



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμιστικών νόμων στον τομέα της Ενέργειας, στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία (1974-2015) πριν και μετά την υιοθέτηση των Μνημονίων (παίκτες, χαρακτηριστικά νόμων και αποτελεσματικότητα)

Επιβλέπων:

Άρης Αλεξόπουλος

Σπουδαστής:

Γεώργιος Εμμανουηλίδης

ΑΘΗΝΑ – 2015

Περίληψη

Στο πλαίσιο της εργασίας αυτής επιχειρείται να γίνει έρευνα για το ποια χαρακτηριστικά συγκεντρώνει η νομοθετική παραγωγή των μεταρρυθμίσεων στη Γ' Ελληνική Δημοκρατία και κατά πόσο αυτά επηρεάζουν την εφαρμογή των νόμων. Έμφαση δίνεται στο ρόλο των Μνημονίων, όσον αφορά στο εάν και με ποιό τρόπο αυτά μετέβαλαν τα χαρακτηριστικά της νομοθετικής παραγωγής. Η έρευνα επιχειρείται να γίνει στον τομέα της ενέργειας, έναν τομέα που βρίσκεται στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας τις τελευταίες δεκαετίες. Η εργασία εκπονείται με αφηρητά τη σκέψη ότι ο σχεδιασμός των νόμων αποτελεί στρατηγικό εργαλείο στη διαδικασία υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών. Αναπτύσσεται μια αναλυτική μεθοδολογία για τη διερεύνηση των χαρακτηριστικών της νομοθετικής παραγωγής, βασισμένη εν πολλοίς στην προσέγγιση των Huber και Shipan για το πώς τα χαρακτηριστικά των νόμων επηρεάζουν την αυτονομία της διοίκησης. Σύμφωνα με αυτή τη μεθοδολογία, γίνεται ανάλυση της παραγόμενης νομοθεσίας με στόχο να εντοπιστεί ο βαθμός που η πρωτογενής νομοθεσία παραπέμπει σε έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας για την υλοποίησή της. Στη συνέχεια επιχειρείται να μετρηθεί το έλλειμμα υλοποίησης νομοθετικών δράσεων στον τομέα των μεταρρυθμίσεων από το εάν η προβλεπόμενη δευτερογενής νομοθεσία όντως παράγεται. Για να εντοπιστούν οι αιτιώδεις παράγοντες που οδηγούν στο ανιχνευόμενο μεταρρυθμιστικό έλλειμμα, με αναλυτικό εργαλείο τη θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων του Τσεμπελή, εντοπίζεται ο ρόλος που διαδραματίζουν, κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των νόμων, οι προτιμήσεις και τα χαρακτηριστικά των παικτών που εμπλέκονται στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών, καθώς και οι κανόνες και οι εκάστοτε συνθήκες του πολιτικού συστήματος μέσα στο οποίο αυτοί δραστηριοποιούνται.

Abstract

The purpose of this study is to research the features of the legislative reform production in the 3rd Greek Democracy and how they affect the implementation of laws. Emphasis is given to the role of Memoranda of Understanding, which the Greek Government has recently signed, as to whether and how these have changed the characteristics of legislative production. The research focuses in the energy sector, which is at the top of the political agenda during the past few decades. This essay is based upon the idea that the planning of laws is a strategic tool in the process of public policies' implementation. An analytical methodology has been developed for the investigation of the legislative production characteristics, which is mainly based on Huber and Shipan's approach on how laws shape bureaucratic autonomy. According to the methodology developed, an analysis of the produced legislation takes place in order to identify the extent to which primary legislation is detailed or vague, i.e. if it refers to the production of secondary legislation in order to be implemented. Then, by investigating whether the proposed secondary legislation was actually produced or not, we try to measure the deficit of implementation of legislative actions in the field of reforms. In order to discover the reasons that lead to the identified reform deficit, by using the theory of Tsempelis on veto players as an analytical tool, we try to ascertain the role that some factors play, such as the preferences and the characteristics of the players involved in the law planning process and implementation of policies, as well as the rules and the circumstances of the political system within they act.

Λέξεις – κλειδιά

αντιπολίτευση, απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, Γ' ελληνική δημοκρατία, δημόσια διοίκηση, δημόσια πολιτική, δικαιοσύνη, έλλειμμα υλοποίησης, ενεργειακός τομέας, εκτελεστική εξουσία, εργαλεία πολιτικής, κοινή ενεργειακή πολιτική, κοινοβούλιο, κυβέρνηση, μεταρρύθμιση, νόμος, νομοθετική εξουσιοδότηση, νομοθετική παραγωγή, παίκτης αρνησικυρίας, Προεδρικό Διάταγμα, σταθερότητα πολιτικής, συναίνεση, κυβερνητική συνοχή, Υπουργική Απόφαση

Πίνακας Περιεχομένων

1. Εισαγωγή	9
2. Παρουσίαση ερωτήματος.....	11
3. Θεωρητικό μέρος	13
3.1. Μεταρρυθμίσεις: Η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας	13
3.1.1. Θεωρίες μεταρρυθμίσεων	13
3.1.2. Αρνησίκυροι δρώντες στη φάση σχεδιασμού.....	14
3.1.3. Αρνησίκυροι δρώντες στη φάση υλοποίησης.....	16
3.1.4. Εφαρμογή της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα	18
3.2. Χαρακτηριστικά της νομοθετικής παραγωγής	20
3.3. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής μεταρρυθμίσεων.....	23
4. Μεθοδολογία.....	26
5. Έρευνα	30
5.1. Ν. 2244/1994 (ΦΕΚ Α'168/7-10-1994) «Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από συμβατικά καύσιμα και άλλες διατάξεις»	31
5.2. Ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α'286/22-12-1999) «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας – Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις»	35
5.3. Ν. 3426/2005 (ΦΕΚ Α'309/22-12-2005) «Επιτάχυνση της διαδικασίας για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας»	40
5.4. Ν. 3428/2005 (ΦΕΚ Α'313/27-12-2005) «Απελευθέρωση Αγοράς Φυσικού Αερίου».....	45
5.5. Ν. 3851/2010 (ΦΕΚ Α'85/4-6-2010) «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και	

άλλες διατάξεις σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής».....	50
5.6. Ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α'179/22-8-2011) «Για τη λειτουργία Ενεργειακών Αγορών Ηλεκτρισμού και Φυσικού Αερίου, για Έρευνα, Παραγωγή και δίκτυα μεταφοράς Υδρογονανθράκων και άλλες ρυθμίσεις».....	57
6. Συμπεράσματα	66
Βιβλιογραφία	73
Παραρτήματα.....	76
Παράρτημα 1: Συνέντευξη με τον πρώην Γεν. Γραμματέα Ενέργειας του Υ.Π.Ε.Κ.Α., κ. Κωνσταντίνο Μαθιουδάκη	76
Παράρτημα 2: Παρουσίαση αναλυτικών αποτελεσμάτων μετρήσεων έρευνας.....	79

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

- Α.Δ.Μ.Η.Ε.: Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
- Α.Ο.Ζ.: Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη
- Α.Π.: Ανεξάρτητος Παραγωγός
- Α.Π.Ε.: Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
- ΓΕΝ.Ο.Π. Δ.Ε.Η.: Γενική Ομοσπονδία Προσωπικού Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού
- Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.: Διαχειριστής Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας
- Δ.Ε.Η.: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
- Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε.: Διαχειριστής του Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
- Δ.ΕΠ.Α.: Δημόσια Επιχείρηση Αερίου
- Δ.Ε.Σ.Φ.Α.: Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου
- ΔΗ.Κ.ΚΙ.: Δημοκρατικό Κοινωνικό Κίνημα
- ΕΛ.ΕΤ.Α.ΕΝ.: Ελληνική Επιστημονική Ένωση Αιολικής Ενέργειας (Ελληνική Εταιρεία Αιολικής Ενέργειας)
- ΕΛ.ΠΕ.: Ελληνικά Πετρέλαια
- Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση
- Κ.Α.Π.Ε.: Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας
- Κ.Π.Σ.: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
- Κ.Υ.Α.: Κοινή Υπουργική Απόφαση
- Λ.ΑΓ.Η.Ε.: Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
- ΛΑ.Ο.Σ.: Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός
- Μ.Δ.Ν.: Μη Διασυνδεδεμένα Νησιά
- Μ.Π.Δ.Σ.: Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής
- Ν.Δ.: Νέα Δημοκρατία
- ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.: Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών
- ΠΑ.ΣΟ.Κ.: Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
- Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα
- Π.Ο.Σ. Δ.Ε.Η.:
- Σ.Δ.Μ. Δ.Ε.Η.: Σύλλογος Διπλωματούχων Μηχανικών Δ.Ε.Η.
- Σ.Ε.Β.: Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών
- Σ.Η.Θ.Υ.Α.: Συμπαραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης
- ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣΥΝ.: Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου

ΣΥ.ΡΙΖ.Α.: Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς

Υ.Α.: Υπουργική Απόφαση

Υ.Κ.Ω.: Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας

Υ.Π.Ε.Κ.Α.: Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής

1. Εισαγωγή

Η ενέργεια είναι θεμελιώδες αγαθό και κρίσιμη παράμετρος της οικονομικής δραστηριότητας και της κοινωνικής ζωής. Ως εκ τούτου, οι πολιτικές στον ενεργειακό τομέα βρίσκονται στην κορυφή της ατζέντας των σύγχρονων κρατών. Στην Ελλάδα, οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ενέργειας μας έχουν απασχολήσει ιδιαίτερα τις τελευταίες δεκαετίες, κυρίως ως αποτέλεσμα του ενδιαφέροντος σε επίπεδο Ε.Ε. για μια κοινή ενεργειακή πολιτική. Μάλιστα, στα τελευταία χρόνια της οικονομικής ύφεσης και με την ψήφιση των Μνημονίων η ανάγκη για διαρθρωτικές ενεργειακές μεταρρυθμίσεις καθίσταται ακόμα πιο επιτακτική. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις δεν χαρακτηρίζονται απαραίτητα επιτυχημένες, δεδομένου του χάσματος που εξακολουθεί να υπάρχει σήμερα μεταξύ των στόχων της ενιαίας αγοράς ενέργειας και της ελληνικής πραγματικότητας. Το γεγονός αυτό θα αποτελέσει αφορμή στη διερεύνηση της αποτελεσματικότητας των μεταρρυθμιστικών νόμων, που είναι και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

Θα πρέπει εδώ να διευκρινίσουμε τι σημαίνει «αποτελεσματικότητα» των νόμων. Συνήθως αφορά στα πραγματικά αποτελέσματα (π.χ. για έναν νόμο για την ανάπτυξη των Α.Π.Ε. είναι πόσο αυξήθηκε η διείσδυση αυτών στο ενεργειακό ισοζύγιο). Μια τέτοια προσέγγιση όμως απαιτεί αναλυτική μελέτη *ex post*, που δεν είναι αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Στο πλαίσιο της εργασίας αυτής θα ερευνήσουμε το έλλειμμα υλοποίησης των νόμων, δηλαδή αν παράχθηκε η προβλεπόμενη δευτερογενής νομοθεσία (Υ.Α. και Π.Δ.) και θεσπίστηκαν τα απαραίτητα εργαλεία πολιτικής για την υλοποίησή τους. Παράλληλα, θα πάμε ένα βήμα πίσω, στο σχεδιασμό των νομοθετημάτων, για να διερευνήσουμε ποιά χαρακτηριστικά συγκεντρώνει η παραγωγή τους και κατά πόσο αυτά επηρεάζουν την μετέπειτα εφαρμογή τους.

Αναλυτικότερα, στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα ερωτήματα στα οποία καλείται να απαντήσει η παρούσα εργασία. Παρουσιάζεται ο λόγος για τον οποίο είναι άξιο έρευνας το αντικείμενο της νομοθετικής παραγωγής και των μεταρρυθμίσεων, και ειδικότερα στον τομέα της ενέργειας.

Το τρίτο κεφάλαιο αποτελεί το θεωρητικό μέρος της εργασίας. Μέσα από τη μελέτη της διεθνούς βιβλιογραφίας, εντοπίζονται χρήσιμες θεωρίες μεταρρυθμίσεων και μελέτες ερευνητών που θα αξιοποιηθούν στην παρούσα έρευνα. Βασικές θεωρία είναι αυτή των παικτών αρνησικυρίας του Τσεμπελί (2008), ενώ η μελέτη των Huber και

Shiran (2002) χρησιμοποιείται για την ανάδειξη των παραγόντων που επηρεάζουν την επιλογή της κυβέρνησης να νομοθετήσει με τρόπο γενικό ή ειδικό. Επιπλέον, γίνεται αναφορά στον ρόλο που διαδραματίζει η Ε.Ε. στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής μεταρρυθμίσεων.

Στο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφεται αναλυτικά η μεθοδολογία που αναπτύχθηκε για τη διερεύνηση των χαρακτηριστικών της νομοθετικής παραγωγής των επιλεγμένων μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ενέργειας. Παρουσιάζονται αναλυτικά οι πηγές της έρευνας, τα βήματα που ακολουθήθηκαν, τα στοιχεία που αξιοποιήθηκαν και οι δείκτες που κατασκευάστηκαν για την μέτρηση των χαρακτηριστικών αυτών.

Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα πορίσματα της έρευνας που διεξήχθη επί των επιλεγμένων μεταρρυθμιστικών νόμων, με βάση τη μεθοδολογία που αναπτύχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας, που προκύπτουν από την ερμηνεία των πορισμάτων του προηγούμενου κεφαλαίου, χρησιμοποιώντας ως βασικό στοιχείο τη σύγκριση μεταξύ των νομοθετημάτων που εξετάστηκαν.

2. Παρουσίαση ερωτήματος

Ο σχεδιασμός των νόμων αποτελεί βασικό εργαλείο άσκησης των δημόσιων πολιτικών. Το αντικείμενο των χαρακτηριστικών που συγκεντρώνει η νομοθετική παραγωγή των μεταρρυθμίσεων, αποτελεί άξιο έρευνας, στο βαθμό που τα χαρακτηριστικά αυτά αποτυπώνουν τους στόχους αλλά και τις ικανότητες της εκάστοτε κυβέρνησης. Ιδιαίτερα δε στην παρούσα χρονική συγκυρία της οικονομικής ύφεσης και της επιτακτικής ανάγκης υλοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε πολλούς τομείς δημόσιας πολιτικής, όπου η λέξη «μεταρρύθμιση» έχει γίνει ιδιαίτερα δημοφιλής στον δημόσιο πολιτικό λόγο, το αντικείμενο της διερεύνησης των μεταρρυθμίσεων καθίσταται ακόμη πιο επίκαιρο. Ειδικά όσον αφορά στη δημόσια πολιτική στον τομέα της ενέργειας, αν συνυπολογιστούν οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης και η αβεβαιότητα των μελλοντικών συγκυριών, τότε οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα για τον καθορισμό της ενεργειακής της πολιτικής είναι ακόμα μεγαλύτερες, καθώς, ο τομέας της ενέργειας αποτελεί έναν ιδιαίτερα δυναμικό τομέα της εθνικής οικονομίας που μπορεί να αποτελέσει βαρόμετρο για την οικονομία της.

