

ΣΟΝΙΑ ΝΑΛΠΑΝΤΙΔΟΥ - ΑΡΙΣΤΕΙΔΗΣ ΧΑΤΖΗΣ

## Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

Ανάτυπο

από την Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης

Τεύχος 16ο, 2010



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2011



## Η θεωρία της ρύθμισης

Σόνια Ναλπαντίδου\*  
Αριστείδης Χατζής\*\*

### 1. Εισαγωγή

**Η** κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και αλλού, έθεσε ξανά το ζήτημα της ποιότητας της νομοθετικής διαδικασίας με όρους αποτελεσματικότητας. Η αποτελεσματικότητα εδώ έχει διπλό περιεχόμενο: οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν θα πρέπει απλώς να πετυχαίνουν τους σκοπούς του νομοθέτη αλλά θα πρέπει να τους πετυχαίνουν και με αποτελεσματικό τρόπο (μεγιστοποίηση καθαρού οφέλους).

Αυτός όμως είναι ένας στόχος της νομοθετικής πολιτικής από την αρχαιότητα. Η διαφορά με την σύγχρονη κανονιστική μεταρρύθμιση είναι ότι μεγάλο μέρος της βασίζεται πλέον στα εργαλεία της οικονομικής επιστήμης και ιδιαίτερα της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου.

Η έννοια της ρύθμισης (*regulation*) βέβαια δεν χρησιμοποιείται αποκλειστικά από νομικούς, καθώς συναντάται τόσο σε νομικά και μη νομικά κείμενα. Όπως είναι φυσικό, η οπτική των οικονομολόγων είναι αρκετά διαφορετική από εκείνη των νομικών. Συνεπώς, δεν υπάρχει ενιαίος ορισμός στο τι θεωρείται ρύθμιση και τι όχι. Σύμφωνα με τον Ogus (1994: 1) η ρύθμιση είναι κυρίως μια πολιτικοοικονομική έννοια και έτσι μόνο μπορεί να κατανοηθεί σε αναφορά με τα διαφορετικά συστήματα οικονομικής οργάνωσης και τις θεσμικές δομές εντός των οποίων συναντάται και

---

\* Υποψήφια Διδάκτωρ Οικονομικής Ανάλυσης του Δικαίου, Τμήμα Μεθοδολογίας, Ιστορίας & Θεωρίας της Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

\*\* Επίκουρος Καθηγητής Φιλοσοφίας Δικαίου & Θεωρίας Θεσμών, Τμήμα Μεθοδολογίας, Ιστορίας & Θεωρίας της Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

διατηρείται. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης), τον Οργανισμό που πρωτοστατεί τα τελευταία χρόνια στην προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης (*regulatory reform*), ο όρος ρύθμιση αφορά οποιοδήποτε εργαλείο χρησιμοποιούν οι κυβερνήσεις προκειμένου να επιβάλλουν υποχρεώσεις σε πολίτες και επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, ο ευρύς ορισμός του ΟΟΣΑ περιλαμβάνει νόμους, προεδρικά διατάγματα, κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ατομικές διοικητικές πράξεις, εγκυκλίους καθώς και κανόνες που θεσπίζουν αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί με νομοθετική πρωτοβουλία.

Ένας από τους κύριους στόχους της θεωρίας της ρύθμισης είναι να απαντήσει στην ερώτηση «γιατί υπάρχει η ρύθμιση;».

Ο Sam Peltzman (1976) θεωρεί ότι η οικονομική θεωρία της ρύθμισης πρωτοπαρουσιάστηκε στο περίφημο πλέον άρθρο του νομπελίστα George Stigler «Η Θεωρία της Οικονομικής Ρύθμισης» το 1971. Σύμφωνα με τον Stigler (1971: 3) η θεωρία της ρύθμισης επιδιώκει να εξηγήσει τα ακόλουθα: «ποιος θα λάβει τα οφέλη και ποιος θα υποστεί το κόστος της ρύθμισης, τι μορφή θα έχει η ρύθμιση και ποια θα είναι τα αποτελέσματα της ρύθμισης στην κατανομή των πόρων<sup>1</sup>».

Η πρωτοπόρος αυτή θεωρία για τη ρύθμιση, δηλαδή ουσιαστικά για την κρατική παρέμβαση στην οικονομία και την κοινωνία, απομακρύνεται από την επικρατούσα έως τότε, θεωρία στα οικονομικά ότι η ρύθμιση δικαιολογείται και συναντάται μόνο στις περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς.

Η οικονομική ανάλυση του δικαίου παίζει πρωταρχικό ρόλο στην προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης και της εξέτασης των συνεπειών των ρυθμίσεων μέσω εργαλείων όπως η ανάλυση κόστους-οφέλους. Μια ρύθμιση δεν πρέπει να είναι μόνο σύννομη αλλά και αποτελεσματική. Για να κατανοήσουμε τη συνεισφορά της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης αλλά και να εξεταστεί η θεωρία πίσω από την ανάλυση επιπτώσεων των ρυθμίσεων, χρήσιμο είναι να εξεταστούν όλες οι θεωρίες που προσπάθησαν και προσπαθούν να απαντήσουν στο ερώτημα «γιατί υπάρχει η ρύθμιση;».

---

1. “The central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources”.

## 2. Η θεωρία του δημόσιου συμφέροντος

Η θεωρία του δημόσιου συμφέροντος συνδέει την ρύθμιση με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή η ρύθμιση αποτελεί ουσιαστικά αντίδραση στην λαϊκή απαίτηση να παρέμβει το κράτος για διορθώσει τις μη αποδοτικές και αθέμιτες πρακτικές της αγοράς. Συνεπώς, σύμφωνα με τη θεωρία του δημόσιου συμφέροντος, η ρύθμιση έχει διορθωτικό ρόλο απέναντι στις εγγενείς αποτυχίες της αγοράς (*market failures*), όπως η συγκέντρωση οικονομικής δύναμης (μονοπώλια και ολιγοπώλια), εξωτερικότητες, κόστος συναλλαγών, ασύμμετρη πληροφόρηση, κ.λπ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η κανονιστική ανάλυση της θεωρίας της ρύθμισης ήταν πολύ δημοφιλής στους κύκλους των οικονομολόγων έως τη δεκαετία του 1960. Η ουσία της θεωρία αυτής ήταν ότι η ρύθμιση έχει ως απόλυτο σκοπό τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας (Joskow & Noll 1981). Έτσι, το κράτος παρεμβαίνει μέσω των ρυθμίσεων προκειμένου να διορθώσει προβλήματα που προκύπτουν από τις αποτυχίες της αγοράς με στόχο πάντα τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Η υπόθεση πίσω από αυτή την θεωρία με άλλα λόγια είναι, ότι η ρύθμιση προωθείται όταν πρέπει να προωθείται επειδή η προσδοκώμενη καθαρή ωφέλεια σε όρους κοινωνικής ευημερίας δημιουργεί δημόσια ζήτηση για τη ρύθμιση που θα την επιτύχει.

Σύμφωνα με την ίδια θεωρία, οι νομοθέτες αλλά και η γραφειοκρατία που θα κληθεί να εφαρμόσει τις ρυθμίσεις (και μέχρι ένα βαθμό να τις καθορίσει) έχουν καταρχήν τη διάθεση να υπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον. Βέβαια, η έννοια του δημόσιου συμφέροντος είναι δύσκολο να αποσαφηνισθεί. Στην ελληνική έννομη τάξη, ο ειδικότερος προσδιορισμός του δημόσιου συμφέροντος ανήκει κάθε φορά, μέσα στα γενικότερα πλαίσια που καθορίζει το Σύνταγμα, στα νομοθετικά όργανα (ΣτΕ 1975/1991, 3818/1997), τα οποία με τους κανόνες που θεσπίζουν, ρυθμίζουν την ιδιωτική και δημόσια ζωή. Οι στόχοι κάθε ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους αλλά και η έννοια του δημόσιου συμφέροντος δεν μπορεί να παραμένουν σταθεροί, δεδομένου ότι το δημόσιο συμφέρον μεταβάλλεται ανάλογα με το χρόνο, το χώρο και τις ιδιαίτερες αξίες της κάθε κοινωνίας (Ogus 1994).

Βάσει του αντικειμενικού κριτηρίου, το δημόσιο συμφέρον συμπίπτει αμέσως με το συμφέρον όλων των μελών μιας κρατικής οντότητας, διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν όλα τα μέλη (πχ. εθνική άμυνα, υγεία και ασφάλεια, παιδεία, συγκοινωνίες, οικονομική ανάπτυξη, κ.λπ). Σε ορισμένες περιπτώσεις το δημόσιο συμφέρον είναι αντίθετο προς ορισμένα άμεσα συμφέροντα ορισμών μελών της κοινωνίας (το παράδειγμα της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης είναι χαρακτηριστικό), καθοριζόμενα κατά το υποκειμενικό κριτήριο, ανεξάρτητα από το αν εξυπηρετεί ταυτόχρονα ή όχι συγκεκριμένα συμφέροντα άλλων μελών της κοινωνίας (Σπηλιωτόπουλος 2000).

Όπως είναι επόμενο η θεωρία του δημόσιου συμφέροντος έχει ουσιαστικό νόημα μόνο στο πλαίσιο δημοκρατικών πολιτευμάτων καθώς βασίζεται στην αρχή πως μια δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση υπηρετεί και υποστηρίζει τα συμφέροντα της πλειοψηφίας και όχι μιας μικρής μειοψηφίας σε βάρος της πλειοψηφίας (Θεοδωρόπουλος 2006: 36). Σύμφωνα με τη θεωρία του δημόσιου συμφέροντος, το γενικότερο δημόσιο συμφέρον υπερέχει και επικρατεί έναντι των συμφερόντων της μειοψηφίας. Έτσι σύμφωνα με τη θεωρία του δημόσιου συμφέροντος, οι ρυθμιστικές αρχές οφείλουν να αποτελούν εντολοδόχους του λαού και να δρουν με τέτοιο τρόπο ώστε να μεγιστοποιούν τα συμφέροντα του εντολέα τους, ειδικότερα τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού πλεονάσματος (Βέττας & Κατσουλάκος 2004: 119).

Έτσι, η θεωρία του δημόσιου συμφέροντος, όπως αναδιατυπώνεται από τον Posner (1974: 336) θεωρεί ότι οι ρυθμιστικές αρχές δημιουργούνται καλή τη πίστη, για να υπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον, στην πορεία όμως, εξαιτίας κακής διαχείρισης δεν μπορούν να επιτύχουν τους στόχους τους. Βέβαια, αυτή η αναδιατύπωση δεν θεωρείται ικανοποιητική για δύο λόγους: δεν υπάρχουν αρκετές αποδείξεις αφενός ότι τα μη επιθυμητά αποτελέσματα μιας ρύθμισης για το κοινωνικό σύνολο οφείλονται στην επιρροή ομάδων πίεσης και αφετέρου ότι η κακοδιαχείριση των ρυθμιστικών αρχών αποτελεί τον κανόνα.

