με συγκεκριμένη περιοδικότητα ή φθηνό ρεύμα, σε περιοχές που δεν διασυνδέονται με το κεντρικό δίκτυο, οπότε η παραγωγή ηλεκτρισμού είναι οικονομικά ασύμφορη- δεν μπορεί να ικανοποιηθεί από το παιχνίδι του ελεύθερου ανταγωνισμού: η κάλυψη των απαιτήσεων υπερβαίνει το οριακό κόστος, οπότε και δεν θα υπάρξει καθόλου προσφορά εάν το αναγκαίο τίμημα δεν καταβληθεί άμεσα ή έμμεσα από το Κράτος (όπως στις άγονες γραμμές στην ακτοπλοΐα). Η νομοθεσία της ΕΕ για την «καθολική» παροχή των υπηρεσιών αυτών, στην οποία θα αναφερθούμε παρακάτω[[18]](#footnote-18), εξηγείται οικονομολογικά με τις παραπάνω σκέψεις.

Εν κατακλείδι, τα δημόσια αγαθά είναι το πεδίο στο οποίο η άνωθεν επέμβαση είναι, την ίδια στιγμή, και πιο δικαιολογημένη και πιο έντονη. Ακριβώς επειδή δεν υφίσταται αγορά για την προσήκουσα κάλυψή τους, οι μη συναινετικοί θεσμοί καλούνται να αναλάβουν έναν ευρύτερο, εποπτικό, ρυθμιστικό, ενδεχομένως παροχικό και σίγουρα εγγυητικό, ρόλο. Το παράδειγμα των περιβαλλοντικών αγαθών είναι χαρακτηριστικό: για την εγγύησή τους απαιτείται ο συνδυασμός αστυνόμευσης και εποπτείας (επιθεωρητές περιβάλλοντος) με την επιβολή συγκεκριμένων μέτρων (περιβαλλοντικές προδιαγραφές) και την παροχή υπηρεσιών (καθορισμός ακτών, δενδροφυτεύσεις). Δεν είναι επομένως υπερβολικό, το μεγαλύτερο όφελος της δημόσιας δράσης -η θετική απάντηση στο ερώτημα «*γιατί υπάρχει δημόσιο δίκαιο;*»- να αναζητηθεί στην κατηγορία των δημόσιων αγαθών. Εξάλλου, *και το ίδιο το γενικό συμφέρον, ως συνισταμένη πληθώρας αγαθών, ιδιωτικού αλλά και δημόσιου χαρακτήρα, αποτελεί ένα δημόσιο αγαθό, εκτεθειμένο στα προβλήματα συλλογικής δράσης, οπότε η αποτελεσματική προστασία του επαφίεται στους φορείς δημόσιας εξουσίας[[19]](#footnote-19).*

### *Τα πλεονεκτήματα της δημόσιας ρύθμισης*

Στο ερώτημα «*ποιο είναι το όφελος της δημόσιας παρέμβασης*», η προηγούμενη ενότητα μας έδωσε τη μισή απάντηση, εκείνη που αναφέρεται στα προβλήματα της *Ἀγορᾶς*. Η άλλη μισή αφορά στα πλεονεκτήματα που διαθέτει ο *Δῆμος* όταν καταπιάνεται με τα συγκεκριμένα προβλήματα. Τα πλεονεκτήματα αυτά είναι απόρροια του ιδιαίτερου, μοναδικού χαρακτήρα της δημόσιας δράσης, ο οποίος επιτρέπει στο *Δῆμο* να επεμβαίνει κεντρικά (*2.1*), μονομερώς (*2.2*) και αδιαλείπτως (*2.3*), διαθέτοντας το μονοπώλιο δημόσιας εξουσίας (*2.4*). Λαμβάνουν τη μέγιστη τιμή τους στο πολιτειακό σύστημα του δημοκρατικού φιλελευθερισμού (*2.5*).

#### Ο κεντρικός χαρακτήρας της δημόσιας παρέμβασης

Κατά πρώτον, σε αντίθεση με την αγορά, η οποία δρα αποκεντρωμένα και αποσπασματικά, η δημόσια ρύθμιση διαθέτει τα εργαλεία ώστε να επεμβαίνει συγκεντρωτικά και κατά τρόπο ενιαίο. Ο κεντρικός συντονισμός συνιστά σημαντικό παράγοντα για τη μείωση του κόστους συναλλαγής στις περιπτώσεις που τα ελαττώματα της ορθολογικής επιλογής δεν οδηγούν στις πλέον αποτελεσματικές λύσεις. Ας επιβεβαιώσουμε τη θέση αυτή μέσα από ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, όπως είναι η νομοθεσία για την ασφάλεια των τροφίμων. Όταν απαγορεύει *ex ante* και κατά τρόπο γενικό την παρασκευή τροφίμων με χρήση συστατικών που είναι επικίνδυνα για την ανθρώπινη υγεία, συντάσσει έναν, όσο το δυνατόν, πλήρη κατάλογο επικίνδυνων ουσιών, επιβάλλει την αναγραφή της σύνθεσης των τυποποιημένων τροφίμων στη συσκευασία ενώ προβλέπει βαρύτατες κυρώσεις και αυξημένη αστική ευθύνη για τους παραβάτες, η δημόσια παρέμβαση μειώνει μεμιάς πολλά από αυτά τα κόστη: αίρει το έλλειμμα πληροφόρησης των καταναλωτών καθώς και τον ηθικό κίνδυνο των παραγωγών, καθιστά περιττές αμέτρητες διαπραγματεύσεις στις οποίες τα μέρη εξ ορισμού δεν τελούν σε σχέση ισότητας (καταναλωτής/παραγωγός), μειώνει σημαντικά την *ex post* παθολογία των συναλλακτικών σχέσεων, δηλαδή τις διαφορές ως προς την καταλληλότητα των τροφίμων, την ίδια στιγμή που καθιστά ευκολότερη την επίλυσή τους. Επιπρόσθετα, ενισχύει την ασφάλεια δικαίου και την εμπιστοσύνη την αγορά, δύο δημόσια αγαθά τα οποία θα κινδύνευαν άμεσα από την οπορτουνιστική συμπεριφορά των «ανεύθυνων» παραγωγών τροφίμων. Παράλληλα, αντιμετωπίζει τις αρνητικές εξωτερικότητες σε συγκεκριμένες συναλλακτικές σχέσεις, όπως εκείνες ανάμεσα στον παραγωγό της πρώτης ύλης και τον παρασκευαστή του τροφίμου, οι οποίοι αλλιώς θα αδιαφορούσαν για τον τελικό καταναλωτή: δεν θα τους απασχολούσε εάν το αλεύρι για την παρασκευή της πίτσας εμφανίζει αυξημένα επίπεδα ραδιενέργειας λόγω ενός πυρηνικού ατυχήματος όχι πολύ μακριά από το σημείο καλλιέργειας των σιτηρών… Η αποτελεσματικότητα μιας κεντρικής πολιτικής για την ασφάλεια τροφίμων καθίσταται προφανής και από το γεγονός ότι κάθε μηχανισμός δημόσιας εξουσίας -εθνικός, περιφερειακός και παγκόσμιος- την συμπεριέλαβε στα ρυθμιστικά του αντικείμενα: από τον ελληνικό αγορανομικό κώδικα, περάσαμε στους ευρωπαϊκούς κανονισμούς για την ασφάλεια τροφίμων[[20]](#footnote-20) και πλέον, στον *Codex Alimentarius* υπό την αιγίδα του ΠΟΕ.

Δεν είναι όμως μόνο τα τρόφιμα. Κεντρικός σχεδιασμός απαιτείται, ως ένα βαθμό, σχεδόν για κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα. Το αναφέραμε για την χωροταξία και την πολεοδομία με αφορμή το παράδειγμα του θεωρήματος του *Coase*: χωρίς δημόσια πολιτική σε ένα τόσο ευαίσθητο πεδίο συλλογικής δράσης -εκτός αν κανείς πιστεύει πραγματικά ότι είναι δυνατόν να υπάρξει συναίνεση όλων των ιδιωτών ώστε να μπει «τάξη στο χώρο»- ο ξυλουργός και ο γιατρός θα ήταν ακόμη στα δικαστήρια, κάτι που καταδεικνύει, αφενός πόσο ανέφικτες είναι οι συνθήκες μηδενικού κόστους συναλλαγής, αφετέρου πόσο κρίσιμη είναι η άνωθεν δημόσια παρέμβαση για τη μείωσή του. Γενικότερα, το αδιαμφισβήτητο πλεονέκτημα της ορθολογικής επιλογής αλλά και της ελεύθερης αγοράς- η αποσπασματική, από κάτω προς τα πάνω λειτουργία τους- ενέχει και ένα θεμελιώδες ελάττωμα: την *αδυναμία αποτελεσματικής επίτευξης της ευημερίας κατά τρόπο αποκλειστικά* αποκεντρωτικό. Η αδυναμία αυτή αντιμετωπίζεται μόνο με την ακριβώς αντίθετη μέθοδο, εκείνη της κεντρικής δημόσιας δράσης.

#### Η μονομερής επέμβαση

Για να είναι αποτελεσματική, η δημόσια δράση προϋποθέτει και ένα δεύτερο συστατικό: την εξουσία να επιβάλλει μονομερώς τις επιλογές που καθορίζονται κεντρικά. Η σχέση των δύο αυτών συνιστωσών του κρατικού παρεμβατισμού είναι έως και αυτονόητη. Η ενιαία τήρηση μίας απόφασης η οποία λαμβάνεται για να εφαρμοστεί από όλους δεν είναι δυνατόν να επαφίεται στη συναίνεση εκείνων στους οποίους απευθύνεται. Εξάλλου, η αδυναμία τους να καταλήξουν οικειοθελώς στη συγκεκριμένη, αποτελεσματική λύση κατέστησε αναγκαία την άνωθεν επέμβαση. Η τελευταία δεν μπορεί παρά να έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, να εξαναγκάζει τους πάντες να αποστούν από τη συμπεριφορά την οποία θα προέκριναν, εγωϊστικά και οπορτουνιστικά, οι ίδιοι.

*Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης είναι, συνεπώς, συνυφασμένη με την έννοια της κυριαρχίας,* κάτι το οποίο γνωρίζει εξ απαλών ονύχων κάθε νομικός, όταν μαθαίνει να ταυτίζει το δίκαιο με τον κανόνα δικαίου, με την θέσπιση μίας γενικής συμπεριφοράς η οποία καθίσταται υποχρεωτική μέσω της απειλής κυρώσεων. Η κυριαρχία αποτελεί το οργανωτικό αντίδοτο ώστε οι ορθολογικές επιλογές των ατόμων να μην εκφυλίζονται στην κοινωνική «*ζούγκλα*» που περιγράφει ο *Thomas Hobbes*[[21]](#footnote-21)*,* σε ένα κόσμο διαρκούς πολέμου όλων εναντίων όλων με έπαθλο το στενό, προσωπικό συμφέρον.

Η σημασία της εξουσίας επιβολής την οποία διαθέτουν οι δημόσιοι φορείς δεν εξαντλείται στον καθορισμό των ιδιωτικών συμπεριφορών. Επιτρέπει, επιπλέον, την *εξαναγκαστική συγκέντρωση πόρων υπέρ των δημόσιων θεσμών*. Εκτός από τους, γνωστούς σε όλους μας, άμεσους και έμμεσους φόρους, ίδιον της κυριαρχίας είναι η δημόσια κτήση και εκμετάλλευση πραγμάτων -από συγκεκριμένα ακίνητα μέχρις στοιχεία του εδάφους (δάση, αιγιαλός), του υπεδάφους (ορυκτός πλούτος) ή της θάλασσας (π.χ. ζώνη αποκλειστικής εκμετάλλευσης)- καθώς και η διαχείριση δικαιωμάτων ή σπάνιων πόρων (δικαίωμα διεξαγωγής τυχερών παιγνίων, φάσμα συχνοτήτων). Η δημιουργία περιουσίας είναι αναγκαία για να δημιουργηθεί το δημόσιο θεσμικό οικοδόμημα και για να υπάρξει το κεφάλαιο που, αφενός ανατροφοδοτεί την κυριαρχία (χρηματοδοτώντας την αστυνομική διοίκηση), αφετέρου καθιστά εφικτή τη χάραξη και επιβολή κεντρικών πολιτικών καθώς και την πρωτογενή παραγωγή δημόσιων αγαθών (χρηματοδοτώντας την παροχική διοίκηση). Κατά συνέπεια, η αποτελεσματικότητα των μη συναινετικών θεσμών συναρτάται άμεσα -όπως το λέει και το όνομά τους- με την εξουσία τους να επιβάλλονται χωρίς συναίνεση, μονομερώς, τόσο για να καθιστούν εφικτή την τήρηση των κεντρικών επιλογών τους, όσο και για να διαθέτουν την απαιτούμενη οικονομική ευρωστία. Αντιστρόφως, τα τυχόν κενά στην άσκηση της κυριαρχίας μεταφράζονται ευθέως σε κενά αποτελεσματικότητας.

#### Ο αδιάλειπτος χαρακτήρας της ρύθμισης

Καθώς διαθέτουν το προνόμιο της κεντρικής και μονομερούς δράσης, οι δημόσιοι φορείς είναι οι μόνοι ικανοί να προσδώσουν *συνέχεια και βιωσιμότητα* στην επιδίωξη της κοινωνικής ευημερίας*.* Η αυθόρμητη λειτουργία της αγοράς υπηρετεί μερικά και κατά περιόδους την ευημερία· όχι όμως πλήρως και πάντοτε, ενόψει των κυκλικών κρίσεων που την χαρακτηρίζουν και της εγγενούς αβεβαιότητας των ανθρώπινων πραγμάτων. Χωρίς τη δημόσια παρέμβαση, θα υπάρξουν «αδικημένοι», είτε μεταβατικά, είτε σε βάθος χρόνου: για παράδειγμα, εκείνοι που θα μείνουν άνεργοι σε περιόδους ύφεσης της οικονομίας, θα βρεθούν περιστασιακά χωρίς ηλεκτρικό ρεύμα ή μέσα μεταφοράς επειδή πτώχευσαν οι αντίστοιχες επιχειρήσεις μέχρι να βρεθεί νέος ενδιαφερόμενος, αλλά και όσοι θα έχουν την «ατυχία» να γεννηθούν σε 50 χρόνια αφότου η προηγούμενη γενιά θα έχει καταναλώσει τους μη ανανεώσιμους πόρους. *Αντίδοτο στα παραπάνω προβλήματα αποτελεί η διαχρονικότητα της εγγυητικής λειτουργίας των δημόσιων θεσμών*: η ικανότητά τους να παρεμβαίνουν αδιαλείπτως ώστε η κάλυψη των ανθρώπινων αναγκών να γίνεται κατά τρόπο διαρκή και βιώσιμο. Με τον τρόπο αυτό, ικανοποιείται διαχρονικά, και όχι απλώς συγκυριακά, η επιταγή της ισότητας αλλά και η κοινωνική δικαιοσύνη. Αντιμετωπίζεται, επιπρόσθετα, το πρόβλημα της αβεβαιότητας, το οποίο οδηγεί τα άτομα σε μη ορθολογικές επιλογές. *Η συνέχεια του Δήμου συνιστά το αποτελεσματικό μέσο για να μειωθεί το κόστος που γεννά η εγγενής αβεβαιότητα των ανθρώπινων πραγμάτων*. Το δημόσιο δίκαιο της ηπειρωτικής Ευρώπης αναγνωρίζει πόσο κρίσιμη είναι η συγκεκριμένη λειτουργία των δημόσιων θεσμών μέσα από τις αρχές της συνέχειας του Κράτους και της δημόσιας υπηρεσίας. Εφαρμόζοντας τις αρχές αυτές και διασφαλίζοντας τα αντίστοιχα δημόσια αγαθά, ο Έλληνας δικαστής επέτρεψε μεν την απελευθέρωση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αλλά «*υπό τη νομική εγγύηση και την εποπτεία του Κράτους»,* ώστε οι επιχειρήσεις «*να παρέχουν συνεχώς προς το κοινωνικό σύνολο καλής ποιότητας αγαθά και επιχειρήσεις»·* ειδάλλως, το Κράτος «*οφείλει να πραγματώνει αυτοδυνάμως»* την παροχή αυτή «*οσάκις απειλείται»[[22]](#footnote-22).* Μορφή εγγυητικής λειτουργίας είναι και εκείνη του «κράτους-διασώστη», όπως την ονομάζει ο *Giulio Napolitano,* με την οποία ο *Δῆμος* παρενέβη την τελευταία δεκαετία στον χρηματοπιστωτικό τομέα[[23]](#footnote-23): η ελλιπής ρυθμιστική εποπτεία των τραπεζών κατέστησε αναγκαία την ανακεφαλαιοποίησή τους ώστε να αποτραπεί η κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Το συγκεκριμένο μέτρο δεν υπαγορεύθηκε από την ανάγκη να σωθούν οι μέτοχοι των λεγόμενων «συστημικών» τραπεζών, αλλά για να αποτραπούν, στο όνομα της συνέχειας, οι τραγικές συνέπειες για την κοινωνική ευημερία, τις οποίες θα επέφερε η αναρχία και ο πανικός της μεταβατικής περιόδου, μέχρι η αγορά να δημιουργήσει εκ νέου εύρωστα τραπεζικά σχήματα.

#### Η δημόσια εξουσία ως φυσικό μονοπώλιο και η εξήγηση του κρατικού φαινομένου

Για να είναι αποτελεσματική, η εξουσία των δημόσιων φορέων επιβάλλεται να είναι και *αποκλειστική:* μόνον τότε, αυτοί είναι σε θέση να δρουν κεντρικά, εξαναγκαστικά και αδιαλείπτως. Με οικονομικούς όρους, *η κυριαρχία, ως η σταθερή επιβολή μίας άνωθεν βούλησης, εμφανίζει χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου*. Επιτρέπει τη βέλτιστη κατανομή των πόρων μόνον όταν δεν εκτίθεται στον καταστρεπτικό ανταγωνισμό άλλων διεκδικητών της ίδιας αυτής εξουσίας. Πώς να υπάρξει μία κεντρική απόφαση και μία διαχρονική στρατηγική εάν η εφαρμογή τους δεν είναι δυνατόν να επιβληθεί έναντι πάντων αλλά κινδυνεύει να ανατραπεί από κάποιο άλλο κέντρο, το οποίο διαθέτει ή σφετερίζεται μέρος της εξουσίας (οργανωμένο έγκλημα, παραστρατιωτικές πολιτικές οργανώσεις); Το μονοπώλιο της κυριαρχίας προσφέρει αποτελεσματικότητα στο φορέα που την απολαμβάνει, μέσω των οικονομιών κλίμακας τις οποίες επιτυγχάνει. Όπως και στα λοιπά φυσικά μονοπώλια, η δημιουργία ενός μηχανισμού, ο οποίος διαθέτει τις αναγκαίες πληροφορίες, πόρους, υποδομές και ανθρώπινο δυναμικό, ώστε, από τη μία, να σχεδιάζει και να επιβάλλει καθολικά τις αποφάσεις που υπηρετούν την κοινωνική ευημερία και από την άλλη, να παρέχει τα κάθε είδους δημόσια αγαθά, για τα οποία δεν μπορεί να υπάρξει ιδιωτική παροχή, προϋποθέτει τεράστιες επενδύσεις· είναι βιώσιμη μόνον εάν το σύνολο αυτών των αποφάσεων και παροχών, ανατίθεται σε ένα και μόνο μηχανισμό. Η κατάρρευση του μονοπωλίου εξουσίας ισοδυναμεί με αυτόματη άρση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας παρέμβασης, άρα και του λόγου ύπαρξης του Κράτους. Στο σημείο αυτό, η οικονομική ανάλυση συναντά τον παραδοσιακό ορισμό του *Max Weber* ότι το Κράτος, για να υπάρχει, πρέπει να διαθέτει το μονοπώλιο νομιμοποιημένης άσκησης βίας εντός των συνόρων του[[24]](#footnote-24)·αντιστρόφως, ο όρος αποτυχημένο κράτος (*failed State*), ο οποίος χρησιμοποιείται στα θεσμικά οικονομικά[[25]](#footnote-25), αποδίδεται σε ένα δημόσιο σύστημα εξουσίας, το οποίο, χάνοντας το κρίσιμο μονοπώλιο, δεν είναι σε θέση να εφαρμόσει κατά τρόπο ενιαίο τους κανόνες του, ούτε να παράσχει θεμελιώδη αγαθά και υπηρεσίες στους πολίτες ενώ εκτίθεται και σε σοβαρά προβλήματα όπως η εγκληματικότητα, η διαφθορά, η καφκική γραφειοκρατία και η αναποτελεσματική Δικαιοσύνη: ας σκεφτούμε για μια στιγμή, τα Εξάρχεια, τους τελικούς του κυπέλλου Ελλάδος στο ποδόσφαιρο, ορισμένες καταστάσεις στα Ελληνικά Πανεπιστήμια...