Όταν γίνεται αναφορά στα χαρακτηριστικά της νομοθετικής παραγωγής, ο ερευνητής καλείται να απαντήσει σε μία σειρά ερωτημάτων, μεταξύ των οποίων:

- Ποιος είναι ο ρόλος της Κυβέρνησης, της Δημόσιας Διοίκησης και της Δικαιοσύνης στις φάσεις του σχεδιασμού και της υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής;
- Τι ρόλο παίζουν κατά τον σχεδιασμό και υλοποίηση ο αριθμός και οι προτιμήσεις των εμπλεκόμενων παικτών αρνησικυρίας, των εμπλεκόμενων υπουργών, των γραφειοκρατών, των δικαστών, η συνοχή της κυβέρνησης, η συναίνεση της αντιπολίτευσης, η εγγύτητα στο χρόνο των εκλογών;
- Πώς χρησιμοποιούν οι κυβερνήσεις τις θεσμικές ρυθμίσεις για να επηρεάσουν και να ελέγξουν τη συμπεριφορά των μανδαρίνων-γραφειοκρατών με αντιμεταρρυθμιστικές προτιμήσεις στη φάση της υλοποίησης;
- Η διεθνής συγκριτική εξέταση του τρόπου νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων μας δείχνει ότι η νομοθεσία, εφόσον είναι ειδική και λεπτομερειακή, αποτελεί έναν αποτελεσματικό τρόπο περιορισμού, κατά την υλοποίηση, της βούλησης επηρεασμού της πολιτικής από τους αντιμεταρρυθμιστικούς

παράγοντες της διοίκησης αλλά και της διοικητικής δικαιοσύνης. Εφόσον είναι γενική, με πολλές εξουσιοδοτικές διατάξεις, παρέχεται η ευχέρεια στους γραφειοκράτες να την εξειδικεύσουν και στους δικαστές να την ερμηνεύσουν σύμφωνα με τις δικές τους προτιμήσεις πολιτικής; Πώς χρησιμοποιείται ο βαθμός εξειδίκευσης της πρωτογενούς νομοθέτησης από τις ελληνικές κυβερνήσεις; Ποιοί είναι οι παράγοντες που οδηγούν στη μία ή στην άλλη επιλογή;

- Συνοδεύεται η νομοθεσία από σχέδιο υλοποίησής της, όσον αφορά στην έκδοση των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων;
- Συνοδεύεται η νομοθεσία από εκ των προτέρων μελέτη των επιπτώσεών της;
- Σε ποιο βαθμό υλοποιήθηκαν και κατάφεραν τελικώς να ευδοκιμήσουν οι μεταρρυθμίσεις; Παράχθηκε η προβλεπόμενη δευτερογενής νομοθεσία για την εφαρμογή τους; Εκδόθηκαν δηλαδή οι προβλεπόμενες κανονιστικές εξουσιοδοτικές διατάξεις;
- Σε ποιο βαθμό επηρέασαν τα Μνημόνια τα χαρακτηριστικά της νομοθετικής παραγωγής των μεταρρυθμίσεων, αλλά και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων αυτών;
- Επίσης, σε ποιο βαθμό κατάφεραν οι μεταρρυθμίσεις να πετύχουν τους στρατηγικούς τους στόχους τους ως εργαλεία άσκησης δημόσιας πολιτικής;

Τέλος, ο ερευνητής καλείται να επεξεργαστεί τις απαντήσεις που έδωσε στα παραπάνω ερωτήματα, να τις αξιολογήσει περαιτέρω με βάση το στοιχείο της σύγκρισης και να διατυπώσει αναλόγως τα συμπεράσματά του. Συγκρίνονται επομένως τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων στο πέρασμα του χρόνου και αναζητούνται οι λόγοι των διαφοροποιήσεων που παρατηρούνται διαχρονικά.

3. Θεωρητικό μέρος

3.1. Μεταρρυθμίσεις: Η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας

3.1.1. Θεωρίες μεταρρυθμίσεων

Η μεταπολιτευτική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από αρκετές αποτυχίες μεταρρυθμίσεων δημοσίων πολιτικών, που κυρίως απέτυχαν στη φάση της υλοποίησης. Πότε όμως θεωρείται επιτυχημένη μία μεταρρύθμιση σε ένα πεδίο πολιτικής; Σίγουρα πάντως δεν θεωρείται επιτυχία απλώς η ψήφιση ενός πρωτογενούς πλέγματος νόμων. Υπάρχουν 2 εναλλακτικοί τρόποι να ορίσει κανείς την επιτυχία μιας μεταρρύθμισης: Ο ένας είναι όταν θεσπίζονται όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα και τίθενται σε λειτουργία τα νέα εργαλεία πολιτικής (Αλεξόπουλος, 2007). Ο άλλος τρόπος είναι όταν η μεταρρύθμιση παράγει τα επιθυμητά αποτελέσματα και ικανοποιεί τους πολιτικούς στόχους για τους οποίους σχεδιάστηκε. Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας θα περιοριστούμε στον πρώτο τρόπο ορισμού της επιτυχίας μιας μεταρρύθμισης, και αυτό θα αποτελέσει το αντικείμενο της έρευνάς μας, χωρίς ωστόσο να λείπουν οι αναφορές στα πραγματικά αποτελέσματα των εξεταζόμενων μεταρρυθμίσεων.

Πριν όμως προχωρήσουμε στην διατύπωση της θεωρίας των μεταρρυθμίσεων που θα αποτελέσει τη θεωρητική μας βάση, ας ορίσουμε τι εννοούμε με τον όρο «μεταρρύθμιση». Με βάση την κλίμακα του P. Hall υπάρχουν τρία διαφορετικής εντάσεως είδη αλλαγών δημοσίων πολιτικών (Αλεξόπουλος, 2007):

- πρώτης τάξης, όπου προσαρμόζεται ο τρόπος χρήσης του εργαλείου (προσαυξητική, οριακή αλλαγή)
- δεύτερης τάξης, όπου αλλάζουν τα εργαλεία πολιτικής (δραστική αλλαγή)
- τρίτης τάξης, όπου αλλάζουν οι στόχοι και τα εργαλεία (δραστική αλλαγή – τομή πολιτικής).

Η μεταρρύθμιση δημοσίων πολιτικών εντάσσεται στις αλλαγές δεύτερης και τρίτης τάξης, και αφορά σε εμπρόθετη αλλαγή στο status quo των εργαλείων ή και στόχων μιας δημόσιας πολιτικής, που συντελείται μέσα από δύο στάδια, του σχεδιασμού και της υλοποίησης.

Το φαινόμενο των ανεπιτυχών μεταρρυθμίσεων, καθώς και ο ρόλος που διαδραματίζουν η Κυβέρνηση, η Δημόσια Διοίκηση και η Δικαιοσύνη στα παραπάνω

στάδια της μεταρρύθμισης θα επιχειρηθεί να εξηγηθεί στη συνέχεια με βάση τη θεωρία των παικτών αρνησικυρίας του Γ. Τσεμπελή, για τη λειτουργία των πολιτικών θεσμών και για τη δυνατότητά τους να μεταρρυθμίζουν και να μεταρρυθμίζονται. Σύμφωνα με τον Τσεμπελή, *αρνησίκυρος παίκτης* είναι το μονοπρόσωπο ή συλλογικό υποκείμενο η συναίνεση του οποίου είναι αναγκαία για την αλλαγή πολιτικής σε ένα συγκεκριμένο πεδίο (Τσεμπελής, 2008). Όταν οι αρνησίκυροι παίκτες ορίζονται από το σύνταγμα, τότε ονομάζονται *θεσμικοί*. Όμως, αρνησίκυροι παίκτες μπορεί να εμφανιστούν μέσα στο κοιμματικό σύστημα, στον τρόπο άσκησης της νομοθετικής εξουσίας, στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας, στις κορπορατιστικές δομές για τη λήψη αποφάσεων, καθώς και μέσα από το βαθμό αυτονομίας της διοίκησης στη φάση υλοποίησης των πολιτικών. Ωστόσο, τις περισσότερες φορές όλοι τους «απορροφώνται»¹ από τους παίκτες της κυβέρνησης, τους κατόχους θεσμικής δύναμης ορισμού της νομοθετικής ατζέντας και τα κόμματα εξουσίας. Η δυσκολία με την οποία επιτυγχάνεται μία σημαντική αλλαγή στο status quo ονομάζεται *σταθερότητα πολιτικής*. Βασικό συμπέρασμα της ανάλυσης του Τσεμπελή είναι ότι η σταθερότητα πολιτικής ενός πολιτικού συστήματος ενισχύεται όταν αυξάνεται ο αριθμός των αρνησίκυρων δρώντων, όταν μειώνεται η σύγκλισή τους και όταν αυξάνεται η συνοχή τους (Τσεμπελής, 2008). Στη συνέχεια θα δούμε τους αρνησίκυρους δρώντες που εμπλέκονται στις δύο διακριτές φάσεις μεταρρύθμισης μιας δημόσιας πολιτικής, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση.

3.1.2. Αρνησίκυροι δρώντες στη φάση σχεδιασμού

Στη φάση της λήψης απόφασης και του σχεδιασμού της μεταρρύθμισης πιθανοί αρνησίκυροι δρώντες είναι η κυβέρνηση, οι ομάδες συμφερόντων και οι δικαστές. Στα κοινοβουλευτικά συστήματα οι νόμοι ψηφίζονται από τη Βουλή, οπότε ο θεσμικός παίκτης αρνησικυρίας είναι η Βουλή. Ωστόσο, αυτή συνήθως ελέγχεται από ένα κόμμα με εσωτερική συνοχή. Τότε, ο πραγματικός (κομματικός) παίκτης αρνησικυρίας είναι το πλειοψηφούν (και κυβερνών) κόμμα, ή τα κόμματα που απαρτίζουν τον κυβερνητικό συνασπισμό, σε περίπτωση κυβέρνησης συνασπισμού. Μάλιστα η κυβέρνηση, ως ο παίκτης που ενεργεί πρώτος, ορίζοντας την ατζέντα², έχει σημαντικό πλεονέκτημα

¹ Γενικά, η προσθήκη ενός παίκτη αρνησικυρίας αυξάνει τη σταθερότητα πολιτικής. Αν αυτό δεν συμβαίνει, τότε ο νέος παίκτης αρνησικυρίας «απορροφάται» από τους υπάρχοντες («κανόνας απορρόφησης»). (Τσεμπελής, 2008)

² Σύμφωνα με την ανάλυση του Τσεμπελή, ο παίκτης που ορίζει την ατζέντα είναι η κυβέρνηση ως σύνολο. Σε ορισμένα ζητήματα ο έλεγχος ενδέχεται να βρίσκεται στα χέρια του πρωθυπουργού, σε άλλα στα χέρια του υπουργού οικονομικών και σε άλλα στα χέρια του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού. Οι

έναντι των άλλων. Τα πολυκομματικά συστήματα συνήθως παράγουν κυβερνήσεις συνασπισμού, ενώ τα δικομματικά συστήματα μονοκομματικές κυβερνήσεις, χωρίς ωστόσο η συσχέτιση αυτή να είναι τέλεια. Οι μονοκομματικές κυβερνήσεις έχουν την ευχέρεια να αλλάξουν το status quo, ενώ οι πολυκομματικές κυβερνήσεις προβαίνουν μόνο σε προσαυξητικές αλλαγές. Αυτό συμβαίνει γιατί στα δικομματικά συστήματα ένα μόνο κόμμα ελέγχει την πλειοψηφία και επομένως προκύπτουν σταθερές κυβερνήσεις που ελέγχουν απόλυτα το κοινοβούλιο, ενώ σε πολυκομματικά συστήματα σχηματίζονται κυβερνήσεις συνασπισμού που ενδέχεται να χάσουν ψηφοφορίες στο κοινοβούλιο και κατά συνέπεια είναι ανίσχυρες και ασταθείς (Τσεμπελής, 2008).

Όσον αφορά στο πεδίο των ομάδων συμφερόντων και της συλλογικής δράσης στη λήψη αποφάσεων, τλετοίες ομάδες έχουν τη δυνατότητα να δράσουν ως αποτελεσματικοί αρνησικυριοι δρώντες, ανάλογα με τον αριθμό των μελών της ομάδας πίεσης και το βαθμό διάχυσης του κόστους-οφέλους στους δρώντες από την επιδιωκόμενη πολιτική. Έτσι, η συγκέντρωση κόστους ή οφέλους λειτουργεί ως κίνητρο για την αύξηση της συνοχής και της αποτελεσματικής δράσης συλλογικών παραγόντων βέτο, ενώ η διάχυση ως αντικίνητρο στην κινητοποίηση των θιγόμενων ή ωφελούμενων αντίστοιχα ομάδων. Η δράση μάλιστα τέτοιων ομάδων βασίζεται στην μη διαφανή, αποτελεσματική διασύνδεση (πελατειακές σχέσεις) των ομάδων με πολιτικά πρόσωπα, κάτι που συνήθως προκαλεί εγκλωβισμό των κυβερνήσεων στην εξυπηρέτηση των σχέσεων αυτών και συμβάλει στη σταθερότητα πολιτικής, για την διατήρηση του status quo που ικανοποιεί τις ομάδες αυτές. Ωστόσο, η δράση τέτοιων δρώντων παύει να είναι αποτελεσματική όταν γίνουν ορατοί (Αλεξόπουλος, 2004).

Ας δούμε τι γίνεται με το ρόλο των δικαστών και την πιθανότητα να λειτουργήσουν ως παίκτες αρνησικυρίας στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών. Σύμφωνα με τη θεωρία του Τσεμπελή, η σπουδαιότητα του ρόλου των δικαστών καθορίζεται από το εάν τα δικαστήρια είναι συνταγματικά ή όχι, καθώς και από τη δυσκολία του πολιτικού συστήματος να απορρίψει δικαστικές ερμηνείες κανονιστικών συνταγματικών διατάξεων. Όταν το δικαστικό σώμα ερμηνεύει μόνο κανονιστικές διατάξεις, δεν αποτελεί παίκτη αρνησικυρίας, επειδή οι αποφάσεις του μπορούν να απορριφθούν με τη θέσπιση νέων νόμων. Εντούτοις, όταν το δικαστικό σώμα έχει το δικαίωμα να ερμηνεύει σύμφωνα με τις συνταγματικές διατάξεις τις πράξεις της

υπουργοί υποβάλλουν προτάσεις στην κυβέρνηση σε πεδία που δεν υπάρχουν άλλοι ειδήμονες και συνεπώς έχουν την ευχέρεια να διαμορφώσουν τις κυβερνητικές προτάσεις. (Τσεμπελής, 2008)

κυβέρνησης, ισχύει το ακριβώς αντίθετο και τότε η απόρριψη από ένα συνταγματικό δικαστήριο είναι αρκετή για να ακυρώσει νόμους που έχουν εγκριθεί από το νομοθετικό σώμα. Σε αυτή την περίπτωση, το δικαστήριο μπορεί να επισημαίνει στην κυβέρνηση ότι με τον συγκεκριμένο τρόπο επίτευξης του στόχου της καταστρατηγείται το σύνταγμα και επομένως είναι απαραίτητη η υιοθέτηση μιας διαφορετικής στρατηγικής. Ακόμα, τα δικαστήρια μπορούν, παρουσιάζοντας μια δική τους ερμηνεία των νόμων, να οδηγήσουν στην ψήφιση νέων, σύμφωνους με τις δικές τους ερμηνείες, από τη νομοθετική εξουσία. Ωστόσο, ακόμα και όταν τα δικαστήρια είναι συνταγματικά και αποτελούν παίκτη αρνησικυρίας, σε πολλές περιπτώσεις απορροφώνται από τους άλλους υπάρχοντες πολιτικούς παίκτες αρνησικυρίας, εξαιτίας των κανόνων διορισμού των μελών τους (Τσεμπελής, 2008).