Σε μια περαιτέρω αναδιατύπωση της θεωρίας του δημόσιου συμφέροντος ο Posner (1974: 336) υποστηρίζει ότι η ρύθμιση είναι μια καλή αλλά συνήθως ανεπιτυχής προσπάθεια προώθησης του δημόσιου συμφέροντος. Αυτό είναι εύλογο εάν λάβουμε υπόψη μας δύο παράγοντες: α-

φενός την πολυπλοκότητα του αντικείμενου των ρυθμιστικών αρχών και αφετέρου το κόστος που έχει για τους νομοθέτες η εποπτεία των ρυθμιστικών αρχών. Υπό την ίδια οπτική, το νομοθετικό σώμα θεωρείται ένα είδος εταιρείας όπου το κόστος παραγωγής είναι εξαιρετικά υψηλό και επιπλέον αυξάνεται αισθητά με την αύξηση της παραγωγής (Ehrlich & Posner 1974). Συναντάμε δηλαδή και στις δραστηριότητες του νομοθετικού σώματος το φαινόμενο της φθίνουσας οριακής απόδοσης (*law of diminishing marginal returns*).

Υπάρχουν αρκετοί λόγοι που απέτυχε η θεωρία του δημόσιου συμφέροντος ως θεωρία της ρύθμισης. Καταρχήν η έννοια του δημόσιου συμφέροντος είναι δύσκολο να αποσαφηνισθεί. Η ύπαρξη συγκρουόμενων ερμηνειών και προσεγγίσεων που συνδέονται με διαφορετικές πολιτικές αλλά και ιδεολογίες, είναι συχνό φαινόμενο στην ανάγκη ανάλυσης της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος (Θεοδωρόπουλος 2006: 36). Επιπλέον υπάρχει μια σχέση αλληλεπίδρασης των ατομικών προτιμήσεων με τις ρυθμιστικές ενέργειες και τέλος οι πολιτικές μονάδες δρώντας ως οικονομικές μονάδες ανταποκρίνονται σε κίνητρα που έχουν δημιουργηθεί από πολιτικά κόμματα και την αυτονομημένη γραφειοκρατία. Ένα άλλο σοβαρό ζήτημα σε σχέση με τις ρυθμιστικές αρχές σχετίζεται με τον τρόπο συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας τους ενώ το κατά πόσο οι αποφάσεις τους λαμβάνονται από ειδικούς τεχνοκράτες με εξειδικευμένες γνώσεις πάνω στο αντικείμενο, αμερόληπτους και ανθεκτικούς απέναντι στις πιέσεις από ομάδες συμφερόντων αποτελεί άλλο ένα προβληματικό σημείο (Θεοδωρόπουλος 2006: 37). Η κριτική στη θεωρία δημόσιου συμφέροντος, επιβεβαιώθηκε και από πολλές εμπειρικές μελέτες, οι οποίες έδειξαν ότι σε πολλές περιπτώσεις αποτέλεσαν αντικείμενο ρυθμίσεων κλάδοι που δεν ήταν φυσικά μονοπώλια αλλά και δεν υπέφεραν από κάποια άλλη αποτυχία της αγοράς<sup>2</sup> και συνεπώς δεν υπήρχε κάποιος λόγος δημόσιου συμφέροντος που επέβαλλε τη ρύθμισή τους.

---

2. Χαρακτηριστικά παραδείγματα δίνει ο Posner: Αγορές που ρυθμίστηκε η τιμή αλλά και η είσοδος ήταν τα φορτηγά, τα ταξί και οι ασφάλειες. Ειδικότερα αναφέρει (Posner 1974: 336): “Some fifteen years of theoretical and empirical research, conducted mainly by economists, have demonstrated that regulation is not positively correlated with the presence of external economies or diseconomies or with monopolistic market structure”.

### 3. Η θεωρία της αιχμαλωσίας των ρυθμιστικών αρχών (*regulatory capture*)<sup>3</sup>

Καθώς οι εμπειρικές μελέτες απέδειξαν ότι πολλές φορές η ρυθμιστική αρχή μπορεί να υποτάσσεται σε έναν κλάδο της βιομηχανίας για ένα διάστημα, οι οικονομολόγοι και οι πολιτικοί επιστήμονες ανέπτυξαν τη θεωρία της αιχμαλωσίας των ρυθμιστικών αρχών.

Η θεωρία της αιχμαλωσίας των ρυθμιστικών αρχών υποστηρίζει ότι η ρύθμιση προσφέρεται ως απάντηση στις απαιτήσεις των ομάδων πίεσης που παλεύουν είτε μεταξύ τους είτε με το κράτος, ώστε να μεγιστοποιήσουν τα εισοδήματα των μελών τους μέσω της διαδικασίας που ονομάστηκε «προσοδοθηρία» (*rent-seeking*). Η ρύθμιση φαινομενικά έχει σαν στόχο την επίτευξη του δημόσιου συμφέροντος, στην πραγματικότητα όμως ωφελεί συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες – πολλές φορές ούτε καν εκείνες τις ομάδες για τις οποίες σχεδιάστηκε η ρύθμιση. Η πολιτική και η νομοπαρασκευαστική διαδικασία χρησιμοποιούνται έτσι συχνά από ομάδες συμφερόντων για να εξασφαλίσουν ρυθμίσεις προς όφελος των συμφερόντων των μελών τους. Η ρύθμιση επομένως δεν γίνεται με σκοπό την προώθηση του δημόσιου συμφέροντος, αλλά αποτελεί διαδικασία προώθησης των ιδιοτελών συμφερόντων των ομάδων πίεσης.

Ο Posner (1971) και ο Stigler (1971) έδειξαν, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, ότι ορισμένοι βιομηχανικοί κλάδοι αναζητούν την κυβερνητική παρέμβαση είτε μέσω επιδοτήσεων, προστατευτισμού, δασμών ή σε κάποια άλλη μορφή ρύθμισης, η οποία περιορίζει ή και απαγορεύει την είσοδο τρίτων στη συγκεκριμένη αγορά και έτσι αποτρέπει τον ανταγωνισμό στις τιμές. Ο Stigler έδωσε έμφαση στο ρόλο των επιχειρήσεων όσον αφορά στην επιρροή που ασκούν στις ρυθμιστικές αρχές υποστηρίζοντας ότι οι επιχειρήσεις που μπορούν να επηρεάσουν τις ρυθμιστικές αρχές, δεν είναι απαραίτητο να είναι μεγάλες. Αργότερα ο Peltzman (1976) διεύρυνε τον κύκλο των ομάδων συμφερόντων που μπορούν να επηρεάσουν τις ρυθμιστικές αποφάσεις και πέραν των επιχειρήσεων.

Εάν η ρύθμιση είναι το αποτέλεσμα της ζήτησης για προστατευτική ρύθμιση από την πλευρά της βιομηχανίας μπορούμε να ισχυριστούμε ότι

---

3. Βλ. ιδίως Posner (1971, 1974) και Peltzman (1976).



οι νομοθέτες «αιχμαλωτίζονται» από τη βιομηχανία. Εάν η ρυθμιστική αρχή ελέγχεται για ένα διάστημα από τη βιομηχανία την οποία πρέπει να ρυθμίζει, τότε μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η ρυθμιστική αρχή έχει «αιχμαλωτιστεί από τη βιομηχανία μέσω πιέσεων, επιρροής ή δωροδοκίας» (Bernstein 1955). Οι πιέσεις των πολιτικών και των ομάδων συμφερόντων είναι τέτοιες ώστε σταδιακά τουλάχιστον η ρυθμιστική αρχή υποτάσσεται σε αυτές και παύει να υπηρετεί τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου. Δηλαδή, σύμφωνα μ' αυτή τη θεωρία, οι ρυθμιστικές αρχές διανύουν ένα «κύκλο ζωής» που αλληλεπιδρά με το πολιτικό περιβάλλον. Αρχικά, όταν ιδρύεται μια ρυθμιστική αρχή, προσελκύει τη δημόσια προσοχή και δρα δυναμικά, με την πάροδο του χρόνου και όταν η προσοχή μεταφέρεται σε άλλα ζητήματα, η δημόσια στήριξη αρχίζει να ελλείπει και η ρυθμιστική αρχή γίνεται πιο ευάλωτη στις πιέσεις των συμφερόντων που έχει κληθεί να ρυθμίσει (Bernstein 1955). Σε ορισμένες περιπτώσεις, παρατηρήσεις απέδειξαν ότι εν τέλει οι ρυθμιστικές αρχές είχαν την τάση να υπηρετούν τα συμφέροντα του κλάδου των επιχειρήσεων που όφειλαν να ρυθμίσουν. Συγκεκριμένα, η δράση των ρυθμιστικών αρχών ευνοούσε τις επιχειρήσεις ενός κλάδου είτε μη μειώνοντας τις τιμές σε φυσικό μονοπώλιο και κατά συνέπεια επιτρέποντάς τους να έχουν υπερκανονικά κέρδη, είτε υψώνοντας εμπόδια στην είσοδο νέων επιχειρήσεων σε κλάδο όπου ο ανταγωνισμός θα μπορούσε τουλάχιστον εν μέρει να λειτουργήσει (Βέττας & Κατσουλάκος 2004: 119).

Βέβαια, αξίζει να σημειωθεί ότι η θεωρία της αιχμαλωσίας των ρυθμιστικών αρχών προκάλεσε περισσότερα ερωτήματα από εκείνα που θέλησε να απαντήσει (Posner 1974: 335). Η θεωρία αυτή δεν προσφέρει μια ικανοποιητική εξήγηση για τον τρόπο που η ρύθμιση μπορεί να ελεγχθεί από τη βιομηχανία. Εάν δεχτούμε ότι η ίδια ρύθμιση επηρεάζει μεγάλο κύκλο συμφερόντων (όπως ενώσεις καταναλωτών, εργατικά σωματεία, μεμονωμένες εταιρείες), γιατί να θεωρείται δεδομένο ότι υποτάσσεται στη βιομηχανία και όχι σε άλλα ενδιαφερόμενα μέρη; Επιπλέον υπάρχουν πολλά άλλα ερωτήματα, όπως: Γιατί οι ρυθμιστικές αρχές υποκύπτουν στην αιχμαλωσία; Εφόσον μια ομάδα πίεσης είναι τόσο ισχυρή ώστε να επηρεάζει μια ρυθμιστική αρχή, γιατί δεν χρησιμοποιεί την επιρροή της για να επηρεάσει τη ρύθμιση σε νομοθετικό επίπεδο (Wilson 1980); Πρέ-

πει με κάποιον τρόπο να εξηγηθεί γενικότερα η επιρροή των ιδιωτικών ομάδων στις δημόσιες πολιτικές.

Πρέπει να σημειωθεί ότι παρά τα προβλήματα που ανακύπτουν, η αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών αρχών θα πρέπει να κρίνεται πάντοτε στην πράξη. Εξάλλου πιθανές αδυναμίες που προκύπτουν κατά τη λειτουργία τους, δεν μπορεί να είναι λόγος εκμηδένισης του ρόλου τους, που είναι η προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος, με τελικό στόχο τη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς (Stigler 1971, Θεοδωρόπουλος 2006: 37).

#### 4. Η θεωρία της επιρροής των ομάδων συμφερόντων

Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία η ρύθμιση παρουσιάζεται ως «αποτέλεσμα του ανταγωνισμού ομάδων συμφερόντων τόσο μεταξύ τους όσο και με το κράτος, προκειμένου να ασκήσουν πίεση και να επηρεάσουν τις ρυθμιστικές αποφάσεις για δικό τους συμφέρον» (Θεοδωρόπουλος 2006: 37).