Η παραπάνω διαπίστωση δεν ανατρέπεται ούτε και σήμερα που βιώνουμε την κάμψη της κρατικής κυριαρχίας. Η δημόσια εξουσία διατηρεί τη μονοπωλιακή της φύση ακόμη και όταν κατανέμεται μεταξύ περισσότερων φορέων στο εσωτερικό ή το εξωτερικό του Κράτους. Παρά την οποία αντιπαλότητά τους, οι συγκεκριμένοι φορείς -αποκεντρωμένοι οργανισμοί, ομόσπονδα κράτη, υπερεθνικές έννομες τάξεις (ΕΕ) και όργανα, κλπ.- λειτουργούν ως *συλλογικό μονοπώλιο με περιορισμένο, μεταξύ τους, ανταγωνισμό*. Μπορεί μεν να τελούν σε αντιπαράθεση, ιδίως μετά την παγκοσμιοποίηση, αυτή όμως δεν καταλήγει σε αμφισβήτηση του ενιαίου χαρακτήρα της κυριαρχίας. Οι τυχόν συγκρούσεις κυριαρχίας, εκτός του ότι μειώνουν την αποτελεσματικότητα των θεσμών εξουσίας, έχουν και προσωρινό χαρακτήρα: οδηγούν, νομοτελειακά, σε κάποιο νέο *status* κυριαρχίας, μονιστικής ή πολυκεντρικής, αλλά πάντως ενιαίας. Αξίζει να ανατρέξει κανείς, τόσο κατά τη δεκαετία του 1960 όσο και στις πιο πρόσφατες αναθεωρήσεις των Συνθηκών, στην αντιπαράθεση της ενωσιακής με τις εθνικές έννομες τάξεις, αναφορικά με το ποια από τις δύο υπερέχει. Μέλημα των δικαστηρίων που ενεπλάκησαν στη νομολογιακή διελκυστίνδα δεν υπήρξε η καθολική επικράτηση έναντι του άλλου μέρους αλλά η, προς τα έσω, διακήρυξη της κυριαρχίας του «δικού τους» συστήματος· πίσω από ένα διάλογο κωφών με, υποτιθέμενα, αντιπαραθετικές περί κυριαρχίας διακηρύξεις, υπήρχε πάντοτε αμοιβαία ανοχή και συναίσθηση των δυσχερειών τις οποίες εμφανίζει η «συνεκμετάλλευση» του φυσικού μονοπωλίου της εξουσίας. Παρά την αμοιβαία «γκρίνια» ως προς την κατανομή των ρόλων τους, η ευρωπαϊκή και οι εθνικές έννομες τάξεις συντηρούν μια χαρά το μονοπώλιο της κυριαρχίας πάνω στα υποκείμενα δικαίου· αν όχι ως «μονοπώλιο του ενός», πάντως, συλλογικά ή με τη μορφή ενός «καρτέλ κυριαρχίας». Η προσπάθεια να καταγραφούν με τη Συνθήκη της Λισαβώνας όσο γίνεται σαφέστερα οι αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ, υπηρετεί αυτή ακριβώς την ανάγκη: να μη διαταραχθεί η άσκηση της εξουσίας από καταστάσεις που η οικονομική θεωρία θα περιέγραφε ως καταστρεπτικό ανταγωνισμό.

Περιγράφοντας τη δημόσια εξουσία ως φυσικό μονοπώλιο, η οικονομική ανάλυση υπεισέρχεται στο πεδίο της Πολιτειολογίας και προσφέρει τη δική της εξήγηση για το φαινόμενο του Κράτους. Η δημιουργία του *Δήμου* μπορεί να ιδωθεί με δύο τρόπους, μέσα από τη θεωρία των παιγνίων[[26]](#footnote-26). Αφενός, στην πλέον σύγχρονη και «πολιτισμένη» εκδοχή του, ως προϊόν ενός *συνεργατικού* *παιγνίου.* Σε αυτό προσχωρούν οικειοθελώς οι άνθρωποι, με την υπογραφή ενός κοινωνικού συμβολαίου, για να αντιμετωπίσουν, δημιουργώντας το μονοπώλιο της δημόσιας εξουσίας, τα προβλήματα συλλογικής δράσης και τις λοιπές αδυναμίες των συναινετικών τους θεσμών: να αποκτήσουν εθνική άμυνα, απονομή δικαιοσύνης, υδραγωγεία, πρόνοια. Έτσι γεννώνται τα δημοκρατικά Συντάγματα, όπως θα δούμε στο Έκτο κεφάλαιο.[[27]](#footnote-27) Αφετέρου, όμως, υφίσταται και μια λιγότερο «ρομαντική» ερμηνεία: το Κράτος ως αποτέλεσμα αλυσιδωτών *παιγνίων επιβολής* μεταξύ δυνατών και αδυνάτων παικτών, στο οποίο οι μεν ασκούν καταναγκασμό στους δε. Από ένα σημείο και πέρα, η πλέον ορθολογική στρατηγική σε ένα τέτοιο παίγνιο είναι η περιοδική καταβολή *λύτρων,* από τους πλέον αδύναμους σε εκείνους που διαθέτουν την ισχύ, ως αντάλλαγμα για εσωτερική και εξωτερική ειρήνη (όπως οι Αθηναίοι στους Κρήτες πριν ο Θησέας σκοτώσει το Μινώταυρο, ή οι σύμμαχοι προς τους Αθηναίους στη Δήλο, την εποχή της ηγεμονίας των τελευταίων). Οι αδύναμοι πληρώνουν μεν λύτρα, αλλά διατηρούν έτσι μέρος του πλούτου τους, εκείνο που τους αφήνουν οι έχοντες την εξουσία ώστε να είναι σε θέση να πληρώσουν και την επόμενη χρονιά· αντιστρόφως, οι ισχυροί εκμεταλλεύονται μεν την κυριαρχία τους πάνω στους αδύναμους, αλλά έως του σημείου που, αφενός τους επιτρέπει να τη διατηρούν, αφετέρου δεν θα καταστήσει εφικτή ή προτιμότερη την αντικατάστασή τους από κάποιον άλλο «εισπράκτορα λύτρων». Το Κράτος, το οποίο κατέστη σταδιακά ο φορέας της εξουσίας επιβολής, δεν είναι τίποτε άλλο από την παγίωση ενός τέτοιου εισπράκτορα· ή, κατά την έκφραση του *Mancur Olson*[[28]](#footnote-28), ο «μόνιμος ληστής» ο οποίος μας παρέχει προστασία απέναντι στους κάθε είδους περαστικούς ληστές (*roving bandits*): οι τελευταίοι θα είχαν κίνητρο να μας λεηλατήσουν εντελώς, να μας προκαλέσουν δηλαδή μεγαλύτερο κόστος από το ίδιο το Κράτος. Κοντολογίς, και ληστής να είναι, το Κράτος μάς είναι απαραίτητο.

Εν κατακλείδι, *η δημιουργία του Δήμου ως μηχανισμού μονοπωλιακής συγκέντρωσης της εξουσίας, ανεξάρτητα από το αν είναι αποτέλεσμα συναίνεσης ή εξαναγκασμού, συνιστά (ως ένα σημείο) μία, βέλτιστη κατά Pareto, επιλογή, τόσο για τους φορείς εξουσίας όσο και για τους υποτελείς*. Και οι μεν και οι δε «είναι καλύτερα» (*are better off*) με την ύπαρξη, παρά με την πλήρη απουσία του Κράτους. Τούτο εξηγεί, από τη μία, την σταδιακή επικράτηση του κρατικού μοντέλου ως τρόπου οργάνωσης των κοινωνιών, από την άλλη, την τάση για ενίσχυση των εξουσιών του. Η έλλειψή του θα δημιουργούσε ένα κενό κυριαρχίας, το οποίο άμεσα θα καλυπτόταν, καθώς η δημιουργία θεσμών εξουσίας συνιστά μία εξελικτική νομοτέλεια. Αντίστοιχα, η ύπαρξη τέτοιων θεσμών είναι αδιαμφισβήτητη, ακόμη και στην υπερεθνική εκδοχή της ευρωποίησης και της παγκοσμιοποίησης· η οποία, πάντως, είναι ακόμη μακριά από το να αντικαταστήσει το οργανωτικό παράδειγμα του Κράτους. Με μία φράση, είναι πιο αποτελεσματικό να υπάρχει αυτό που ονομάσαμε *Δῆμος* από το να μην υπάρχει[[29]](#footnote-29).

#### Η αυξημένη αποτελεσματικότητα της φιλελεύθερης δημοκρατίας

Η παραπάνω, θετική περιγραφή των θεσμών δημόσιας εξουσίας ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν αυτοί εντάσσονται, όχι σε ένα αυταρχικό[[30]](#footnote-30), αλλά σε ένα φιλελεύθερο και δημοκρατικό σύστημα. Η, συγκριτικά μεγαλύτερη, αποτελεσματικότητα της φιλελεύθερης δημοκρατίας ως μηχανισμού οργάνωσης της δημόσιας εξουσίας διαπιστώνεται και εμπειρικά. Οι επιστήμονες των θεσμικών οικονομικών κατέδειξαν -και εμείς το σημειώσαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο[[31]](#footnote-31)- ότι οι δυτικές κοινωνίες που ενστερνίζονται τις οργανωτικές αυτές αρχές, επιτυγχάνουν καλύτερους ρυθμούς ανάπτυξης και υψηλότερο επίπεδο ευημερίας. Υφίσταται, συνεπώς, μία στενή σχέση ανάμεσα στο δημόσιο δίκαιο «δυτικού τύπου» και την πιο αποτελεσματική κάλυψη των αναγκών. Η βαθύτερη εξήγηση αρμόζει να αναζητηθεί στα *μεθοδολογικά πλεονεκτήματα της φιλελεύθερης δημοκρατίας[[32]](#footnote-32)*.

Πρώτον, στο γεγονός ότι η δημοκρατική λήψη των αποφάσεων λειτουργεί(τουλάχιστον εν μέρει) *«από κάτω προς τα πάνω»*, όπως η αγορά[[33]](#footnote-33): επιτρέπει στα άτομα να εκφράσουν τις προτιμήσεις τους μέσα από την εκλογική διαδικασία, με την ιδιότητα του πολίτη/ψηφοφόρου. Η διατύπωση των προτιμήσεών τους εισφέρει στα όργανα που αποφασίζουν, κρίσιμες πληροφορίες για το ποιο αρμόζει να είναι το περιεχόμενο των συλλογικών επιλογών και επιτρέπει το συντονισμό της δημόσιας δράσης με τη βούληση των εκλογέων [μέχρις ενός ορίου, όμως, όπως θα δούμε στις αμέσως επόμενες ενότητες]. Ένα απολυταρχικό καθεστώς δεν διαθέτει αντίστοιχο *input* πληροφορίας.

Δεύτερον, η δημοκρατία είναι σαφώς *πιο συναινετική* (ή λιγότερο μη συναινετική) από τα υπόλοιπα πολιτικά συστήματα, κάτι το οποίο, σε οικονομική ορολογία, *μειώνει το κόστος εφαρμογής και εποπτείας των κρατικών αποφάσεων.* Οι τελευταίες λαμβάνονται στο όνομα και κατ’ εντολή, έστω χαλαρή, του κυρίαρχου Λαού. Από τη στιγμή που εκφράζουν, ακόμη και ατελώς, τη λαϊκή βούληση, υπάρχει μικρότερη αντίδραση στην τήρησή τους, άρα και μικρότερη ανάγκη να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός ελέγχου και επιβολής. Αντιθέτως, σε απολυταρχικά καθεστώτα, ο αυταρχισμός του σερίφη του Νότινγχαμ γεννά τους Ρομπέν των Δασών, καθιστώντας την δημόσια επιβολή πιο κοστοβόρα και αναποτελεσματική. Ό,τι στα παραδοσιακά νομικά μάθαμε να ονομάζουμε «δημοκρατική νομιμοποίηση», αυξάνει, κατά την οικονομική θεωρία, το δείκτη αποτελεσματικότητας των δημόσιων θεσμών διότι μειώνει το κόστος της δράσης τους.

Τρίτον, μετατρέποντας την ίδια την ελευθερία αλλά και ορισμένες πτυχές της ανθρώπινης ευημερίας σε θεμελιώδη δικαιώματα (φιλελευθερισμός), παρέχονται στους φορείς των δικαιωμάτων αυτών τα εργαλεία ώστε να αξιώσουν την ορθή χρήση της δημόσιας εξουσίας: αφενός, επικαλούμενοι ένα ατομικό δικαίωμα, να διαφυλάξουν το πλαίσιο ελευθερίας που είναι αναγκαίο για τη βέλτιστη ικανοποίηση των ανθρώπινων επιθυμιών, από τις υπερβολές του κρατικού παρεμβατισμού· αφετέρου, μέσω των «κοινωνικών» ιδίως δικαιωμάτων, να διεκδικήσουν δημόσιες πολιτικές κατά της ανισότητας και της αβεβαιότητας. Η ενεργοποίηση των πολιτών συνιστά αποτελεσματικό μέσο για να βελτιωθεί η δράση των δημόσιων θεσμών: *οι φορείς των δικαιωμάτων διαθέτουν την πιο άμεση πληροφόρηση για τα ελαττώματα της δημόσιας παρέμβασης που τους αφορούν και το καλύτερο κίνητρο, ώστε να απαιτήσουν τη θεραπεία τους*. Αντίστροφα, η έλλειψη δικαιωμάτων ισοδυναμεί με έλλειψη κινήτρων, καθιστώντας τα απολυταρχικά και δικτατορικά καθεστώτα φύσει αναποτελεσματικά.

Τέταρτον, η φιλελεύθερη δημοκρατία εμφανίζει το καταλυτικό προσόν ότι *εμπεριέχει θεσμικά αντίβαρα στην αναποτελεσματική συγκέντρωση της δημόσιας εξουσίας[[34]](#footnote-34)*. Ενώ διατηρεί το μονοπώλιό της στο πρόσωπο του *Δήμου* -κάτι που, όπως είδαμε, είναι προαπαιτούμενο της αποτελεσματικότητάς του- την ίδια στιγμή διαμορφώνει συνθήκες εσωτερικού ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων εξουσίας (Βουλή, Κυβέρνηση, Δικαιοσύνη), ώστε να αποφεύγονται οι ανορθολογικότητες από την κατάχρησή της. Ο δυτικός κόσμος αποτέλεσε το μοναδικό, ιστορικά, παράδειγμα ανάσχεσης στην υπερ-συγκέντρωση της δημόσιας εξουσίας[[35]](#footnote-35), κάτι το οποίο εξηγεί εν μέρει την επιτυχία του και την σταδιακή επικράτηση του οργανωτικού αυτού παραδείγματος στο σύγχρονο κόσμο.

Με μια φράση, ο δημοκρατικός φιλελευθερισμός είναι, οικονομικά αποδεδειγμένα, ο *πιο αποτελεσματικός* από τους πολιτειακούς μηχανισμούς. *Προσοχή όμως!* αυτό δεν σημαίνει, δυστυχώς, ότι λειτουργεί πάντα αποτελεσματικά. Το αντίθετο μάλιστα, η οικονομική ανάλυση διαπιστώνει σοβαρά ελαττώματα τα οποία προσμετρώνται στο κόστος της δημόσιας παρέμβασης και εξετάζουμε αμέσως παρακάτω.

## **II. Τα κόστη της δημόσιας παρέμβασης**

Καλό είναι να γίνει η ακόλουθη διάκριση όταν αναφερόμαστε στο κόστος της δημόσιας παρέμβασης. Υπάρχει το κόστος -που θα μπορούσαμε να ονομάσουμε «καλοήθες»- το οποίο αντιστοιχεί στο αναπόφευκτο τίμημα κάθε ενέργειας, το απαραίτητο «καύσιμο» για ένα, απόλυτα πετυχημένο, ταξίδι. Από τη στιγμή που το Κράτος θα αναλάβει την δημιουργία ενός δημόσιου αγαθού, όπως η εθνική άμυνα ή το οδικό δίκτυο, θα γεννηθεί οπωσδήποτε ένα ελάχιστο οικονομικό βάρος, εκείνο που ισούται με τη βέλτιστη χρήση των πόρων οι οποίοι είναι αναγκαίοι για το συγκεκριμένο σκοπό: κεφάλαια, υποδομές, ανθρωποώρες. Το βάρος αυτό δεν χρήζει περαιτέρω ανάλυσης και προφανώς δεν υπονομεύει το όφελος της δημόσιας δράσης. Αλλά δεν είναι το μόνο. Καταγράφεται και ένα άλλο κόστος, το «κακοήθες». Αυτό ενδέχεται να είναι τόσο υψηλό, ώστε μας κάνει να αναρωτηθούμε για το πόσο ωφέλιμη είναι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η παρέμβαση των δημόσιων θεσμών. Αφενός, εκδηλώνεται με αναποτελεσματικότητες οι οποίες είναι εγγενείς στην δράση τους, επειδή ενεργούν άνωθεν και κατά τρόπο μονοπωλιακό (*1*). Αφετέρου, υπάρχει και κάτι χειρότερο: όσοι συμμετέχουν στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας, αντί για την κοινωνική ευημερία, ενδέχεται να προωθούν άλλα συμφέροντα, τα δικά τους ή τρίτων. Το κόστος αυτό προκύπτει από τις εγγενείς αδυναμίες στη λήψη των συλλογικών αποφάσεων (*2*), και από το πολυεπίπεδο πρόβλημα αντιπροσώπευσης, το οποίο ταλανίζει τους δημόσιους θεσμούς(*3*).

Η μελέτη του «κακοήθους» κόστους της δημόσιας παρέμβασης είναι χρήσιμη, όχι μόνο για τους θιασώτες της «Κρατοφοβίας», οι οποίοι το επικαλούνται για να αξιώσουν μια ριζική «απορρύθμιση» (*deregulation*)[[36]](#footnote-36), την εγκατάλειψη, δηλαδή, . Είναι απαραίτητη και για όσους από εμάς επιθυμούμε να κάνουμε καλύτερο το *Δῆμο*.

### *Κενά πληροφόρησης και μονοπωλιακές αδυναμίες*

Η εξουσία την οποία διαθέτουν οι δημόσιοι θεσμοί να παρεμβαίνουν άνωθεν και μονοπωλιακά, είναι μεν ένα απαραίτητο φάρμακο στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η *Ἀγορά*, με σοβαρότατες, όμως, παρενέργειες. Η δράση τους πάσχει συχνά από ένα διπλό έλλειμμα, αφενός των απαραίτητων πληροφοριών (*1.1*), αφετέρου των αναγκαίων κινήτρων (*1.2*), ώστε να είναι αποτελεσματική.