Επιπλέον, στη φάση του σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων σημαντικός μπορεί να είναι ο ρόλος της διοίκησης, χωρίς ωστόσο να λαμβάνει χαρακτηριστικά αρνησικυρου δρώντα. Πράγματι, τα επιτελικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης επιδιώκουν να επηρεάσουν την κυβερνητική ατζέντα, ώστε να επεκταθούν τα προγράμματα που έχουν υπ'ευθύνη τους. Πηγές δύναμής τους είναι η μακροχρόνια παραμονή τους στο ίδιο αντικείμενο πολιτικής, η κατοχή γνώσης, πείρας, εξειδίκευσης και προνομιακής πληροφόρησης, οι σχέσεις με εμπλεκόμενα θεσμικά ή ανεπίσημα συμφέροντα και δικαστικούς ή πολιτικούς παράγοντες. Τα στελέχη αυτά συμμετέχουν στη σύνταξη νομοσχεδίων, ωστόσο έχει παρατηρηθεί ότι σπάνια προωθούν δραστικές αλλαγές, αλλά περιορίζονται σε προσ αυξητικού τύπου προτάσεις αλλαγών. Επομένως, οι δραστικές μεταρρυθμίσεις χρειάζονται κίνηση απ'έξω για να ξεκινήσουν (Αλεξόπουλος, 2004).

3.1.3. Αρνησίκυροι δρώντες στη φάση υλοποίησης

Στη φάση της υλοποίησης της μεταρρύθμισης αρνησίκυροι δρώντες είναι η κυβέρνηση, και πιθανώς η διοίκηση και οι δικαστές. Έχει παρατηρηθεί ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο χρόνος υλοποίησης, τόσο μειώνεται η πιθανότητα να συνεχιστεί η μεταρρύθμιση ως έχει. Συχνές αλλαγές στην κυβερνητική σύνθεση και αλλαγές στις προτιμήσεις του νέου υπουργού οδηγούν σε αλλαγή προτεραιοτήτων του κυρίαρχου αρνησικυρου δρώντα και πιθανή ανατροπή μιας μεταρρύθμισης, ιδιαίτερα όταν αυτή είναι μικρής κλίμακας. Όσον αφορά μεγάλες μεταρρυθμίσεις, η πιθανότητα υλοποίησης μειώνεται όταν ο χρόνος υλοποίησης ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο και η αξιωματική αντιπολίτευση διαφωνεί ριζικά με την μεταρρύθμιση. Τότε, είτε η μεταρρύθμιση

καταστρατηγείται ήδη στη φάση υλοποίησης υπό την πίεση αντιμεταρρυθμιστικών συμμαχιών που αναπτύσσονται και του φόβου του πολιτικού κόστους, είτε, αν έρθει στην εξουσία η αντιπολίτευση, μπορεί να μεταρρυθμίσει τη μεταρρύθμιση. Επιπλέον, η πιθανότητα υλοποίησης μειώνεται όσο υπάρχει έλλειψη εσωτερικής συνοχής της κυβέρνησης, καθώς εξωκυβερνητικοί παράγοντες (δικαστές, ομάδες πίεσης, διοίκηση) μπορεί να συμμαχήσουν με κυβερνητικά στελέχη για την ακύρωση μιας μη επιθυμητής μεταρρύθμισης. Συμπερασματικά, ο συνδυασμός ενός αρνησίκυρου δρώντα με χαμηλή εσωτερική συνοχή, μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα και μιας αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή του status quo (Αλεξόπουλος, 2004).

Ο ρόλος της διοίκησης ως παράγοντα βέτο στη φάση υλοποίηση των πολιτικών είναι άμεσα συνδεδεμένος με τη δυνατότητα αυτονόμησης της διοίκησης από τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας. Η διοίκηση έχει κίνητρο να εφαρμόσει το νόμο σύμφωνα με τη δική της άποψη όταν οι μεταρρυθμίσεις επιχειρούν να μεταβάλλουν τον τρόπο λειτουργίας της, καθώς είναι φυσική η αρνητική της τάση σε τέτοιες μεταβολές, και όταν έχει διαφορετική αντίληψη από αυτή του εντολέα της (εκτελεστική εξουσία) για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Στο παίγνιο διαδοχικών κινήσεων που αναπτύσσεται, η διοίκηση καλείται να επιλέξει ανάμεσα στην πιστή εφαρμογή και την παρέκκλιση από τις οδηγίες και στη συνέχεια η κυβέρνηση πρέπει να επιλέξει εάν θα αποδεχτεί ή θα «διορθώσει» την παρέκκλιση. Η μη επαναφορά στην τάξη μπορεί να οφείλεται απλά στην έλλειψη ενδιαφέροντος από την μεριά της κυβέρνησης, από την στιγμή που τα μέλη της εκτιμήσουν ότι η μη επιτυχής εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν έχει άμεσο εκλογικό κόστος (Αλεξόπουλος, 2007). Για να αρθεί ο «ηθικός κίνδυνος» της γραφειοκρατικής διολίσθησης απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική ηγεσία, ταγμένη να παρακολουθεί και να ελέγχει όλα τα στάδια της μεταρρύθμισης. Επιπλέον, όσο πιο γενική και αόριστη είναι η πρωτογενής νομοθεσία, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα της διοίκησης να δράσει υποκειμενικά και σε απόκλιση από την πολιτική βούληση, ενώ η εξειδικευμένη νομοθεσία μειώνει ex ante τη δυνατότητα της διοίκησης να παρεκκλίνει. Ωστόσο, πανίσχυρες κυβερνητικές πλειοψηφίες δεν έχουν κίνητρο να νομοθετούν λεπτομερειακά, καθώς έχουν τη δυνατότητα να επαναφέρουν στην τάξη τη διοίκηση όποτε το θελήσουν στη φάση της υλοποίησης (Αλεξόπουλος, 2007).

Όσον αφορά στο ρόλο της δικαιοσύνης στη φάση της υλοποίησης, ακόμα και οι λεπτομερείς νόμοι έχουν περιθώρια ερμηνείας εκ μέρους των δικαστών. Έτσι, μπορεί ο

δικαστής, εφόσον έχει διαφορετική προτίμηση, για την παραγόμενη πολιτική, να την επηρεάσει στη φάση της υλοποίησης, δρώντας είτε αυτόκλητα είτε υποκινούμενος.

3.1.4. Εφαρμογή της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα

Αντίθετα με το σύννητες, στην Ελλάδα, μια χώρα με πολυκομματικό σύστημα, η κυβέρνηση είναι σχεδόν πάντα μονοκομματική, αντί για κυβέρνηση συνασπισμού. Βέβαια στα τελευταία 3 χρόνια της έντονης πολιτικής αστάθειας υπάρχει αλλαγή σε αυτό το μοτίβο. Όπως στα περισσότερα κοινοβουλευτικά συστήματα, η κυβέρνηση είναι ο κυρίαρχος παίκτης στη νομοθετική διαδικασία. Μία μονοκομματική κυβέρνηση ελέγχει απόλυτα το νομοθετικό σώμα σε μόνιμη βάση και σε ευρεία κλίμακα, καθώς συμπίπτει με την πλειοψηφία του κοινοβουλίου και συνεπώς δεν προκύπτουν διαφωνίες μεταξύ των δύο για σημαντικά ζητήματα. Επιπλέον, το βασικό «όπλο» στα χέρια των ελληνικών κυβερνήσεων είναι ο έλεγχος του χρονοδιαγράμματος του κοινοβουλίου (Alexopoulos, 2011). Καθίσταται έτσι η κυβέρνηση ο μόνος παίκτης αρνησικυρίας στο πολιτικό σύστημα, καθώς μπορεί να πραγματοποιήσει όποια αλλαγή πολιτικής επιθυμεί, όποτε το επιθυμεί. Επίσης, ένα άλλο χαρακτηριστικό του ελληνικού πολιτικού συστήματος είναι η υπερσυγκέντρωση εξουσίας και δύναμης λήψης αποφάσεων στο πρόσωπο του πρωθυπουργού. Η ακραία αυτή, σύμφωνα με τη θεωρία του Τσεμπελή, περίπτωση ύπαρξης μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα στη λήψη αποφάσεων αυξάνει τις πιθανότητες να έχουμε περισσότερες μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο αυτό δεν αρκεί, αφού ο δρών θα πρέπει να επιλέξει να αλλάξει το status quo. Από τη στιγμή μάλιστα που γίνεται λόγος για συλλογικό δρώντα, κρίσιμο ρόλο παίζει η εσωτερική συνοχή, καθώς εσωτερικοί παράγοντες βέτο που αποκλίνουν από τις επιλογές της ηγεσίας μειώνουν τη συνοχή, εμφανίζουν το κυβερνών κόμμα διαιρεμένο ιδεολογικά και επομένως μειώνουν την προσήλωση στις μεταρρυθμίσεις. Η λήψη απόφασης σε αυτή την περίπτωση εξασφαλίζεται όπως έχει δείξει η ελληνική πραγματικότητα μέσα από την χρήση της κομματικής πειθαρχίας. Ωστόσο, στη φάση της υλοποίησης οι διαφωνούντες επανέρχονται στο προσκήνιο συγκροτώντας αντιμεταρρυθμιστικές συμμαχίες με άλλους παίκτες (διοίκηση, δικαστήρια).

Στο πεδίο των ομάδων συμφερόντων, δεν κυριαρχούν θεσμοθετημένες κορπορατιστικές δομές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Τα στοιχεία κοινωνικού κορπορατισμού σε καμία περίπτωση δεν είναι κυρίαρχα και παγιωμένα. Ειδικότερα, στα

ζητήματα παροχής δημόσιων αγαθών και πόρων όπως οι υποδομές, υπάρχει ατροφική συλλογική εκπροσώπηση από τη μεριά της ζήτησης και υπερτροφική από τη μεριά της προσφοράς (Αλεξόπουλος, 2004). Παρατηρείται ακόμα εγκλωβισμός των κυβερνήσεων στην εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων εγκατεστημένων οικονομικών συμφερόντων, με συνέπεια την αδυναμία μεταρρυθμίσεων.

Όσον αφορά στο ρόλο της δικαιοσύνης, στην ελληνική περίπτωση, το ΣτΕ έχει τη δυνατότητα, κατά τη φάση του σχεδιασμού, λειτουργώντας στο πλαίσιο των θεσμικών αρμοδιοτήτων του, να κρίνει και να μπλοκάρει ή να τροποποιήσει ένα νόμο ή ένα σχέδιο Π.Δ. με όπλο την αντισυνταγματικότητα. Ωστόσο, η σύγκρουση του ΣτΕ με την με τη βούληση πρωτογενούς νομοθέτησης της εκτελεστικής εξουσίας δεν είναι το σύνηθες. Πιο ενεργός είναι ο ρόλος του ως παράγοντα βέτο στη φάση παραγωγής δευτερογενούς δικαίου κατά την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών (Αλεξόπουλος, 2004). Στη φάση της υλοποίησης, το ΣτΕ μπορεί να αποκλίνει της ερμηνείας που επιθυμεί η πολιτική εξουσία όταν ξέρει ότι υπάρχει δυσκολία στην κυβέρνηση να επανέλθει με συμπληρωματική διευκρινιστική νομοθεσία.

Όσον αφορά στην ελληνική μεταπολιτευτική διοίκηση παρατηρείται περιορισμένη δυνατότητα αυτονόμησής της από τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας. Το γεγονός αυτό μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι δεν υπάρχουν πολλοί αρνησίκυροι δρώντες στην εκτελεστική εξουσία. Οι κυβερνήσεις της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας ήταν μονοκομματικές και ισχυρές, με υψηλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία και με δυνατότητα επαναφορά στην τάξη της αυτονομημένης διοίκησης. Συχνά ωστόσο παρατηρείται το φαινόμενο η εκτελεστική εξουσία να μην εγκαλεί τη διοίκηση όταν αδρανή στην προώθηση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων.

Συμπερασματικά, στην περίπτωση της ελληνικής δημοκρατίας, η χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων συνδέεται με το ότι τα κυβερνώντα κόμματα, παρότι έχουν τη θέση μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα, έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή, άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν, αλλά και η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζεται συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις (Αλεξόπουλος, 2004).

3.2. Χαρακτηριστικά της νομοθετικής παραγωγής

Βασικό εργαλείο στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων αποτελούν οι νόμοι. Αυτοί είναι που θεσπίζουν τα μέσα για την επίτευξη των στρατηγικών πολιτικών στόχων. Τα χαρακτηριστικά που συγκεντρώνει η νομοθετική παραγωγή έχουν ιδιαίτερη σημασία για την μετέπειτα πορεία των μεταρρυθμίσεων, καθώς επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό το ρόλο των παικτών πολιτικής στο στάδιο της υλοποίησης (κυρίως το βαθμό αυτονομίας της διοίκησης) και, μέσω αυτών, τα αποτελέσματα των δημοσίων πολιτικών.

Οι Huber και Shipan ανέπτυξαν μια πλήρη συγκριτική θεωρία αναφορικά με τον τρόπο που οι νόμοι ενισχύουν ή μη τη γραφειοκρατική αυτονομία. Σύμφωνα με αυτούς, οι πολιτικοί, και πιο συγκεκριμένα οι υπουργοί, ως βασικοί παίκτες στον σχεδιασμό των νόμων, έχουν να διαλέξουν μεταξύ δύο επιλογών: Ο ένας είναι να συντάξουν λεπτομερή και εξειδικευμένη νομοθεσία, σε μια προσπάθεια να ελέγξουν τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και να περιορίσουν την αυτονομία της διοίκησης, και ο άλλος είναι να συντάξουν γενικούς και ασαφείς νόμους, που αφήνουν αρκετές λεπτομέρειες αδιευκρίνιστες, αναθέτοντας με τον τρόπο αυτό στην διοίκηση την εξειδίκευσή τους (Huber και Shipan, 2002). Γενικά, υπάρχουν τέσσερις παράγοντες που επηρεάζουν την επιλογή μεταξύ των δύο παραπάνω εναλλακτικών (Huber και Shipan, 2002):

- το επίπεδο διαφωνίας μεταξύ των πολιτικών που θεσπίζουν τη νομοθεσία και των γραφειοκρατών που την εφαρμόζουν,
- η ικανότητα των πολιτικών να συντάσσουν λεπτομερείς νόμους,
- το διαπραγματευτικό περιβάλλον μέσα στο οποίο υιοθετούνται οι νόμοι, και
- οι προσδοκίες που έχουν οι πολιτικοί για το πώς εξωνομοθετικοί παράγοντες (π.χ. δικαστήρια) επηρεάζουν την εφαρμογή της πολιτικής.

Έτσι, όταν υπάρχει διαφωνία μεταξύ υπουργών και γραφειοκρατών, δημιουργείται κίνητρο για τη σύνταξη ειδικών νόμων, ώστε να περιοριστεί η αυτονομία και οι τυχόν παρεκκλίσεις της διοίκησης. Αναφορικά με την ικανότητα των πολιτικών να συντάσσουν ειδικούς νόμους, οι Huber και Shipan οδηγήθηκαν στο συμπέρασμα ότι στις σύγχρονες δημοκρατίες οι υπουργοί διαθέτουν συνήθως τη γνώση, την εμπειρία και τους εξειδικευμένους συμβούλους για κάτι τέτοιο (Huber και Shipan, 2002). Το διαπραγματευτικό περιβάλλον αφορά κυρίως στην ύπαρξη παικτών αρνησικυρίας με συγκρουόμενες απόψεις, όπως μπορεί να συμβεί σε μία κυβέρνηση συνασπισμού,

γεγονός που οδηγεί σε πιο ειδικούς νόμους³. Όσον αφορά στην επίδραση που μπορεί να ασκήσουν εξωνομοθετικοί παράγοντες όπως οι δικαστές, οι Huber και Shipan κάνουν διάκριση μεταξύ των χωρών με παράδοση αστικού-κωδικοποιημένου δικαίου (civil law) και άγραφου-περιπτωσιολογικού δικαίου (common law). Στις χώρες με παράδοση άγραφου δικαίου, ως νόμοι θεωρούνται εκτός από τα νομοθετήματα και οι αποφάσεις των δικαστών, επομένως υπάρχει προϊστορία ανταγωνισμού μεταξύ πολιτικών και δικαστών, επομένως οι νόμοι τείνουν να είναι πιο ειδικοί και λεπτομερειακοί, για τον περιορισμό της αυξημένης ερμηνευτικής δύναμης των δικαστών. Σε χώρες με παράδοση αστικού δικαίου οι δικαστές τυπικά δεν παράγουν νομοθεσία με τις αποφάσεις τους αλλά απλώς ερμηνεύουν τους νόμους, χωρίς να δημιουργούν απαραίτητα προηγούμενο και χωρίς να έχουν διαρκή επιρροή στις πολιτικές, οπότε υπάρχει μικρότερη ανάγκη εξειδίκευσης των νόμων της πρωτογενούς νομοθεσίας (Huber και Shipan, 2002).