Σκοπός όλων των ομάδων βέβαια είναι ο ίδιος: να αποκομίσουν όσο το δυνατό περισσότερα οφέλη και να ευνοηθούν από την κατανομή του πλούτου. Είναι σύννηθες το φαινόμενο της δημιουργίας «διανεμητικών συσπειρώσεων» (Πελαγίδης 2005: 121) με αυξημένο μέγεθος διαπραγματεύσεων που εγείρουν εμπόδια ώστε να κρατούν κλειστή την αγορά και απολαμβάνουν προσόδους από τη λειτουργία του κράτους. Οι ομάδες αυτές έχουν συμφέρον από τη διατήρηση του status quo τους και προκειμένου να διατηρήσουν το οικονομικό τους πλεόνασμα, δρώντας ορθολογικά, προσφέρουν στην κάθε κυβέρνηση που τους στηρίζει, υποταγή. Ακόμα και όταν οι ομάδες αυτές προσφέρουν ή συμβάλλουν στην προσφορά ενός κατ' όνομα «συλλογικού αγαθού» στην πραγματικότητα ενεργούν για το δικό τους ομαδικό συμφέρον, εκμεταλλευόμενοι την ορθολογική άγνοια του συνόλου (Πελαγίδης 2005: 122).

Γενικά, μπορούμε να κατηγοριοποιήσουμε τις ομάδες συμφερόντων σε δύο τύπους ομάδων: αυτές που εκπροσωπούν ειδικά κλαδικά συμφέροντα (π.χ. εμπορικοί σύλλογοι, ενώσεις επαγγελματιών, κ.λπ.) και σε αυτές που εκπροσωπούν ευρύτερους κοινωνικούς σκοπούς και ιδεολογίες (οικολογικές, φεμινιστικές οργανώσεις, κ.λπ. - βλ. Ogus 1994: 70).

Πώς εξηγούνται όμως σύμφωνα με τη λογική της θεωρίας επιρροής ομάδων συμφερόντων, οι πιέσεις των ομάδων συμφερόντων για μερολη-

πτικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις; Προτού απαντηθεί αυτό το ερώτημα, πρέπει να σημειωθεί ότι η ρύθμιση μπορεί να προβλεφθεί εάν θεωρηθεί ως πίεση των οργανωμένων και ιδιαίτερα συμπαγών ομάδων συμφερόντων, με σαφείς στόχους και προσανατολισμό (Βέττας & Κατσουλάκος 2004). Οι πιέσεις αυτές είναι κατά μεγάλο ποσοστό επιτυχημένες, καθώς «δημιουργούν σημαντικά οφέλη για τους λίγους ενώ επιμερίζουν το κόστος στους πολλούς», μέσω της φορολογίας, «έτσι ώστε αυτό να μην είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τους τελευταίους» (Θεοδωρόπουλος 2006: 38). Έτσι, πολίτες που δεν έχουν οργανωθεί σε κάποιο σχήμα, δεν είναι δυνατό να παίξουν κάποιο ρόλο στη διαμόρφωση της ρυθμιστικής πολιτικής, υποτασσόμενοι στα συμφέροντα των ολίγων.

Βέβαια ο βαθμός επιτυχίας της ομάδος εξαρτάται από πολλούς παράγοντες: την ομοιογένειά της, την οικονομική της ισχύ, τη συνεκτικότητά της, τη δυνατότητα ελέγχου των μελών της και αποθάρρυνσης των πρακτικών λαθρεπιβάτη, το ιστορικό των επιτυχιών της και φυσικά το μέγεθός της. Ο μεγάλος αριθμός μελών δεν εξασφαλίζει όμως την επιτυχία της καθώς η συνειδητή ένταξη σε μία ομάδα πίεσης και η ενεργός συμμετοχή θα πρέπει να αποφέρει όφελος που να υπερκεράζει το κόστος. Όσο μικρότερο είναι το αναμενόμενο όφελος και μεγαλύτερος ο αριθμός των μελών, τόσο περισσότερες οι πιθανότητες συμπεριφοράς λαθρεπιβάτη: Γιατί κάποιος να επωμιστεί ένα κόστος όταν μπορεί να το αποφύγει εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα το όφελος από τις ενέργειες των άλλων;

Η προσοδοθηρία ορίζεται λοιπόν ως η δραστηριότητα ατόμων (συνήθως οργανωμένων σε ομάδες πίεσης) που σκοπό έχει να επηρεάσει την κρατική πολιτική προς ίδιον όφελος – συνήθως για τη διατήρηση των προνομίων τους, αλλά όχι σπάνια και για την επίτευξη ειδικής μεταχείρισης έναντι του υπόλοιπου πληθυσμού. Η Anne Krueger βάπτισε το φαινόμενο αυτό *rent-seeking* (δηλ. προσοδοθηρία) σε ένα περίφημο άρθρο της που δημοσιεύτηκε το 1974.

## 5. Η θεωρία των επιδιώξεων προσωπικών συμφερόντων

Σύμφωνα με άλλη προσέγγιση, η ρύθμιση είναι «αποτέλεσμα προσωπικών επιδιώξεων αυτών που εμπλέκονται στη ρυθμιστική διαδικασία». Στόχος του καθενός είναι η μεγιστοποίηση του προσωπικού εισοδήματος

και πλούτου (Θεοδωρόπουλος 2006: 39) Ποιοι όμως εμπλέκονται στη ρυθμιστική διαδικασία; Από τη μια πλευρά οι πολιτικοί και από την άλλη οι γραφειοκράτες.

Οι πολιτικοί επιδιώκουν να μεγιστοποιήσουν τις ψήφους και την οικονομική στήριξη για την επανεκλογή τους, προκειμένου να αυξήσουν τα εισοδήματά τους και την περιουσία τους (Baldwin & Cave 1999). Από την άλλη, η νομοθεσία είναι προϊόν που παρέχεται από τους πολιτικούς ως προσφορά που ανταποκρίνεται σε ζήτηση που προέρχεται από ιδιωτικά συμφέροντα. Οι πολιτικοί μπορούν να ανταποκριθούν σε αυτή τη ζήτηση μόνο εφόσον έχουν τη δυνατότητα να νομοθετούν – δηλαδή μόνο εφόσον βρίσκονται στην εξουσία.

Πέρα από τους πολιτικούς, οι γραφειοκράτες, αυτοί δηλαδή που εμπλέκονται στη ρυθμιστική διαδικασία και ανήκουν στη δημόσια διοίκηση, παίζουν σημαντικό ρόλο στην ανάλυση της θεωρίας της δημόσιας επιλογής (Niskanen 1971). Οι επιδιώξεις των γραφειοκρατών βέβαια είναι διαφορετικές από εκείνες των πολιτικών: στρατηγικές καριέρας, υψηλόμισθες θέσεις, νόμιμα ή παράνομα οφέλη. Γενικά, σκοπός της κάθε οικονομικής μονάδας που εμπλέκεται στη ρυθμιστική διαδικασία είναι η επιδίωξη της επίτευξης των προσωπικών τους συμφερόντων και η αύξηση της ευημερίας τους. Πιο συγκεκριμένα: Το συμφέρον των γραφειοκρατών είναι να αυξηθούν οι μισθοί τους ή οι αρμοδιότητές τους. Να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν πολιτικές που είναι αντίθετες με τις εκπεφρασμένες προτιμήσεις των ψηφοφόρων όπως αυτές εκφράζονται μέσω της δημοκρατικής διαδικασίας. Καθώς τα συμφέροντα των γραφειοκρατών εξυπηρετούνται με ρυθμιστικές παρεμβάσεις και ένα γιγαντωμένο δημόσιο τομέα, οι γραφειοκράτες θα προσπαθούν να παρεμβαίνουν ρυθμιστικά περισσότερο από όσο δικαιολογείται από τους λόγους δημόσιου συμφέροντος που υποτίθεται ότι έχουν ως γνώμονα. Όσον αφορά τη μορφή των ρυθμιστικών παρεμβάσεων οι γραφειοκράτες προωθούν ρυθμιστικά συστήματα που μεγιστοποιούν τη δύναμη και το γόητρό τους (Ogus 1994).

Υπάρχουν όμως περιπτώσεις που οι ενεργούντες εντός ρυθμιστικής διαδικασίας ανταγωνίζονται μεταξύ τους υπερβολικά προκειμένου να αυξηθεί η επιρροή τους, με αποτέλεσμα να προκαλείται τέτοιο κόστος σε σπάταλες δραστηριότητες εσωτερικού ανταγωνισμού, ώστε μετά τη ρυθμιστική απόφαση η θέση όλων να χειροτερεύει (Θεοδωρόπουλος 2006: 40).

Ενώ στόχος της ρυθμιστικής πολιτικής, θα πρέπει να είναι η αύξηση του καθαρού πλεονάσματος, η αποτελεσματική κατανομή των πόρων, οι βελτιώσεις της κοινωνικής ευημερίας, κάτω από τις ανωτέρω συνθήκες η ρυθμιστική πολιτική μπορεί να οδηγήσει σε αντίθετο αποτέλεσμα (Dewey 2000). Η νομοθεσία δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα μια αποτελεσματική κατανομή των πόρων σύμφωνα με το κριτήριο Pareto, καθώς αναπόφευκτα επιβάλλει βάρη σε κάποιους. Αν η νομοθεσία είναι αποτέλεσμα δημοκρατικών διαδικασιών και αντανακλά υπό ευρεία έννοια το σύνολο των οικονομικών συμφερόντων σε μια κοινωνία μια δεδομένη στιγμή, υπάρχει πιθανότητα να είναι αποτελεσματική σύμφωνα με το κριτήριο Kaldor-Hicks, αν το συνολικό όφελος από τη ρύθμιση υπερέρχει του συνολικού κόστους.

## 6. Η θεωρία της δύναμης των ιδεών

Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, η ρύθμιση μπορεί να είναι αποτέλεσμα νέων ιδεών και της επιρροής που αυτές ασκούν. Οι ιδέες αυτές περιέχουν συνήθως νέες αντιλήψεις για τους τρόπους και τους κανόνες της οικονομίας και της δημόσιας διοίκησης που επιβάλλονται, προκαλώντας την ανατροπή του υπάρχοντος ρυθμιστικού πλαισίου (Θεοδωρόπουλος 2006: 40).

Χαρακτηριστικά παραδείγματα που επιβεβαιώνουν την θεωρία της δύναμης των ιδεών είναι τα προγράμματα απορρύθμισης (*deregulation*) των κυβερνήσεων Ρέιγκαν και Θάτσερ. Αυτά τα πρωτοπόρα προγράμματα που θεσπίστηκαν κατά τη δεκαετία του 1980, δεν ήταν αποτέλεσμα πίεσης από ομάδες ιδιωτικών συμφερόντων αλλά προήλθαν «από τη δύναμη των ιδεών που περιείχαν οικονομικό ορθολογισμό και αφορούσαν νέους τρόπους διαχείρισης της οικονομίας ή τομέων αυτής» (Θεοδωρόπουλος 2006: 40, Peltzman 1989, Hood 1994).

Οι ιδέες αυτές αποτελούν την απαραίτητη βάση και φιλοσοφία για εφαρμογή πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα και τις ιδιαιτερότητες της πραγματικότητας κάθε χώρας. Γι' αυτό το λόγο η εκτελεστική εξουσία παίζει σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή τους καθώς έχει τη δύναμη να τις τροποποιήσει ή ακόμα και να τις διαστρεβλώσει (Baldwin & Cave 1999).

Στη διάδοση και υιοθέτηση νέων ιδεών που περιλαμβάνουν ρυθμιστικές πρωτοβουλίες, σημαντικός επίσης είναι και ο ρόλος που παίζουν οι διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ, η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και το επιστημονικό δυναμικό κάθε χώρας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μείωση του διοικητικού βάρους που αποτέλεσε και αποτελεί προτεραιότητα σε κάθε πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης.