#### Τα γνωσιακά κενά της άνωθεν παρέμβασης

Ένα από τα συνήθη παράπονα των διοικούμενων είναι ότι «*δεν τους καταλαβαίνει η Πολιτεία*»: θεσπίζει νόμους χωρίς να αντιλαμβάνεται το ζήτημα που υποτίθεται ότι ρυθμίζει, θέτει προδιαγραφές, διατυπώσεις ή βάρη (διοικητικά και φορολογικά) δίχως την κατάλληλη γνώση της πραγματικότητας. Αν αφαιρεθεί η κακοπροαίρετη γκρίνια εκείνων που θα ήθελαν το πεδίο αρρύθμιστο για να το εκμεταλλευθούν, η παραπάνω δυσαρέσκεια έχει μεγάλη δόση αλήθειας. Εντούτοις, δεν αποδίδεται απαραίτητα στο ότι κάποιοι, άρχοντες ή υπάλληλοι, δεν κάνουν καλά τη δουλειά τους (είναι και αυτό, θα το δούμε παρακάτω, αλλά όχι μόνο). Πρόκειται, δυστυχώς, για ελάττωμα το οποίο παρατηρείται κάθε φορά που μία απόφαση -σε οικονομικούς όρους, μία επιλογή για την κάλυψη αναγκών- διενεργείται *από πάνω προς τα κάτω* (*up to bottom*) και όχι αντιστρόφως. Με μια φράση, είναι το αναγκαίο κακό όταν -ή, μάλλον, επειδή- η δημόσια παρέμβαση ασκείται άνωθεν.

Η εξήγηση του προβλήματος βρίσκεται στη σύμφυτη αδυναμία εκείνου ο οποίος αποφασίζει από ψηλά, να συγκεντρώσει και επεξεργαστεί, ανά πάσα στιγμή, τις πληροφορίες που θα του επιτρέψουν να προβεί στη βέλτιστη κατανομή των πόρων. Οι πληροφορίες υπάρχουν στη βάση της πυραμίδας, τις κατέχουν οι υπαγόμενοι στη δημόσια ρύθμιση και αφορούν σε δύο κατηγορίες ζητημάτων: αφενός, στο πραγματικό πλαίσιο στο οποίο αναφέρεται μια δημόσια απόφαση· αφετέρου, στις προτιμήσεις των ατόμων, πόσο ψηλά ιεραρχούν τα αγαθά τα οποία επηρεάζει η απόφαση αυτή. Οι πληροφορίες αυτές δημιουργούνται και διαχέονται αυθόρμητα σε οριζόντιους θεσμούς, όπως είναι η αγορά. Αντιθέτως, και οι πιο απλές πατερναλιστικές δομές -η οικογένεια ή μία μικρή επιχείρηση με λίγους εργαζόμενους και έναν επικεφαλής- στερούνται του συγκεκριμένου πλεονεκτήματος: κανείς δεν είναι πάνσοφος και παντογνώστης ώστε να ρυθμίζει ιδανικά τις τύχες των υπολοίπων. Το γνωσιακό έλλειμμα πολλαπλασιάζεται σε μεγάλους και πολυεπίπεδους μηχανισμούς όπως το σύγχρονο Κράτος. Η δημοκρατική του δομή, συνιστά μεν προσόν, *συγκριτικά* με τα αυταρχικά συστήματα, αλλά δεν αίρει, σε απόλυτα μεγέθη, το συγκεκριμένο έλλειμμα, ενόψει και των προβλημάτων της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Η ανάδειξη του παραπάνω προβλήματος δεν αποσκοπεί στο να απορριφθεί, συλλήβδην, η αξία της δημόσιας ρύθμισης. Από τη στιγμή που το μοντέλο της αναρχοαυτόνομης κομμούνας δεν λειτουργεί στην πράξη, αλλά η κάθετη παρέμβαση του *Δήμου* χρειάζεται για τόσα πράγματα, είμαστε καταδικασμένοι να υποστούμε το, όποιο, κόστος ελλειμματικής πληροφόρησης των μη συναινετικών θεσμών. Αρκεί αυτό να μην διογκώνεται χωρίς λόγο: όπως συμβαίνει με τις αδιαφανείς και μη συμμετοχικές διαδικασίες του παραδοσιακού δημοσίου δικαίου, οι οποίες επιτείνουν το κενό πληροφόρησης της Διοίκησης. Αντιθέτως, *ο εμπλουτισμός της διαδικασίας για τη λήψη των αποφάσεων με στοιχεία διαφάνειας και συμμετοχής, είναι κρίσιμος για να μειωθεί το πληροφοριακό έλλειμμα που ενυπάρχει στη δημόσια δράση.* «Όλα στο φως» αποφάσισαν, στα μέσα της δεκαετίας του 1970, στις ΗΠΑ (*Sunshine Act[[37]](#footnote-37)*) και κατάφεραν να τονώσουν την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού. Στα καθ’ ημάς, ο θεσμός της δημόσιας διαβούλευσης υπηρετεί τον ίδιο ακριβώς σκοπό, όπως θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο[[38]](#footnote-38).

Γενικότερα, η άνωθεν δράση των μη συναινετικών θεσμών αρμόζει να περιορίζεται μόνο εκεί που είναι αναγκαία και, πάντως, να λαμβάνει μορφές οι οποίες είναι λιγότερο εκτεθειμένες στο εγγενές, γνωσιακό της έλλειμμα. Αυτό επιτυγχάνεται *όταν αφήνονται περιθώρια αυτενέργειας στους ιδιώτες, οι οποίοι γνωρίζουν καλύτερα ό,τι τους αφορά άμεσα*: είτε με τη μεταφορά μέρους της δημόσιας εποπτείας στην ευθύνη τους – στο λογιστή που υποβάλλει τη φορολογική δήλωση ή στον πολιτικό μηχανικό που υπογράφει τα οικοδομικά σχέδια για την ανέγερση ενός σπιτιού- είτε με την αποφυγή άκαμπτων και εξαντλητικών προδιαγραφών. Στο παράδειγμα του θεωρήματος του *Coase,*  είχαμε παρατηρήσει, πως, ειδικά η ηχητική όχληση μεταξύ γειτόνων, είναι ζήτημα το οποίο, παρά τη σημασία του για το γενικό συμφέρον, επιδέχεται και οριζόντιους τρόπους επίλυσης: να μπορεί να συμφωνηθούν μεταξύ ιδιωτών υψηλότερα όρια θορύβου. Την ίδια οδό ακολούθησε, παλαιότερα, η παγκόσμια κοινότητα με τo Πρωτόκολλο του Κυότο για να αντιμετωπίσει την υπερθέρμανση του πλανήτη[[39]](#footnote-39). Αντί να θεσπιστεί, κατά τα ειωθότα, μία ανώτατη τιμή αερίων του θερμοκηπίου για όλες τις βιομηχανικές δραστηριότητες και η δημόσια εποπτεία να αναλωθεί στο σισύφειο έργο της τήρησής της, προτιμήθηκε κάτι πιο ρηξικέλευθο: να απονεμηθούν δικαιώματα εκπομπής αερίων στις επιχειρήσεις. Τους κατοχυρώθηκε, δηλαδή, η δυνατότητα «νόμιμης ρύπανσης» και η ευχέρεια να μεταπωλούν τα δικαιώματα αυτά ή να αγοράζουν περισσότερα, ανάλογα με τις ανάγκες τους. Με τον τρόπο αυτό, εξυπηρετείται μεν ο οικολογικός στόχος ο οποίος τίθεται άνωθεν -ο σταδιακός περιορισμός των συνολικών εκπομπών ανά Κράτος, ο οποίος ισούται με τα συνολικά δικαιώματα που του χορηγούνται για συγκεκριμένη χρονική περίοδο-, αφήνεται όμως στην αγορά, η δευτερογενής κατανομή των δικαιωμάτων, ακριβώς επειδή διαθέτει την πληροφορία για να το πράξει πιο αποτελεσματικά.

Σε τελική ανάλυση, *η συγκέντρωση της πληροφορίας δεν είναι ανεξάρτητη από το κίνητρο που διαθέτει κανείς για να την αποκτήσει και να την χρησιμοποιήσει αποτελεσματικά*. Εάν τα άτομα και οι ιδιωτικοί φορείς εμφορούνται από τέτοια κίνητρα, δεν ισχύει το ίδιο για τους δημόσιους θεσμούς, ακριβώς λόγω της μονοπωλιακής οργάνωσης και δομής τους.

#### Η δημόσια δράση ως αναποτελεσματικό μονοπώλιο

Κυριαρχία χωρίς το προνόμιο αποκλειστικής χρήσης της δημόσιας εξουσίας δεν νοείται. Χαρακτηρίσαμε, μάλιστα, το προνόμιο αυτό ως φυσικό μονοπώλιο. Η μονοπωλιακή οργανωτική λογική είναι πανταχού παρούσα στο δημόσιο δίκαιο. Πρώτον, έναντι των ιδιωτών, στους οποίους δεν επιτρέπεται να «ανταγωνιστούν» τη δημόσια εξουσία. Δεύτερον, προς τα έξω, ως μέσο για να προστατευτεί η κυριαρχία της έννομης τάξης απέναντι στις υπόλοιπες. Τρίτον, εσωτερικά, με τη χορήγηση αποκλειστικής και όχι συντρέχουσας αρμοδιότητας ανά φορέα δημόσιας εξουσίας, ώστε η δράση του να μην συγχέεται ή επικαλύπτεται με άλλων και να αποφεύγεται το *forum shopping*. Τέταρτον, μήπως και η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι μία μορφή μονοπωλίου; Ο κάθε υπάλληλος αποκτά αποκλειστικό δικαίωμα στη θέση την οποία καταλαμβάνει μέχρι το τέλος της σταδιοδρομίας του.

Όσο δεδομένη και απαραίτητη είναι η μονοπωλιακή φύση του δημοσίου δικαίου, άλλο τόσο αυτονόητες είναι για την οικονομική ανάλυση οι αναποτελεσματικότητες που τη συνοδεύουν. Είδαμε πως η μονοπωλιακή δομή σε μια αγορά ικανοποιεί με χειρότερο τρόπο τις προς κάλυψη ανάγκες, σε τιμή υψηλότερη από την οριακή και πάντοτε επί ζημία εκείνων που συναλλάσσονται με το μονοπώλιο. Τα παραπάνω πορίσματα της οικονομικής θεωρίας μεταφέρονται αυτούσια και στην περίπτωση της δημόσιας δράσης, η οποία εμφανίζει όλες τις ενδογενείς αναποτελεσματικότητες ενός μονοπωλίου. Καταρχάς, έχει μειωμένη πρόσβαση στις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για να βελτιώσει τις επιδόσεις της, καθώς δεν είναι αναγκασμένη να συνυπάρξει με ανταγωνιστές, ούτε να αφουγκραστεί τις ανάγκες των «πελατών» της[[40]](#footnote-40). Οχυρωμένη πίσω από την ισχύ της, δεν διαθέτει καν το κίνητρο για μια τέτοια βελτίωση. Το δημόσιο όργανο δεν χρειάζεται να ξεκινήσει τη μέρα του αναζητώντας πώς θα ικανοποιήσει καλύτερα το διοικούμενο, κάτι που εξηγεί πολλές εκδηλώσεις κακοδιοίκησης. Όπως συμβαίνει με όλα τα μονοπώλια, δεν ενδιαφέρεται να καινοτομήσει, ούτε του ασκείται κάτωθεν πίεση προς αυτή την κατεύθυνση: η «προσαρμοστικότητα» της δημόσιας υπηρεσίας (*mutabilité du service public*) την οποία ανέδειξε σε θεμελιώδη αρχή το γαλλικό δημόσιο δίκαιο[[41]](#footnote-41), μπορεί μεν να τίθεται ως κανονιστική επιταγή, δεν συνιστά όμως επιχειρησιακή αναγκαιότητα· αναχρονιστικές και ξεπερασμένες λύσεις μπορούν κάλλιστα να επιβιώνουν επί μακρόν στο εσωτερικό της Διοίκησης. Η αποδοτικότητα του οργάνου είναι εξ ορισμού περιορισμένη, με την έννοια πως, και όταν εξυπηρετεί όντως το γενικό συμφέρον, δεν το πράττει με τη μικρότερη θυσία πόρων: απαιτεί περισσότερο ανθρώπινο δυναμικό, κεφάλαια αλλά και χρόνο. Συγχέει την αποτελεσματικότητα με την διόγκωση της προσπάθειας και όχι με το προϊόν της -σε οικονομικούς όρους, μεγιστοποιεί το *input* υποβαθμίζοντας το *output-* κάτι που εξηγεί και τη γιγάντωση του διοικητικού μηχανισμού.

Η εικόνα του μη παραγωγικού Κράτους είναι οικεία σε όλους μας. Δεν οφείλεται όμως σε οκνηρία ή μειωμένη ικανότητα των προσώπων που το στελεχώνουν -μία φτηνή κριτική που συχνά ακούγεται- αλλά στη μονοπωλιακή δομή της ασκούμενης δραστηριότητας. Τα ίδια πρόσωπα θα ενεργούσαν πολύ πιο παραγωγικά σε ανταγωνιστικές συνθήκες ή αντιστρόφως, θα συμπεριφέρονταν με περισσότερη αδιαφορία αν απασχολούνταν σε μια ιδιωτική επιχείρηση που απολαμβάνει αποκλειστικά δικαιώματα (π.χ., στον παραχωρησιούχο μίας άγονης ακτοπλοϊκής γραμμής). Από τη στιγμή που δεν μπορούμε να ζήσουμε χωρίς ένα Κράτος που κατέχει το φυσικό μονοπώλιο της εξουσίας, δεν χωρεί ριζική θεραπεία στο παραπάνω πρόβλημα. Πλην όμως, το κόστος της μονοπωλιακής αναποτελεσματικότητας -ως εγγενές πρόβλημα των δημόσιων θεσμών- είναι δυνατόν να περιορισθεί. Η λύση ενυπάρχει στις θεμελιώδεις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας: συνίσταται στον *περιορισμό της μονοπωλιακής δημόσιας δράσης μόνο στα πεδία και μέχρι του σημείου που είναι απαραίτητη.* Με άλλα λόγια, όταν χρειάζεται, όντως, η καταφυγή στο φυσικό μονοπώλιο της εξουσίας και για όσο πραγματικά χρειάζεται. Τούτο μπορεί να επιχειρηθεί με δύο τρόπους.

Κατά πρώτον, δραστηριότητες οι οποίες δεν εντάσσονται στο σκληρό πυρήνα του Κράτους ώστε να είναι συνυφασμένες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, αλλά συνίστανται στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών, ακόμη και ζωτικών για το κοινωνικό σύνολο, δεν έχει νόημα να οργανώνονται με τη μορφή μονοπωλίου -είτε δημόσιου είτε ιδιωτικού κατά παραχώρηση· προσφέρονται, καταρχήν, για άνοιγμα στον ανταγωνισμό. Πρόκειται για το εγχείρημα της *απελευθέρωσης*[[42]](#footnote-42)*,* το οποίο βιώνουμε σήμερα σε πεδία όπως η ενέργεια, οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες ή οι μεταφορές και συνίσταται στη δημιουργία, όσο το δυνατόν, ανταγωνιστικών αγορών εκεί που προηγουμένως δεν υπήρχαν. Και μόνο η εμφάνιση περισσότερων παρόχων για τη συγκεκριμένη υπηρεσία, μειώνει εξ ορισμού τις αναποτελεσματικότητες που χαρακτήριζαν το προϋφιστάμενο, «ιστορικό» μονοπώλιο. Η απελευθέρωση συνιστά μορφή ενός ευρύτερου εγχειρήματος που ονομάζεται *ιδιωτικοποίηση[[43]](#footnote-43)*, μέσω της οποίας ένα μέρος της δημόσιας δράσης μεταφέρεται σε ιδιώτες. Η ιδιωτικοποίησημπορεί να λάβει περισσότερες μορφές: είτε άμεσες, δηλαδή αμιγώς ιδιοκτησιακές ή διαχειριστικές -οπότε μεταβιβάζεται ο έλεγχος μίας οικονομικής οντότητας (τουριστική υποδομή, δημόσια επιχείρηση) σε ιδιώτες- είτε έμμεσες, όπως όταν, με την απελευθέρωση μίας κοινωφελούς δραστηριότητας, καταλείπεται χώρος ώστε να δραστηριοποιηθούν περισσότερες επιχειρήσεις. Έμμεση ιδιωτικοποίηση συνιστά και η, μέσω συμβάσεων, ανάθεση σε ιδιώτες, ορισμένων εκφάνσεων της δημόσιας δράσης. Στην τελευταία περίπτωση, η διαγωνιστική διαδικασία για την επιλογή του αντισυμβαλλομένου -ο οποίος και θα αποκτήσει το αποκλειστικό δικαίωμα να παράσχει στο δημόσιο φορέα, το απαιτούμενο έργο, προμήθεια ή υπηρεσία- αποτελεί ένα *ersatz* αγοράς: δημιουργεί συνθήκες ανταγωνισμού, όχι *στην* αγορά καθαυτή (μιας και ο προμηθευτής είναι συνήθως ένας), αλλά *για την* αγορά (*competition for the market*)[[44]](#footnote-44). Η *μερική ιδιωτικοποίηση μέσω δημοσίων συμβάσεων* αποτελεί, πλέον, ένα σύνηθες αντίδοτο στις μονοπωλιακές αγκυλώσεις του Δημοσίου, από την κατασκευή υποδομών μέχρι τις υπηρεσίες φύλαξης ή καθαριότητας ή την εκπόνηση περιβαλλοντικών μελετών.[[45]](#footnote-45)

Κατά δεύτερον, με τη δημιουργία *συνθηκών* *εσωτερικού ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων δημόσιας εξουσίας,* χωρίς η δραστηριότητα να ανοίγει ή να εκχωρείται σε ιδιώτες. Το μονοπώλιο της κυριαρχίας παραμένει μεν στο Κράτος και τη Διοίκηση ως ενιαίο *σύστημα* εξουσίας, εντός όμως αυτού, οι επί μέρους φορείς δεν συνυπάρχουν απλώς αλλά και αντιπαρατίθενται μεταξύ τους. Η μέθοδος του εσωτερικού ανταγωνισμού γεννά σύνθετα αλλά και ενδιαφέροντα ερωτήματα. Η συγκεκριμένη προβληματική είναι καταρχάς, οικεία στο συνταγματικό δίκαιο μέσα από την αρχή της *διάκρισης των λειτουργιών*, την οποία θα αναλύσουμε περισσότερο στο Έκτο κεφάλαιο. Στο εσωτερικό της Διοίκησης, η μεταφύτευση μίας «λογικής ανταγωνισμού» είναι δυνατόν να επιχειρηθεί σε επίπεδο προσώπων, όπως για την κατάληψη μίας διευθυντικής θέσης. Ενδέχεται, περαιτέρω, να δημιουργηθεί, έστω περιορισμένα, και στο επίπεδο ομοειδών οργανωτικών μονάδων, εάν ο προϋπολογισμός και η στελέχωσή τους εξαρτηθούν από τις επιδόσεις τους: για παράδειγμα, όταν οι πόροι για την παιδεία και την υγεία καθώς και η κάλυψη νέων οργανικών θέσεων κατανέμονται μεταξύ των δημοσίων πανεπιστημίων ή νοσοκομείων, με γνώμονα τα λειτουργικά τους αποτελέσματα. Από τη στιγμή που τα δημόσια έσοδα είναι περιορισμένα, η διοχέτευσή τους στις οργανωτικές μονάδες που επιτυγχάνουν προγραμματικούς στόχους υπηρετεί την παραπάνω λογική[[46]](#footnote-46). Οι αντιστάσεις σε τέτοιες προσπάθειες είναι μεγάλες αλλά και αναμενόμενες, εάν αναλογισθούμε πως κανένα μονοπώλιο δεν επιθυμεί να συρθεί στην οδό της αποτελεσματικότητας· πόσο μάλλον εκείνο της Διοίκησης *lato sensu,* η οποία, αφενός μαστίζεται από ένα μεγάλο κόστος αντιπροσώπευσης [στο οποίο θα επιμείνουμε λίγο πιο κάτω], αφετέρου είναι σε θέση να κρύβεται πίσω από «τα ψεύτικα τα λόγια τα μεγάλα»: να κινδυνολογεί με το επιχείρημα ότι, οποιαδήποτε αλλαγή, θα υπονομεύσει το γενικό συμφέρον. Δεν ξαφνιάζουν, συνεπώς, οι αντιδράσεις απέναντι σε μηχανισμούς εσωτερικής αξιολόγησης -ο όρος έχει δαιμονοποιηθεί στην Ελλάδα- που δεν είναι τίποτε παραπάνω από εργαλεία για να μετρηθεί η αποτελεσματικότητα των δημόσιων θεσμών αλλά και προϋπόθεση για να ευδοκιμήσει μια λογική εσωτερικού ανταγωνισμού και παραγωγικότητας. Το δημόσιο δίκαιο της ηπειρωτικής Ευρώπης, ακριβώς επειδή παραγνωρίζει τη σημασία της αποτελεσματικότητας, δεν είναι ακόμη σε θέση να αναστρέψει την αρνητική αυτή προδιάθεση.