Σύμφωνα με τους Huber και Shipan, η ανάθεση της εξειδίκευσης των νόμων στη διοίκηση συγκεντρώνει ορισμένα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Έτσι, οι υποστηρικτές της αυτονόμησης της διοίκησης θεωρούν ότι η εξειδίκευση των νόμων από πλευράς της διοίκησης οδηγεί στη ελαχιστοποίηση των λαθών στη φάση εφαρμογής της πολιτικής, καθώς οι γραφειοκράτες διαθέτουν την απαραίτητη εξειδικευμένη γνώση για την παραγωγή του βέλτιστου αποτελέσματος. Επιπλέον, η γραφειοκρατία αποτελεί παράγοντα κλειδί στην καινοτομία πολιτικής, γεγονός που ωφελεί την κοινωνία. Ακόμα, η ανάθεση ισχυρών αρμοδιοτήτων σε ουδέτερα πολιτικά, ανταγωνιστικά, με επαγγελματισμό και εξειδίκευση επιτελικά στελέχη της διοίκησης, οδηγεί σε πιο συνεκτική διαμόρφωση πολιτικής. Τέλος, η ανάθεση της εξειδίκευσης των νόμων στη διοίκηση απαλλάσσει τους υπουργούς από το πολιτικό κόστος των αποφάσεων. Οι αναλυτές που δίνουν έμφαση στα μειονεκτήματα, υποστηρίζουν ότι η ανάθεση της εξειδίκευσης των νόμων στη διοίκηση ευθύνεται για τη δημιουργία ελιτίστικου και μη δημοκρατικού κράτους, όπου η δύναμη συγκεντρώνεται με τρόπο αδιαφανή στα χέρια ενός μικρού αριθμού γραφειοκρατών, χωρίς δημοκρατική νομιμοποίηση, με αποτέλεσμα την αποσύνδεση των ψηφοφόρων από τους πολιτικούς. Επίσης, οδηγεί

³ Όταν υπάρχουν διαμάχες και συγκρουόμενες απόψεις μεταξύ κομμάτων που συγκροτούν έναν κυβερνητικό συνασπισμό, και γενικά όταν η κυβερνητική συνοχή είναι χαμηλή, η προσπάθεια εκ μέρους των υπουργών για παραγωγή εξειδικευμένων νόμων αυξάνεται, καθώς υπάρχει κίνητρο να ελεγχθεί η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής μέσω λεπτομερειών στους νόμους, όταν δεν υπάρχει εμπιστοσύνη μεταξύ των μελών της κυβερνητικής πλειοψηφίας για την εφαρμογή της επιθυμητής πολιτικής. Αντιθέτως, η ύπαρξη ισχυρής μονοκομματικής κυβέρνησης αποτελεί αντικίνητρο για την παραγωγή εξειδικευμένου πρωτογενούς νομικού πλαισίου, αφού ην κυβέρνηση μπορεί να επαναφέρει στην τάξη την αυτονομημένη διοίκηση όποτε το επιθυμεί. (Huber και Shipan, 2002)

στην ισχυροποίηση των ομάδων συμφερόντων, που αναπτύσσουν διαύλους επικοινωνίας και πελατειακές σχέσεις με την αυτονομημένη διοίκηση (Huber και Shipan, 2002).

Σύμφωνα με τα πορίσματα της έρευνας των Huber και Shipan σε διάφορες χώρες, όμως με εστίαση κυρίως στις Η.Π.Α., μεταξύ νομοθετημάτων επί του ίδιου θέματος, αυτό που έχει τη μεγαλύτερη έκταση τείνει να θέτει και περισσότερους περιορισμούς στη δράση άλλων παικτών όπως των γραφειοκρατών. Επομένως ένας βασικός δείκτης του πόσο ειδικός είναι ένας νόμος μπορεί να είναι η έκτασή του, εφόσον η γλώσσα που χρησιμοποιεί είναι εξειδικευμένη και όχι γενική (Huber και Shipan, 2002). Επίσης, η έρευνά τους έδειξε ότι η συχνή αλλαγή στην ηγεσία των υπουργείων συμβάλλει στην εισαγωγή λιγότερων λεπτομερειών στην πρωτογενή νομοθεσία, ενώ εάν στη διοίκηση υπάρχουν προσδοκίες αλλαγής του υπουργού, είναι πολύ πιθανό οι υπάλληλοι να καθυστερούν στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, γιατί περιμένουν ότι θα πρέπει να αλλάξουν ξανά τον τρόπο λειτουργίας τους μόλις αναλάβει ο νέος υπουργός. Αντιθέτως, όταν αναμένουν ότι η θητεία του υπουργού θα διαρκέσει αρκετά, αφενός είναι πιο πρόθυμοι για αλλαγές και αφετέρου λιγότερο πρόθυμοι να αυτονομηθούν από την πολιτική βούληση (Huber και Shipan, 2002). Τέλος, σημαντικό ρόλο στον τρόπο νομοθέτησης παίζει η συνοχή της κυβέρνησης και η πολιτική αβεβαιότητα, με την έννοια του πόσο κοντά χρονικά στις εκλογές εκδίδεται ο νόμος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τους Huber και Shipan αν δεν υπάρχει συνοχή στην κυβέρνηση ή αν ακολουθούν εκλογές, τότε η κυβέρνηση νομοθετεί ειδικά, για να «κλειδώσει» τα επιθυμητά για αυτή αποτελέσματα, και να μειώσει τα περιθώρια αποκλίσεων στην υλοποίηση. Ωστόσο, στην Ελλάδα δεν ίσχυσε ο κανόνας αυτός. Οι ελληνικές κυβερνήσεις, όταν δεν είχαν αυξημένη εσωτερική συνοχή, νομοθετούσαν με γενικό τρόπο, αφενός για να αποφύγουν το πολιτικό κόστος των μεταρρυθμίσεων και να μη χάσουν την υποστήριξη μερίδας των ψηφοφόρων τους, και αφετέρου γιατί δεν τους ενδιέφερε ιδιαίτερα η υλοποίηση. Επίσης, ο γενικός κανόνας που επικράτησε στην Ελλάδα ήταν να ψηφίζονται γενικοί νόμοι όταν ακολουθούσαν εκλογές, ενώ στο διάστημα μετά τις εκλογές να ψηφίζονται ειδικοί νόμοι, με σκοπό να υλοποιηθούν από τις νέες κυβερνήσεις εντός της θητείας τους⁴.

⁴ Σύμφωνα με την «αρχή της διάκρισης των Λειτουργιών» (ή Εξουσιών), έτσι όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Αρμόδια για τη θέσπιση νόμων είναι η Βουλή. Ωστόσο, το ίδιο το Σύνταγμα παρέχει στην Εκτελεστική Εξουσία τη δυνατότητα να γίνεται «διοικητικός νομοθέτης», δηλαδή να εκδίδει κανονιστικές

3.3. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής μεταρρυθμίσεων

Το Ενωσιακό οικοδόμημα είναι δημιούργημα των κρατών της Ευρώπης, μία σύνθετη μορφή οργάνωσης που διαθέτει τα βασικά γνωρίσματα ενός πολιτικού συστήματος που συνυπάρχει στην εξέλιξή του με τα κρατικά πολιτικά συστήματα των κρατών-μελών που το συγκροτούν. Η νέα βαθμίδα διακυβέρνησης, που τα κράτη δημιούργησαν με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λειτουργεί ως ένας χώρος συνδιαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών όπου για τη λήψη αποφάσεων συνεργούν η εθνική διοίκηση (κυβέρνηση και δημόσιες υπηρεσίες) με την Ενωσιακή, καθώς και οι εθνικές διοικήσεις μεταξύ τους, σε όλες τις φάσεις και στάδια της πολιτικής διαδικασίας. Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του ιδιότυπου πολιτικού συστήματος είναι η τομεακή κατάτμηση των πολιτικών, φαινόμενο βεβαίως που δεν είναι άγνωστο στα εθνικά πολιτικά συστήματα, αποκτά όμως νέες διαστάσεις, σε έκταση και ένταση, στο Ενωσιακό περιβάλλον.

Οι αρμοδιότητες και εξουσίες των θεσμικών οργάνων της Ένωσης διαφοροποιούνται ανά τομέα πολιτικής (ή τύπο δημόσιας πολιτικής). Η συνθήκη της Λισσαβόνας αποσαφηνίζει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών, εισάγοντας μία σαφή ταξινόμηση σε τρεις κύριες αρμοδιότητες: τις αποκλειστικές, τις συντρέχουσες και τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες. Στις αποκλειστικές αρμοδιότητες η Ε.Ε. είναι η μόνη που μπορεί να νομοθετήσει και να εγκρίνει δεσμευτικές πράξεις στους εν λόγω τομείς. Επομένως, ο ρόλος των κ-μ περιορίζεται μόνο στην εφαρμογή των εν λόγω πράξεων, εκτός εάν η Ένωση τους επιτρέπει να εγκρίνουν τα ίδια ορισμένες πράξεις. Στις συντρέχουσες αρμοδιότητες η Ε.Ε. και τα κ-μ εξουσιοδοτούνται να εγκρίνουν δεσμευτικές πράξεις στους εν λόγω

πράξεις, κατ' ουσίαν νομοθετικές, τις οποίες διαφορετικά θα θέσπιζε η Βουλή ως το αποκλειστικά προς τούτο αρμόδιο όργανο. Αυτός ο «λειτουργικός διχασμός» αποτυπώνεται στο άρθρο 43 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παράγραφο 1, η κανονιστική αρμοδιότητα παρέχεται απευθείας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση διαταγμάτων τα οποία «είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων», δηλ. τα λεγόμενα Προεδρικά Διατάγματα. Σύμφωνα με την παράγραφο 2, παρέχεται η δυνατότητα στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό (εδάφιο α'), αλλά και σε άλλα διοικητικά όργανα (εδάφιο β'), να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις (π.χ. Υπουργικές Αποφάσεις, πράξεις μονοπρόσωπων ή συλλογικών οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ.λπ.), μέσω του θεσμού της «νομοθετικής εξουσιοδότησης». Νομοθετική εξουσιοδότηση είναι η ανάθεση, με πράξη του νομοθετικού οργάνου, σε ορισμένο διοικητικό όργανο, της αρμοδιότητας να θεσπίζει απόρρωτους (πρωτεύοντες) κανόνες δικαίου, οι οποίοι ιδρύουν νέες υποχρεώσεις ή νέα δικαιώματα για τους διοικούμενους. Ο αριθμός των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων στο κείμενο ενός νόμου, για έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας (στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας θα ασχοληθούμε με τις εξουσιοδοτήσεις για έκδοση Π.Δ. και Υ.Α.) αποτελούν δείκτη του πόσο γενικός ή ειδικός είναι ένας νόμος.

τομείς. Ωστόσο, τα κ-μ μπορούν να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους κατά το μέτρο που η Ε.Ε. δεν έχει ή έχει αποφασίσει να μην ασκήσει τη δική της αρμοδιότητα. Στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες η Ε.Ε. μπορεί να παρέμβει μόνο για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κ-μ. Επομένως, δεν διαθέτει νομοθετική εξουσία στους εν λόγω τομείς και δεν μπορεί να παρεμβάλλεται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, οι οποίες ανήκουν αποκλειστικά στα κ-μ.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, συμπεραίνουμε πως η Ε.Ε. καθίσταται σημαντικός εξωγενής παράγοντας και βασικός παίκτης στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών. Ειδικά στους τομείς που διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα, η Ε.Ε. είναι ο μοναδικός παίκτης, ενώ στους τομείς που διαθέτει συντρέχουσα αρμοδιότητα, καθορίζει συνήθως ένα βασικό πλαίσιο, μέσα στα όρια του οποίου μπορούν τα κ-μ να κινηθούν νομοθετώντας υπό τους περιορισμούς που επιβάλλει η ευρωπαϊκή νομοθεσία (Οδηγίες και Κανονισμοί). Η δράση λοιπόν της Ε.Ε. προσομοιάζει με αυτήν ενός συλλογικού παίκτη αρνησικυρίας, αν επανέλθουμε τη θεωρία του Τσεμπελή. Ωστόσο, αποτελεί μία ιδιάζουσα μορφή παίκτη, καθώς η πολυσύνθετη και πολυεπίπεδη δομή του, αλλά και το γεγονός της συμμετοχής των κυβερνήσεων των κ-μ στη λήψη αποφάσεων, δεν μπορούν να τον κατατάξουν απλώς στην κατηγορία των συλλογικών παικτών αρνησικυρίας.

Οι εθνικές μεταρρυθμίσεις σε τομείς πολιτικής όπου η Ε.Ε. έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα, όπως είναι ο τομέας της ενέργειας, προκύπτουν τις τελευταίες δεκαετίες κυρίως ως αποτέλεσμα της εναρμόνισης του εθνικού δικαίου με το (υπέρτερο) ενωσιακό δίκαιο. Μάλιστα στα θέματα διαμόρφωσης πολιτικής εσωτερικής αγοράς (π.χ. αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, αγορά φυσικού αερίου), κανόνας είναι η κατάργηση της ρύθμισης σε εθνικό επίπεδο, ώστε να χειριστούν το ζήτημα κοινοτικοί μηχανισμοί ή μηχανισμοί της αγοράς (Heritier, 2001). Ωστόσο, το πόσο η Ε.Ε. επηρεάζει την εθνική πολιτική των κ-μ μπορεί να διαφοροποιείται πολύ από χώρα σε χώρα και από τον ένα τομέα πολιτικής στον άλλον. Σε κάποιες περιπτώσεις απλώς προστίθενται νέοι στόχοι και εργαλεία πολιτικής στις εθνικές πολιτικές, ενώ σε άλλες, απαιτούνται δραστικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις.