## 7. Η θεωρία των εσωτερικών οργανωτικών αλλαγών

Σύμφωνα με άλλη προσέγγιση, οι ρυθμιστικές εξελίξεις μπορούν να εξηγηθούν από «οργανωτικές μεταβολές που συντελούνται στο πλαίσιο των διαφόρων θεσμικών οργάνων και δημοσίων οργανισμών». Αυτά τα όργανα προκειμένου να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, υιοθετούν διάφορους κανόνες και διαδικασίες που δεν μπορούν να συνδεθούν «ούτε με προσωπικά συμφέροντα των μελών τους, ούτε με εξυπηρέτηση ομάδων συμφερόντων» (Θεοδωρόπουλος 2006: 41).

Έτσι, σε ένα διαρκές μεταλλασσόμενο περιβάλλον, οι σκοποί και οι κοινωνικές απαιτήσεις αλλάζουν. Σύμφωνα με αυτές τις αλλαγές, πολλές φορές καθίσταται επιτακτική η ανάγκη να μεταβάλλεται και το ρυθμιστικό πλαίσιο εντός του οποίου εξελίσσονται και λειτουργούν τα θεσμικά όργανα και οι δημόσιοι οργανισμοί, προκειμένου να ανταποκριθούν σ' αυτές. Επίσης, συχνά αιτίες μεταβολής των υπάρχοντων ρυθμίσεων αποτελούν και οι εσωτερικές αντιφάσεις και συγκρούσεις, η προσπάθεια επίτευξης συμβατότητας και οι αναπόφευκτες γραφειοκρατικές αντιφάσεις (Θεοδωρόπουλος 2006: 42).

## 8. Η Σχολή του Σικάγο

Η Σχολή του Σικάγο ήταν αυτή που καθόρισε τη θεωρία της ρύθμισης κατά τις δεκαετίες 1970 και 1980 αλλά και αργότερα. Συνδέθηκε με την πολιτική των απορρυθμίσεων και γενικότερα με την μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στον αυτορρυθμιστικό ρόλο των αγορών έναντι των αποτυχιών του κράτους να διορθώσει τις αποτυχίες τους αποτελεσματικά (*government failure*). Για να επιδειχθεί η συμβολή της Σχολής του Σικάγο στη θεωρία της ρύθμισης, χρήσιμο είναι να εξεταστούν τα μοντέλα των κυριότερων εκφραστών της.

### 8.1 Μοντέλο Stigler-Peltzman

Το μοντέλο του George Stigler για τη ρύθμιση παρέχει την εξηγητική βάση της ρυθμιστικής πολιτικής που ανταποκρίνεται σε ζήτηση που προέρχεται από συγκεκριμένους χώρους. Η εξήγηση συνδέεται άμεσα με εκείνη του Mancur Olson (1971) σχετικά με τη συλλογική δράση. Σύμφωνα με αυτήν οι μεγαλύτερες εταιρείες θα πιέσουν αποτελεσματικότερα τους πολιτικούς και τις ρυθμιστικές αρχές, με συνέπεια η ρύθμιση σχεδόν πάντα να ευνοεί τους παραγωγούς από τους καταναλωτές.

Ο Stigler χρησιμοποιεί ένα απλό μοντέλο ρύθμισης, χρησιμοποιώντας την ορολογία της προσφοράς και της ζήτησης: Ένας ρυθμιστής (Κογκρέσο, ρυθμιστική αρχή, κ.λπ.) αντιμετωπίζει την πίεση ειδικού ενδιαφέροντος από τους παραγωγούς και την εκλογική πίεση από τους καταναλωτές. Η πίεση ειδικού ενδιαφέροντος είναι πάντα περισσότερο «πιεστική και πειστική» και έτσι οι παραγωγοί κερδίζουν πάντα. Οι ρυθμίσεις περνούν μόνο προς όφελος των μεγάλων εταιρειών, όχι προς όφελος ή με σκοπό την προστασία των καταναλωτών (βλ. Χατζής 2011β).

Σύμφωνα με το Stigler, υπάρχουν δύο τρόποι για να ενισχυθεί ένας παραγωγός: Μέσω μιας άμεσης επιχορήγησης ή μέσω του προστατευτισμού. Οι επιχορηγήσεις δεν έχουν θετικά αποτελέσματα μόνο για τους παραγωγούς που δραστηριοποιούνται ήδη σε μια αγορά, καθώς ενθαρρύνουν νεοεισερχόμενους και ως αποτέλεσμα τα οφέλη είναι για όλους βραχυπρόθεσμα. Ο προστατευτισμός, από την άλλη περιορίζει την είσοδο στην αγορά. Έτσι βλέπουμε την υιοθέτηση προστατευτικών ρυθμίσεων όπως τα δασμολόγια, η επαγγελματική χορήγηση αδειών, τα όρια αμοιβών, και ούτω καθεξής.

Ο Stigler ξεκινά από δύο αρχικές βάσεις: Πρώτον, το κράτος έχει την αποκλειστική δύναμη για εξαναγκασμό. Οποιαδήποτε ομάδα που μπορεί να ελέγξει και να χρησιμοποιήσει αυτή τη δύναμη, μπορεί να ωφεληθεί. Δεύτερον, όλοι οι ενεργούντες-συμμετέχοντες είναι ορθολογικοί, υπό την έννοια ότι θα επιλέξουν τη δράση που θα τους αυξήσει την προσδοκώμενη ωφέλεια. Επιδίωξη των συμμετεχόντων είναι να χρησιμοποιηθεί η κρατική δύναμη εξαναγκασμού προς όφελός τους. Οι προσπάθειες, εντούτοις, αυτές, είναι δαπανηρές. Έτσι, η βιομηχανία μπορεί να αυξήσει τα εισοδήματά της, επιβάλλοντας στο κράτος να αναδιανέμει τον κοινω-

νικό πλούτο υπέρ της. Είναι πολλοί οι τρόποι συνεισφοράς που μια βιομηχανία μπορεί να αποζητά από μια κυβέρνηση: άμεσες επιδοτήσεις, πολιτικές που αφορούν συμπληρωματικά ή υποκατάστατα του προϊόντος τους, καθορισμό και έλεγχο τιμών ή έλεγχο εισόδου σε μια βιομηχανία. Έτσι, η ρύθμιση είναι ένας τρόπος που ο πλούτος μιας ενδιαφερόμενης ομάδας μπορεί να αυξηθεί.

Το μοντέλο Stigler-Peltzman στηρίζεται σε τρεις υποθέσεις: (α) η ρυθμιστική διαδικασία αναδιανέμει πλούτο, (β) η νομοθετική εξουσία επιλέγει τις πολιτικές ώστε να μεγιστοποιήσει την πολιτική υποστήριξη, επειδή η συμπεριφορά των νομοθετών κατευθύνεται από την επιθυμία τους να παραμείνουν στην εξουσία και (γ) οι ενδιαφερόμενες ομάδες συναγωνίζονται και πληρώνουν τόσο με ψήφους όσο και με χρήματα σε αντάλλαγμα ευνοϊκής νομοθεσίας.

Σύμφωνα με το Stigler, οι μεγάλες εταιρείες κερδίζουν, καθώς:

- Έχουν υψηλά οφέλη αν δραστηριοποιηθούν. Αποτελούν συνήθως μικρές και συμπαγείς ομάδες που έχουν ομοιογένεια, μικρό κόστος διαπραγμάτευσης και αντιμετωπίζουν έτσι με σχετική ευκολία τα συνήθη προβλήματα συλλογικής δράσης.
- Οι μικρές εταιρείες δεν οργανώνονται καθώς τα πιθανά οφέλη τους είναι μικρά. Επιπλέον δεν ισχύουν οι παραπάνω προϋποθέσεις για τις μικρές και πολλές εταιρείες.
- Οι καταναλωτές δεν οργανώνονται επειδή οι δαπάνες είναι πολύ υψηλές σε σχέση με τα οφέλη.

Θεωρώντας τη ρύθμιση ως κατανεμημένο αγαθό –εμπειρικές μελέτες επιβεβαιώνουν αυτήν την άποψη (Posner 1974: 350)– σύμφωνα με τις αρχές της προσφοράς και της ζήτησης, θα πρέπει να αναμένεται ότι το αγαθό αυτό θα καταλήξει σ' αυτούς που το αξιολογούν περισσότερο. Η ομογένεια των συμφερόντων των μελών της ομάδας είναι επίσης πολύ σημαντική. Όσο πιο ομοιογενή είναι τα συμφέροντα των μελών της ομάδας, τόσο πιο εύκολο και λιγότερο δαπανηρό θα είναι για τα μέλη της ομάδας αυτής, να ταυτοποιήσουν τα συμφέροντά τους και να συντονίσουν τις προσπάθειές τους ώστε να αποκτήσουν την επιθυμητή για αυτούς ρύθμιση (Posner 1974: 345).

Η αντίθεση της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης με τη θεωρία της αιχμαλωσίας των ρυθμιστικών αρχών έγκειται στο ότι η δεύτερη υπο-



στηρίζει ότι η βιομηχανία λαμβάνει όλες τις προσόδους ενώ ταυτόχρονα αγνοεί τη σημασία της προσφοράς της ρύθμισης. Εξάλλου και ο Stigler δεν δίνει όση προσοχή χρειάζεται στην προσφορά, αλλά κατορθώνει να αποδείξει ότι οι ρυθμιστές υφαρπάζουν ορισμένα από τα κέρδη.

Η κριτική που ασκήθηκε στο Stigler στηρίχθηκε στο ότι εξετάζει μόνο την ζήτηση για ρύθμιση (ζήτηση από τους παραγωγούς και τους καταναλωτές), αγνοώντας την πλευρά της προσφοράς – δηλαδή αγνοώντας τα κίνητρα του ρυθμιστή. Αγγίζει την πλευρά της προσφοράς ελαφρώς, επισημαίνοντας ότι οι νομοθέτες επιδιώκουν την πολιτική υποστήριξη, συνεισφορές στην εκστρατεία, μελλοντική απασχόληση, δωροδοκίες, και ούτω καθεξής. Εξαιτίας αυτής της μονομέρειας όμως, καταλήγει σε ένα μη ρεαλιστικό συμπέρασμα, ότι οι καταναλωτές πάντα χάνουν.

Η τροποποίηση του Peltzman (1976) στο μοντέλο του Stigler διορθώνει αυτό το πρόβλημα, προσφέροντας πολύ ρεαλιστικότερες προβλέψεις.

Ο Peltzman επιδίωξε να ενημερώσει τη θεωρία Stigler και να δώσει έμφαση στους παράγοντες από την πλευρά της προσφοράς – δηλαδή στους παράγοντες που πιθανόν να δώσουν κίνητρα στους ρυθμιστές να παράγουν ρυθμίσεις που ωφελούν τους καταναλωτές ακόμα κι αν οι παραγωγοί πιέζουν αποτελεσματικότερα. Το αρχικό κίνητρο του Peltzman είναι να αντικατασταθεί η ασαφής έννοια του «ρυθμιστή» στον Stigler με την πιο συγκεκριμένη έννοια του «νομοθέτη», με όλα τα εκλογικά κίνητρα που αυτή υπονοεί. Η θεωρία του Peltzman, παρουσιάζει έτσι μια ισορροπημένη θεωρία προσφοράς και ζήτησης για ρύθμιση.