Ο ανταγωνισμός στο εσωτερικό των δημόσιων δομών είναι δυνατόν να ενισχυθεί και με την *έμμεση αποδυνάμωση της μονοπωλιακής τους υπόστασης έναντι των ιδιωτών*. Να επιτρέπεται, για παράδειγμα, στο διοικούμενο να επιλέξει τον τρόπο και τις συνθήκες με τις οποίες θα υπαχθεί στην κυριαρχία τους: το δημόσιο πανεπιστήμιο ή νοσοκομείο στο οποίο θα απευθυνθεί, την δημοτική περιφέρεια στην οποία θα εγκαταστήσει την κατοικία ή την επιχείρησή του, σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, τη δημόσια αρχή που θα του χορηγήσει τις αναγκαίες άδειες ή θα του επιλύσει μία διαφορά. *Αναγνωρίζοντας ένα, περιορισμένο έστω, εύρος ορθολογικής επιλογής στους αποδέκτες της ρυθμιστικής παρέμβασης, ώστε αυτοί να ορίζουν μέχρι ενός σημείου το δημόσιο φορέα στον οποίο υπάγονται, δημιουργείται ένα «πρόπλασμα αγοράς» και για την κυριαρχική δράση των δημόσιων θεσμών, μειώνοντας τη μονοπωλιακή τους αναποτελεσματικότητα.* Η συγκεκριμένη προσέγγιση, προφανώς αντιβαίνει στο οργανωτικό παράδειγμα του παραδοσιακού διοικητικού δικαίου όπου κάθε απονεμόμενη αρμοδιότητα είναι αποκλειστική και αδιαπραγμάτευτη· δεν είναι όμως αδιανόητη. Ιδίως σήμερα, που η παγκοσμιοποίηση, μέσα από την κινητικότητα προσώπων και οικονομικών φορέων, κατέστησε σχετική την αποκλειστικότητα Κρατών και εννόμων τάξεων, δημιουργώντας ως ένα βαθμό, όπως είδαμε[[47]](#footnote-47), ανταγωνιστικές συνθήκες μεταξύ τους. Εάν η συγκεκριμένη εξέλιξη είναι νοητή σε επίπεδο κυρίαρχων κρατών γιατί να μην είναι και σε ένα κατώτερο επίπεδο, εκείνο των επί μέρους δημόσιων θεσμών εντός του *Δήμου*;

### *Τα μηχανικά προβλήματα της Δημοκρατίας στη λήψη των συλλογικών αποφάσεων*

Ας ξαναγυρίσουμε στη μικρή ιστορία που χρησιμοποιήσαμε στο δεύτερο κεφάλαιο[[48]](#footnote-48) για να περιγράψουμε τις αδυναμίες στη λήψη των συλλογικών αποφάσεων. Είδαμε πως, δεν είναι μόνο οι τρεις φίλοι που αδυνατούν να συναποφασίσουν ποιο από τα τρία νησιά του Αιγαίου να επισκεφτούν· το πρόβλημα είναι γενικότερο και, σύμφωνα με το θεώρημα αδυναμίας του *Arrow,* εμφανίζεται κάθε φορά που πάνω από δύο πρόσωπα καλούνται να επιλέξουν ανάμεσα σε περισσότερες από δύο επιλογές. Δυστυχώς, μεταφέροντας το θεώρημα στο πεδίο του δημοσίου και ιδίως του συνταγματικού δικαίου, τα πράγματα είναι πολύ χειρότερα. Εκείνοι που αποφασίζουν δεν είναι τρεις φίλοι, ίδιας μόρφωσης και ηλικίας· σε πρώτο επίπεδο, είναι εκατομμύρια εντελώς διαφορετικοί πολίτες -όσοι συνθέτουν το εκλογικό σώμα- και σε δεύτερο επίπεδο, μερικές εκατοντάδες αντιπρόσωποί τους, τα μέλη του Κοινοβουλίου. Αντίστοιχα, τα αντικείμενα για τα οποία απαιτείται απόφαση είναι εξόχως σπουδαιότερα σε σύγκριση με το πού θα πάμε φέτος διακοπές. Κοντολογίς, *το δημοκρατικό σύστημα, όπως ερείδεται στα θεμέλια της αντιπροσώπευσης και της πλειοψηφίας, είναι εκτεθειμένο στα σοβαρά προβλήματα που εμφανίζει η λήψη συλλογικών αποφάσεων*.

Η ανάδειξη των μηχανικών ελαττωμάτων της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι παραπάνω από κρίσιμη, στο μέτρο που, μέσω αυτής, αποκρυσταλλώνονται οι δημόσιες προτιμήσεις και προσδιορίζεται ο κρατικός παρεμβατισμός. Η οικονομική ανάλυση του δικαίου - ιδίως η Σχολή της Δημόσιας Επιλογής (*Public Choice*), ως άλλη, σωκρατική αλογόμυγα- δεν την αφήνει στο απυρόβλητο, αμφισβητώντας ορισμένες από τις αξιωματικές παραδοχές του δημοσίου δικαίου. Υπό το φως του θεωρήματος του *Arrow,* υπολαμβάνει τις διαδικασίες λήψης δημοσίων αποφάσεων ως παίγνια, στα οποία τα πρόσωπα συμμετέχουν εξυφαίνοντας εγωιστικές (μπορεί, καμιά φορά, και αλτρουιστικές) στρατηγικές, με γνώμονα την προώθηση των δικών τους ιεραρχήσεων. Εάν στην εκλογική διαδικασία οι ορατοί συμμετέχοντες είναι δύο (στους οποίους και μόνο αναφέρονται τα Συντάγματα), οι *πολίτες/ψηφοφόροι* και οι *υποψήφιοι/αιρετοί άρχοντες*  (*2.1*), υφίσταται στην πράξη, και ένας μη ορατός παίκτης, *οι ομάδες πίεσης* (*lobbies*): σε αυτές περιλαμβάνονται τυπικά και άτυπα σχήματα κάθε είδους, τα οποία προωθούν ιδιωτικά (ή καλύτερα, «μη δημόσια») συμφέροντα, επιχειρηματικά, σωματειακά ή συντεχνιακά, επιδιώκοντας να επηρεάσουν τις συλλογικές αποφάσεις προς συγκεκριμένες, μειοψηφικές κατευθύνσεις (*2.2*). Οι τρεις αυτοί παράγοντες καθορίζουν, εν πολλοίς, την κρατική δράση, άρα και το περιεχόμενο του γενικού συμφέροντος. Το τελευταίο δεν προκύπτει από παρθενογένεση, όπως αφελώς πιστεύαμε, αλλά με μεγάλη «φύρα» κατά τη διαδικασία προσδιορισμού του μέσω των συλλογικών αποφάσεων· ή, όπως το λένε οι οικονομολόγοι, με μεγάλο κόστος συναλλαγής (*2.3*).

#### Ψηφοφόροι και αιρετοί: η αληθινή ιστορία

Η πρώτη, ενοχλητική αλήθεια την οποία μας αποκαλύπτει η οικονομική ανάλυση, αφορά στο πόσο περιθωριακή είναι η ισχύς την οποία διαθέτει ο *πολίτης/ψηφοφόρος* συμμετέχοντας την εκλογική διαδικασία[[49]](#footnote-49). Παρά τις διακηρύξεις περί διατύπωσης της λαϊκής κυριαρχίας μέσω ελεύθερων εκλογών, η πραγματικότητα είναι εντελώς διαφορετική. Ο πολίτης φαίνεται να βρίσκεται σε πολύ πιο δυσχερή θέση από τους τρεις φίλους που δεν μπορούν να προγραμματίσουν τις καλοκαιρινές τους διακοπές. Τα διλήμματα τα οποία καλείται να επιλύσει είναι πολλά και σύνθετα: ανάλογα με το είδος των εκλογών στις οποίες συμμετέχει (τοπική αυτοδιοίκηση, βουλευτικές και ευρωεκλογές), άπτονται κάθε πτυχής της ευημερίας, σε εθνικό, τοπικό ή και υπερεθνικό επίπεδο. Αφορούν ζητήματα όπως το ύψος των φόρων ή της σύνταξής του, το ρυθμιστικό πλαίσιο του επαγγέλματός του, τα περιθώρια εκμετάλλευσης της ιδιοκτησίας του, τη σχέση Κράτους/Εκκλησίας, τη μεταχείριση των αλλοδαπών, τη δημιουργία μίας ευρωπαϊκής ή παγκόσμιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου, τους εισακτέους στα Πανεπιστήμια ή το μέλλον της πτωχευμένης ποδοσφαιρικής του ομάδας. Για τα ζητήματα αυτά, οι εναλλακτικές είναι πολλές και, συχνά, αντιφατικές σε σχέση με τις ατομικές του προτιμήσεις. Περαιτέρω, το πλήθος των επιλογών που χρειάζεται να γίνουν, καθιστά δυσχερή την πληροφόρηση του ψηφοφόρου σε κάθε συγκεκριμένο θέμα, τόσο ως προς το ακριβές διακύβευμα για τον ίδιο, όσο και ως προς το τι αναμένεται να πράξουν όσοι ζητούν την ψήφο του. Την ίδια στιγμή, η σημασία της τελευταίας -μία μόνο ανάμεσα σε χιλιάδες ή εκατομμύρια άλλες- είναι αντιστρόφως ανάλογη με το κόστος της πληροφόρησης και ενεργού συμμετοχής του στην εκλογική διαδικασία. Επιπρόσθετα, ο τρόπος που τίθενται τα ερωτήματα στις εκλογές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, είναι αδύνατο να αποτυπώσει μία σειριακή, πόσο μάλλον σταθμική, ιεράρχηση προτιμήσεων για τις τόσες πολλές -συχνά αλληλοσυγκρουόμενες- θεματικές, τις οποίες θα επιληφθούν, στη συνέχεια, οι αιρετοί άρχοντες: δεν καλούμαι να τοποθετηθώ για το πώς ακριβώς προτιμώ να αντιμετωπισθεί η οικονομική κρίση (π.χ. αν προκρίνω την αύξηση της φορολογίας αντί για την περικοπή των συντάξεων και μέχρι ποιου βαθμού ή πώς ιεραρχώ τις περικοπές που γίνονται στο δημόσιο προϋπολογισμό)· απλά ψηφίζω εκείνους που θα δώσουν τις απαντήσεις. Με εξαίρεση τα δημοψηφίσματα [όπου η διατύπωση των ερωτημάτων συχνά νοθεύει την αξία των απαντήσεων], ο ψηφοφόρος καλείται να επιλέξει πρόσωπα ή παρατάξεις για να χειριστούν, λίγο πολύ εν λευκώ, το σύνολο της «ατζέντας».

Επομένως, δεν είναι παράλογο -το αντίθετο μάλιστα- να αδιαφορεί ή να επιλέγει χωρίς πολύ σκέψη, τους αιρετούς του αντιπροσώπους. Η συγκεκριμένη συμπεριφορά ονομάζεται *ορθολογική άγνοια (ή απάθεια) του ψηφοφόρου*[[50]](#footnote-50)και αυξάνει την αναποτελεσματικότητα της εκλογικής διαδικασίας, τα περιθώρια, δηλαδή, η συλλογική επιλογή να αφίσταται των πραγματικών προτιμήσεων των εκλογέων, εκείνων που θα αναδείκνυαν με την ψήφο τους εάν ήταν κατάλληλα πληροφορημένοι και ευαισθητοποιημένοι. Η συνειδητή αυτή άγνοια -ακραία έκφανση της οποίας στη σύγχρονη δυτική δημοκρατία, αποτελούν τα υψηλά ποσοστά αποχής και η επικράτηση υποψηφίων με επιφανειακή αναγνωρισιμότητα (πρώην ηθοποιοί και αθλητές) ή που απευθύνονται στο θυμικό των εκλογέων (λαϊκιστές)- επιτείνεται από τους ίδιους τους συνταγματικούς κανόνες (ανεύθυνο βουλευτών, αδυναμία πρόωρης παύσης όταν δεν τηρούν τις προεκλογικές τους υποσχέσεις).

Η περιορισμένη σημασία της ψήφου για τον καθορισμό των επί μέρους συλλογικών αποφάσεων, επηρεάζει και τη στρατηγική των *υποψηφίων/αιρετών αρχόντων[[51]](#footnote-51).* Όπως στις αμιγώς οικονομικές σχέσεις όπου η ζήτηση προσδιορίζει την προσφορά, έτσι και στον πολιτικό στίβο, η στάση των εκλογέων κατευθύνει τη συμπεριφορά των πολιτικών προσώπων, τόσο όταν ζητούν την ψήφο, όσο και όταν ασκούν δημόσια καθήκοντα. Για την οικονομική ανάλυση, η δράση των δημόσιων θεσμών που στελεχώνονται από αιρετά πρόσωπα εξαρτάται καταλυτικά από τις επιδιώξεις των τελευταίων· στις επιδιώξεις αυτές, παρά τις, όποιες, αξιακές αποχρώσεις (ιδεολογική αφετηρία, παρακαταθήκη και δημόσια εικόνα, αίσθημα προσφοράς), κυριαρχεί η έγνοια της εκλογής και της επανεκλογής. Υπάρχουν περισσότερο ή λιγότερο «κυνικοί» τρόποι για να περιγράψει κανείς το πολιτικό παιχνίδι. Κατά τον πλέον ακραίο, ο οποίος ταυτίζει τον *homo politicus* με τον *homo oeconomicus*, πρόκειται για μία αγορά αναζήτησης ψήφων και διαμεσολάβησης ισχύος (*powerbroking*) μέσα από την υπόσχεση ή την εφαρμογή πολιτικών και προγραμμάτων: περίπου όπως στη σειρά *House of Cards*. Οι συναλλαγές έχουν ως αντικείμενο τις διάφορες «πολιτικές», δηλαδή δημόσιες δράσεις με συγκεκριμένο περιεχόμενο και με κόστος το οποίο βαραίνει το κρατικό ταμείο. Οι συναλλαγές διενεργούνται σε δύο επίπεδα, τόσο κάθετα, μεταξύ ψηφοφόρων και υποψηφίων, όσο και οριζόντια, μεταξύ εκλεγμένων, οι οποίοι συμφωνούν σε αμοιβαία υποστήριξη ή καταψήφιση πολιτικών (*logrolling* κατά τους Αμερικάνους): θα ψηφίσω το νέο «μνημόνιο» εάν δεν κλείσει το λιγνιτωρυχείο στην εκλογική μου περιφέρεια, στο οποίο εργάζονται οι εκλογείς μου.

Η παραπάνω περιγραφή είναι υπερβολικά σχηματική· αποτυπώνει, όμως, ένα μέρος της αλήθειας. Το επιβεβαιώνουν, εξάλλου, ορισμένες χαρακτηριστικές συμπεριφορές των αιρετών αρχόντων, τις οποίες καταγράφει η εμπειρική έρευνα, και καταδεικνύουν ότι αυτοί λαμβάνουν αποφάσεις με γνώμονα την επανεκλογή τους και όχι το γενικό συμφέρον. Καταρχάς, η *μυωπική* *πρόταξη επιλογών με άμεσα πλεονεκτήματα για τους ψηφοφόρους·* προτιμάται η χορήγηση ενός επιδόματος ή η κατασκευή ενός έργου υποδομής, αντί για σχέδια, το όφελος των οποίων θα φανεί σε βάθος χρόνου[[52]](#footnote-52): όπως θα ήταν η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος ή η εξυγίανση των ασφαλιστικών ταμείων. Αντίστοιχα, η *προώθηση αποφάσεων στις οποίες το όφελος είναι περισσότερο ορατό από το κόστος*, ώστε το τελευταίο να μην είναι σαφές πώς επιρρίπτεται σε όσους το επωμίζονται: θεσπίζονται κρατήσεις υπέρ επαγγελματικών ομάδων -υπέρ των λεμβούχων στα ακτοπλοϊκά εισιτήρια ή των δικηγόρων στα συμβόλαια- τις οποίες επιβαρύνεται χωρίς να το πολυκαταλαβαίνει ο καταναλωτής[[53]](#footnote-53). Ο συνδυασμός μυωπικών πολιτικών με παράλληλη συγκάλυψη του κόστους εξηγεί, εν πολλοίς, την οικονομική κατάρρευση ορισμένων Κρατών όπως η Ελλάδα: η δυνατότητα για μεγαλύτερο κρατικό δανεισμό λόγω της χαλάρωσης των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μετά τη δεκαετία του 1980, ευνόησε πολιτικές αυξημένων παροχών ή κατασκευής πολυτελών υποδομών με άμεσα εκλογικά οφέλη, χωρίς αντίστοιχη αύξηση της φορολογίας αλλά με επιβάρυνση των μελλοντικών προϋπολογισμών. Τέτοιες πολιτικές, μπορεί μεν να υιοθετούνται δημοκρατικά, προφανώς όμως απέχουν πολύ από το να θεωρηθούν αποτελεσματικές για την κοινωνική ευημερία. Το πρόβλημα είναι ακόμη μεγαλύτερο διότι, σε πολλές περιπτώσεις, *το όφελος της δημόσιας πολιτικής καρπώνονται μειοψηφικές κατηγορίες πολιτών ή συμφερόντων ενώ το κόστος διαχέεται στο σύνολο της κοινότητας*· όπως στην περίπτωση μίας ευνοϊκής ρύθμισης για τα όρια συνταξιοδότησης, το βάρος της οποίας επωμίζονται οι νεότεροι και οι επόμενες γενιές, μιας φοροαπαλλαγής σε κλάδο βιομηχανίας, το ύψος της οποίας θα ισοσκελισθεί, στη συνέχεια, με αυξημένες επιβαρύνσεις για τους καταναλωτές ή ενός δημόσιου έργου, το κόστος του οποίου ωφελεί περισσότερο τον εργολάβο παρά τους χρήστες...