Το φαινόμενο της διαφοροποίησης των αποτελεσμάτων των ενωσιακών πάνω στις εθνικές πολιτικές μελέτησε μια ομάδα ερευνητών⁵ καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η επιρροή αλλά και η εφαρμογή της ενωσιακής πολιτικής σε κάποιον τομέα δημόσιας

⁵ Heritier, Kerwer, Knill, Lehmkuhl, Teutsch, Douillet (2001)

πολιτικής ενός κ-μ εξαρτάται κυρίως από το χάσμα μεταξύ αυτής και της προϋπάρχουσας εθνικής πολιτικής, και δευτερευόντως από την πολιτική διαδικασία ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό, δηλαδή από το εάν και πόσο εύκολα μπορούν να ξεπεραστούν πιθανοί παίκτες αρνησικυρίας που έχουν διαφοροποιημένες προτιμήσεις στο εθνικό πολιτικό επίπεδο (Heritier, 2001). Ως εκ τούτου, τα αποτελέσματα του εξευρωπαϊσμού⁶ δεν είναι όμοια στα διάφορα κ-μ. Επιπλέον, τα αποτελέσματα διαφέρουν επειδή η ευρωπαϊκή νομοθεσία συνήθως είναι διατυπωμένη με τρόπο γενικό, ώστε να αφήνει περιθώριο στα κ-μ να επιλέγουν διαφορετικούς τρόπους και εργαλεία επίτευξης των στόχων, απότοκο αφενός της επιθυμίας των κ-μ να υπερασπιστούν την ισχύ τους στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής και αφετέρου της αδυναμίας συμφωνίας των κ-μ σε λεπτομερείς πολιτικές λύσεις. Οι νέες απαιτήσεις που θέτει το ενωσιακό δίκαιο σε κάποιον τομέα πολιτικής εφαρμόζονται άμεσα και εύκολα εάν μπορούν να ενσωματωθούν στις υπάρχουσες βασικές αρχές της εθνικής πολιτικής. Εάν όμως δεν συμβαίνει αυτό, και το χάσμα είναι μεγάλο, τότε η προσαρμογή είναι δύσκολη και η πίεση που νιώθει το κ-μ να του ασκείται είναι έντονη. Δεδομένης της διαφοροποίησης μεταξύ των ενωσιακών απαιτήσεων και των προϋπαρχουσών εθνικών πολιτικών, και δεδομένου ότι οι προτιμήσεις των εθνικών παικτών είναι παρεμφερείς με τους ενωσιακούς στόχους, το αν θα υλοποιηθεί μία ενωσιακή πολιτική εξαρτάται από την ικανότητα μεταρρύθμισης του κ-μ (Heritier, 2001). Όσον αφορά στο ζήτημα της απελευθέρωσης αγορών σε ενωσιακό επίπεδο, όπως π.χ. της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, οι διαφοροποιήσεις στα αποτελέσματα των εθνικών μεταρρυθμίσεων και των δομικών προσαρμογών είναι συνάρτηση τριών παραγόντων: του αρχικού επιπέδου απελευθέρωσης της εθνικής αγοράς, του επικρατούντος συστήματος αξιών στην εξεύρεση πολιτικών λύσεων, και στην εν γένει ικανότητα μεταρρυθμίσεων του εθνικού πολιτικού συστήματος (Heritier, Knill, 2001).

⁶ Ως «εξευρωπαϊσμός» ορίζεται η διαδικασία επιρροής των πολιτικών και των διοικητικών και πολιτικών δομών των κ-μ από τις αποφάσεις σε ενωσιακό επίπεδο. (Heritier, 2001)

4. Μεθοδολογία

Στο παρόν κεφάλαιο περιγράφεται αναλυτικά η μεθοδολογία της έρευνας που διεξήχθη επί των επιλεγμένων βασικών μεταρρυθμιστικών νόμων στον τομέα της ενέργειας. Σκοπός της έρευνας είναι η διερεύνηση του τρόπου νομοθέτησης, δηλαδή των χαρακτηριστικών που συγκεντρώνει η νομοθετική παραγωγή των μεταρρυθμίσεων, αλλά και της αποτελεσματικότητας της υλοποίησης αυτών, καθώς και η σύγκριση του τρόπου νομοθέτησης ανά χρονικές περιόδους.

Βασικές πηγές της έρευνας ήταν η ιστοσελίδα της Βουλής⁷ και η βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΣ»⁸. Επιπλέον, για την εποπτική παρουσίαση των νόμων και τη διευκόλυνση στην εξαγωγή συμπερασμάτων, κατασκευάστηκαν ειδικοί δείκτες 3 κατηγοριών:

1. μέτρησης βασικών νομοτεχνικών χαρακτηριστικών
2. ποιοτικής ανάλυσης
3. υλοποίησης

Συγκεκριμένα, γίνεται καταρχήν μία μέτρηση βασικών χαρακτηριστικών των νόμων. Εδώ χρησιμοποιούνται οι εξής δείκτες: *αριθμός σελίδων*, *αριθμός άρθρων*, *αριθμός λέξεων* (ένδειξη εξειδικευμένου περιεχομένου του νόμου⁹), *αριθμός λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός άρθρων* και *αριθμός λέξεων λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός λέξεων* (ένδειξη μη καλής νομοθέτησης).

Στη συνέχεια γίνεται μια ποιοτική ανάλυση της πρωτογενούς νομοθεσίας. Για τον προσδιορισμό του βαθμού στον οποίο είναι αυτή λεπτομερής και εξειδικευμένη ή γενική και αόριστη, γίνεται χρήση των δεικτών: *αριθμός άρθρων ειδικού περιεχομένου/αριθμός συνολικών άρθρων*, *αριθμός άρθρων γενικού περιεχομένου*

⁷ <http://www.hellenicparliament.gr>

⁸ <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

Κυρίως, η βάση δεδομένων «ΝΟΜΟΣ» χρησιμοποιήθηκε για την εύρεση του κειμένου του υπό μελέτη νόμου, όπως ισχύει, μετά τις τροποποιήσεις του, αλλά και για τον εντοπισμό των, κατ'εξουσιοδότησή του, εκδοθέντων νομοθετημάτων. **Σημειώνεται ότι όσον αφορά στο δεύτερο σκέλος, εντοπίστηκαν παραλείψεις της βάσης δεδομένων, και, όπου εντοπίστηκαν αυτές, έγινε καταγραφή των σωστών δεδομένων. Ως εκ τούτου, θα πρέπει ο αναγνώστης και ο ερευνητής να διατηρεί επιφύλαξη ως προς τα δεδομένα αυτά, αν και θεωρείται ότι δεν είναι ικανά σε αριθμό ώστε να επηρεάσουν σημαντικά τα πορίσματα της έρευνας.**

⁹ Σύμφωνα με τους Huber και Shipan, ένας απλός τρόπος μέτρησης του βαθμού εξειδικευμένου ή γενικού περιεχομένου ενός νομοθετήματος, και επομένως της δυνατότητας που το νομοθέτημα δίνει στη διοίκηση να επηρεάσει την υλοποίηση της πολιτικής στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας που της δίνεται, είναι το μέγεθος του νομοθετήματος. Μεγάλα νομοθετήματα παρέχουν περισσότερες εξειδικευμένες οδηγίες και μεγαλύτερους περιορισμούς στην υλοποίησή τους από τους γραφειοκράτες των υπουργείων (Huber και Shipan, 2002).

*/συνολικός αριθμός άρθρων¹⁰, αριθμός λέξεων άρθρων ειδικού περιεχομένου/συνολικός αριθμός λέξεων, αριθμός λέξεων άρθρων γενικού περιεχομένου/συνολικός αριθμός λέξεων¹¹, αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων¹². Για τον προσδιορισμό της αυστηρότητας ή χαλαρότητας του νομοθετήματος ως προς την εφαρμογή των εξουσιοδοτικών διατάξεων ερευνάται αν αυτές συνοδεύονται από χρονική δέσμευση (αν δεν υπάρχει δέσμευση, τότε έχουμε χαλαρότητα, άρα μεγάλες πιθανότητες μη εφαρμογής), με την μέτρηση του δείκτη *εξουσιοδοτικές διατάξεις με χρονική δέσμευση/συνολικές εξουσιοδοτικές διατάξεις*.*

Όσον αφορά στην υλοποίηση των νόμων, μετρήθηκε η εκδοθείσα σε σχέση με την προβλεπόμενη νομοθετική ύλη κανονιστικού περιεχομένου (Υ.Α. και Π.Δ.), με τη χρήση του δείκτη *ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/σύνολο εξουσιοδοτήσεων*, ως ένδειξη της ποιότητας εφαρμογής, της υλοποίησης και της αποτελεσματικότητας της μεταρρύθμισης. Σημειώνεται εδώ ότι έγινε διαχωρισμός της ειδικής νομοθετικής ύλης που είναι υποχρεωτικό να εκδοθεί, με τη δυνητικά εκδοθείσα νομοθετική ύλη, που η έκδοσή της εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας. Επομένως, ένας δείκτης που εκφράζει καλύτερα την αποτελεσματικότητα της εκτελεστικής εξουσίας στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών της είναι οι *ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης/σύνολο εξουσιοδοτήσεων υποχρεωτικής έκδοσης*. Επίσης, χρησιμοποιήθηκε ο δείκτης *μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων*, ως δείκτης αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας της εκτελεστικής εξουσίας.

Πέραν των μετρήσεων και της ποσοτικοποίησης μέσω των παραπάνω δεικτών, μελετήθηκαν και σχολιάζονται άλλα, ποιοτικά στοιχεία των μεταρρυθμίσεων.

¹⁰ Όσον αφορά στη διάκριση σε άρθρα ειδικού και γενικού περιεχομένου, ως γενικά άρθρα χαρακτηρίζονται αυτά των οποίων το περιεχόμενο είναι κατά βάση γενικό και περιγραφικό, χωρίς εφαρμοστικότητα και επιχειρησιακό χαρακτήρα και χωρίς να προβλέπει δράσεις και ενέργειες της διοίκησης ή υποχρεώσεις των διοικουμένων, που αποτελούν χαρακτηριστικά των άρθρων ειδικού περιεχομένου.

¹¹ Σύμφωνα πάλι με τους John Huber και Charles Shipan, ένας πιο ακριβής δείκτης του εξειδικευμένου ή γενικού περιεχομένου ενός νομοθετήματος είναι ο αριθμός των ειδικών και των γενικών άρθρων ή παραγράφων, επί του συνολικού αριθμού των άρθρων ή παραγράφων αντιστοίχως (Huber & Shipan, 2002).

¹² Ο αριθμός των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Υ.Α. ή Π.Δ., βάσει του άρθρου 43§2 του Συντάγματος, αποτελεί ένδειξη γενικού περιεχομένου του νόμου, έλλειψης σαφήνειας θεσμικού πλαισίου, και περιθωρίων παρεκκλίσεων, αφού ο νόμος αναμένεται να εξειδικευτεί και να εφαρμοστεί μετά την έκδοση των προβλεπόμενων διατάξεων. Γενικά, μια μεταρρύθμιση έχει περισσότερες πιθανότητες υλοποίησης όσο υπάρχουν το δυνατόν λιγότερες εξουσιοδοτικές διατάξεις (δηλ. όσο πιο ειδικός είναι ο νόμος). Ωστόσο, οι ενεργειακοί νόμοι που θα ερευνηθούν ρυθμίζουν ζητήματα με κατεξοχήν ειδικό, τεχνικό και λεπτομερειακό χαρακτήρα, που συνεπώς προσφέρονται για τη χορήγηση νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων. Επομένως, η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι σε ένα βαθμό μια ορθολογική επιλογή του νομοθέτη, καθώς ένας νόμος δεν είναι δυνατό ούτε και επιθυμητό να ρυθμίζει πολύ λεπτομερειακά θέματα. Καθίσταται επομένως έργο της εκτελεστικής λειτουργίας η ρύθμιση των πιο τεχνικών λεπτομερειών και τελικά της εφαρμογής του δικαίου.

Μελετήθηκαν λοιπόν οι αιτιολογικές εκθέσεις, οι εκθέσεις της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής, οι εκθέσεις και τα πρακτικά της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής (όπου εξετάζονται κυρίως οι θέσεις των εκπροσώπων φορέων της κοινωνίας¹³), τα πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής (όπου εξετάζονται η συνοχή της κυβέρνησης από τη σύγκλιση των απόψεων των βουλευτών της, οι θέσεις της αντιπολίτευσης και η σύγκλιση ή η απόκλιση απόψεων αυτής με την κυβέρνηση), ενώ ελέγχθηκε επίσης αν οι νόμοι συνοδεύονταν από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών (μελέτη επιπτώσεων) και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης¹⁴. Ερευνάται επίσης η συνοχή του κυβερνητικού σχηματισμού¹⁵ την περίοδο ψήφισης του νόμου, οι έδρες της κυβερνητικής πλειοψηφίας και η χρονική απόσταση από εκλογές. Επιπλέον, για τους 2 πιο πρόσφατους νόμους της έρευνας (Ν.3851/2010, Ν.4001/2011), πραγματοποιήθηκε συνέντευξη με τον πρώην Γενικό Γραμματέα Ενέργειας του Υ.Π.Ε.Κ.Α., κ. Κωνσταντίνο Μαθιουδάκη¹⁶, αναφορικά με τον σχεδιασμό και την επεξεργασία των νομοσχεδίων, το ρόλο και τη συμβολή των εξωτερικών παικτών στην παραγωγή των νόμων, την προέλευση της νομοθετικής πρωτοβουλίας και το ρόλο που τυχόν έπαιξε η Ε.Ε. ή/και το Μνημόνιο, και την ύπαρξη προγραμματισμού υλοποίησης δράσεων (action plan) ώστε να ενεργοποιηθούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των νόμων. Όσον αφορά στα παραπάνω ποιοτικά στοιχεία, θεωρείται γενικά πως μια μεταρρύθμιση έχει περισσότερες πιθανότητες υλοποίησης όσο υπάρχουν τα εξής στοιχεία: συνοχή της κυβέρνησης,

¹³ Σύμφωνα με το άρθρο 38, του Κανονισμού της Βουλής: «2. Προκειμένου για μεγάλης σημασίας νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων, οι διαρκείς επιτροπές μπορούν να καλούν σε ακρόαση δημόσιους λειτουργούς ή υπαλλήλους, εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδικαλιστικών οργανώσεων ή άλλων κοινωνικών φορέων, εμπειρογνώμονες, που είναι σε θέση να τις διαφωτίσουν σε ειδικά ή τεχνικά ζητήματα, καθώς και οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο θεωρούν χρήσιμο για το έργο τους.

3. Η ακρόαση των κατά την προηγούμενη παράγραφο εξωκοινοβουλευτικών προσώπων μπορεί να αποφασιστεί από τη διαρκή επιτροπή κατά την πρώτη συνεδρίασή της μετά πρόταση του αρμόδιου Υπουργού, του ενός δεκάτου (1/10) του όλου αριθμού των μελών της επιτροπής ή κοινοβουλευτικής ομάδας. Η σχετική πρόταση πρέπει να αναφέρει τα ονόματα και την ιδιότητα των προσώπων που προτείνονται για ακρόαση, καθώς και το αντικείμενο για το οποίο πρόκειται να διαφωτίσουν την επιτροπή.»

¹⁴ Αμφότερες οι εκθέσεις προβλέφθηκαν για πρώτη φορά στον Κανονισμό της Βουλής με την τροποποίηση της 16.07.2010, και ρυθμίστηκαν νομοθετικά ακόμα μεταγενέστερα, με το Ν.4048/2012. Είχαν ωστόσο τεθεί ως αρχές της καλής νομοθέτησης ήδη από το 2006, με πρωθυπουργική εγκύκλιο (Υ190/18.7.2006).

¹⁵ Οι Huber & Shipan, εξετάζοντας την περίπτωση των Η.Π.Α., υποστηρίζουν πως αν δεν υπάρχει συνοχή στην κυβέρνηση ή αν ακολουθούν εκλογές τότε η κυβέρνηση νομοθετεί ειδικά (Huber & Shipan, 2002). Όμως στην Ελλάδα γενικά παρατηρείται το αντίθετο φαινόμενο. Έτσι όταν βρίσκονταν κοντά στις εκλογές ή όταν δεν είχαν εσωτερική συνοχή οι ελληνικές κυβερνήσεις συνήθως νομοθετούν γενικά, αφενός για να αποφύγουν το πολιτικό κόστος των ρυθμίσεων και να μη χάσουν την υποστήριξη του εκλογικού σώματος, και αφετέρου γιατί τις περισσότερες φορές δεν τους ενδιέφερε η υλοποίηση. Άρα στην Ελλάδα ο κανόνας ήταν κοντά στις εκλογές να εκδίδονται γενικοί νόμοι, ενώ στην αρχή της θητείας ειδικοί νόμοι, για να έχει το χρονικό περιθώριο η κυβέρνηση να τους υλοποιήσει μέσα στην 4ετία.

¹⁶ Ο κ. Κωνσταντίνος Μαθιουδάκης διετέλεσε Γενικός Γραμματέας Ενέργειας του Υ.Π.Ε.Κ.Α. την περίοδο 12/2009 - 3/2015. Το πλήρες κείμενο της συνέντευξης παρατίθεται στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1.