Όπως αναφέρθηκε, η θεωρία του Stigler είχε κάποια ελαττώματα. Δεν εξηγούσε γιατί τα νομοθετικά σώματα υιοθετούν ρυθμίσεις που βλάπτουν μεγάλες επιχειρήσεις, ή γιατί μερικές φορές ο προστατευτισμός μειώνεται ή και εξαφανίζεται. Για να καταλήξει σε ρεαλιστικότερα συμπεράσματα ο Peltzman τροποποιεί τη θεωρία. Αρχίζει με τρεις κύριες υποθέσεις: (α) η ρύθμιση ανακατανέμει τον πλούτο, (β) οι ρυθμιστές (νομοθέτες) επιθυμούν να παραμείνουν στην εξουσία και (γ) οι ενδιαφερόμενες ομάδες ανταγωνίζονται προσφέροντας πολιτική υποστήριξη (χρήματα και/ή ψήφους) με αντάλλαγμα ευνοϊκή νομοθεσία.

Για παράδειγμα, εάν μια προτεινόμενη ρύθμιση θα προκαλούσε αύξηση τιμών, θα έχει δύο αποτελέσματα στην πολιτική υποστήριξη. Οι παραγωγοί (τουλάχιστον εκείνοι που επηρεάζονται από την ρύθμιση) θα

κέρδιζαν και έτσι οι νομοθέτες κερδίζουν την (οικονομική κυρίως) υποστήριξή τους. Καθώς οι καταναλωτές θα έπρεπε να πληρώσουν περισσότερο, οι νομοθέτες χάνουν την υποστήριξη των καταναλωτών, οι οποίοι σπάνια έχουν κίνητρο να λάβουν μέτρα ενάντια στο νομοθέτη. Για να κερδίσει μια παράταξη τις εκλογές χρειάζεται και χρήματα και ψήφους, συνεπώς όταν οι νομοθέτες νομοθετούν, θα πρέπει να ισορροπήσουν αυτούς τους δύο τύπους υποστήριξης σε ένα σημείο ισορροπίας που να μεγιστοποιεί τις πιθανότητες επανεκλογής τους. Όταν τα οριακά κέρδη ισούνται με τα οριακά κόστη, ο νομοθέτης βρίσκεται σε πολιτική ισορροπία.

Ο Peltzman προχώρησε τη θεωρία του Stigler, βάζοντας στη θέση του ρυθμιστή το νομοθέτη. Ειδικά όμως στις ΗΠΑ οι περισσότερες ρυθμίσεις υιοθετούνται από ρυθμιστικές αρχές και όχι από το Κογκρέσο. Πρόσφατες μελέτες έχουν υπογραμμίσει τη σημασία των αλληλεπιδράσεων των νομοθετών με τη γραφειοκρατία στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία – και αυτή η σχέση μπορεί να είναι εξίσου σημαντική με τις σχέσεις που ο Stigler υπογραμμίζει.

## 8.2 Μοντέλο Becker

Το μοντέλο αυτό εξετάζει τον ανταγωνισμό μεταξύ των ενδιαφερόμενων ομάδων. Σύμφωνα με τον Becker (1983), η ρύθμιση αυξάνει τον πλούτο των ενδιαφερόμενων ομάδων με την πιο μεγάλη επιρροή. Οι ομάδες πολιτικής πίεσης πιέζουν για επιχορήγηση ή ενάντια σε κάποιο φόρο. Σύμφωνα με το μοντέλο, αυτό που μετράει είναι η επιρροή μιας ομάδας σε σχέση με μια άλλη. Οι ομάδες πίεσης εκφράζουν τις επιθυμίες τους σύμφωνα με μια «καμπύλη επιρροής» με τρεις παράγοντες: το ποσοστό πίεσης που ασκείται από εκείνους που ευνοούνται από μια ρύθμιση (π.χ. μια επιχορήγηση), το ποσοστό πίεσης εκείνων που αντιτάσσονται σ' αυτή (π.χ. στο φόρο) και τα σχετικά μεγέθη αυτών των δύο ομάδων. Το επίπεδο ισορροπίας κάθε ομάδας πίεσης εξαρτάται από το μέγεθος της πίεσης που ασκείται από την άλλη ομάδα. Τα προβλήματα συλλογικής δράσης παίζουν σημαντικό ρόλο: αν μια ομάδα μπορεί να αποφύγει το πρόβλημα του λαθρεπιβάτη, θα μπορεί να εξασκήσει μεγαλύτερη πίεση.

Μόλις η κυβέρνηση αποφασίσει να χορηγήσει την προστασία, θα τείνει να επιλέξει τους πιο αποδοτικούς (παρά το λιγότερο αποδοτικό) τρό-

πους αναδιανομής του εισοδήματος μέσω φόρων και επιχορηγήσεων. Ως αποτέλεσμα του ανταγωνισμού ομάδων πίεσης, η κυβέρνηση ακολουθεί πραγματικά τις αποδοτικότερες πολιτικές αναδιανομής (δηλαδή τη μέθοδο ανακατανομής που ελαχιστοποιεί την απώλεια νεκρού βάρους). Έτσι, οι ρυθμιστές θα επιλέξουν το μηχανισμό προστασίας που συνεπάγεται τη μικρότερη απώλεια νεκρού βάρους.

Στο μοντέλο του Becker δίνεται έμφαση στον ανταγωνισμό μεταξύ των ενδιαφερόμενων ομάδων και όχι στις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των ενδιαφερόμενων ομάδων και των νομοθετών αυτών καθ' εαυτών. Αυτό που έχει σημασία είναι πόση πίεση κάθε ομάδα ασκεί.

### 8.3 Μοντέλο Posner

Η διασταυρούμενη επιδότηση (cross-subsidization) σε ρυθμισμένες αγορές όπως οι σιδηρόδρομοι, τα αεροπλάνα και οι τηλεπικοινωνίες, πολλές φορές έπαιρναν τη μορφή της ενιαίας τιμολόγησης που χρεωνόταν σε διαφορετικούς πελάτες, ακόμα και αν το οριακό κόστος της προσφοράς σε αυτούς τους πελάτες διέφερε σημαντικά. Αυτή η τιμολογιακή συμπεριφορά είναι αντίθετη με τη μεγιστοποίηση του κέρδους και της ευημερίας. Σύμφωνα με τον Posner (1971), η διασταυρούμενη επιδότηση μπορεί να ερμηνευθεί ως μέσο αναδιανομής του πλούτου από μια ομάδα ατόμων σε μια άλλη, βοηθώντας ίσως την κυβέρνηση στο ρόλο της αναδιανομής των πόρων. Η ανάλυσή του ταιριάζει με το μοντέλο του Becker εάν το αποτέλεσμα της διασταυρούμενης επιδότησης ερμηνευθεί ότι αποκαλύπτει πως ορισμένα άτομα π.χ. καταναλωτές έχουν περισσότερη επιρροή στην πολιτική διαδικασία από άλλα. Η διασταυρούμενη επιδότηση μπορεί να εξηγηθεί ως αποτέλεσμα μεταξύ διαφορετικών ενδιαφερόμενων ομάδων (Viscusi, Harrington & Vernon 2005). Ο Posner χρησιμοποιώντας ευρήματα από διάφορες εμπειρικές μελέτες (Posner 1971, 1974) παρουσίασε την επιρροή των ομάδων πίεσης στη δομή και τις διαδικασίες της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Γενικά, η Σχολή του Σικάγο πρόσφερε μια αξιόπιστη ανάλυση της θεωρίας της ρύθμισης, προσπαθώντας να προβλέψει τη μορφή της ρύθμισης καθώς και ποιοι κλάδοι της βιομηχανίας ενδέχεται να ρυθμιστούν.

Τα βασικά ευρήματα της Σχολής του Σικάγου συνοψίζονται ως εξής:

- οι ρυθμιστικές πολιτικές άμεσα επηρεάζονται από ομάδες συμφερόντων,
- υπάρχει τάση η ρύθμιση να ευνοεί σχετικά μικρές ομάδες, με ισχυρές προτιμήσεις, εις βάρος των σχετικά μεγάλων ομάδων, με αδύναμες προτιμήσεις σχετικά με τη ρύθμιση,
- η ρύθμιση είναι πιο πιθανή σε σχετικά ανταγωνιστικές ή σχετικά μονοπωλιακές βιομηχανίες,
- η ρύθμιση είναι πιο πιθανή σε αγορές με αποτυχίες της αγοράς από ό,τι σε ανταγωνιστικές αγορές λόγω των αυξημένων κερδών σε μερικές ομάδες,
- η απορρύθμιση είναι πιθανή όταν η σχετική επιρροή των ενδιαφερόμενων ομάδων που ευνοούνται από τη ρύθμιση, μειώνεται.

Εξάλλου, οι ψηφοφόροι επιλέγουν τους νομοθέτες. Η νομοθετική εξουσία επιλέγει τις πολιτικές που θα υιοθετήσει, που προωθούνται και επηρεάζονται σε ένα μεγάλο βαθμό από τους ρυθμιστές. Για να έχουν επιρροή στη ρυθμιστική διαδικασία, οι ενδιαφερόμενες ομάδες πίεσης πρέπει να είναι βέβαιες ότι η πολιτική διαδικασία λειτουργεί σωστά. Ωστόσο οι νομοθέτες δεν είναι υποχείρια των ενδιαφερόμενων μερών αλλά ούτε οι ρυθμιστικές αρχές μπορεί να είναι υποχείρια των νομοθετών (Viscusi, Harrington & Vernon 2005).

Ωστόσο, σύμφωνα με κάποιες κριτικές, η προσέγγιση της Σχολής του Σικάγο έχει κάποιες βασικές αδυναμίες.

Καταρχήν, η επιρροή των ενδιαφερόμενων ομάδων πίεσης πάνω στο αποτέλεσμα των εκλογών πρέπει να είναι πολύ ισχυρή. Έπειτα, οι εκλεγμένοι νομοθέτες θα πρέπει να περιορίζουν υποτίθεται την δραστηριότητά τους στην προώθηση μόνο των πολιτικών που υποστηρίζονται από τις ενδιαφερόμενες ομάδες. Τρίτον, οι ρυθμιστές-γραφειοκράτες θα πρέπει να ελέγχονται ώστε να αποτρέπουν παρεκκλίσεις από την επιθυμητή πολιτική. Είναι φυσικό, οι νομοθέτες να επιθυμούν να παραμείνουν στην εξουσία και άρα να φροντίζουν για την επανεκλογή τους, αλλά επίσης είναι φυσικό και επόμενο να ενδιαφέρονται και για άλλα θέματα κυρίως ιδεολογικά. Έτσι, οι ενδιαφερόμενες ομάδες αντιμετωπίζουν ένα πρόβλημα αντιπροσώπευσης καθώς δεν μπορούν να ελέγχουν πλήρως και να επιβλέπουν αποτελεσματικά τις δραστηριότητες των νομοθετών. Επίσης,

και οι νομοθέτες αντιμετωπίζουν ένα πρόβλημα αντιπροσώπευσης καθώς είναι δύσκολο να ελέγχεις τους ρυθμιστές ειδικά στις περιπτώσεις που έχουν αποκλειστική πρόσβαση στην πληροφόρηση.

Μια εννοιολογική δυσκολία με τις θεωρίες της Σχολής του Σικάγο είναι η δυσκολία να τη διαχωρίσεις από τις πιο γενικές θεωρίες της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Οι θεωρίες του Πανεπιστημίου του Σικάγο αδυνατούν να εξηγήσουν γιατί οι πολιτικοί επιλέγουν να χρησιμοποιήσουν τη ρύθμιση ενώ σε άλλες περιπτώσεις επιλέγουν άλλα εργαλεία της δημόσιας πολιτικής, ή γιατί οι αναποτελεσματικότητες της ρυθμιστικής γραφειοκρατίας διαφέρουν από αυτές της γραφειοκρατίας γενικά (Haid 2001).