#### Η ισχύς της μειοψηφίας στη δημοκρατική διαδικασία: οι ομάδες πίεσης και ο διάμεσος ψηφοφόρος

Η συγκέντρωση του οφέλους σε μειοψηφίες και η διάχυση του κόστους στην σιωπηλή, «πλαδαρή» πλειοψηφία, συναρτάται με την *κομβική σημασία των ομάδων πίεσης[[54]](#footnote-54)*. Η ανάδειξη του ρόλου των ομάδων αυτών αποτελεί, ίσως, την πλέον απτή συνεισφορά της *Public Choice* στο δημόσιο δίκαιο. Η δημιουργία ομάδων πίεσης αποτελεί ορθολογική επιλογή του ατόμου, λόγω της αδυναμίας του να προωθήσει τις προτιμήσεις του ψηφίζοντας μεμονωμένα. Εάν ενεργήσει συλλογικά, πίσω και έξω από το μηχανισμό των εκλογών, αυξάνει τα περιθώριά του να επηρεάσει τις συλλογικές αποφάσεις. Έχει, μάλιστα, παρατηρηθεί το -φαινομενικά- παράδοξο ότι, όσο πιο συμπαγής ως προς τις επιδιώξεις της είναι μία τέτοια ομάδα (κάτι που εξαρτάται και από τον αριθμό των μελών της), τόσο μεγαλύτερη είναι η αποτελεσματικότητα με την οποία προωθεί τη δική της ατζέντα: μια ολιγομελής κάστα επιχειρηματιών σε συγκεκριμένο πεδίο της οικονομίας (π.χ. εργολάβοι), οι εργαζόμενοι σε μια, προ πολλού, πτωχευμένη δημόσια επιχείρηση (Ολυμπιακή) ώστε να παραμένει σε λειτουργία. Σε παγκόσμιο επίπεδο, έχει παρατηρηθεί ότι η προνομιακή μεταχείριση των αγροτών με επιδοτήσεις ή φοροαπαλλαγές καταγράφεται συχνότερα σε Κράτη με μικρό γεωργικό τομέα, αντί σε παραδοσιακά γεωργικές χώρες, όπου θα περίμενε κανείς ότι, λόγω του πλήθους των ψηφοφόρων, η προώθηση των αιτημάτων των αγροτών θα ήταν πιο εύκολη. Πάντως, ακόμη και περισσότερο πολυπληθείς ομάδες ενδέχεται να εμφανίζουν συνοχή και αποτελεσματικότητα στη διεκδίκηση των αιτημάτων τους, εάν τα μέλη τους αποδίδουν την ίδια υψηλή σταθμική χρησιμότητα σε συγκεκριμένες προτιμήσεις: όπως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των δημοσίων υπαλλήλων -η γραφειοκρατία λειτουργεί και ως ομάδα πίεσης- αναφορικά με την προάσπιση της μονιμότητας και άλλων εργασιακών θεμάτων ή τα μέλη της κρατούσας θρησκείας σε ζητήματα όπως ο γάμος, η αποτέφρωση των νεκρών ή η νομική μεταχείριση των ερωτικών επιλογών.

Κατά συνέπεια, η δύναμη επιρροής των ομάδων πίεσης στη διαμόρφωση των συλλογικών αποφάσεων είναι δυσανάλογα μεγάλη, συνήθως (αλλά όχι πάντα) αντιστρόφως ανάλογη της αντιπροσωπευτικότητάς τους στην κοινωνία και την οικονομία. Επιλογές οι οποίες γίνονται στο όνομα του γενικού συμφέροντος ενδέχεται να υπηρετούν τις επιδιώξεις μειοψηφικών ομάδων, οι οποίες εκμεταλλεύονται την παθητικότητα του εκλογικού σώματος και την ικανότητα των αιρετών αρχόντων να υποκρύπτουν, μεταθέτουν ή διαχέουν το κόστος των επιλογών αυτών. Η *προσοδοθηρία* (*rent seeking*) μπορεί να λάβει περισσότερες μορφές, από την ψήφιση μίας φοροαπαλλαγής και την απονομή ενός επιδόματος μέχρι την παράταση της περιόδου θήρας για τους κυνηγούς (από τις πλέον συμπαγείς ομάδες πίεσης) ή την δωρεάν αστυνόμευση ποδοσφαιρικών αγώνων. Προφανώς και κάθε ευνοϊκή μεταχείριση μίας μειονότητας δεν συνιστά προσοδοθηρία (όπως τα θετικά μέτρα στην εκπαίδευση υπέρ εθνικών ή φυλετικών μειονοτήτων) αν και το αντίθετο είναι συνήθως ο κανόνας. Έτσι όμως, η κατανομή των πόρων …πόρρω απέχει από το να είναι βέλτιστη σε συλλογικό επίπεδο, καθώς μέρος του κοινωνικού πλεονάσματος, αντί να διαχέεται δίκαια, καταλήγει στα μέλη των ομάδων πίεσης. Η αναποτελεσματικότητα των «νοθευμένων» συλλογικών επιλογών πιστοποιείται και από το ότι, πολλά από τα συγκεκριμένα προνόμια τα οποία επιτυγχάνονται δια της πολιτικής οδού, θα ήταν αδύνατο να διασφαλισθούν μέσα από το σύστημα της ελεύθερης αγοράς: οι αγοραστές ακινήτων ουδέποτε θα συναινούσαν στο να αυξάνεται «υπέρ του Ταμείου Νομικών» κατά 35%, η αμοιβή του δικηγόρου στα συμβόλαια, όπως ίσχυε μέχρι πρόσφατα. Οι ομάδες πίεσης και η προσοδοθηρία είναι, επομένως, κρίσιμος παράγων κόστους για τον κρατικό παρεμβατισμό και το δημόσιο δίκαιο. Υποστηρίχθηκε, μάλιστα, ότι η ταχύτατη επιστροφή της Ιαπωνίας και της Γερμανίας στην ανάπτυξη, μετά την καταστροφή που υπέστησαν το 1945, εξηγείται από την εξάλειψη της προσοδοθηρίας, λόγω της παντελούς εξαφάνισης των ομάδων πίεσης εξαιτίας του πολέμου: όπως μία μεγάλη αρρώστια η οποία κινδύνεψε μεν να εξοντώσει τον ασθενή, σκότωσε όμως τα παράσιτα που του έπιναν το αίμα[[55]](#footnote-55).

Οι ομάδες πίεσης αυξάνουν την επιρροή τους εάν εμφανισθούν ή ταυτισθούν με τη μερίδα εκείνη των ψηφοφόρων οι οποίοι, με την μετακίνησή της προς τη μία η την άλλη πολιτική πρόταση, καθορίζουν το εκλογικό αποτέλεσμα (*μετακινούμενες ψήφοι/swing votes*). Συνήθως, η μερίδα αυτή του εκλογικού σώματος χαρακτηρίζεται από μη συμπαγείς και περισσότερο μετριοπαθείς ιδεολογικές θέσεις, βρίσκεται, δηλαδή, στο κέντρο της κλίμακας των πολιτικών επιλογών. Έτσι εξηγείται και γιατί τα κόμματα εξουσίας έχουν την τάση να συγκλίνουν προς ό,τι αποκαλείται «κέντρο» και δεν είναι τίποτε άλλο από το σύνολο των πολιτών με λιγότερο έντονες σταθμικές προτιμήσεις, άρα ευεπίφορων στην αλλαγή στρατοπέδων. Στα δημόσια οικονομικά, το παραπάνω φαινόμενο φέρει τον τίτλο, *θεώρημα του διάμεσου ψηφοφόρου* (*median voter*)[[56]](#footnote-56). Από τη στιγμή, όμως, που το τμήμα του εκλογικού σώματος το οποίο αποτελείται από τους διάμεσους ψηφοφόρους ασκεί δυσανάλογα μεγάλη επίδραση στο τελικό αποτέλεσμα και, εμμέσως, στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών, η αφετηριακή θέση του συνταγματικού δικαίου για την ισότητα της ψήφου χάνει μεγάλο μέρος από την πρακτική της αξία: *η ισότητα είναι μεν νομική, όχι όμως πραγματική*. Στο παράδειγμα των καλοκαιρινών διακοπών που χρησιμοποιήσαμε στο δεύτερο κεφάλαιο, ο συγκεκριμένος ρόλος ανήκε σε εκείνον από τους τρεις φίλους, ο οποίος, μη όντας ακραία «κοσμικός» ή «εναλλακτικός» στις προτιμήσεις του για τον προορισμό των διακοπών, οδηγεί τους υπόλοιπους να προσαρμοστούν στη δική του, μέση επιλογή (Σέριφος).

Ας σημειωθεί, τέλος, πως μετακινούμενες ψήφοι δεν είναι μόνο εκείνες των διάμεσων ψηφοφόρων «του κέντρου», καθώς το εκλογικό αποτέλεσμα ενδέχεται να καθορισθεί από άλλες συμπαγείς ομάδες οι οποίες είναι έτοιμες να μεταβάλουν την επιλογή τους με γνώμονα ένα, κρίσιμο για τις ίδιες, ζήτημα (χωρισμός Κράτους και Εκκλησίας, εθνικό νόμισμα ή ευρώ). Η ουσία παραμένει, πάντως, η ίδια: *η δημόσια πολιτική διαμορφώνεται, συχνά, από επί μέρους μειοψηφίες*.

#### Δημόσιες συλλογικές αποφάσεις, ένα ατελές προϊόν με μεγάλο κόστος συναλλαγής

Οι περιπέτειες της εκλογικής διαδικασίας και ο τρόπος με τον οποίο λαμβάνονται -δημοκρατικά πάντοτε- οι αποφάσεις, μας βάζουν οπωσδήποτε σε σκέψεις. Καταρχάς, όπως το αποδεικνύει το θεώρημα του *Arrow*, δεν υφίσταται δημοκρατικός μηχανισμός ο οποίος να αποτυπώνει πιστά τις πραγματικές προτιμήσεις του κάθε πολίτη. Τότε, όμως, *δεν υπάρχει τέλειος τρόπος να προσδιορίσουμε «αντιπροσωπευτικά» την κοινωνική ευημερία,* έτσι που να αντανακλά τις ατομικές επιλογές. Άρα, όταν οι φορείς δημόσιας εξουσίας παρεμβαίνουν στην κοινωνία, την οικονομία και στην ιδιωτική σφαίρα, εφαρμόζοντας δημοκρατικά ειλημμένες αποφάσεις, οι τελευταίες δεν συνιστούν μία, ιδανική και ανεπίδεκτη αμφισβήτησης, αντανάκλαση του γενικού συμφέροντος ως άθροισμα ή συνισταμένη ατομικών συμφερόντων. Ακόμη και όταν αποτυπώνουν τη βούληση των πολλών, οι αποφάσεις αυτές ενδέχεται να συνιστούν μία μορφή «τυραννίας της πλειοψηφίας» -κατά την έκφραση του *Alexis de Tocqueville-* παραβιάζοντας τις ύψιστες προτιμήσεις συγκεκριμένων ιδιωτών για συγκεκριμένα αγαθά ή αξίες (ζωή, αξιοπρέπεια, ελευθερία, ιδιωτική σφαίρα, περιουσία)*.* Ενδέχεται, όμως, να συμβαίνει και κάτι, ακόμη χειρότερο: *οι δημόσιες συλλογικές αποφάσεις να μην αποτυπώνουν καν τη βούληση της πλειοψηφίας αλλά τη συγκυριακή συνισταμένη περισσότερων μειοψηφιών,* προωθώντας μία παλέτα επί μέρους ιδιωτικών συμφερόντων σε βάρος του γενικού οφέλους. Στην περίπτωση αυτή, το αξίωμα του ηπειρωτικού δημοσίου δικαίου, που ταυτίζει τη δημοκρατικά ειλημμένη απόφαση με το περιεχόμενο του γενικού συμφέροντος, μετατρέπεται σε μύθευμα. Δεν έχουμε καν την αποτύπωση των επιθυμιών των πολλών αλλά ακριβώς το αντίθετο.

Περαιτέρω, η δημοκρατικά ειλημμένη απόφαση, εκτός από «αντιπροσωπευτικά ατελής», αποδεικνύεται και κοστοβόρος[[57]](#footnote-57). *Το όλο εγχείρημα ώστε να προσδιορισθούν δημοκρατικά οι δημόσιες αποφάσεις, βρίθει συναλλαγών κάθε είδους*: μεταξύ ψηφοφόρου και υποψηφίου στο στάδιο της εκλογικής διαδικασίας, ανάμεσα σε αιρετούς αντιπροσώπους στο περιστύλιο της Βουλής, μεταξύ πολιτικών και εκπροσώπων *lobbies*. Συναλλαγών με εμφανή ή αφανή χαρακτήρα, με δύο ή περισσότερα μέρη, με ένα ή πολλά αντικείμενα. Έχει παρατηρηθεί πως ο αριθμός τους μεγαλώνει, όσο η εξουσία κατανέμεται σε περισσότερους θεσμούς στο εσωτερικό της ίδιας έννομης τάξης: μπορεί τα θεσμικά αντίβαρα να είναι απαραίτητα για την αποφυγή της αυθαιρεσίας, είναι όμως, την ίδια στιγμή, παράγων που αυξάνει το κόστος στη λήψη των αποφάσεων. Σε υπερεθνικό επίπεδο, οι συναλλαγές αυξάνουν, όσο πιο ευάλωτη είναι η κρατική κυριαρχία σε εξωτερικές πιέσεις: είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα την Ελλάδας, η οποία τελεί σε διαρκή διαπραγμάτευση με ένα αριθμό διεθνών παικτών σε ομιχλώδη μεταξύ τους σχέση (ΕΕ, ΔΝΤ, ΗΠΑ, Γερμανία). *Οι δημόσιες αποφάσεις, ιδίως όταν είναι προϊόν πολλών και σύνθετων συναλλαγών, ενέχουν αυξημένο κόστος.*

Η ανάδειξη του ελλείμματος αντιπροσωπευτικότητας και του υψηλού κόστους που εμφανίζουν οι συλλογικές αποφάσεις του *Δήμου*, κλονίζουν τα ίδια τα θεμέλια του παραδοσιακού δημοσίου δικαίου, κατά το οποίο οι αποφάσεις αυτές, όταν λαμβάνουν τη μορφή γενικών και αφηρημένων κανόνων δικαίου, αρκεί να ανατίθενται σε θεσμούς με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση: τη Βουλή στην Ελλάδα και τη Γερμανία, τα νομοθετικά σώματα και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Γαλλία και τις ΗΠΑ. Αποδεικνύει ότι οι κανόνες δικαίου που παράγονται από όργανα με δημοκρατική νομιμοποίηση είναι προϊόν συναλλαγών με ιδιαίτερα αυξημένο κόστος, το οποίο μειώνει τόσο την αντιπροσωπευτικότητα όσο και την αποτελεσματικότητά τους. Επομένως, *η δημοκρατική νομιμοποίηση μίας απόφασης δεν αρκεί για να καθαγιαστεί από την έννομη τάξη· χρειάζεται επιπρόσθετα να διασφαλισθεί και τεκμηριωθεί η ποιότητά της.* Ανοίγει, έτσι, μία ευρύτερη συζήτηση στην οποία θα επανέλθουμε: μήπως ορισμένες συλλογικές επιλογές είναι προτιμότερο να μην λαμβάνονται από πολιτικά όργανα στη βάση της πλειοψηφίας αλλά από αμερόληπτους τεχνοκράτες;

Ευτυχώς, η κατάσταση είναι λιγότερο τραγική από όσο την περιγράφει, στις ακραίες εκδοχές της, η Σχολή της *Public Choice.* Ναι, η δημοκρατική διαδικασία αδυνατεί να αποτυπώσει γνήσια το γενικό συμφέρον στις δημόσιες αποφάσεις και, ναι, οι τελευταίες επιβαρύνονται από το πλήθος και το είδος των συναλλαγών που απαιτεί η παραγωγή τους. Την ίδια στιγμή, ωστόσο, *οι στρεβλώσεις αυτές δεν εκμηδενίζουν την ικανότητα των δημοκρατικών θεσμών να οδηγήσουν σε επιλογές οι οποίες υπηρετούν, παρά το κόστος, γνήσια την κοινωνική ευημερία* *και όχι τον κυνισμό όσων συμμετέχουν στη λήψη τους*: αλλιώς, πολιτικές όπως η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής ή η προαγωγή πολιτισμικών αγαθών δεν θα είχαν καμία απολύτως τύχη, κάτι που ευτυχώς δεν συμβαίνει[[58]](#footnote-58). Η εξήγηση βρίσκεται μάλλον στο πολυσύνθετη φύση της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Όπως ο *homo oeconomicus* δεν ενεργεί ως «ορθολογικός ηλίθιος», έτσι και ο *homo politicus,* σε όλες τις εκφάνσεις του (ψηφοφόρος, υποψήφιος, λομπίστας), δεν δρα με απόλυτο κυνισμό και ιδιοτέλεια, τουλάχιστον όχι πάντοτε. Τούτο δεν σημαίνει, την ίδια στιγμή, πως μπορούμε να παραμείνουμε στα χρόνια της αθωότητας του δημοσίου δικαίου, αγνοώντας τα διδάγματα της οικονομικής ανάλυσης για τα προβλήματα στη λήψη των δημόσιων συλλογικών αποφάσεων.

Εν κατακλείδι, η Δημοκρατία εμφανίζει σοβαρά μηχανικά ελαττώματα[[59]](#footnote-59). Η διαπίστωση αυτή δίνει τροφή σε μία, αξιολογικά φορτισμένη συζήτηση, καθώς αμφισβητεί το αξιακό υπόβαθρο του συνταγματικού δικαίου όπως το γνωρίσαμε: αφενός, την «μεταφυσική» υπεροχή του δημοκρατικού πολιτεύματος, αφετέρου, την απλοϊκή σχέση μεταξύ λαϊκής κυριαρχίας, εκλογικής διαδικασίας και πολιτικών οργάνων (Βουλή, Κυβέρνηση). Όμως, δεν έχει ως σκοπό να προτάξει τον αυταρχισμό έναντι της Δημοκρατίας αλλά να βελτιώσει την τελευταία. Η αναζήτηση μίας καλύτερης εκδοχής για το Κράτος και τη Δημοκρατία προϋποθέτει τη ρεαλιστική τους αξιολόγηση. Τα συγκεκριμένα ελαττώματα, παρότι δεν είναι ευχερώς μετρήσιμα ούτε επιβεβαιώνονται κατά τρόπο ντετερμινιστικό από την εμπειρική έρευνα, συνιστούν μία, σοβαρά πιθανολογούμενη, πηγή κόστους της δημόσιας δράσης· κόστος το οποίο αυξάνεται και λόγω του τεράστιου προβλήματος αντιπροσώπευσης που αυτή εμφανίζει.