εκτενής αιτιολογική έκθεση, μελέτη επιπτώσεων, χρονοπρογραμματισμός υλοποίησης δράσεων (action plan) ενεργοποίησης των εξουσιοδοτικών διατάξεων.

Η επιλογή των νόμων που θα μελετηθούν ήταν το πρώτο βήμα της έρευνας. Επιλέχθηκαν ενδεικτικά 6 βασικά νομοθετήματα, με κριτήρια:

1. να ανήκουν σε διάφορες χρονικές περιόδους ώστε να προσφέρεται η δυνατότητα σύγκρισης (ανάλογα με την κοινοβουλευτική περίοδο, την κυβέρνηση, την επίδραση δημοσιονομικών περιορισμών – π.χ. Μνημόνιο),
2. να εισάγουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ενέργειας¹⁷, και
3. να περιλαμβάνουν τα βασικά πεδία πολιτικής στον τομέα της ενέργειας (ηλεκτρισμός, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, φυσικό αέριο).

Οι νόμοι που επιλέχθηκαν είναι οι εξής:

- Ν. 2244/1994 (ΦΕΚ Α'168/7-10-1994) «Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από συμβατικά καύσιμα και άλλες διατάξεις»
- Ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α'286/22-12-1999) «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας – Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις»
- Ν. 3426/2005 (ΦΕΚ Α'309/22-12-2005) «Επιτάχυνση της διαδικασίας για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας»
- Ν. 3428/2006 (ΦΕΚ Α'313/27-12-2005) «Απελευθέρωση Αγοράς Φυσικού Αερίου»
- Ν. 3851/2010 (ΦΕΚ Α'85/4-6-2010) «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και άλλες διατάξεις σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής»
- Ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α'179/22-8-2011) «Για τη λειτουργία Ενεργειακών Αγορών Ηλεκτρισμού και Φυσικού Αερίου, για Έρευνα, Παραγωγή και δίκτυα μεταφοράς Υδρογονανθράκων και άλλες ρυθμίσεις».

¹⁷ Σημαντικές θεωρούνται οι μεταρρυθμίσεις που εισάγουν αλλαγές που επηρεάζουν μεγάλο τμήμα του πληθυσμού.

5. Έρευνα

Ακολουθούν τα πορίσματα της έρευνας που διεξήχθη επί των 6 παραπάνω μεταρρυθμιστικών νόμων. Πιο συγκεκριμένα, καταρχήν γίνεται μία σύντομη περιγραφή του περιεχομένου του νόμου, του σκοπού του και των βασικών μεταρρυθμίσεων που εισάγει, σύμφωνα με τις εισηγητικές εκθέσεις. Ακολουθεί μία ανασκόπηση του πολιτικού κλίματος που επικρατούσε κατά την εισαγωγή του νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η ανάλυση του νόμου βάσει των δεικτών που περιγράφηκαν παραπάνω. Οι δείκτες εδώ αφορούν στο σύνολο του νόμου. Στους πίνακες του παραρτήματος 2 οι δείκτες αναλύονται περαιτέρω ανά άρθρο. Κατόπιν, σχολιάζονται τα υπόλοιπα διαθέσιμα ποιοτικά στοιχεία των μεταρρυθμίσεων, όπως περιγράφηκαν στο κεφάλαιο «Μεθοδολογία». Τέλος, γίνεται μια σύντομη αποτίμηση του νόμου σύμφωνα με τα προαναφερθέντα στοιχεία και με βάση τα αποτελέσματά του στη διαμόρφωση ενεργειακής πολιτικής.

5.1. Ν. 2244/1994 (ΦΕΚ Α'168/7-10-1994) «Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από συμβατικά καύσιμα και άλλες διατάξεις»

Ο νόμος, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, υιοθετεί ως στόχο πρώτης προτεραιότητας την εκμετάλλευση των Α.Π.Ε. και καθορίζει το θεσμικό πλαίσιο για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από αυτές, υιοθετώντας και αλλάζοντας σημαντικά το τοπίο στην ηλεκτροπαραγωγή, επιχειρώντας να δώσει ισχυρά οικονομικά κίνητρα για την ανάπτυξή τους στην Ελλάδα με την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων. Η βασική κατεύθυνση του ν. 2244/1994 εναρμονίζεται με τα μέτρα και τις διατάξεις που ισχύουν σχεδόν σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. με σκοπό την αύξηση της συμμετοχής των Α.Π.Ε. στο ενεργειακό ισοζύγιο¹⁸.

Ο νόμος ψηφίστηκε κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 1993-1996 (Σύνοδος Α'), με το κυβερνών κόμμα (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) να κατέχει 170 έδρες, με Πρωθυπουργό τον Α. Παπανδρέου και Υπουργό Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας τον Κ. Σημίτη. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. την περίοδο αυτή παρουσιάζει χαμηλή εσωτερική συνοχή (Αλεξόπουλος, 2004). Οι τελευταίες εκλογές είχαν γίνει τον Οκτώβριο του 1993, επομένως ο νόμος ψηφίστηκε ακριβώς ένα χρόνο μετά από αυτές, δηλαδή κοντά στην αρχή της κυβερνητικής θητείας. Η Αξιωματική Αντιπολίτευση και τα υπόλοιπα κόμματα καταπήφισαν το νομοσχέδιο. Πιο συγκεκριμένα, η Αξιωματική Αντιπολίτευση (Ν.Δ.), παρότι θετικά διακείμενη στην εκμετάλλευση των Α.Π.Ε., υποστήριξε πως το νομοσχέδιο δεν διασφαλίζει μια ταχεία ανάπτυξη αυτών για διάφορους λόγους, όπως οι λάθος όροι της διαδικασίας ανάπτυξης των Α.Π.Ε. από ιδιώτες, η αντίθεση στην αναβάθμιση του Κ.Α.Π.Ε. ως εθνικού κέντρου Α.Π.Ε. και στην δημιουργία νομικών προσώπων περιφερειακών ενεργειακών κέντρων. Αρνητικά στο νομοσχέδιο ήταν και τα μικρά κόμματα της αντιπολίτευσης. Η ΠΟΛ.ΑΝ. υποστήριξε ότι με το νομοσχέδιο επιχειρείται μια άναρχη ιδιωτικοποίηση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε.,

¹⁸ Τα κύρια σημεία του ν. 2244/1994 μπορούν να συνοψισθούν στα παρακάτω:

- Επιτρέπεται η παραγωγή και διάθεση ηλεκτρικής ενέργειας από ανεξάρτητους παραγωγούς (Α.Π.) εφ' όσον χρησιμοποιούνται Α.Π.Ε..
- Επιβάλλεται στη Δ.Ε.Η. η υποχρέωση να αγοράζει την ενέργεια που παράγεται από Α.Π.
- Προσφέρονται ιδιαίτερα ελκυστικές και σχετικά σταθερές τιμές στους Α.Π. από Α.Π.Ε. που συνδέονται με τα τιμολόγια των καταναλωτών.
- Παρέχεται σταθερό επιχειρησιακό περιβάλλον με τη σύναψη μακροχρόνιων (10ετών) συμβολαίων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

ενώ εντονότερες αντιδράσεις υπήρξαν από Κ.Κ.Ε., που έκανε λόγο για ιδιωτικοποίηση τομέων της ηλεκτρικής ενέργειας και υπονόμευση της Δ.Ε.Η..

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι τιμές των δεικτών μέτρησης των χαρακτηριστικών του νόμου. Στον πίνακα του Παραρτήματος 2, παρατίθεται αναλυτικός πίνακας των μετρήσεων της έρευνας ανά άρθρο.

Κατηγορία δεικτών	μέτρησης βασικών νομοτεχνικών χαρακτηριστικών		ποιοτικής ανάλυσης		υλοποίησης	
	Δείκτες	αριθμός σελίδων	7	αριθμός άρθρων ειδικού περιεχομένου/ αριθμός συνολικών άρθρων	75%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων
αριθμός άρθρων		11	αριθμός άρθρων γενικού περιεχομένου /συνολικός αριθμός άρθρων	25%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων υποχρεωτικής έκδοσης	67%
αριθμός λέξεων		5068	αριθμός λέξεων άρθρων ειδικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	98%	μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες)	26
αριθμός λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός άρθρων		27%	αριθμός λέξεων άρθρων γενικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	2%		
αριθμός λέξεων λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός λέξεων		28%	αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων	1,3		
			εξουσιοδοτικές διατάξεις με χρονική δέσμευση/συνολικές εξουσιοδοτικές διατάξεις	0		

Όπως βλέπουμε στον παραπάνω πίνακα, πρόκειται για έναν μικρό σε έκταση νόμο, με μόλις 7 σελίδες και 11 άρθρα, εκ των οποίων το 27% (3 άρθρα) αποτελούν λοιπές (άσχετες με το θέμα του νόμου) διατάξεις. Τα άρθρα (και οι λέξεις που αντιστοιχούν) γενικού περιεχομένου είναι πολύ λιγότερα από τα άρθρα ειδικού περιεχομένου. Ωστόσο, ο αριθμός των εξουσιοδοτικών διατάξεων που παρέχει ο νόμος για έκδοση κανονιστικών πράξεων (Υ.Α. και Π.Δ.) είναι σχετικά υψηλός (10 εξουσιοδοτικές διατάξεις συνολικά ή 1,3 εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα), με αποτέλεσμα αρκετά θέματα να μην ρυθμίζονται σαφώς, αλλά να ανατίθεται στην εκτελεστική εξουσία η

εξειδίκευσή τους. Όμως, καμία εξουσιοδοτική διάταξη¹⁹ δεν προβλέπει προθεσμία έκδοσης της σχετικής νομοθετικής ύλης, κάτι που συνεπάγεται περιθώριο για χαλαρότητα στη φάση της υλοποίησης. Όσον αφορά στους δείκτες υλοποίησης, υπάρχει ένα σχετικά καλό ποσοστό ενεργοποίησης των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων (70%), ενώ ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης αυτών κρίνεται σχετικά μεγάλος (26 μήνες). Ειδικότερα όμως, για τις εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης νομοθετικής ύλης, το ποσοστό ενεργοποίησης κρίνεται μέτρια ικανοποιητικό (67%). Από τα στοιχεία αυτά μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο νόμος υλοποιήθηκε μεν σε μεγάλο βαθμό, ωστόσο υπήρχαν κάποιες αποκλίσεις και όχι πλήρης εφαρμογή, ενώ υπήρξε επίσης σχετική καθυστέρηση στην εφαρμογή του, απόρροια ενδεχομένως της χαλαρότητας λόγω του ότι ο νόμος ψηφίστηκε στον πρώτο χρόνο της θητείας της κυβέρνησης, και του ότι δεν προέβλεπε προθεσμίες στην ενεργοποίηση των εξουσιοδοτήσεων.

Όσον αφορά σε άλλα ποιοτικά στοιχεία της μεταρρύθμισης, σημειώνεται ότι η αιτιολογική έκθεση που συνόδευε το νομοσχέδιο ήταν μικρής έκτασης (4.000 λέξεις). Από την έκθεση πρακτικών της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής φαίνεται ότι δεν συμμετείχαν εκπρόσωποι φορέων της κοινωνίας. Ο νόμος δεν συνοδεύονταν από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών, ούτε έκθεση δημόσιας διαβούλευσης.

Ο Ν. 2244/94 διόρθωσε σε μεγάλο βαθμό τις αδυναμίες του Ν. 1559/85, και συνέβαλε σημαντικά στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου για τις Α.Π.Ε. Η μονοπωλιακή θέση της Δ.Ε.Η. στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας μειώθηκε μερικώς, καθώς επετράπη υπό προϋποθέσεις η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας για χρήση του παραγωγού (αυτοπαραγωγή) και η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. ή μέσω συμπαραγωγής. Οι ανωτέρω παραγωγοί έχουν το δικαίωμα να πωλούν την περίσσεια ενέργειας στη Δ.Ε.Η. υπό προϋποθέσεις, κατά βάση όμως η κυρίαρχη και μονοπωλιακή θέση της Δ.Ε.Η. στην αγορά δεν μετεβλήθη ουσιαστικά. Ωστόσο, μπορεί να πει κανείς πως ξεκινά μια νέα περίοδος μετά το 1994, με ορόσημο τον Ν. 2773/1999 για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, που θα αναλυθεί στη συνέχεια. Επίσης, την περίοδο αυτή χορηγήθηκαν παράλληλα επενδυτικά κίνητρα με σκοπό την ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων στον τομέα των Α.Π.Ε.. Αυτό έγινε μέσω του

¹⁹ Όσον αφορά τις εξουσιοδοτικές διατάξεις με υποχρεωτική έκδοση της προβλεπόμενης νομοθετικής ύλης.

αναπτυξιακού νόμου 2601/98 και του Επιχειρησιακού Προγράμματος Ενέργειας (Ε.Π.Ε.) του Β' Κ.Π.Σ..

5.2. Ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α'286/22-12-1999) «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας – Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις»

Ο Ν. 2773/1999 κατέχει εξέχουσα θέση στο εθνικό δίκαιο για την ηλεκτρική ενέργεια, καθώς θεωρείται ως ο βασικός μεταρρυθμιστικός ενεργειακός νόμος. Με τις διατάξεις του θεσπίστηκε το πλαίσιο ρύθμισης της απελευθέρωσης της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, προκειμένου να επιτευχθεί εναρμόνιση του ελληνικού δικαίου με τους κανόνες της Οδηγίας 96/92/ΕΚ (Δεκέμβριος 1996) «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας», λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού ηλεκτρικού συστήματος και διασφαλίζοντας το χαρακτήρα κοινής ωφέλειας των δραστηριοτήτων που ασκούνται στον τομέα ηλεκτρικής ενέργειας²⁰.

Ο νόμος ψηφίστηκε κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 1996-2000 (Σύνοδος Δ'), με το κυβερνών κόμμα (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) να κατέχει 162 έδρες, με Πρωθυπουργό τον Κ. Σημίτη και Υπουργό Ανάπτυξης τον Ε. Βενιζέλο. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. του Σημίτη έχει χαμηλή εσωτερική συνοχή σε πολλά ζητήματα πολιτικής μεταρρύθμισης (π.χ. ρόλος του κράτους). Εμφανίζεται διαιρεμένο ιδεολογικά, χωρίς ομογενοποιημένη και συμμετρική κατανομή των διαφοροποιημένων απόψεων γύρω από τη θέση της ηγεσίας ώστε να εμφανίζεται προς τα έξω με μια φωνή (Αλεξόπουλος, 2004). Οι τελευταίες εκλογές είχαν γίνει τον Σεπτέμβριο του 1996 και οι επόμενες έγιναν τον Απρίλιο του 2000, επομένως η κυβέρνηση έχει διανύσει ήδη τρία χρόνια θητείας, και συγκεκριμένα η ψήφιση του εν λόγω νόμου τοποθετείται χρονικά 6 μήνες πριν τις επόμενες εκλογές. Εδώ, ως «κυβέρνηση» εννοείται η κυβέρνηση που αναδείχτηκε από τις τελευταίες εκλογές, παρά το γεγονός ότι το κυβερνών κόμμα (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) κυβερνούσε και στην προηγούμενη κοινοβουλευτική περίοδο. Ωστόσο, το γεγονός ότι το κυβερνών κόμμα

²⁰ Οι βασικότερες ρυθμίσεις του νόμου είναι οι εξής:

- Η απελευθέρωση, δηλαδή η κατοχύρωση του δικαιώματος εισόδου ιδιωτών, στον τομέα παραγωγής της παραγωγής και εκμετάλλευσης ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από Α.Π.Ε., Συμπαράγωγή αλλά και από συμβατικά καύσιμα.
- Η σύσταση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.) ως ανεξάρτητης και αυτοτελούς διοικητικής αρχής που εποπτεύεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης και οι αρμοδιότητες της οποίας καλύπτουν το σύνολο του ενεργειακού τομέα.
- Η Δ.Ε.Η. στο νέο σύστημα, διατηρεί την πλήρη κυριότητα του συστήματος μεταφοράς, η εκμετάλλευση όμως και η διαχείρισή του περιέρχεται σε ανώνυμη εταιρεία, που συστήνεται με την επωνυμία «Διαχειριστής του Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας» (Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε.), και θα εποπτεύεται από την Ρ.Α.Ε..
- Η Δ.Ε.Η. μετατρέπεται σε ανώνυμη εταιρεία, με συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο όχι μικρότερη από 51%.