Βέβαια, οι θεωρίες της Σχολής του Σικάγο αποτελούν ένα σημαντικό βήμα κατανόησης της κυβερνητικής παρέμβασης. Όμως, σύμφωνα με την κριτική που ασκείται, η οικονομική θεωρία της ρύθμισης δεν μπορεί να προσφέρει μια ολοκληρωμένη εξήγηση για τη μεγάλη ποικιλία κρατικών παρεμβατικών μέτρων (Ogus 1994: 75).

## 9. Τα αίτια της ρύθμισης

Η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους κρίνεται πολλές φορές απαραίτητη, όταν η αγορά δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και να πετύχει τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Το κράτος λειτουργεί ως εγγυητής και προασπιστής του δημοσίου συμφέροντος και μέσω της ρύθμισης προσπαθεί να εξασφαλίσει την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς.

Δεν είναι δυνατό να απαριθμήσει κανείς όλους τους λόγους δημοσίου συμφέροντος για ρύθμιση καθώς όπως προαναφέρθηκε, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος ποικίλλει ανάλογα με το χρόνο, τόπο και τις ειδικότερες αξίες κάθε κοινωνίας (Ogus 1994).

Οι λόγοι που έχουν θεωρηθεί ως αίτια λήψης συλλογικών μέτρων με σκοπό την διόρθωση των ατελειών της αγοράς, μπορούν να διακριθούν σε οικονομικούς και μη οικονομικούς-νομικούς λόγους:

### 9.1 Οικονομικοί λόγοι

Στην πραγματικότητα, υπάρχουν λόγοι αποτυχίας της αγοράς που θεραπεύονται μέσω διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου δηλαδή με εργαλεία

που είναι συμβατά με το σύστημα της αγοράς, υπό την έννοια ότι η συλλογική δράση δεν είναι αναγκαία. Βέβαια, έχει παρατηρηθεί ότι το ιδιωτικό δίκαιο δεν μπορεί πάντα να προσφέρει την πιο αποδοτική λύση (Ogus 1994: 27-28). Όπου λοιπόν η αποτυχία της αγοράς συνοδεύεται από αποτυχία του ιδιωτικού δικαίου, υπάρχει ένας *prima facie* λόγος για ρυθμιστική παρέμβαση για λόγους δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι μια ρυθμιστική παρέμβαση μπορεί να μην κριθεί ως επιτυχής ώστε να διορθώσει τις αναποτελεσματικότητες. Τότε εκτός από την αποτυχία της κρατικής πολιτικής (*government failure*), είναι πιθανό να έχουμε και αθέλητες συνέπειες σε άλλους οικονομικούς κλάδους ή ακόμα και για το σύνολο της οικονομίας.

Τα σημαντικότερα προβλήματα για τη λύση των οποίων κρίνεται αναγκαία η ρυθμιστική παρέμβαση είναι τα εξής:

**Μονοπώλια και φυσικά μονοπώλια.** Ο ανταγωνισμός είναι απαραίτητος για την ορθή λειτουργία της αγοράς. Όπου υπάρχουν αποκλίσεις από τον ανταγωνισμό εξαιτίας των μονοπωλίων και αθέμιτων πρακτικών, υπάρχει αποτυχία της αγοράς. Στην περίπτωση μονοπωλίου, ο παραγωγός πραγματοποιεί υπερκανονικά κέρδη, ενώ ο καταναλωτής λαμβάνει μικρές ποσότητες του αγαθού σε υψηλότερες τιμές σε σχέση με την ανταγωνιστική αγορά. Έτσι, στην περίπτωση του μονοπωλίου, μια εταιρεία που προσφέρει ένα προϊόν, καταλαμβάνει το σύνολο της αγοράς, ενώ υπάρχουν εμπόδια για την είσοδο στην αγορά νέων εταιρειών (*barriers to entry*).

Υπάρχουν δύο είδη μονοπωλίων, τα τεχνητά και τα φυσικά: Τα τεχνητά μονοπώλια δημιουργούνται στην αγορά, αν και υπάρχει δυνατότητα για αποδοτική λειτουργία περισσότερων εταιρειών, για διάφορους λόγους: επιχειρηματικοί συνασπισμοί, εξαγορές, συγχωνεύσεις, συμφωνίες, εκτόπιση ανταγωνιστών (Καράγιωργας 1979). Το δίκαιο του ανταγωνισμού είναι το κατεξοχήν εργαλείο για να επιλύσει αυτό το πρόβλημα μέσω ρυθμιστικών παρεμβάσεων (Ogus 1994). Επίσης, απαραίτητη είναι η ρύθμιση προκειμένου ν' αποφευχθούν οι επιπτώσεις *cream-skimming*. Όπου η πρόσβαση είναι ελεύθερη, μια ανταγωνιστική εταιρεία έχει ως κίνητρο να συγκεντρώνει τις υπηρεσίες της στην αγορά όπου για γεωγραφικούς λόγους, το κόστος μεταφοράς είναι μικρό. Συνεπώς σε γεωγραφικά απομονωμένες και αραιοκατοικημένες περιοχές, οι εταιρείες θα

έχουν ελάχιστο κέρδος αν προσφέρουν τις υπηρεσίες τους ή τα προϊόντα τους (Ogus 1994).

Από την άλλη το φυσικό μονοπώλιο ενώ έχει τις ίδιες αρνητικές συνέπειες (υψηλότερες τιμές και μικρότερες ποσότητες σε σχέση με την ανταγωνιστική αγορά) με τα τεχνητά μονοπώλια, δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με διεύρυνση του ανταγωνισμού. Οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις είναι απαραίτητες για να ελεγχθούν οι συνέπειές του.

Το μονοπώλιο αναπτύσσεται «φυσικά» καθώς είναι πρόδηλο ότι μια μόνο εταιρεία θα μπορούσε να προμηθεύσει το συνολικό προϊόν μιας βιομηχανίας πιο φθηνά από περισσότερες από μια εταιρείες. Οι οικονομίες κλίμακας που δημιουργούνται, επιβάλλουν τη λειτουργία μιας μόνο επιχείρησης προκειμένου η αγορά να λειτουργήσει αποδοτικά (Θεοδωρόπουλος 2006: 28). Η ύπαρξη περισσότερων εταιρειών σε αυτή την αγορά θα προκαλούσε σπατάλη πόρων και απομάκρυνση από τις συνθήκες αποτελεσματικότητας. Αυτό χαρακτηριστικά συμβαίνει όπου τα πάγια έξοδα είναι πολύ υψηλά (για παράδειγμα δίκτυο ηλεκτρισμού, δίκτυο ύδρευσης, ενέργειας, σιδηρόδρομοι, κ.τ.λ.).

Στην περίπτωση αυτή του φυσικού μονοπωλίου, η ρύθμιση θα πρέπει να έχει διττό σκοπό: αφενός τη διασφάλιση της ποιότητας του προϊόντος και αφετέρου την τιμολόγηση κοντά στο οριακό κόστος, προκειμένου να αναπτυχθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις ώστε το φυσικό μονοπώλιο να παράγει, ως εάν λειτουργούσε σε συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού (Baldwin & Cave 1999).

**Η δεύτερη περίπτωση αποτυχίας της αγοράς προέρχεται από τα δημόσια αγαθά (*public goods*).** Τα δημόσια αγαθά είναι αγαθά των οποίων η κατανάλωση προκαλεί «θετικές εξωτερικότητες» (Χατζής 2011α). Συνδυάζουν δύο χαρακτηριστικά: πρώτον η κατανάλωση από ένα άτομο δεν αφήνει λιγότερο για άλλους να καταναλώσουν και δεύτερον είναι αδύνατο ή πολύ δαπανηρό για τον προμηθευτή να αποκλείσει αυτούς που δεν πληρώνουν, από την ωφέλεια. Κλασικό παράδειγμα γνήσιου δημόσιου αγαθού είναι η εθνική άμυνα, αφού ακόμα και αν κάποιος δεν θέλει να πληρώσει για αυτήν, καθώς πληρώνουν οι άλλοι, αναγκαστικά προστατεύεται και αυτός. Το ίδιο συμβαίνει με την αστυνομία, με το φωτισμό των δρόμων, με την απονομή της δικαιοσύνης, κ.λπ. Η αποτυχία της αγοράς, σ' αυτήν την περίπτωση, έγκειται στο ότι δεν δίνει το κίνητρο σε

ιδιώτες να τα παράγουν, καθώς υπάρχει αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και της αδιαιρετότητας. Έτσι, οι ιδιώτες που θα τα παράγουν θα υποστούν το κόστος χωρίς να μπορούν να ζητήσουν πληρωμή ή να μπορούν να αποκλείσουν την κατανάλωση από τρίτους. Το κράτος είναι αυτό που αναλαμβάνει να τα παράσχει στους πολίτες (Χατζής 2011α). Έτσι, η ρύθμιση αντιμετωπίζει το πρόβλημα μέσω της επιβολής φορολογίας στους πολίτες.

Εξάλλου, υπάρχουν και άλλα αγαθά που μπορεί να μην είναι γνήσια δημόσια αγαθά, ωστόσο περιλαμβάνουν μια έκφανση δημόσιου αγαθού – είναι τα λεγόμενα μη γνήσια δημόσια αγαθά ή ημιδημόσια αγαθά. Αυτά τα αγαθά μπορούν να προμηθευτούν και να αγοραστούν στην αγορά, αλλά αν δεν διορθωθεί, η παροχή τους από ρυθμιστικές παρεμβάσεις είναι αντικείμενο αποτυχίας της αγοράς. Έτσι, ενώ η αγορά μπορεί να τα παράγει, δεν τα παρέχει σε επαρκείς κοινωνικά ποσότητες. Η παιδεία και η εκπαίδευση είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα. Η απλούστερη ρυθμιστική παρέμβαση σε αυτή την περίπτωση έγκειται στη δημόσια επιχορήγηση η οποία θα αντανakλά αυτή τη διαφορά μεταξύ ατομικής αξίας του προϊόντος και της κοινωνικής του αξίας (Ogus 1994).

**Άλλη περίπτωση που χρήζει ρυθμιστικής παρέμβασης είναι οι εξωτερικότητες ή εξωτερικές επιδράσεις (*externalities*).** Με τον όρο εξωτερικότητες εννοούμε τις συνέπειες που μια δραστηριότητα έχει σε τρίτα πρόσωπα, η επίδραση των πράξεων ενός ανθρώπου στην ευημερία ενός τρίτου. Οι συνέπειες αυτές μπορούν να προέλθουν από μεμονωμένες ενέργειες ενός ατόμου ή ακόμα και από τις σχέσεις πολλών ατόμων. Υπάρχουν δύο είδη εξωτερικότητας: θετικές και αρνητικές ή αλλιώς εξωτερικές οικονομίες και επιβαρύνσεις αντίστοιχα.

Αν η δραστηριότητα ενός παραγωγού επιβάλλει κόστος σε τρίτους που δεν αντανakλώνται στις τιμές που χρεώνει για τα προϊόντα του και αδυνατεί να ενσωματώσει το κοινωνικό κόστος, τότε καταλήγουμε σε κακή κατανομή πόρων. Οι διορθωτικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις σε προβλήματα που προκαλούν οι εξωτερικότητες είναι κλασικά παραδείγματα αιτιών ρύθμισης: για παράδειγμα τα πρόστιμα που επιβάλλει το κράτος σε μια βιομηχανία που ρυπαίνει το περιβάλλον και τα γειτονικά του κτήματα (Coase 1960).