### *Το πρόβλημα αντιπροσώπευσης κατά τη δράση των δημόσιων θεσμών*

*­*Στην κωμωδία του *Carlo Goldoni,* «Υπηρέτης δύο αφεντάδων» (1746), κεντρικός ήρωας είναι ο *Truffaldino,* αρχικά βοηθός της ηρωίδας, πριν γίνει αυλικός και του εραστή της. Διπλός πράκτωρ; Κάθε άλλο· κάνοντας τον υπηρέτη και των δύο, ο *Truffaldino* προσπαθεί να γεμίσει το, συνεχώς άδειο, στομάχι του. Να φροντίσει το δικό του συμφέρον. Το ίδιο κάνει και η αλεπού στο μύθο του Αισώπου όταν «βοηθά» τα δύο κοράκια να μοιράσουν ακριβοδίκαια ένα κεφάλι τυρί, τρώγοντας και από τα δύο κομμάτια μέχρι να γίνουν ίσα· στο τέλος, έχει φάει το περισσότερο. Το πρόβλημα αντιπροσώπευσης (*principal-agent problem*) που αναλύσαμε στο Δεύτερο Κεφάλαιο[[60]](#footnote-60) θα υπάρχει πάντα, για όσο υφίστανται εντολείς και εντολοδόχοι. Και όμως, το παραδοσιακό δημόσιο δίκαιο αγνοεί την αυτονόητη αυτή πραγματικότητα, παρότι φτιάχτηκε για να διέπει τη δράση εντολοδόχων: οι Βουλευτές «*αντιπροσωπεύουν το Έθνος*» (αρθ. 51.2 Σ), ο όρος *Minister*/Υπουργός είναι συνώνυμος του «υπηρέτη», η Διοίκηση παρέχει δημόσιες «υπηρεσίες» μέσω «υπαλλήλων», δηλαδή προσώπων που εξαρτώνται από άλλους, για λογαριασμό των οποίων εργάζονται. Η παραγνώριση του εγγενούς προβλήματος αντιπροσώπευσης οφείλεται στην αξιακή μυθοπλασία του δημοσίου δικαίου. Σε μία εξιδανικευμένη, απατηλή εικόνα για τους φορείς δημόσιας εξουσίας, σύμφωνα με την οποία, τόσο οι πολιτικοί όσο και οι διοικητικοί θεσμοί, δρουν ανιδιοτελώς, με γνώμονα το γενικό συμφέρον, ακολουθώντας μία σαφή, ευθεία γραμμή, όπως η πορεία στο ναυτικό χάρτη. Η πορεία αυτή, υποτίθεται πως χαράσσεται από το νομοθέτη, ακολουθείται από την εκτελεστική εξουσία ως κυβερνήτη του πλοίου και υπηρετείται από τη Διοίκηση ως πλήρωμα, χωρίς κανένα από τα πρόσωπα αυτά να λοξοκοιτά προς την κατεύθυνση που ικανοποιεί τις προτιμήσεις του.

Η ανάδειξη των ζητημάτων αντιπροσώπευσης ανατρέπει το μύθο και εκθέτει το δημόσιο δίκαιο με τον πιο σκληρό τρόπο. Εάν τα κόστη της δημόσιας δράσης που εξετάσθηκαν μέχρι στιγμής οφείλονται στην έλλειψη των κατάλληλων γνώσεων (άνωθεν παρέμβαση), κινήτρων (μονοπώλιο) ή μεθόδων (συλλογικές αποφάσεις), εδώ δεν υπάρχουν ελαφρυντικά: αποκαλύπτεται ένας ηθελημένος στόχος ώστε να εξυπηρετηθούν ιδιωτικά συμφέροντα, εκείνα τα οποία προτάσσουν όσοι κατέχουν ένα τμήμα από το ψηφιδωτό της δημόσιας εξουσίας. Δεν είναι, επομένως, υπερβολή να θεωρηθεί το πρόβλημα αντιπροσώπευσης ως η σημαντικότερη πηγή κόστους από την παρέμβαση των μη συναινετικών θεσμών: πρώτον, διότι είναι μεγάλο και πολυεπίπεδο (*3.1*), δεύτερον διότι αφορά τόσο τους πολιτικούς όσο και τους διοικητικούς θεσμούς (*3.2*)και τρίτον, διότι αντιμετωπίζεται δύσκολα (*3.3*)*.* Όπως δεν είναι υπερβολικό να υποστηριχθεί πως βασική πρόκληση του «δημοσίου δικαίου της αποτελεσματικότητας», εκείνου που γεννιέται με το ζευγάρωμα νομικής και οικονομικής θεωρίας, είναι η κατανόηση και αντιμετώπιση του συγκεκριμένου προβλήματος[[61]](#footnote-61).

#### Ένα πολυδιάστατο και σοβαρό πρόβλημα

Η σύνθετη δομή των δημόσιων θεσμών σε ένα σύγχρονο Κράτος αντιστοιχεί σε περισσότερα επίπεδα σχέσεων εντολής. Στη συνέχεια, καταγράφονται πέντε κρίσιμες μορφές αντιπροσώπευσης οι οποίες ενδιαφέρουν το δημόσιο δίκαιο:

*Πρώτον,* μεταξύ του πολίτη και των δημόσιων θεσμών εν γένει. Πρόκειται για την πλέον «καθετοποιημένη» αλλά και την πιο προβληματική σχέση. Αντιπαραθέτει, καταρχάς, το «Λαό», ως εκλογικό σώμα, στους αιρετούς άρχοντες οι οποίοι επιλέγονται με άμεση εκλογή, ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για Βουλευτές, μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσώπους στην τοπική αυτοδιοίκηση ή φορείς της εκτελεστικής εξουσίας (ο Πρόεδρος, στα προεδρικά συστήματα). Αυτή η, αμιγώς αντιπροσωπευτική, σχέση, η οποία επικυρώνεται περιοδικά μέσω της εκλογικής διαδικασίας εξετάσθηκε ήδη στην προηγούμενη ενότητα και αποτυπώνεται στο ίδιο το Σύνταγμα: *το συνταγματικό κείμενο αποτελεί το «συμφωνητικό ανάθεσης εντολής» προς τους φορείς δημόσιας εξουσίας*. Ο πολίτης είναι όμως εντολέας -έστω έμμεσος- και των φορέων που ασκούν τη διοικητική λειτουργία χωρίς άμεση νομιμοποίηση. Κάθε δημόσια υπηρεσία οφείλει να εφαρμόζει τους κανόνες δικαίου και τις πολιτικές που έχουν ληφθεί για λογαριασμό και ύστερα από τη ψήφο των εκλογέων. Υπό το συγκεκριμένο πρίσμα, ο εκλογέας, με την ιδιότητα του διοικούμενου, είναι την ίδια στιγμή εντολέας και αποδέκτης του διοικητικού έργου[[62]](#footnote-62).

*Δεύτερον*, σαφής σχέση αντιπροσώπευσης υφίσταται στα κοινοβουλευτικά συστήματα όπως στη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες ή την Ελλάδα, μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, ή ορθότερα, ανάμεσα στους θεσμούς της Βουλής και της Κυβέρνησης. Η δεύτερη εξουσιοδοτείται να εφαρμόσει την πολιτική που καθορίζει μέσω των νόμων η πρώτη. Σε όρους οικονομικής ανάλυσης, η ψήφος εμπιστοσύνης, η πρόταση δυσπιστίας (άρθρο 84 Σ) και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος εν γένει αποτελούν τα νομικοπολιτικά εργαλεία για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αντιπροσώπευσης στο συγκεκριμένο επίπεδο. Η κατάσταση περιπλέκεται σε προεδρικά συστήματα, όπως στις ΗΠΑ, όπου ο Πρόεδρος, ως φορέας της εκτελεστικής εξουσίας, είναι πρωτίστως εντολοδόχος του Λαού.

*Τρίτον,* το επόμενο επίπεδο αντιπροσώπευσης συνδέει τη Βουλή και την Κυβέρνηση από τη μία, με τη Διοίκηση από την άλλη. Βουλευτές και Υπουργοί συναλλάσσονται μεταξύ τους για την παραγωγή δημόσιων αποφάσεων, εξουσιοδοτώντας τα διοικητικά όργανα για την εφαρμογή τους. Από την επιτυχή δράση των «διοικητικών εντολοδόχων» εξαρτάται, εν πολλοίς, η επανεκλογή των «πολιτικών εντολέων». Εάν οι διοικητικές υπηρεσίες αποδειχθούν αναποτελεσματικές ή προωθήσουν τις δικές τους προτιμήσεις, οι πολιτικοί θεσμοί βρίσκονται εκτεθειμένοι, τόσο ως άμεσοι εντολείς, όσο και ως ενεργούντες για λογαριασμό των ψηφοφόρων τους. Εξ ου και είναι σημαντικές δύο διαχρονικές επιλογές του δημοσίου δικαίου στα κοινοβουλευτικά συστήματα: αφενός, η ευθεία ιεραρχική σχέση της Διοίκησης με την Κυβέρνηση, αφετέρου, η πολιτική ευθύνη του Υπουργού ενώπιον της Βουλής για τα πεπραγμένα των διοικητικών υπηρεσιών στις οποίες προΐσταται. Στα προεδρικά συστήματα, η κατάσταση είναι πιο σύνθετη -και το κόστος αντιπροσώπευσης μεγαλύτερο- καθώς η Διοίκηση βρίσκεται ανάμεσα σε δύο διακριτούς πολιτικούς εντολείς, τον Πρόεδρο και το Κοινοβούλιο: και οι δύο εκπροσωπούν αυτοτελώς το Λαό και τάσσουν, ο καθένας ξεχωριστά, καθήκοντα στις διοικητικές αρχές. Υφίσταται, επομένως, ανταγωνισμός μεταξύ πολιτικών εντολέων, κάτι που εξηγεί την σημασία η οποία δίνεται στις ΗΠΑ, στην εξέταση του συγκεκριμένου φαινομένου. Αντιθέτως, στα κοινοβουλευτικά συστήματα, η αρχή της δεδηλωμένης, εκτός του ότι δημιουργεί μία σαφή σχέση εντολής μεταξύ Κοινοβουλίου και Κυβέρνησης, λειτουργεί και ως μέσο για να μειωθεί το κόστος αντιπροσώπευσης στο αμέσως επόμενο επίπεδο. Ο πολιτικός εντολέας της Διοίκησης είναι, ουσιαστικά, ένας: η κυβερνητική πλειοψηφία.

*Τέταρτον,* το πρόβλημα αντιπροσώπευσης λαμβάνει και μία επιπλέον διάσταση, όταν η εθνική συνυπάρχει με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Στη θέση του εντολέα τίθεται η ΕΕ, μέσω της Επιτροπής, ως εγγυήτριας των Συνθηκών (17 ΣΕΕ) και του Δικαστηρίου, ως αυθεντικού ερμηνευτή τους (19 ΣΕΕ). Τα κράτη-μέλη αποτελούν τους εντολοδόχους, με αποστολή την ορθή ενσωμάτωση και εφαρμογή των αποφάσεων της Ένωσης στο εσωτερικό τους. Αρκετές από τις ρυθμίσεις ή τις νομολογιακές λύσεις στο δίκαιο της ΕΕ αποτελούν, στην πραγματικότητα, μέσα για την αντιμετώπιση του κόστους αντιπροσώπευσης μεταξύ της ίδιας και των μελών της. Όπως, ενδεικτικά, η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, ότι η ευθύνη για την προσήκουσα εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων βαραίνει το Κράτος, ανεξάρτητα από την περαιτέρω επίρριψή της στα όργανά του[[63]](#footnote-63): καθιστώντας αδιάφορο το πού ανατίθεται η αρμοδιότητα στο εσωτερικό του Κράτους για τη συμμόρφωση στις ενωσιακές επιταγές, ο δικαστής της ΕΕ μειώνει το κόστος εποπτείας που θα προέκυπτε εάν είχε επικρατήσει η αντίθετη ερμηνεία. Ακόμη, η προτίμηση του ενωσιακού νομοθέτη για τις ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές -η σύσταση των οποίων προβλέπεται όλο και συχνότερα στο παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο[[64]](#footnote-64)- κάθε άλλο παρά τυχαία είναι. Έχει ως σκοπό να δημιουργήσει φορείς λιγότερο εξαρτημένους από το εσωτερικό, πολιτικό και διοικητικό, σύστημα, ώστε να ενεργούν περισσότερο ως εντολοδόχοι της ευρωπαϊκής νομιμότητας, ίσως και ως «πέμπτη φάλαγγα» των εθνικών κέντρων εξουσίας. Ενισχύοντας τις αρμοδιότητες και τη δικτυακή συνεργασία των ανεξάρτητων ρυθμιστών[[65]](#footnote-65), η ΕΕ μετατρέπει τις συγκεκριμένες διοικητικές δομές, από εν δυνάμει πηγές κόστους, σε εργαλεία για την μείωσή του.

*Πέμπτον,* κόστος αντιπροσώπευσης καταγράφεται και στο πεδίο της δικαστικής εφαρμογής του δημοσίου δικαίου. Η διοικητική δίκη συντίθεται από τρεις παράγοντες, τα δύο μέρη που αντιπαρατίθενται (διοικούμενος και δημόσιος φορέας) και το δικαστήριο το οποίο θα τάμει τη διαφορά. Και οι τρεις αυτοί παράγοντες, όμως, δρουν με εντολοδόχους. Ο ιδιώτης διάδικος εκπροσωπείται υποχρεωτικά (εκτός από αμελητέες εξαιρέσεις) από τον πληρεξούσιο δικηγόρο του. Η διοικητική αρχή ενεργεί μέσω μίας διπλής σχέσης αντιπροσώπευσης: αφενός, εκείνου που την εκπροσωπεί ως νομικό πρόσωπο (Υπουργός, Δήμαρχος, προϊστάμενος), αφετέρου, του νομικού της παραστάτη (συχνά, μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους). Τέλος, η διαφορά δεν επιλύεται αόριστα από ένα δικαστήριο αλλά από συγκεκριμένα φυσικά πρόσωπα, τους δικαστές, οι οποίοι αποφαίνονται «στο όνομα», άρα ως αντιπρόσωποι του Λαού. Κάθε ένα από τα παραπάνω πρόσωπα έχει τη δυνατότητα να συμπεριφερθεί στη δίκη κατά τρόπο που δεν ταυτίζεται αναγκαστικά με τα συμφέροντα εκείνου τον οποίο εκπροσωπεί: ο δικηγόρος του ιδιώτη και οι παραστάτες της Διοίκησης να ξεκινήσουν ή να συνεχίσουν μία χαμένη υπόθεση ή ένας οκνηρός δικαστής, να καθυστερήσει την επίλυση μίας, κρίσιμης για το γενικό συμφέρον, διαφοράς. Θα τα λάβουμε υπόψη εξετάζοντας το θεσμό της Διοικητικής Δικαιοσύνης στο τελευταίο κεφάλαιο[[66]](#footnote-66).

#### Οι απώλειες λόγω κόστους αντιπροσώπευσης από τη δράση των πολιτικών και (ιδίως) των διοικητικών θεσμών

#### 

Οι παραπάνω μορφές αντιπροσώπευσης μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο κατηγορίες, ανάλογα με το αν οι απώλειες που προκαλούν προέρχονται από τη δράση των πολιτικών θεσμών ή των διοικητικών δομών. Η πρώτη αποτελεί, ιδίως, αντικείμενο του συνταγματικού δικαίου ενώ η δεύτερη απασχολεί το διοικητικό δίκαιο.

##### *Κόστος αντιπροσώπευσης και πολιτικοί θεσμοί*

Το κόστος αντιπροσώπευσης από τη δράση των πολιτικών θεσμών, διακρίνεται σε τρεις υπο-κατηγορίες, ανάλογα με το αν αφορά στη σχέση τους με τον ψηφοφόρο/εντολέα[[67]](#footnote-67), στις μεταξύ τους «συναλλαγές» (Κοινοβούλιο με Κυβέρνηση ή με Πρόεδρο) ή στις επαφές τους τη Διοίκηση. Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε μεγάλες διαφορές ανάμεσα στις έννομες τάξεις[[68]](#footnote-68). Συστήματα στα οποία υπάρχουν περισσότερα όργανα με άμεση νομιμοποίηση (δύο Βουλές, Πρόεδρος), επιβαρύνονται με μεγαλύτερο κόστος συναλλαγής στις σχέσεις των οργάνων μεταξύ τους· επιπρόσθετα, η σχέση αντιπροσώπευσης των πολιτικών θεσμών με τη Διοίκηση είναι και αυτή γενεσιουργός υψηλότερου κόστους, μιας και οι διοικητικές αρχές καθίστανται «υπηρέτες περισσότερων αφεντάδων» με άμεση νομιμοποίηση. Εμφανίζουν, όμως, το πλεονέκτημα πως παρέχουν στους ψηφοφόρους μεγαλύτερα περιθώρια να αξιώσουν την τήρηση των υπεσχημένων από τους αιρετούς άρχοντες: αν οι πολίτες των ΗΠΑ θεωρήσουν πως ο Πρόεδρος πρόδωσε την εντολή τους, έχουν τη δυνατότητα να εκλέξουν εχθρικό προς αυτόν Κοινοβούλιο κατά τις ενδιάμεσες (*mid term*) εκλογές, όταν ανανεώνεται μερικά η σύνθεση των νομοθετικών σωμάτων, ώστε, μέσω των σωμάτων αυτών, να περιορισθεί ή και να εκδιωχθεί (*impeachment*) ο Πρόεδρος.

Στους αντίποδες, συνταγματικά οικοδομήματα με λιγότερους παίκτες -όπως κατεξοχήν το ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα - είναι (θεωρητικά) λιγότερο εκτεθειμένα σε κόστη από τη σχέση ανάμεσα στους φορείς της νομοθετικής, της κυβερνητικής και της διοικητικής λειτουργίας: η Κυβέρνηση εφαρμόζει τους νόμους που ψηφίζει η Βουλή· αντίστοιχα, η κυβερνητική πλειοψηφία παρέχει σαφείς εντολές στη Διοίκηση, την τήρηση των οποίων μπορεί να εποπτεύσει ευκολότερα ελλείψει ανταγωνιστή (όπως θα ήταν μία δεύτερη Βουλή ή ένας Πρόεδρος με άμεση εκλογή). Στα συστήματα όμως αυτά, ο ψηφοφόρος επωμίζεται μεγαλύτερο κόστος αντιπροσώπευσης: έχει, απέναντί του, έναν συμπαγή και παντοδύναμο εντολοδόχο, την κυβερνητική πλειοψηφία -ιδίως εάν αυτή είναι μονοκομματική- ο οποίος είναι σε θέση να αποστεί από τις προεκλογικές του δεσμεύσεις μόλις εκμαιεύσει τη λαϊκή εντολή.

Εξίσου προβληματική είναι η σχέση του πολίτη με τους θεσμούς της ΕΕ. Το δημοκρατικό έλλειμμα της τελευταίας ως προς την ανάδειξη των οργάνων με τις ισχυρότερες αποφασιστικές αρμοδιότητες (Συμβούλιο, Επιτροπή), εκμηδενίζει τα περιθώρια αντίδρασης σε επιλογές οι οποίες δεν εκφράζουν τη λαϊκή βούληση. Το χάσμα είναι ακόμη μεγαλύτερο όταν η απόφαση του ενωσιακού οργάνου δεν λαμβάνεται με ομοφωνία αλλά με πλειοψηφία[[69]](#footnote-69), οπότε οι, δημοκρατικά εκλεγμένοι, εθνικοί αντιπρόσωποι δεν διαθέτουν δικαίωμα *veto*.

##### *Κόστος αντιπροσώπευσης στη Διοίκηση: διαφθορά, ομηρία, παρεκκλίσεις και αδράνεια*

Η αλλοίωση της εντολής που δίδεται στους αιρετούς άρχοντες από το Λαό είναι, έως και εξοργιστική. Ωστόσο, η πλέον προβληματική μορφή αντιπροσώπευσης στο δημόσιο δίκαιο δεν εντοπίζεται στο επίπεδο των πολιτικών θεσμών αλλά στη δράση των διοικητικών οργάνων. *Η Διοίκηση, τα επί μέρους όργανά της και όσοι απασχολούνται σε αυτή δεν είναι παρά ένα γιγάντιο σύστημα εντολοδόχων[[70]](#footnote-70)*. Η απονομή αρμοδιότητας σε κάποιο διοικητικό φορέα μέσω κανόνα δικαίου δεν είναι κάτι διαφορετικό από τη σύναψη μίας σχέσης εντολής, όχι συμβατικά, αλλά κυριαρχικά. Η σχέση αυτή ενέχει πολύ μεγαλύτερα προβλήματα και κόστη, αν συγκριθεί με την περίπτωση που εντολοδόχος είναι ένα πολιτικό πρόσωπο ή θεσμός· ας δούμε γιατί.