διανύει την 6η του χρονιά στην εξουσία, σύμφωνα με τους Huber και Shipan, λειτουργεί ως παράγοντας που ευνοεί τις μεταρρυθμίσεις καθώς η πιθανότητα μεταρρυθμίσεων αυξάνει με τα χρόνια που το κυβερνών κόμμα βρίσκεται στην εξουσία, αλλά με φθίνοντα ρυθμό (Huber, Shipan, 2002). Τα κόμματα της αντιπολίτευσης καταψήφισαν το νομοσχέδιο. Πιο συγκεκριμένα, η Αξιοματική Αντιπολίτευση (Ν.Δ.), διεφώνησε καθολικά με τη φιλοσοφία του, ως διαφορετική από αυτή της Οδηγίας, γιατί δεν επιτυγχάνεται η ουσιαστική απελευθέρωση της αγοράς, καθώς θίγει επιφανειακά το ζήτημα, δεν θέτει προθεσμίες στην εφαρμογή του που να εξασφαλίζουν την έγκαιρη υλοποίηση των εθνικών υποχρεώσεων εντός των περιορισμένων χρονικών ορίων, ενώ έθεσε υπό αμφισβήτηση την ουσιαστική ανεξαρτησία της Ρ.Α.Ε.. Το Κ.Κ.Ε. υποστήριξε ότι η απελευθέρωση της αγοράς και η ιδιωτικοποίηση της Δ.Ε.Η. ωφελεί πολυεθνικά και μονοπωλιακά συμφερόντων σε βάρος του λαού και της εθνικής οικονομίας. Ο ΣΥΝ. υποστήριξε ότι το νομοσχέδιο περιέχει πολλές ασάφειες και γενικότητες, δεν θεσμοθετεί ένα μακροχρόνιο κεντρικό σχεδιασμό, δεν λαμβάνει υπόψη του τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού συστήματος, δεν διασφαλίζει επαρκείς μηχανισμούς ρύθμισης και ελέγχου της νέας αγοράς, εγκαταλείπει τη ρύθμιση της ηλεκτρικής ενέργειας στην αγορά, ενώ δημιουργεί ένα συγκεντρωτικό και αδιαφανές θεσμικό πλαίσιο αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, με αμφίβολη την ανεξαρτησία της Ρ.Α.Ε. και με ισχυροποίηση του Υπουργού Ανάπτυξης. Το ΔΗ.Κ.ΚΙ. τάχθηκε κατά της ιδιωτικοποίησης στρατηγικών τομέων της οικονομίας, όπως της ηλεκτροπαραγωγής.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι τιμές των δεικτών μέτρησης των χαρακτηριστικών του νόμου. Στον πίνακα του Παραρτήματος 2, παρατίθεται αναλυτικός πίνακας των μετρήσεων της έρευνας ανά άρθρο.

Κατηγορία δεικτών	μέτρησης βασικών νομοτεχνικών χαρακτηριστικών		ποιοτικής ανάλυσης		υλοποίησης	
Δείκτες	αριθμός σελίδων	18	αριθμός άρθρων ειδικού περιεχομένου/ αριθμός συνολικών άρθρων	91%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων	56%
	αριθμός άρθρων	47	αριθμός άρθρων γενικού περιεχομένου /συνολικός αριθμός άρθρων	9%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων υποχρεωτικής έκδοσης	60%
	αριθμός λέξεων	12428	αριθμός λέξεων άρθρων ειδικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	90%	μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες)	27
	αριθμός λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός άρθρων	6%	αριθμός λέξεων άρθρων γενικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	10%		
	αριθμός λέξεων λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός λέξεων	5%	αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων	1,5		
			εξουσιοδοτικές διατάξεις με χρονική δέσμευση/συνολικές εξουσιοδοτικές διατάξεις	4%		

Όπως βλέπουμε στον παραπάνω πίνακα, πρόκειται για έναν μεσαίας έκτασης νόμο, με 18 σελίδες, 11 κεφάλαια και 47 άρθρα, εκ των οποίων το 6% (3 άρθρα) αποτελούν λοιπές (άσχετες με το θέμα του νόμου) διατάξεις. Τα άρθρα (και οι λέξεις που αντιστοιχούν) γενικού περιεχομένου είναι πολύ λιγότερα από τα άρθρα ειδικού περιεχομένου. Ωστόσο, ο αριθμός των εξουσιοδοτικών διατάξεων που παρέχει ο νόμος για έκδοση κανονιστικών πράξεων (Υ.Α. και Π.Δ.) είναι σχετικά υψηλός (27 εξουσιοδοτικές διατάξεις συνολικά ή 1,5 εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα), με αποτέλεσμα αρκετά σημαντικά θέματα να μην ρυθμίζονται σαφώς, αλλά να ανατίθεται στην εκτελεστική εξουσία η εξειδίκευσή τους. Όμως, μόνο 2 εξουσιοδοτικές διατάξεις²¹ προβλέπουν προθεσμία έκδοσης της σχετικής νομοθετικής ύλης, κάτι που συνεπάγεται περιθώριο για χαλαρότητα στη φάση της υλοποίησης, παρά τον αυστηρό χρονικό

²¹ Όσον αφορά τις εξουσιοδοτικές διατάξεις με υποχρεωτική έκδοση της προβλεπόμενης νομοθετικής ύλης.

περιορισμό που έχει τεθεί για εναρμόνιση με την Οδηγία 92/96/ΕΚ²², γεγονός για το οποίο η κυβέρνηση δέχτηκε έντονη κριτική από κόμματα της αντιπολίτευσης κατά τη διαδικασία ψήφισης του νομοσχεδίου. Όσον αφορά στους δείκτες υλοποίησης, παρατηρείται ένα πολύ χαμηλό ποσοστό ενεργοποίησης των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων (55%), ενώ ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης αυτών κρίνεται σχετικά μεγάλος (27 μήνες). Ειδικότερα, για τις εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης νομοθετικής ύλης, το ποσοστό ενεργοποίησης κρίνεται αρκετά χαμηλό (60%). Από τα στοιχεία αυτά μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο νόμος δεν εφαρμόστηκε αποτελεσματικά σε μεγάλο βαθμό, ενώ υπήρξε επίσης σχετική καθυστέρηση στην (πλημμελή) εφαρμογή του, απόρροια ενδεχομένως της χαλαρότητας λόγω του ότι δεν προέβλεπονταν προθεσμίες στην ενεργοποίηση των εξουσιοδοτήσεων, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων. Ωστόσο, ακόμα και στις δύο περιπτώσεις όπου προβλεπόταν προθεσμία έκδοσης της κατ'εξουσιοδότηση νομοθετικής ύλης, υπήρξε σημαντική καθυστέρηση στην έκδοσή της. Συγκεκριμένα, η καθυστέρηση μετά την παρέλευση της προθεσμίας ήταν 6 και 7 μήνες αντίστοιχα.

Όσον αφορά σε άλλα ποιοτικά στοιχεία της μεταρρύθμισης, σημειώνεται ότι η αιτιολογική έκθεση που συνόδευε το νομοσχέδιο ήταν μικρής έκτασης (6.000 λέξεις). Στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι φορέων (Δ.Ε.Η., ΓΕΝ.Ο.Π. Δ.Ε.Η., Π.Ο.Σ. Δ.Ε.Η., Σ.Ε.Β.)²³. Ο νόμος δεν συνοδεύονταν από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών, ούτε έκθεση δημόσιας διαβούλευσης.

Η Οδηγία 96/92/ΕΚ επέφερε ριζικές οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές στον ενεργειακό τομέα στην Ελλάδα. Με τον Ν. 2773/1999, δημιουργήθηκαν νέες δομές και εισήχθησαν νέοι κανόνες και συμπεριφορές για τους ιδιώτες αλλά και για το ίδιο το κράτος. Κατ' αρχήν, συστήθηκε η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, εποπτευόμενη από τον Υπουργό Ανάπτυξης, με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Μία άλλη σημαντική δομή που δημιουργήθηκε είναι ο Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε., μια ανώνυμη εταιρεία που ανέλαβε τη λειτουργία και εκμετάλλευση του Συστήματος. Επίσης, με τις παρεχόμενες εκ του νόμου νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις, καταρτίστηκε μια σειρά Κωδίκων, συμπληρώνοντας το ευρύτερο ρυθμιστικό πλαίσιο στον χώρο της ηλεκτρικής ενέργειας. Ο νόμος αποτέλεσε

²² Η Οδηγία ετέθη σε ισχύ από 19/2/1997 και τα κράτη - μέλη υποχρεούνται να τη θέσουν σε εφαρμογή από 19/2/1999. Η Ελλάδα είχε πάρει παράταση δύο χρόνων και όφειλε να την εφαρμόσει από 19/2/2001.

²³ Στα πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου (Περίοδος Θ' - Σύνοδος Δ') δεν αποτυπώνονται οι θέσεις των εκπροσώπων των φορέων.

το πρώτο βήμα για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Στο νέο πλαίσιο της απελευθερωμένης ενεργειακής αγοράς, τα δύο κομβικά σημεία απόφασης από τα οποία περνάει η διαδικασία υλοποίησης της Οδηγίας είναι ο Υπουργός Ανάπτυξης και η Ρ.Α.Ε. Κατά βάση όμως, η κυρίαρχη και μονοπωλιακή θέση της ΔΕΗ στην αγορά δεν μεταβλήθηκε ουσιωδώς.

5.3. Ν. 3426/2005 (ΦΕΚ Α'309/22-12-2005) «Επιτάχυνση της διαδικασίας για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας»

Η μερική αποτυχία της Οδηγίας 96/92/EK να οδηγήσει σε πραγματική απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας στην Ε.Ε., οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην έκδοση της Οδηγίας 2003/54/EK «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της Οδηγίας 96/92 ΕΚ», που αφορά την εμβάθυνση και την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης της κοινοτικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Με τον Ν.3426/2005, προσαρμόστηκε το εθνικό θεσμικό πλαίσιο για την ενσωμάτωση της εν λόγω Οδηγίας και την περαιτέρω απελευθέρωση της Ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας²⁴.

Ο νόμος ψηφίστηκε κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 2004-2007 (Σύννοδος Β'), με το κυβερνών κόμμα (Ν.Δ.) να κατέχει 165 έδρες, με Πρωθυπουργό τον Κ. Καραμανλή και Υπουργό Ανάπτυξης τον Δ. Σιούφα. Η Ν.Δ. την περίοδο αυτή εμφανίζει ισχυρή εσωτερική συνοχή, κάτι που γίνεται εμφανές και από τα πρακτικά της συζήτησης επί της αρχής του νομοσχεδίου, όπου δεν διατυπώθηκαν διαφωνίες εκ μέρους των βουλευτών της. Οι τελευταίες εκλογές είχαν γίνει τον Μάρτιο του 2004 και οι επόμενες έγιναν τον Σεπτέμβριο του 2007, επομένως ο νόμος ψηφίστηκε ενάμισι χρόνο μετά τις τελευταίες εκλογές, και την ανάληψη της εξουσίας από τη Ν.Δ. μετά από 11 χρόνια συνεχούς κυβέρνησης από το ΠΑ.ΣΟ.Κ.. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης εξέφρασαν διαφωνίες με το νομοσχέδιο. Πιο συγκεκριμένα, η Αξιωματική Αντιπολίτευση (ΠΑ.ΣΟ.Κ.), παρότι τάχθηκε επί της αρχής υπέρ του να προχωρήσει η απελευθέρωση της ηλεκτρικής ενέργειας (ψήφισε απί της αρχής το νομοσχέδιο), υποστήριξε ότι με τον τρόπο που αυτή επιχειρείται μέσω του εν λόγω νομοσχεδίου, το ρεύμα θα είναι

²⁴ Τα βασικά σημεία του Νόμου εντοπίζονται στα ακόλουθα:

- Αναβαθμίζεται ο ρόλος της Ρ.Α.Ε. ως εθνικής ρυθμιστικής αρχάς αρμόδιας για τη διασφάλιση της εύρυθμης και ανταγωνιστικής λειτουργίας της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Ειδικότερα, ενισχύεται ο γνωμοδοτικός, ελεγκτικός και κυρωτικός της ρόλος.
- Άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας: το δικαίωμα επιλογής προμηθευτή επεκτείνεται σταδιακά σε όλους σχεδόν τους πελάτες (εξαιρέση τα Μη Διασυνδεδεμένα Νησιά).
- Καθορίζονται εκ νέου και ενισχύονται τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες του Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε. σχετικά με την ανάπτυξη και συντήρηση του Συστήματος, ενώ αναλαμβάνει και την αρμοδιότητα της διαχείρισης του δικτύου (πλην του δικτύου των Μ.Δ.Ν.). Παράλληλα διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του από τη Δ.Ε.Η., καθώς και ο λειτουργικός διαχωρισμός του από αυτή.
- Προβλέπεται η υποχρέωση λογιστικού διαχωρισμού σε επιμέρους δραστηριότητες μεταφοράς, διανομής και προμήθειας σε επιλέγοντες και προμήθειας σε μη επιλέγοντες πελάτες.
- Η ενσωμάτωση της υποχρέωσης των προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας για παροχή Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας (Υ.Κ.Ω.) και την προστασία των καταναλωτών.
- Τροποποιούνται οι όροι και προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στα Μ.Δ.Ν..

ακριβότερο για τους καταναλωτές. Επίσης, τόνισε την απουσία μακροχρόνιου ενεργειακού σχεδιασμού εκ μέρους της κυβέρνησης και διεφώνησε με την εκχώρηση επιπλέον αρμοδιοτήτων στη Ρ.Α.Ε. και την ανάδειξή της σε «φορέα χάραξης ενεργειακής πολιτικής». Ο ΣΥΝ. υποστήριξε ότι το νομοσχέδιο θα προκαλέσει την απορρύθμιση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, μέσω της αποδιάθρωσης και συρρίκνωσης της Δ.Ε.Η, ενώ οι ρυθμίσεις κοινωνικού οφέλους θα εξανεμιστούν στο νέο ιδιωτικοποιημένο και απελευθερωμένο ενεργειακό τοπίο. Επίσης, επεσήμανε το έλλειμμα στον μακροχρόνιο ενεργειακό σχεδιασμό. Το Κ.Κ.Ε. υποστήριξε ότι η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας ωφελεί την υπερσυγκέντρωση κεφαλαίου σε ιδιωτικούς ομίλους σε βάρος του λαού και της εθνικής οικονομίας

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι τιμές των δεικτών μέτρησης των χαρακτηριστικών του νόμου. Στον πίνακα του Παραρτήματος 2, παρατίθεται αναλυτικός πίνακας των μετρήσεων της έρευνας ανά άρθρο.