Από την άλλη, αν η αγορά αδυνατεί να εσωτερικεύσει στις τιμές το κοινωνικό όφελος που δημιουργείται από την παραγωγή ή κατανάλωση ενός αγαθού, τότε έχουμε θετικές εξωτερικότητες. Στην περίπτωση αυτή, καθώς το κοινωνικό όφελος είναι μεγαλύτερο από το ιδιωτικό, η ρυθμιστική παρέμβαση έχει ως σκοπό την ενίσχυση τέτοιων πρωτοβουλιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα θετικών εξωτερικοτήτων είναι η ενίσχυση της παιδείας (Θεοδωρόπουλος 2006: 30).

**Ασύμμετρη πληροφόρηση και περιορισμένη ορθολογικότητα.** Ο ισχυρισμός ότι η παρατηρούμενη συμπεριφορά στην αγορά υπό την μορφή των εκφρασμένων προτιμήσεων οδηγεί σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα εξαρτάται κυρίως από δύο βασικές υποθέσεις: αφενός ότι οι παίκτες στην αγορά έχουν επαρκή πληροφόρηση για τις διαθέσιμες εναλλακτικές, συμπεριλαμβανομένων των συνεπειών αυτών, επιλέγοντας με διάφορους τρόπους, και αφετέρου ότι είναι ικανοί να επεξεργάζονται τις πληροφορίες και να επιλέγουν «ορθολογικά» με τρόπο που μεγιστοποιείται η προσδοκώμενη ωφέλειά τους. Μια σημαντική αποτυχία μιας από τις δύο υποθέσεις, μπορεί να στοιχειοθετήσει μια *prima facie* υπόθεση για ρυθμιστική παρέμβαση.

Ειδικότερα, το πρόβλημα της ελλιπούς πληροφόρησης συναντάται συχνά στην αγορά είτε με τη μορφή της ανεπάρκειας είτε με τη μορφή της παραπλάνησης. Έτσι, προβλήματα μπορούν να δημιουργηθούν από την έλλειψη της τέλει πληροφόρησης που απαιτείται αλλά και της περιορισμένης ορθολογικότητας των ανθρώπων, δηλαδή της περιορισμένης ικανότητας των ατόμων να δέχονται, να αποθηκεύουν αλλά και να επεξεργάζονται τις διάφορες πληροφορίες. Η κατάλληλη ρυθμιστική παρέμβαση είναι αναγκαία σ' αυτές τις περιπτώσεις αδυναμίας της αγοράς.

Ένα ακόμα πρόβλημα προκύπτει και από το γεγονός ότι ενώ η πληροφόρηση σχετικά με τις τιμές είναι εμφανής η πληροφόρηση για την ποιότητα των αγαθών είναι πιο δαπανηρή. Έτσι, παρόλο που οι καταναλωτές ορθολογικά είναι πρόθυμοι να πληρώσουν ακριβότερα για προϊόντα καλύτερης ποιότητας, εάν δεν υπάρχει διαθέσιμη πληροφόρηση, μπορούν να διακρίνουν μόνο μεταξύ τιμών και όχι μεταξύ ποιοτήτων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα προμηθευτές και παραγωγοί με προϊόντα υψηλής ποιότητας θα εξωθηθούν εκτός αγοράς και γενικότερα θα υπάρχει πτώση του επιπέδου ποιότητας (Akerlof 1970). Σύμφωνα με τη θεωρία

αυτή, η ρύθμιση μπορεί να θέσει τέλος στην αβεβαιότητα για την ποιότητα μέσω παρεμβάσεων όπως η θέσπιση εγγυήσεων, η ονομασία προέλευσης, τα πιστοποιητικά, κ.λπ.

**Προβλήματα συντονισμού.** Κάποια προβλήματα συντονισμού είναι τόσο σύνθετα και πολύπλοκα και συνεπάγονται τόσο υψηλό κόστος συναλλαγών, ώστε να είναι σαφώς καλύτερα το κράτος να προσφέρει τον κατάλληλο μηχανισμό ελέγχου της συμπεριφοράς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο κώδικας οδικής συμπεριφοράς (ΚΟΚ) (Sugden 2004). Τα οφέλη των ρυθμίσεων αυτών είναι ξεκάθαρα: πληροφορίες σχετικά με το περιεχόμενο των κανόνων μπορούν πιο εύκολα να διοχετευτούν στους οδηγούς μέσω δημόσιων φορέων, οικονομίες κλίμακας μπορούν πιο εύκολα να επιτευχθούν από μια δημόσια υπηρεσία που θα είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο και την επιβολή και ποινικές κυρώσεις θα μπορούν εύκολα να επιβληθούν μέσω ενός δημόσιου μηχανισμού και έτσι να επιλυθεί το πρόβλημα διατήρησης των κινήτρων για τους οδηγούς (Ogus 1994: 42).

**Εξαιρετικές περιπτώσεις στην αγορά και μακροοικονομικές εκτιμήσεις.** Ορισμένα έκτακτα γεγονότα μπορούν να ρυθμιστούν με κατάλληλα μέτρα και παρεμβάσεις όπως οι ξαφνικές ελλείψεις της αγοράς. Οι ελλείψεις αυτές συνήθως οφείλονται σε έκτακτα γεγονότα (π.χ. πόλεμος) και έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανισθούν στην αγορά φαινόμενα αισχροκέρδειας και υπερβολικά υψηλές τιμές καθώς και προβλήματα εφοδιασμού σε διάφορους τομείς. Σ' αυτή την περίπτωση η ρύθμιση στοχεύει στην κατανομή των πόρων και των αγαθών που βρίσκονται σε έλλειψη με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Έτσι, με τη ρυθμιστική παρέμβαση αποφεύγονται προβλήματα, τα οποία αδυνατεί να αντιμετωπίσει μόνος του βραχυπρόθεσμα ο μηχανισμός της αγοράς (Θεοδωρόπουλος 2006: 34).

Άλλες περιπτώσεις που χρήζουν ρυθμιστικής παρέμβασης είναι οι αδυναμίες της αγοράς που διαφαίνονται λόγω του κυκλικού χαρακτήρα της ζήτησης και της εποχικότητας. Κατά τη διάρκεια των κύκλων, ο ανταγωνισμός μεταξύ των εταιρειών θα πιέσει τις τιμές προς τα κάτω, οδηγώντας τους να απολύσουν εργατικό δυναμικό ή να κλείσουν εργοστάσια. Αντίθετα όταν πάλι αυξηθεί η ζήτηση, θα είναι αναγκαίο να επαναπροσλάβουν εργατικό δυναμικό και να ξανανοίξουν τα κλεισμένα εργοστάσια (Heesterman 1974: 125). Αυτή η διαδικασία, όπως είναι φυσικό, έχει σημαντικές αρνητικές συνέπειες σε τομείς όπως είναι ο πληθωρισμός,

η απασχόληση, η οικονομία ορισμένων περιοχών, η δημόσια υγεία, κ.τ.λ., που μπορούν να αποφευχθούν με ρυθμιστικές παρεμβάσεις και μέτρα, όπως επιχορηγήσεις ή καθορισμός κατώτατων τιμών ή ανάληψη κόστους λειτουργίας. Εκτός από τις ανωτέρω συνέπειες, αναπόφευκτες είναι και οι αρνητικές επιπτώσεις για τις ίδιες επιχειρήσεις.

**Δυσμενής επιλογή (adverse selection).** Άλλο πεδίο που χρήζει ρυθμιστικής παρέμβασης είναι το φαινόμενο της δυσμενούς επιλογής που συναντάται στα οικονομικά της «ασφάλισης». Όταν μια ασφαλιστική εταιρεία ασφαρίζει έναν κίνδυνο, δεν μπορεί να έχει τις πληροφορίες για να διακρίνει τους ασφαλισμένους σε ομάδες σύμφωνα με το κριτήριο ποιοι είναι πιο επιρρεπείς στον κίνδυνο. Από την άλλη, οι ασφαλισμένοι γνωρίζουν την πραγματική κατάσταση, δηλαδή σε ποια ομάδα ανήκουν σε αντίθεση με την ασφαλιστική εταιρεία. Όπως είναι επόμενο, αυτοί που επιδιώκουν να ασφαλιστούν είναι αυτοί που είναι πιο επιρρεπείς στον κίνδυνο (π.χ. σε μια περίπτωση ασφάλειας ζωής, ένας καπνιστής θα επιδιώξει να ασφαλιστεί σε σχέση με έναν μη-καπνιστή), με αποτέλεσμα οι ασφαλιστικές εταιρείες να προσελκύουν πελάτες που πιθανόν θα τους ζημιώσουν, παρά αυτούς που δεν θα χρειαστούν ποτέ την αποζημίωση (Χατζής 2011α). Συνεπώς, μια ασφαλιστική εταιρεία, μη μπορώντας να διαχωρίσει μεταξύ υψηλού και χαμηλού κινδύνου, θα χρεώσει ένα μέσο ασφάλιστρο, το οποίο οι χαμηλού κινδύνου άνθρωποι θα θεωρήσουν πολύ υψηλό για τις ανάγκες τους, με αποτέλεσμα να μην ασφαλιστούν.

## 9.2 Μη οικονομικοί λόγοι

**Διανεμητική δικαιοσύνη:** Είναι κοινή διαπίστωση ότι ο οικονομικός στόχος της αποτελεσματικότητας στοχεύει στην κοινωνική ευημερία. Η ρύθμιση μπορεί εκτός από λόγους οικονομικής αποτελεσματικότητας, να επιτυγχάνει και μια δίκαιη διανομή πόρων. Σύμφωνα με τον John Rawls (1971), το δίκαιο και το άδικο μπορούν καλύτερα να προσδιοριστούν αν οι άνθρωποι ορθολογικά συμφωνήσουν πίσω από ένα «πέπλο άγνοιας» σχετικά με το ρόλο και τη θέση που θα έχουν σε μια μελλοντική κοινωνία. Για τους φιλελεύθερους, η διανομή είναι δίκαιη μόνο εφόσον η διαδικασία απόκτησης των πόρων ήταν δίκαιη (Nozick 1974). Η σοσιαλιστική σκέψη έδωσε ώθηση σε διάφορες ιδέες διανεμητικής δικαιοσύνης. Κοινός τόπος

σε όλες αυτές τις ιδέες είναι η αναζήτηση της ισότητας. Με τον όρο ισότητα εννοείται η άρση των προνομίων σε δύναμη, πλούτο και κατοχή σε πόρους ώστε όλα τα άτομα να συμμετέχουν ισότιμα στην κοινωνία. Η άμεση επιρροή των θεωριών αυτών μπορεί να γίνει αντιληπτή σε σχέση με τα ρυθμιστικά εργαλεία που έχουν αρχικά σχεδιαστεί προς αναζήτηση αναδιανεμητικών στόχων. Μειώνοντας την ανισότητα των εισοδημάτων και του πλούτου και προωθώντας την ισότητα των ευκαιριών είναι μερικοί από τους αναδιανεμητικούς στόχους που η ρύθμιση μπορεί να επιδιώκει (Ogus 1994: 48).