*Πρώτον*, λόγω του *πολυπρόσωπου και δαιδαλώδους χαρακτήρα των διοικητικών δομών*: αποδέκτες αρμοδιοτήτων/εντολών είναι όλα τα διοικητικά όργανα και, προπαντός, το σύνολο των ατόμων που τα στελεχώνουν. Ο υψηλός αριθμός των αντιπροσώπων είναι ευθέως ανάλογος με το κόστος εποπτείας επ’ αυτών: η πολεοδομική νομιμότητα και ο ορθολογικός σχεδιασμός του χώρου δεν πλήττονται μόνο από τα «ρουσφέτια» του εκάστοτε Υπουργού αλλά και πολύ περισσότερο από χιλιάδες παράνομες αποφάσεις χαμηλόβαθμων υπαλλήλων στην Επικράτεια· ο έλεγχος των δεύτερων είναι πολύ πιο κοστοβόρος και δυσχερής συγκριτικά με τον πρώτο. Η κατάσταση περιπλέκεται όταν η αρμοδιότητα διαμοιράζεται, συχνά ασαφώς, σε περισσότερα επίπεδα, οπότε διαχέεται και η ευθύνη: κεντρική διοίκηση, αποκεντρωμένες αρχές, δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητες αρχές.

*Δεύτερον,* η σύγχυση επιτείνεται από τον *μεγάλο αριθμό εκείνων οι οποίοι επηρεάζουν τις επιλογές του διοικητικού οργάνου*. Μπορεί, όπως αναφέρθηκε, ο άμεσος εντολέας της Διοίκησης να είναι -τύποις- μόνον η κυβερνητική πλειοψηφία στο κοινοβουλευτικό σύστημα, όσο όμως η διοικητική δράση μεταφέρεται στα κατώτερα επίπεδα της πυραμίδας, οι θεσμικές και εξωθεσμικές επιρροές είναι περισσότερες: ο υπάλληλος στο τέλος της αλυσίδας δεν θεωρεί εαυτόν υπόλογο μόνο στο νόμο, τη Βουλή, τον Υπουργό [ή, ακόμη πιο απομακρυσμένα, στο νομοθέτη της ΕΕ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή] αλλά είναι ανοιχτός στα θέλω των ιεραρχικών του προϊσταμένων, άμεσων και απώτερων, στα όσα του ζητά -συχνά φορτικά- ο διοικούμενος που έρχεται σε επαφή μαζί του, είτε για να χορηγηθεί, είτε για να ανακληθεί μία άδεια, ενδεχομένως στις πιέσεις της τοπικής κοινωνίας και των οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης, σε κέντρα εξουσίας κάθε είδους, στα συμφέροντα των συναδέλφων του και των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων, αλλά και στις δικές του ανάγκες (λιγότερη δουλειά ή αντιστρόφως, υπερβολικός ζήλος για επαγγελματική ανέλιξη). Το αποτέλεσμα είναι πως οι αποφάσεις του, κάθε άλλο παρά συνιστούν μία, αυτόματη και ουδέτερη (χωρίς κόστος), εφαρμογή των γενικών κανόνων και του δημοσίου συμφέροντος. Τα ελαττώματά της δύσκολα διορθώνονται μέσω της εποπτείας, η οποία κατακερματίζεται σε περισσότερους: ιεραρχικοί προϊστάμενοι, ανεξάρτητοι επιθεωρητές, Υπουργός, δικαστήρια στα οποία προσφεύγει ο διοικούμενος. Οι επί μέρους «επόπτες» αντιμετωπίζουν δυσκολίες συνεργασίας (πρόβλημα συλλογικής δράσης), ενώ έχουν και τη δική τους ατζέντα: ο Υπουργός εποπτεύει για να επανεκλεγεί, οι ιεραρχικά προϊστάμενοι γιατί είναι μέρος της δουλειάς τους, ο διοικούμενος ζητά τη θεραπεία της παρανομίας μόνο αν θίγονται τα συμφέροντά του.

*Τρίτον,* το πρόβλημα αντιπροσώπευσης γιγαντώνεται από δύο άλλες αδυναμίες της δημόσιας παρέμβασης, οι οποίες αναλύθηκαν σε προηγούμενες ενότητες. Αφενός, *από την αδιαφάνεια* η οποία χαρακτηρίζει το έργο των διοικητικών αρχών. Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, προϋπόθεση για την ιδιοτελή συμπεριφορά του εντολοδόχου είναι η, υπέρ του ιδίου, ασυμμετρία πληροφόρησης, η οποία καθιστά δυσχερή τον έλεγχό του από τον εντολέα του. Η συγκεκριμένη συνθήκη πληρούται με το παραπάνω στην περίπτωση των διοικητικών οργάνων και υπαλλήλων· ενεργούν ουσιαστικά εν κρυπτώ, αντίθετα προς τα πολιτικά πρόσωπα τα οποία είναι εκτεθειμένα σε πολύ μεγαλύτερη δημοσιότητα. Αφετέρου, *από τα μονοπωλιακά χαρακτηριστικά του διοικητικού οικοδομήματος και τη μεγάλη χρονική διάρκεια της σχέσης εντολής*. Η διοικητική υπηρεσία μαζί με τους υπαλλήλους που τη στελεχώνουν, είναι επιφορτισμένοι με αποκλειστικές αρμοδιότητες σε βάθος χρόνου, συνήθως σε καθεστώς υπηρεσιακής μονιμότητας. Συγκριτικά με τους πολιτικούς, η περιοδικότητα της σχέσης εντολής των οποίων είναι περιορισμένη (συνήθως 4 ή 5 χρόνια), οι διοικητικοί αντιπρόσωποι του γενικού συμφέροντος είναι πολύ πιο ανεξέλεγκτοι· ακόμη και όταν κατέχουν μία θέση για περιορισμένη θητεία -όπως οι διευθυντές και οι γενικοί διευθυντές-, η μονιμότητα την οποία απολαμβάνουν αρκεί για να δημιουργήσει επαρκείς συνθήκες ηθικού κινδύνου στο πρόσωπό τους.

Το πρόβλημα αντιπροσώπευσης στη δράση των διοικητικών αρχών αποτελεί προνομιακό πεδίο έρευνας για την οικονομική ανάλυση. Δίνοντας έμφαση στο φυσικό πρόσωπο και όχι στο θεσμό, αναδεικνύονται τα ποικίλα, ατομικιστικά κίνητρα των υπαλλήλων ως κινητήριος δύναμη για την άσκηση των καθηκόντων τους, αντί για την τυφλή προάσπιση της νομιμότητας. Ας απαριθμήσουμε ορισμένα από αυτά, χωρίς προσπάθεια ηθικής αξιολόγησης[[71]](#footnote-71): λιγότερος φόρτος, καλύτερες συνθήκες εργασίας, περισσότερες απολαβές, αποφυγή ευθυνών και κινδύνων καταλογισμού, μείωση του ενδεχομένου να γίνουν δυσάρεστοι, αύξηση προοπτικών ανέλιξης, ιδεολογικές και πολιτικές καταβολές (σχέση με πολιτικά κόμματα, οικολογική ή θρησκευτική συνείδηση)· αλλά και ανάγκη για ανάδειξη του έργου τους, αναζήτηση κύρους ή ρόλου μέσα στην κοινωνία, καθώς και αλτρουιστικές τάσεις (χορήγηση επιδομάτων σε ευπαθείς ομάδες παρότι δεν το προβλέπει ο νόμος, πλημμελής φορολογικός έλεγχος σε κάποιον που βρίσκεται σε δύσκολη οικονομική ή προσωπική κατάσταση, κλπ.). Πολλά από τα παραπάνω κίνητρα δεν είναι «έκνομα» με τη στενή έννοια του όρου, πλην όμως κατευθύνουν τη δράση του οργάνου προς μία κατεύθυνση, άλλη από εκείνη την οποία χαράσσει ο κανόνας δικαίου.

Εκτός από το εξατομικευμένο πρόβλημα αντιπροσώπευσης -το οποίο απορρέει στενά από τον υπάλληλο/φυσικό πρόσωπο-, υπάρχει και το αντίστοιχο θεσμικό, εκείνο δηλαδή που ανακύπτει από τη συνολική «στάση» ενός διοικητικού θεσμού. Σύμφωνα με τον *William Niskanen[[72]](#footnote-72)*, οι διοικητικές αρχές δεν ασκούν τα καθήκοντά τους μόνο με γνώμονα τι προβλέπει ο νόμος: έχουν και ιδιοτελείς στόχους, όπως να αυξήσουν τις εξουσίες, το κύρος και το προσωπικό τους, ούτως ώστε να διεκδικήσουν μεγαλύτερο προϋπολογισμό, άρα τη δυνατότητα να διαχειρίζονται περισσότερα κεφάλαια. Από τη σκοπιά αυτή, τελούν σε *σχέση διμερούς μονοπωλίου* με τους φορείς της κυβερνητικής λειτουργίας: οι μεν «πωλούν» ενώ οι δε «αγοράζουν» υπηρεσίες «διοίκησης» σε συνθήκες αποκλειστικότητας, με αντάλλαγμα πόρους και εξουσία. Στην οικονομική θεωρία, οι σχέσεις διμερούς μονοπωλίου είναι από τις πλέον άκαμπτες και αναποτελεσματικές ως προς την χρήση των πόρων. Μάλιστα, στο συγκεκριμένο «γάμο», σε ισχυρότερη θέση φαίνεται να βρίσκεται το διοικητικό όργανο και όχι ο πολιτικός εντολέας: ο δεύτερος είναι, ως ένα βαθμό, αναγκασμένος να εκτελεί τις δημόσιες πολιτικές μέσω των διοικητικών οργάνων, τα οποία ενδέχεται είτε να αδιαφορήσουν, προφυλαγμένα από την εγγύηση της μονιμότητας, είτε να προβούν σε «απιστίες», διαθέτοντας τις υπηρεσίες τους σε άλλους «αγοραστές».

Εν προκειμένω, το συνώνυμο της απιστίας είναι η *διαφθορά[[73]](#footnote-73)*, η πλέον παραβατική μορφή από τις απώλειες αποτελεσματικότητας που προκαλεί το πρόβλημα αντιπροσώπευσης στη διοικητική δράση. Η, με αντάλλαγμα, προαγωγή ιδιωτικών συμφερόντων, συνήθως αντίθετων με το γενικό συμφέρον που περιγράφει ο νόμος, αποτελεί εγγενές κόστος σε ένα πολυπρόσωπο μηχανισμό με υψηλότατο έλλειμμα εποπτείας όπως είναι η Διοίκηση. Είναι, επίσης, εύλογο να ενδημεί σε πεδία της διοικητικής ύλης με υψηλό οικονομικό διακύβευμα, όπως η φορολογία, η χορήγηση επιδοτήσεων, η πολεοδομία, η σύναψη και η εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων.

Ωστόσο, η διαφθορά δεν είναι η χειρότερη συνέπεια του προβλήματος αντιπροσώπευσης. Περισσότερο «ύπουλη» παρενέργεια συνιστά η «*ομηρία του ρυθμιστή»* (*regulatory capture*, στην οποία αναφερθήκαμε μιλώντας για τον *George Stigler*[[74]](#footnote-74)), ο άδηλος επηρεασμός του, είτε από τα συμφέροντα εκείνων που καλείται να εποπτεύσει, είτε από πιέσεις τρίτων. Παρότι οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα με τη διαφθορά, δεν είναι εξόφθαλμα παράνομη, όπως ο χρηματισμός με τη στενή έννοια του όρου. Στην πλέον αθώα μορφή της, οφείλεται στην καθημερινή τριβή της διοικητικής αρχής με το μονοπώλιο ή τα ολιγοπώλια που εμπίπτουν στο ελεγκτικό της πεδίο (ο πεπερασμένος αριθμός των παρόχων ενέργειας, ακτοπλοϊκών υπηρεσιών, εταιριών στοιχημάτων, μεγάλων βιομηχανιών, κλπ.): ο ελεγχόμενος μετατρέπεται σταδιακά σε καθημερινό πελάτη, με τον οποίο συνάπτονται διαπροσωπικές σχέσεις. Οι σχέσεις αυτές εντείνονται και από το φαινόμενο της «*περιστρεφόμενης θύρας»* (*revolving door*)[[75]](#footnote-75): τα ίδια πρόσωπα ανακυκλώνονται με διαφορετικές ιδιότητες, ως αντιπρόσωποι των υπό ρύθμιση επιχειρήσεων, ως κάτοχοι πολιτικών θέσεων, ως υπάλληλοι και ως μέλη του ρυθμιστή. Η ρυθμιστική ομηρία προκαλεί ίσως και μεγαλύτερες απώλειες από τη διαφθορά: είναι δυσχερέστερα διαγνώσιμη, ενώ δεν επιφέρει μόνο σημειακές, αλλά και ευρύτερες συνέπειες. Για παράδειγμα, δεν εξαντλείται στην έκδοση μίας παράνομης οικοδομικής άδειας ή στη συγκάλυψη μίας φορολογικής ατασθαλίας· εκτείνεται και στην αλλοίωση του ρυθμιστικού πλαισίου υπέρ συγκεκριμένων συμφερόντων, όπως στην αλλαγή των χρήσεων γης ή στην προώθηση μίας φορολογικής απαλλαγής υπέρ ενός επιχειρηματικού κλάδου, μέσω της αλλαγής των κανόνων που διέπουν τη δραστηριότητα. Η ομηρία αποτελεί τον κατεξοχήν τρόπο επηρεασμού των διαφόρων ομάδων πίεσης πάνω στη Διοίκηση, ανεξάρτητα από τα επί μέρους χαρακτηριστικά των ομάδων αυτών (πολιτικά, συνδικαλιστικά, συντεχνιακά ή θρησκευτικά).

Τέλος, ακόμη και όταν δεν υφίσταται διαφθορά ή ομηρία, και πάλι καταγράφονται ελαττώματα αντιπροσώπευσης κατά την άσκηση του διοικητικού έργου. Πρόκειται για την τρίτη και την πλέον διάχυτη μορφή απωλειών, η οποία συνάγεται από τα όσα ήδη αναλύθηκαν: η προβληματική εποπτεία, το πλήθος του αριθμού και των βαθμίδων των «διοικητικών αντιπροσώπων», η αδιαφάνεια και τα ιδιοτελή κίνητρα δημιουργούν *παρεκκλίσεις* (*drift*), άρα αναποτελεσματικότητες στην επιδίωξη του γενικού συμφέροντος, είτε με την εξυπηρέτηση άλλων στόχων είτε με την *διοικητική χαλαρότητα* (*slack*) κατά την άσκηση των καθηκόντων. Επιστρέφοντας στο παράδειγμα που χρησιμοποιήσαμε στην αρχή, εάν οι διοικητικοί θεσμοί ήταν ένα πλοίο με προορισμό το «Νησί της Κοινωνικής Ευημερίας», το πλοίο αυτό έχει την τάση να ξεφεύγει από την πορεία του ή να καθυστερεί να φτάσει στο λιμάνι, ακόμη και όταν ο καπετάνιος δεν είναι διεφθαρμένος ή «μιλημένος»[[76]](#footnote-76).

#### Το δημόσιο (και ιδίως το διοικητικό) δίκαιο ως μηχανισμός αντιμετώπισης του προβλήματος αντιπροσώπευσης

Η οικονομική θεωρία έχει ασχοληθεί διεξοδικά με τη μείωση του προβλήματος αντιπροσώπευσης· επιστήμονες που βραβεύθηκαν με το Νόμπελ οικονομίας έχουν εστιάσει το έργο τους σε αυτό το αντικείμενο[[77]](#footnote-77). Η κεντρική ιδέα είναι απλή: όσο τα συμφέροντα του εντολοδόχου προσεγγίζουν εκείνα του εντολέα, τόσο περιορίζεται το συγκεκριμένο κόστος. Για να συμβεί κάτι τέτοιο, συνήθως χρειάζεται «καρότο και μαστίγιο». Από τη μία, τα κίνητρα -οικονομικά ή ηθικά- που στρέφουν τον αντιπρόσωπο προς τη σωστή κατεύθυνση: η αμοιβή με βάση την επιτυχία (*success fee*) στο δικηγόρο, εάν κερδίσει την υπόθεση, το *bonus* στα διευθυντικά στελέχη ανάλογα με τα αποτελέσματα της επιχείρησης, ηθικές επιβραβεύσεις ή η ικανοποίηση της επιτυχίας. Από την άλλη, εποπτεία, κυρώσεις και επίρριψη ευθύνης στον εντολοδόχο ο οποίος εκμεταλλεύεται τη θέση του: αυξημένο καθήκον λογοδοσίας, «έξυπνοι έλεγχοι», κανόνες δεοντολογίας, πειθαρχικές ποινές, ειδικές μορφές αστικής και ποινικής ευθύνης για επαγγελματικές ομάδες που ενεργούν ως αντιπρόσωποι (στελέχη επιχειρήσεων, μεσίτες κλπ.).

Δυστυχώς, η ένταση, η έκταση και οι ιδιαιτερότητες του προβλήματος αντιπροσώπευσης στους δημόσιους θεσμούς δεν επιτρέπουν την αυτόματη μεταφορά των λύσεων που η οικονομική ανάλυση σφυρηλάτησε για τον κόσμο των επιχειρήσεων. Σε ό,τι αφορά τα πολιτικά όργανα, η αξιολόγηση των αιρετών αρχόντων είναι από τη φύση της δυσχερής, λόγω της ευρύτητας αλλά και της αντιφατικότητας της εντολής που τους ανατίθεται: ακόμη και το «ΝΑΙ» ή το «ΟΧΙ» σε ένα δημοψήφισμα μπορεί να ερμηνευτεί ποικιλοτρόπως. Από τη στιγμή που δεν είναι εφικτό να εκτιμηθεί με συνέπεια η «πίστη» του πολιτικού αντιπροσώπου προς την εντολή την οποία ανέλαβε, καθίσταται επισφαλής και η απόδοση άλλων ευθυνών εκτός των αμιγώς πολιτικών. Στην περίπτωση των διοικητικών θεσμών, η δυσκολία βρίσκεται στο πλήθος των εντολοδόχων και στα εμπόδια τα οποία συναντά η εξατομικευμένη τους μεταχείριση. Προϋπόθεση για να επιτύχουν, τόσο τα κίνητρα, όσο και τα αντικίνητρα προς τον αντιπρόσωπο, είναι η δυνατότητα ατομικής αξιολόγησης και μεταχείρισής του, θετικής αλλά και αρνητικής, όπως γίνεται σε μία επιχείρηση, σε μία σχολική τάξη, στην ίδια την οικογένεια. Αντιθέτως, οι διοικητικές δομές προάγουν, ιστορικά, την εξισωτική και ιδιαίτερα προστατευτική αντιμετώπιση των ατόμων που τις απαρτίζουν· μπορεί έτσι να θεραπεύθηκαν ασθένειες του παρελθόντος -ας μην ξεχνάμε από πού πήρε το όνομά της η Πλατεία Κλαυθμώνος- μεγιστοποιείται όμως παράλληλα το κόστος αντιπροσώπευσης[[78]](#footnote-78). Κόστος το οποίο είναι, ως προς αυτό ειδικά το σημείο, μικρότερο σε ανελεύθερα συστήματα -όπου τα στελέχη της Διοίκησης είναι, υποχρεωτικά, μέλη του μοναδικού επιτρεπόμενου μηχανισμού εξουσίας ή κόμματος, οφείλουν πίστη σε αυτό και κινδυνεύουν να χάσουν την εργασία, την ελευθερία ή και τη ζωή τους αν δεν πειθαρχήσουν[[79]](#footnote-79)- αλλά, εκ των πραγμάτων, πολύ υψηλό σε ένα κράτος δικαίου όπως το αντιλαμβανόμαστε σε μία ευρωπαϊκή δημοκρατία.