Έτσι, τα ρυθμιστικά μέτρα που σχεδιάστηκαν να διορθώσουν την οικονομική αναποτελεσματικότητα, είναι υποκείμενα σε περιορισμούς για λόγους διανεμητικής δικαιοσύνης. Η καθιέρωση κεκτημένων σε θέματα αξιοπρεπούς διαβίωσης, ελαχίστου εισοδήματος, υγειονομικής περίθαλψης, ασφάλειας και εκπαίδευσης θεωρούνται σ' όλο το σύγχρονο δυτικό κόσμο απαραίτητα για την ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου και το σεβασμό της αξιοπρέπειάς του και καθιερώνονται και προστατεύονται συνταγματικά (Ogus 1994). Βέβαια, πολλοί μπορούν να θεωρήσουν ότι και το αντίθετο μπορεί να ισχύει, δηλαδή ότι τα διανεμητικά ρυθμιστικά μέτρα μπορεί να περιοριστούν για λόγους οικονομικής αποτελεσματικότητας.

**Νομικός πατερναλισμός:** Πατερναλισμός είναι στην ουσία «η παρέμβαση του κράτους στην ατομική ελευθερία δράσης, δικαιολογημένη από λόγους που αναφέρονται αποκλειστικά στην ευημερία, το καλό, την ευτυχία, τις ανάγκες, τα ενδιαφέροντα και τις αξίες του ατόμου που εξαναγκάζονται» (Dworkin 1971: 108). Ο νομικός πατερναλισμός, με τη μορφή της ρυθμιστικής παρέμβασης συναντάται σε περιπτώσεις όπου υποτίθεται ότι δεν μπορεί να υπάρξει εμπιστοσύνη στην ορθολογικότητα των αποφάσεων και τη σοφία των ιδιωτών σε θέματα όπως για παράδειγμα η χρήση ζωνών ασφαλείας για την ασφάλεια στους δρόμους (Baldwin & Cave 1999).

Η θεωρία του νομικού πατερναλισμού έχει προκαλέσει έντονες αντιδράσεις κυρίως στους κύκλους των φιλελευθέρων. Οι τελευταίοι υποστηρίζουν την πρωτοκαθεδρία της ατομικής επιλογής, ισχυρίζονται ότι όταν η λήψη αποφάσεων είναι πολύ δύσκολη, τα άτομα μπορούν ορθολογικά να μεταβιβάσουν τη λήψη αποφάσεων σε άλλους πιο ειδικούς (Barry 1965: 226-227, Sartorius 1983). Η θεωρία του πατερναλισμού έρχεται σε

αντίθεση με τις ατομικές επιθυμίες και ελευθερίες, καθώς θεωρεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι ειδικοί γνωρίζουν καλύτερα τι εξυπηρετεί καλύτερα το άτομο και μπορεί να έχει αποτέλεσμα.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί και η πρόσφατη συμπεριφορική θεωρία του φιλελεύθερου πατερναλισμού των Sunstein και Thaler (2003). Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, είναι πιθανό και νόμιμο για ιδιωτικούς και δημόσιους θεσμούς να επηρεάσουν συμπεριφορές ενώ παράλληλα να σέβονται την ελευθερία επιλογής. Αυτό είναι δυνατό, στην περίπτωση που επιλογές των ατόμων έχουν σχηματιστεί από λανθασμένες πληροφορίες. Επίσης, αναδεικνύεται η σημασία που έχουν στις επιλογές του ατόμου, οι κανόνες προεπιλογής, τα σημεία εκκίνησης και τα αποτελέσματα διαμόρφωσης. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, υπό αυτές τις συνθήκες μια μορφή πατερναλισμού δεν μπορεί να αποφευχθεί. Στόχος των φιλελεύθερων πατερναλιστών είναι, βασιζόμενοι στις παραδοχές των ευρημάτων της περιορισμένης ορθολογικότητας και της περιορισμένης αυτοκυριαρχίας, να προσανατολίσουν τις επιλογές των ατόμων σε κατευθύνσεις που ενισχύουν την ευημερία τους, σεβόμενοι όμως την ελευθερία επιλογής τους. Φυσικά έχει ασκηθεί έντονη κριτική και σε αυτή τη θεωρία και όχι μόνο από φιλελεύθερους στοχαστές.

**Κοινωνικές αξίες:** Οι κοινωνικές αξίες μπορούν να επιβάλλουν ρυθμιστικές κρατικές παρεμβάσεις. Βέβαια, κοινωνικοί λόγοι καταδεικνύουν όχι μόνο το τι θέλει ένας άνθρωπος για τον εαυτό του αλλά και για την κοινωνία ως σύνολο (Ogus 1994: 54). Έτσι, είναι δικαιολογημένο και ορθολογικό και αν κάποιος δεν είναι λάτρης της κλασικής μουσικής, να επιθυμεί την ανέγερση ενός Μεγάρου Μουσικής στην πόλη του ή να ληφθούν μέτρα για την προστασία των άγριων ζώων για μια περίοδο στο μέλλον που θα εκτείνεται πέρα από τη δικιά του ζωή (Ogus 1994: 54). Η ρύθμιση μπορεί να δώσει στα μέλη μιας κοινωνίας τη δυνατότητα να αναπτύξουν και να αναζητήσουν διαφορετικές εκφάνσεις του γενικού καλού και του δημόσιου συμφέροντος με αυξημένη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Stewart 1983: 1555-1590).

Μια αγορά χωρίς ρυθμίσεις, έχει περιορισμένες δυνατότητες να επιτύχει τέτοιου είδους στόχους. Πρώτον, αδυνατεί να λάβει υπόψη τη ζήτηση των μελλοντικών γενιών. Επίσης, παρά το ότι τα αλτρομιστικά κίνητρα δεν είναι άγνωστα στη διαδικασία της αγοράς, το πρόβλημα του

λαθρεπιβάτη (*free rider*) μπορεί να ανακύψει. Πολλοί άνθρωποι είναι διατεθειμένοι να απαρνηθούν μερικά από τα αγαθά τους για αλτρουιστικούς λόγους, μόνο αν και άλλοι άνθρωποι κάνουν το ίδιο (Ogus 1994: 54). Δεδομένου των προβλημάτων και του κόστους του συντονισμού, η ρυθμιστική παρέμβαση κρίνεται κάθε άλλο παρά αναγκαία.

## 10. Επίλογος

Στην παρούσα εργασία επιχειρήσαμε να παρουσιάσουμε συνοπτικά τη θεωρία της ρύθμισης και κυρίως τους δικαιολογητικούς λόγους της και τις θεωρίες που αναπτύχθηκαν για να την περιγράψουν, να την εξηγήσουν και να την προβλέψουν. Είναι φανερό ότι η ιδέα της ρύθμισης αποτελεί ουσιαστικά την προσπάθεια οργανωμένης και αποτελεσματικής παρέμβασης του κράτους στην οικονομία. Όμως για το λόγο αυτό έχει συνδεθεί και με την παθογένεια αυτής της παρέμβασης. Οι περισσότερες θεωρίες συγκλίνουν σε μάλλον αρνητικά συμπεράσματα για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα αυτής της παρέμβασης. Επιπλέον όμως έχουν τεθεί σοβαρά ζητήματα δικαιοσύνης, καθώς η ρύθμιση έχει συνδεθεί αναπόφευκτα με εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων και έχει συχνά αποτελέσει όργανο κατάρνησης του ανταγωνισμού και δικαίωσης της προσοδοθηρικής δραστηριότητας. Όμως τα προβλήματα αυτά δεν οδηγούν απαραίτητα στην συνολική απαξίωση της ρύθμισης καθώς αυτή είναι απαραίτητη για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς, για τον συντονισμό της συλλογικής δράσης αλλά και για το σύγχρονο κοινωνικό κράτος δικαίου.

## Βιβλιογραφία

- Akerlof, George A. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.
- Baldwin, Robert and Martin Cave (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, Brian (1965), *Political Argument*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Becker, Gary S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- Bernstein, Marver, H. (1955), *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press.

- Coase, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law & Economics* 3: 1-44.
- Dewey, James F. (2000), "More is Less? Regulation in a Rent Seeking World", *Journal of Regulatory Economics* 18: 95-112.
- Dworkin, Gerald (1971), "Paternalism" in *Morality and the Law*, Richard A. Wasserstrom, ed. Belmont, CA: Wadsworth, pp. 107-126.
- Ehrlich, Isaac and Richard A. Posner (1974), "An Economic Analysis of Legal Rulemaking", *Journal of Legal Studies* 3: 257-286.
- Haid, Alfred (2001), "The Chicago School of Regulatory Theory" in *Approaches and Dilemmas in Economic Regulation: Politics, Economics and Dynamics*, Atle Midttun & Eirik Svindland, eds. London: Palgrave, pp. 74-88.
- Heesterman, A. R. G. (1974), *Macroeconomic Market Regulation*. London: Heinemann.
- Hood, Christopher (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Joskow, Paul L. and Roger G. Noll (1981), "Regulation in Theory and Practice: An Overview" in *Studies in Public Regulation*, Gary Fromm, ed. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 1-65.
- Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64: 291-303.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Ogus, Anthony I. (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2<sup>nd</sup> ed.
- Peltzman, Sam (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law & Economics* 19: 211-240.
- Peltzman, Sam (1989), "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* 1989: 1-41.
- Posner, Richard A. (1969), "Natural Monopoly and Its Regulation", *Stanford Law Review* 21: 548-643.

- Posner, Richard A. (1971), "Taxation by Regulation", *Bell Journal of Economics & Management Science* 2: 22-50.
- Posner, Richard A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics & Management Science* 5: 335-358.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sartorius, Rolf, ed. (1983), *Paternalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Stewart, Richard B. (1983), "Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values", *Yale Law Journal* 92: 1537-1590.
- Stigler, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics & Management Science* 2: 3-21.
- Sugden, Robert (2004), *The Economics of Rights, Cooperation and Welfare*. London: Palgrave, 2<sup>nd</sup> ed.
- Sunstein, Cass R. and Richard H. Thaler (2003), "Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron", *University of Chicago Law Review* 70: 1159-1202.
- Trebing, Harry M. (1976), "The Chicago School versus Public Utility Regulation", *Journal of Economic Issues* 10: 97-126.
- Viscusi, W. Kip, Joseph E. Harrington, Jr and John M. Vernon (2005), *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, MA: MIT Press, 4<sup>th</sup> ed.
- Wilson, James Q., ed. (1980), *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Βέττας, Νίκος και Κατσουλάκος Γιάννης (2004), *Πολιτική Ανταγωνισμού & Ρυθμιστική Πολιτική: Τα Οικονομικά των Ρυθμιστικών Παρεμβάσεων σε Αγορές με Μονοπωλιακή Δύναμη*. Αθήνα: Εκδόσεις Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός.
- Θεοδωρόπουλος, Σωτήρης (2006), *Οικονομικά της Ρύθμισης, Θεωρία και Πολιτική των Διαρθρωτικών Αλλαγών και Μεταρρυθμίσεων*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Καράγιωργας, Διον. Π. (1979), *Δημόσια Οικονομική Ι. Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Πελαγίδης, Θεόδωρος, επ. (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας (2000), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.



- Χατζής, Αριστείδης Ν. (2011α), *Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου (Πανεπιστημιακές Σημειώσεις)*. Αθήνα: Πανεπιστήμιο Αθηνών/Τμήμα Νομικής.
- Χατζής, Αριστείδης Ν. (2011β), «Πολιτική Χωρίς Ρομαντισμό: Διανεμητικές Συσπειρώσεις και Προσοδοθηρία», στον *Τιμητικό Τόμο για τον Καθηγητή Πέτρο Ι. Παραρά*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.