Κατά συνέπεια, *το πρόβλημα αντιπροσώπευσης επιβάλλεται να τεθεί στο επίκεντρο του δημοσίου -και ιδίως του διοικητικού- δικαίου, καθώς η συγκεκριμένη διάσταση ήταν* *παραγνωρισμένη μέχρι σήμερα*. Προσήκει να επανεξετασθούν εκ βάθρων τα θεμέλια και οι κανόνες που μεταφέρονται αβασάνιστα από γενιά σε γενιά. Στο εγχείρημα αυτό δεν υπάρχουν εύκολες λύσεις· κάθε προτεινόμενη αλλαγή, την ίδια στιγμή που μειώνει, ενδέχεται και να αυξάνει από μία άλλη σκοπιά, το πρόβλημα αντιπροσώπευσης ή άλλα κόστη της δημόσιας παρέμβασης[[80]](#footnote-80). Για παράδειγμα, ενώ το αίτημα στην Ελλάδα, να τεθούν πιο αυστηροί κανόνες για την ευθύνη των Υπουργών από εκείνους του άρθρου 86 Σ, είναι καταρχήν σωστό -στο μέτρο που ο υφιστάμενος μηχανισμός δεν φαίνεται να λειτουργεί αποτελεσματικά- ενυπάρχει ο κίνδυνος, ένα νέο καθεστώς να καταστήσει τους Υπουργούς ευθυνόφοβους, άρα λιγότερο αποτελεσματικούς στο έργο τους. Αντίστοιχα, η δημιουργία ανοιχτών διαδικασιών για την πλήρωση διευθυντικών θέσεων στο δημόσιο τομέα, ώστε οι υποψήφιοι να μην προέρχονται μόνο από τη συγκεκριμένη υπηρεσία, μειώνει αναμφίβολα τις απώλειες αντιπροσώπευσης μέσα από την επιλογή καλύτερων στελεχών· την ίδια στιγμή, ωστόσο, η διαδικασία αυτή είναι περισσότερο εκτεθειμένη στο φαινόμενο της «περιστρεφόμενης θύρας», καθώς πρόσωπα που προέρχονται από τις υπό ρύθμιση επιχειρήσεις, καθίστανται στελέχη του δημόσιου ρυθμιστή, χωρίς να αποκλείεται να επιστρέψουν εκ νέου στην αγορά. Πολλά από τα παραπάνω ζητήματα θα προσπαθήσουμε να προσεγγίσουμε στο Έβδομο Κεφάλαιο του βιβλίου.

1. *Den Hertog* 2010, 2012. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Greewald/Stiglitz,* 1986. [↑](#footnote-ref-2)
3. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, οι ρυθμίσεις του δικαίου της ενέργειας και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, με τις οποίες επιβάλλεται η πρόσβαση εν δυνάμει ανταγωνιστών σε μονοπωλιακές υποδομές. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Altman D*., "Q & A with Joseph E. Stiglitz". Managing Globalization (blog), *The International Herald Tribune*, 11.10.2006. [↑](#footnote-ref-4)
5. Το ίδιο συμβαίνει και όπου το Κράτος στρέφεται στην αγορά για την παροχή κοινωφελών υπηρεσιών. Η οικονομική ρύθμισή τους δεν αρκεί. Χρειάζονται και παρεμβάσεις με αμιγώς κοινωνικούς σκοπούς, όπως οι κανόνες για τη διαφύλαξη του απορρήτου των επικοινωνιών από τους παρόχους κινητής τηλεφωνίας ή εκείνοι για την ασφάλεια των πλοίων που εκτελούν ακτοπλοϊκές διαδρομές. Για την κοινωνική ρύθμιση, βλ. *Δελλής* 2008.Β. και τις βιβλιογραφικές παραπομπές στο τέλος του προηγούμενου κεφαλαίου. [↑](#footnote-ref-5)
6. Για το ζήτημα του πατερναλισμού στο δίκαιο, βλ. *Τσακυράκης* 2004, *Χατζηκώστας* 2010, *Χατζής/Φωκά-Καβαλιεράκη* 2013. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Klick/Mitchell* 2006. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Richman/Boerner* 2006. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Sunstein/Thaler* 2002, *Sunstein* 2013. [↑](#footnote-ref-9)
10. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Κεφάλαιο Ι.1.1 [↑](#footnote-ref-10)
11. *Auby* 2011, *Olson* 2002, *Cornes/Sandler* 1996, *Hardin* 1997, *Vanni* 2014, κριτικά οι *Friedman* 1987, *Demsetz* 1970. [↑](#footnote-ref-11)
12. ΣτΕ (Ολ) 1934/1988. [↑](#footnote-ref-12)
13. Στην αρχική, μάλιστα, μορφή της, η ύδρευση είχε τα χαρακτηριστικά γνησίου δημόσιου αγαθού. Μπορούσαν όλοι, χωρίς αντάλλαγμα και χωρίς όρια να χρησιμοποιήσουν τη δημόσια κρήνη και τις υπηρεσίες του υδραγωγείου. Πλέον, οι τεχνικές εξελίξεις έχουν καταστήσει το νερό (όχι όμως και το δίκτυο), μη γνήσιο δημόσιο αγαθό ή και ιδιωτικό (κατά την οικονομική έννοια του όρου) αγαθό: μπορώ να αποκτήσω, πληρώνοντας αντάλλαγμα, μία συγκεκριμένη ποσότητα ύδατος, να έχω την αποκλειστική του χρήση (*excludability*) και, καταναλώνοντάς το, να αποκλείσω αυτόματα τους τρίτους από την απόλαυσή του (*rivalry*). [↑](#footnote-ref-13)
14. Δεν είναι τυχαίο ότι ο Κανονισμός της ΕΕ για τα προσωπικά δεδομένα ο οποίος μπαίνει σε εφαρμογή από το 2018 [Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων)], συναρτά (προοίμιο, σκέψη 7) την προστασία τους με την ανάγκη να μειωθεί η δυσπιστία των πολιτών/καταναλωτών απέναντι στα ηλεκτρονικά μέσα συναλλαγής ώστε να προωθηθεί το λεγόμενο *e-market*. Η «εμπιστοσύνη στην ψηφιακή αγορά» συνιστά κατ’εξοχήν δημόσιο αγαθό. *Δελλής* 2017.Α. [↑](#footnote-ref-14)
15. Όγδοο Κεφάλαιο, Ι.2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Δεύτερο Κεφάλαιο, ΙΙΙ.2.2. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Calabresi/Bobbitt* 1978. [↑](#footnote-ref-17)
18. Έκτο Κεφάλαιο, ΙΙ.2.2.3, *Δελλής* 2008.Β, *Szyszczak/Van de Gronden* 2013. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Napolitano* 2007. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ενδεικτικά, βλ. το Γενικό Κανονισμό της ΕΕ για την ασφάλεια των τροφίμων ΕΚ/178/2002, *Schild* 2013. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Hobbes* 1651(1989). [↑](#footnote-ref-21)
22. ΣτΕ (ΠΕ) 158/1992. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Napolitano* 2008. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Weber* 1919(1985) [↑](#footnote-ref-24)
25. Βλ. παραπάνω, στο Πρώτο Κεφάλαιο, ΙΙ.2.2, *Acemoglu/Robinson* 2012. [↑](#footnote-ref-25)
26. *Mackaay/Rousseau* 2008.139, *De Jasay* 1998, *Hardin* 1997, *Van Creveld* 1999, *Aguilera-Barchet* 2015, *Barzel* 2002. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Gordon* 1999. [↑](#footnote-ref-27)
28. *Olson* 1993. [↑](#footnote-ref-28)
29. *North* 2010. [↑](#footnote-ref-29)
30. Το οποίο ενδέχεται, πάντως, να είναι και αυτό ικανό προστασίας της δημόσιας τάξης ή άλλων αγαθών: ας θυμηθούμε την «επιτυχημένη» τυραννία του Πεισίστρατου στην αρχαία Αθήνα. Ωστόσο, παρά τα πλεονεκτήματά του σε ταχύτητα και μείωση κόστους συναλλαγής (μιας και αποφασίζει μόνο ο τύραννος), είναι λιγότερο αποτελεσματικό από τους δημοκρατικούς θεσμούς, διότι δεν ενσωματώνει, έστω ατελώς, τις ατομικές προτιμήσεις στις συλλογικές αποφάσεις. *Wintrobe* 2004, *Olson* 1993. [↑](#footnote-ref-30)
31. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Κεφάλαιο, ΙΙ.1.2.2. [↑](#footnote-ref-31)
32. *Olson* 1993, *Breton/Galeotti/Salmon/Wintrobe* 2003 , *Helliwell* 1994, *North/Thomas* 1973 [↑](#footnote-ref-32)
33. Το είδαμε ήδη, όταν επισημάνθηκε η ιστορική συγγένεια του οικονομικού με τον πολιτικό φιλελευθερισμό. Βλ. παραπάνω, Πρώτο κεφάλαιο, Ι.1.2. [↑](#footnote-ref-33)
34. Βλ. παρακάτω, Έκτο Κεφάλαιο, ΙΙΙ.2. [↑](#footnote-ref-34)
35. *Mackaay* 1997. [↑](#footnote-ref-35)
36. *Δελλής* 2008.Α, *Scalia* 1986, *Posner* 2000, *Davis* 1988, *Kahn* 1987, 1990. [↑](#footnote-ref-36)
37. *Government in the Sunshine Act* (1976), *U.S.C.* § 552b. [↑](#footnote-ref-37)
38. Έβδομο Κεφάλαιο, ΙΙΙ.3. [↑](#footnote-ref-38)
39. *Albrecht/Schmidt/Missler-Behr/Spira* 2014, *Weishaar* 2014, 2016. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ας θυμηθούμε τον πάγιο ορισμό της δεσπόζουσας θέσης στο δίκαιο του ανταγωνισμού: χαρακτηρίζονται, έτσι, όσες επιχειρήσεις έχουν αποκτήσει τόσο μεγάλη ισχύ, ώστε να συμπεριφέρονται ανεξάρτητα από τους ανταγωνιστές, τους προμηθευτές και τους πελάτες τους (ΔΕΚ, C-85/76, *Hoffmann-La Roche*/Επιτροπή, 1979, σκ. 38). *Κομνηνός/Λιανός* 2013. [↑](#footnote-ref-40)
41. *Παυλόπουλος* 2017, *Κονδύλης* 1994, *Κτιστάκη* 1991. [↑](#footnote-ref-41)
42. *Δελλής* 2008.Α, *Geradin* 2000, *Κτιστάκη* 2000, *Μαρίνος* 2007, *Marcou/Moderne* 2005, *Laffont/Tirole* 2001, *Joskow* 1996, *Prosser* 1997, 1999. [↑](#footnote-ref-42)
43. *Βλαχόπουλος* 1999, 2004, *Φορτσάκης* 2001, 2004, *Prosser* 2000, *Sagers* 2007. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Williamson* 1976. [↑](#footnote-ref-44)
45. Βλ. παρακάτω, Έβδομο Κεφάλαιο, Ι.5. *Guttman* 2000. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Biber* 2008. Αντίστοιχες λύσεις δοκιμάζονται και στο πεδίο της Δικαιοσύνης. Στη Γαλλία, συνάφθηκαν προγραμματικές συμβάσεις που εξάρτησαν τον προϋπολογισμό των δικαστηρίων από τον αριθμό των εκδιδόμενων αποφάσεων και τη μέση διάρκεια της δίκης. Στην Ελλάδα, προτείνεται η κατάργηση των λιγότερο παραγωγικών Πρωτοδικείων και Εφετείων, με την εφαρμογή ενός προγράμματος, αντίστοιχου προς εκείνου του «Καλλικράτη» για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. *Πικραμένος* 2017.288. [↑](#footnote-ref-46)
47. Πρώτο Κεφάλαιο, ΙΙ.2.2 [↑](#footnote-ref-47)
48. Δεύτερο Κεφάλαιο, ΙΙΙ.4.1. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Mackaay/Rousseau* 2008.147. [↑](#footnote-ref-49)
50. *Caplan* 2007, *Downs* 1957, *Ferejohn/Fiorina* 1974. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Mackaay/Rousseau* 2008.149, *Napolitano/Abrescia* 2009.105,163. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Garrett* 1995. [↑](#footnote-ref-52)
53. Στο ίδιο πλαίσιο, προτιμάται η αύξηση των έμμεσων φόρων επί των προϊόντων αντί για την αύξηση των φορολογικών συντελεστών στο εισόδημα ή την κατάργηση φοροαπαλλαγών. *Friedman/Friedman* 1980, *Buchanan* 1984.B. [↑](#footnote-ref-53)
54. *Becker* 1983, 1985, *Olson* 1965, *Niskanen* 1994, *Van Winden* 2004, *Crooley* 2010, *Χατζής* 2012.Β. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Olson* 1982. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Congleton* 2004, *Romer/Rosenthal* 1979. [↑](#footnote-ref-56)
57. *Napolitano/Abrescia* 2009.173, *Breton* 1974, *Cooter/Marks/Mnookin*1982, *Wagner* 1990, *Wood/Bohte* 2004. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Wittman* 1995, *Mashaw* 2010. [↑](#footnote-ref-58)
59. Συγκριτικά, οι δικτατορίες και τα απολυταρχικά καθεστώτα, παρότι υποδεέστερα γενικώς, τόσο αξιακά όσο και από τη σκοπιά της αποτελεσματικής επιδίωξης της ευημερίας, είναι, διαδικαστικά απλούστερες: επιβάλλοντας τη βούληση του «ενός», δεν εμφανίζουν αντίστοιχα υψηλά κόστη συναλλαγής στη λήψη των συλλογικών αποφάσεων (η συλλογική είναι, συνάμα, και η ατομική επιλογή του «τυράννου») ούτε τις αδυναμίες του θεωρήματος του *Arrow*. *Acemoglu/Robinson* 2005. [↑](#footnote-ref-59)
60. Δεύτερο Κεφάλαιο ΙΙΙ.3.3. [↑](#footnote-ref-60)
61. Στο πρόβλημα αντιπροσώπευσης εστιάζουν και οι *Napolitano/Abrescia* 2008.203. *Dunleavy* 1991, *Gailmard* 2010, *Leruth/Paul* 2008, *Moe* 2006, *Posner* 1972, *Williamson* 1996, 1999. [↑](#footnote-ref-61)
62. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το δίκαιο δεν ταυτίζει τους απώτατους εντολείς των δημόσιων θεσμών με συγκεκριμένο ή και υπαρκτό άθροισμα ατόμων, δηλαδή με τον πολίτη και το εκλογικό σώμα· καταφεύγει σε πιο απρόσωπες έννοιες όπως το «Έθνος» (βλ. άρθρο 1.3 Σ, άρθρο 51.2 Σ). H «αποπροσωποποίηση» της σχέσης εντολής ενέχει και κινδύνους: οδηγεί στην αναζήτηση ενός επιπλέον πληρεξουσίου, εκείνου που θα ενεργεί στο όνομα του Έθνους -ίσως του δικαστή ο οποίος έχει και τον τελευταίο λόγο- μετατρέποντας το πρόβλημα αντιπροσώπευσης σε φαύλο κύκλο. Στα ίδια αδιέξοδα καταλήγει και η ταύτιση του εντολέα των δημοσίων θεσμών με τα πρόσωπα που κάθε φορά επωφελούνται από την εξυπηρέτηση του «γενικού συμφέροντος», στα οποία περιλαμβάνονται και άτομα χωρίς εκλογικά δικαιώματα λόγω ηλικίας ή ιθαγένειας. Όσο πιο ευρύς και ασαφής όμως είναι, *ratione personae*, ο κύκλος των εντολέων, τόσο πιο ανέλεγκτος είναι ο αντιπρόσωπος· πόσο μάλλον όταν, *ratione materiae*, το αντικείμενο της εντολής -εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος- είναι εξίσου αόριστο στον ορισμό του. [↑](#footnote-ref-62)
63. Βλ. αντί πολλών, ΔΕΚ, C-217/88, *Επιτροπή/Γερμανία*, 1990, σκ. 26 και ΔΕΚ, C-248/08, *Επιτροπή/Ελλάδα*, 2009, σκ. 56. [↑](#footnote-ref-63)
64. Σε πεδία όπως ο ελεύθερος ανταγωνισμός, η ενέργεια, οι σιδηρόδρομοι, ή η προστασία των προσωπικών δεδομένων. *Δελλής* 2008.Β.36, *Eichenberger/Schelker* 2007. [↑](#footnote-ref-64)
65. Βλ. την Πρόταση Οδηγίας της Επιτροπής *για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς* (COM(2017) 142 *final*). [↑](#footnote-ref-65)
66. Όγδοο Κεφάλαιο, Ι.3 [↑](#footnote-ref-66)
67. *Kalt/Zupan* 1990. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Moe/Calwell* 1994. [↑](#footnote-ref-68)
69. Για τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας, βλ. άρ. 31 παρ. 2 ΣΕΕ. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Posner* 1972. [↑](#footnote-ref-70)
71. *Simon* 1961, *Smith/Otto* 2011. [↑](#footnote-ref-71)
72. *Niskanen* 1971, 1975, 1994. [↑](#footnote-ref-72)
73. *Rose-Ackerman* 2004, *Benson/Baden* 1985. [↑](#footnote-ref-73)
74. Τρίτο Κεφάλαιο, ΙΙ.1.2, *Stigler* 1971, 1975, *Laffont-Tirole* 1991, *Carpenter* 2014, *Carpenter/Moss* 2014, *Levine/Forrence* 2014, *Livermore/Revesz* 2013, 2014.B, *Magill* 2014, *Novak* 2014, *Posner* 2014, *Shapiro* 2012, *Shapiro/Steinzor* 2008, *Thaw* 2014. [↑](#footnote-ref-74)
75. *Law/Long* 2012, *Zheng* 2015, *OECD* 2009. [↑](#footnote-ref-75)
76. ‘Η, για να γυρίσουμε στα παραδείγματα από τη φυσική, το συγκεκριμένο κόστος δεν προσομοιάζει ακριβώς με την τριβή (έτσι είχαμε ονομάσει τα κόστη συναλλαγής σε προηγούμενο κεφάλαιο) αλλά με τις απώλειες κατά τη μεταφορά και την μετατροπή της ενέργειας στο εσωτερικό του δημόσιου μηχανισμού. [↑](#footnote-ref-76)
77. Όπως ο *Jean Tirole. Tirole* 1986, *Maskin/Tirole* 1990. Βλ. ακόμη, *Laffont/Martimort* 2002 [↑](#footnote-ref-77)
78. Βλ. Έβδομο Κεφάλαιο, Ι.3. [↑](#footnote-ref-78)
79. Παρότι πολύ πιο αναποτελεσματικά για άλλους λόγους, τα αυταρχικά καθεστώτα έχουν τη δυνατότητα να μειώνουν, μέσω της άσκησης και της απειλής βίας, το κόστος εποπτείας πάνω στο διοικητικό μηχανισμό: εξαναγκάζουν τον τελευταίο να υπακούει στα κελεύσματα εκείνων που κατέχουν την εξουσία, με πολύ πιο ευθύ τρόπο από ότι σε μία φιλελεύθερη δημοκρατία. Ωστόσο, και πάλι οι απώλειες αντιπροσώπευσης δεν αίρονται πλήρως, αφενός διότι τα καθεστώτα αυτά έχουν την τάση να διογκώνουν τις διοικητικές δομές, καθιστώντας την εποπτεία δυσκολότερη, αφετέρου γιατί οι φορείς της διοικητικής νομενκλατούρας έχουν πάντα την τάση να χρησιμοποιούν τη θέση τους και για την ικανοποίηση δικών τους αναγκών. *Wintrobe* 2004, *Ginsburg* 2008. [↑](#footnote-ref-79)
80. *Posner* 2001. [↑](#footnote-ref-80)