Κατηγορία δεικτών	μέτρησης βασικών νομοτεχνικών χαρακτηριστικών		ποιοτικής ανάλυσης		υλοποίησης	
Δείκτες	αριθμός σελίδων	16	αριθμός άρθρων ειδικού περιεχομένου/ αριθμός συνολικών άρθρων	94%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων	25%
	αριθμός άρθρων	32	αριθμός άρθρων γενικού περιεχομένου /συνολικός αριθμός άρθρων	6%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων υποχρεωτικής έκδοσης	29%
	αριθμός λέξεων	12.483	αριθμός λέξεων άρθρων ειδικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	96%	μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες)	23
	αριθμός λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός άρθρων	0%	αριθμός λέξεων άρθρων γενικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	4%		
	αριθμός λέξεων λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός λέξεων	0%	αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων	1,2		
			εξουσιοδοτικές διατάξεις με χρονική δέσμευση/συνολικές εξουσιοδοτικές διατάξεις	16%		

Όπως βλέπουμε στον παραπάνω πίνακα, πρόκειται για έναν μεσαίας έκτασης νόμο, με 16 σελίδες και 32 άρθρα, χωρίς λοιπές (άσχετες με το θέμα του νόμου) διατάξεις. Ο νόμος αποτελείται σχεδόν αποκλειστικά από άρθρα ειδικού περιεχομένου. Ο αριθμός των εξουσιοδοτικών διατάξεων που παρέχει ο νόμος για έκδοση κανονιστικών πράξεων (Υ.Α. και Π.Δ.) είναι σχετικά χαμηλός (19 εξουσιοδοτικές διατάξεις συνολικά ή 1,2 εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα). Όμως, 3 από αυτές τις εξουσιοδοτικές διατάξεις²⁵ προβλέπουν προθεσμία έκδοσης της σχετικής νομοθετικής ύλης, κάτι που συνεπάγεται περιθώριο για χαλαρότητα στη φάση της υλοποίησης, παρά την ήδη 17μηνη καθυστέρηση της εναρμόνισης με την Οδηγία 2003/54/EK, γεγονός για το οποίο η κυβέρνηση δέχτηκε έντονη κριτική από το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Όσον αφορά στους δείκτες υλοποίησης, εντύπωση προκαλεί το πολύ

²⁵ Όσον αφορά τις εξουσιοδοτικές διατάξεις με υποχρεωτική έκδοση της προβλεπόμενης νομοθετικής ύλης.

χαμηλό ποσοστό ενεργοποίησης των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων (25%), ενώ ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης αυτών κρίνεται σχετικά μεγάλος (23 μήνες). Ειδικότερα, για τις εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης νομοθετικής ύλης, το ποσοστό ενεργοποίησης κρίνεται πάρα πολύ χαμηλό (29%). Από τα στοιχεία συμπεραίνουμε ότι ο νόμος δεν εφαρμόστηκε αποτελεσματικά, τουλάχιστον όσον αφορά στις νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις που παρείχε, στην περίοδο μέχρι την κατά το μεγαλύτερο μέρος του κατάργησή του από τον Ν.4001/2011²⁶. Όσον αφορά στις 3 περιπτώσεις όπου προβλεπόταν προθεσμία έκδοσης της κατ'εξουσιοδότηση νομοθετικής ύλης, την μία από αυτές δεν έγινε έκδοσή της, ενώ τις άλλες δύο υπήρξε σημαντική καθυστέρηση στην έκδοσή της. Συγκεκριμένα, η καθυστέρηση, μετά την παρέλευση της προθεσμίας σε αυτές τις δύο περιπτώσεις ήταν 10 και 19 μήνες αντίστοιχα. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι υπήρξαν περιπτώσεις εξουσιοδοτήσεων που παρείχε ο Νόμος, όπου αντί για την έκδοση των προβλεπόμενων νομοθετικών διατάξεων με Υ.Α., εξουσιοδοτήθηκε η Ρ.Α.Ε. ως προς την ρύθμιση των θεμάτων με έκδοση σχετικών αποφάσεών της²⁷.

Όσον αφορά σε άλλα ποιοτικά στοιχεία της μεταρρύθμισης, σημειώνεται ότι η αιτιολογική έκθεση που συνόδευε το νομοσχέδιο ήταν μεσαίας έκτασης (8.500 λέξεις). Στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι φορέων (Ρ.Α.Ε., Δ.Ε.Η., ΓΕΝ.Ο.Π. Δ.Ε.Η., Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε., Τ.Ε.Ε., Σ.Δ.Μ. Δ.Ε.Η.), αρκετοί από τους οποίους μάλιστα διαβουλευτήκαν με το Υπουργείο και συνεισέφεραν σημαντικά στην σύνταξη του νομοσχεδίου. Οι φορείς ήταν στην πλειοψηφία τους σύμφωνοι με τις ρυθμίσεις του νομοσχεδίου. Αντιρρήσεις εξέφρασε η ΓΕΝ.Ο.Π. Δ.Ε.Η. και ο Σ.Δ.Μ. Δ.Ε.Η.. Ο νόμος δεν συνοδεύονταν από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών, ούτε έκθεση δημόσιας διαβούλευσης.

Συνοψίζοντας, οι βασικότερες από τις ρυθμίσεις του Ν.3426/2005 αποσκοπούν στην ενίσχυση του ρόλου της Ρ.Α.Ε. ως αμερόληπτου «παίκτη» στην ενεργειακή αγορά. Παρόλα αυτά, υποστηρίχθηκε ότι παρέμειναν άνισες οι αρμοδιότητες μεταξύ αυτής και της εκτελεστικής εξουσίας. Επίσης, ο Νόμος ενίσχυσε τα καθήκοντα και τις

²⁶ Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της καθυστέρησης στην απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας που προέβλεπε ο Ν.3426/2005 είναι αυτό του Κώδικα Διαχείρισης Μ.Δ.Ν., που ενώ έπρεπε να έχει εκδοθεί βάσει της εξουσιοδότησης για Υ.Α. του άρθρου 14, τελικά εκδόθηκε 8 χρόνια αργότερα, το 2014 (ΦΕΚ Β'304 11/02/2014), κατ'εξουσιοδότηση του Ν.4001/2011, που είχε καταργήσει στο μεταξύ το εν λόγω άρθρο του Ν.3426/2005.

²⁷ Για παράδειγμα, για την έκδοση Υ.Α. που προβλέπεται στο άρθρο 3 για καθορισμό του ύψους των τελών που επιβάλλονται υπέρ της Ρ.Α.Ε., εξουσιοδοτήθηκε η Ρ.Α.Ε. να προβεί στη σχετική ρύθμιση.

αρμοδιότητες του Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε., όσον αφορά στη λειτουργία, τη συντήρηση και την ανάπτυξη του δικτύου. Όσον αφορά στο θέμα της ανεξαρτητοποίησής του από τη Δ.Ε.Η., ο Νόμος προσθέτει μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση. Επιπλέον, με βάση τις επιταγές της Οδηγίας 2003/54 για το νομικό διαχωρισμό και στον τομέα της διανομής, ο Νόμος προβλέπει ότι ο Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε. οφείλει να αναλάβει τις αρμοδιότητες και του Διαχειριστή του Δικτύου, κατόπιν τροποποίησης του καταστατικού του, κάτι που, ωστόσο, δεν πραγματοποιήθηκε, μέχρι να φτάσουμε στον Ν.4001/2011, με την εφαρμογή του οποίου καθήκοντα του Διαχειριστή του Ελληνικού Δικτύου Διανομής ανέλαβε η Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. Α.Ε. που συστάθηκε με την απόσχιση του κλάδου Διανομής της Δ.Ε.Η.. Συμπερασματικά, οι ρυθμίσεις δεν προώθησαν στον βέλτιστο βαθμό τον απαιτούμενο διαχωρισμό των επιχειρήσεων του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας. Η χώρα μας ανταποκρίθηκε μεν στην εναρμόνιση με το ευρωπαϊκό πλαίσιο για την απελευθέρωση της αγοράς της ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά δεν προχώρησε σε αποφασιστικές κινήσεις, με αποτέλεσμα πολλά από τα προβλήματα του παρελθόντος που περιόριζαν την ουσιαστική ανεξαρτησία των ενεργειακών «παικτών» να παραμείνουν.

5.4. Ν. 3428/2005 (ΦΕΚ Α'313/27-12-2005) «Απελευθέρωση Αγοράς Φυσικού Αερίου»

Σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου σημειώθηκαν την ίδια περίοδο σημαντικές εξελίξεις για τη δημιουργία εσωτερικής αγοράς, ιδίως με την Οδηγία 2003/55/EK «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας 98/30/EK». Ωστόσο, η διείσδυση του φυσικού αερίου στην ελληνική αγορά ενέργειας καθυστέρησε σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες και μόλις στα τέλη του 1996 πραγματοποιήθηκε εισαγωγή φυσικού αερίου²⁸. Η αγορά φυσικού αερίου στην Ελλάδα παρουσιάζει κάποιες ιδιαιτερότητες, με καθεστώς κρατικού μονοπωλίου ως προς την εισαγωγή, μεταφορά και διανομή φυσικού αερίου, και λόγω της καθυστερημένης ανάπτυξής της, χορηγήθηκε παρέκκλιση στην προσαρμογή της χώρας προς τις ρυθμίσεις της παραπάνω Οδηγίας. Η προσαρμογή αυτή ήρθε με τον Ν.3428/2005, που σηματοδοτεί την τυπική μετάβαση από τη μονοπωλιακή αγορά φυσικού αερίου στον ελεύθερο ανταγωνισμό²⁹.

Ο νόμος ψηφίστηκε λίγες ημέρες μετά τον Ν.3426/2005, επομένως, όσον αφορά στα κοινοβουλευτικά χαρακτηριστικά της περιόδου, ισχύουν τα ίδια με τα προηγούμενα. Από τα πρακτικά της συζήτησης της Ολομέλειας της Βουλής επί της αρχής του νομοσχεδίου, όπως και για τον προηγούμενο νόμο που εξετάστηκε, δεν διατυπώθηκαν διαφωνίες εκ μέρους των βουλευτών του κυβερνώντος κόμματος. Η Αξιωματική Αντιπολίτευση (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) ενώ ψήφισε επί της αρχής το νομοσχέδιο, είχε σοβαρές διαφωνίες και καταψήφισε τα μισά περίπου άρθρα, ενώ τα υπόλοιπα κόμματα της αντιπολίτευσης το καταψήφισαν. Πιο συγκεκριμένα, η Αξιωματική Αντιπολίτευση παρότι τάχθηκε υπέρ της απελευθέρωσης της αγοράς του φυσικού αερίου, υποστήριξε ότι στο νομοσχέδιο, που ήρθε με μεγάλη καθυστέρηση, επικράτησε αποσπασματική προσέγγιση του θέματος και προχειρότητα. Σύμφωνα με αυτήν, εκχωρούνται υπερεξουσίες στην Ρ.Α.Ε., που θα έπρεπε να έχει χαρακτήρα γνωμοδοτικό, ενώ κακώς

²⁸ Το φυσικό αέριο στην Ελλάδα χρησιμοποιείται κατ'εξοχήν στον τομέα της ηλεκτροπαραγωγής αλλά και στον οικιακό τομέα, καθώς και σε διάφορες βιομηχανικές χρήσεις.

²⁹ Οι βασικές ρυθμίσεις του Ν.3428/2005 αναφέρονται:

- στη διασφάλιση της πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα και τις λοιπές υποδομές φυσικού αερίου, για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού,
- στον ορισμό φορέων διαχείρισης των δικτύων μεταφοράς και διανομής φυσικού αερίου και τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας αυτών,
- στην ενίσχυση του ρόλου των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών,
- στην τήρηση συγκεκριμένων αρχών σε σχέση με την τιμολόγηση υπηρεσιών,
- στην υποχρέωση τήρησης χωριστών λογαριασμών για τις επιχειρήσεις που ασκούς περισσότερες από μία δραστηριότητες φυσικού αερίου.

εισάγεται ο διαχωρισμός της Δ.ΕΠ.Α.. Έτσι, το μοντέλο που προτείνεται είναι αναποτελεσματικό και προωθεί μια στρεβλή ανάπτυξη της αγοράς φυσικού αερίου σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Ο ΣΥΝ., μεταξύ άλλων, χαρακτήρισε ως αδικαιολόγητη την επιχειρούμενη διάσπαση της Δ.ΕΠ.Α., ενώ τόνισε τον κίνδυνο της απώλεσης του δημόσιου χαρακτήρα αυτής και του Δ.Ε.Σ.Φ.Α., που θα οδηγήσει σε ξεπούλημά τους. Το Κ.Κ.Ε. υποστήριξε ότι η απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου σημαίνει παράδοσή της στο ιδιωτικό κεφάλαιο, σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος και του λαϊκού καταναλωτή, που θα πληρώσει ακριβότερες υπηρεσίες στο μέλλον.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι τιμές των δεικτών μέτρησης των χαρακτηριστικών του νόμου. Στον πίνακα του Παραρτήματος 2, παρατίθεται αναλυτικός πίνακας των μετρήσεων της έρευνας ανά άρθρο.

Κατηγορία δεικτών	μέτρησης βασικών νομοτεχνικών χαρακτηριστικών		ποιοτικής ανάλυσης		υλοποίησης	
Δείκτες	αριθμός σελίδων	20	αριθμός άρθρων ειδικού περιεχομένου/ αριθμός συνολικών άρθρων	93%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων	48%
	αριθμός άρθρων	43	αριθμός άρθρων γενικού περιεχομένου /συνολικός αριθμός άρθρων	7%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων υποχρεωτικής έκδοσης	64%
	αριθμός λέξεων	16.976	αριθμός λέξεων άρθρων ειδικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	93%	μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες)	40
	αριθμός λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός άρθρων	2%	αριθμός λέξεων άρθρων γενικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	7%		
	αριθμός λέξεων λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός λέξεων	2%	αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων	1,0		
εξουσιοδοτικές διατάξεις με χρονική δέσμευση/συνολικές εξουσιοδοτικές διατάξεις			10%			

Όπως βλέπουμε στον παραπάνω πίνακα, πρόκειται για έναν μεσαίας έκτασης νόμο, με 20 σελίδες και 43 άρθρα, σχεδόν χωρίς καθόλου λοιπές (άσχετες με το θέμα του νόμου) διατάξεις (εξαίρεση ένα άρθρο). Επίσης, ο νόμος αποτελείται κατά 93% από άρθρα ειδικού περιεχομένου. Ο αριθμός των εξουσιοδοτικών διατάξεων που παρέχει ο νόμος για έκδοση κανονιστικών πράξεων (Υ.Α. και Π.Δ.) είναι σχετικά χαμηλός (21 εξουσιοδοτικές διατάξεις συνολικά ή 1,1 εξουσιοδοτική διάταξη ανά σελίδα). Όμως, μόλις 2 από αυτές τις εξουσιοδοτικές διατάξεις προβλέπουν προθεσμία έκδοσης της σχετικής νομοθετικής ύλης, κάτι που συνεπάγεται περιθώριο για χαλαρότητα στη φάση της υλοποίησης. Όσον αφορά στους δείκτες υλοποίησης, παρατηρείται ένα πολύ χαμηλό ποσοστό ενεργοποίησης των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων (48%), ενώ ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης αυτών είναι πολύ μεγάλος (40 μήνες). Ειδικότερα, για τις εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης νομοθετικής ύλης, τα πράγματα είναι κάπως καλύτερα, με το ποσοστό ενεργοποίησης να κυμαίνεται στο 64%. Από τα στοιχεία αυτά

μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο νόμος δεν υλοποιήθηκε αποτελεσματικά σε μεγάλο βαθμό, ενώ υπήρξε επίσης μεγάλη καθυστέρηση στην εφαρμογή του, απόρροια ενδεχομένως της χαλαρότητας λόγω του ότι δεν προέβλεπονταν προθεσμίες στην ενεργοποίηση των εξουσιοδοτήσεων, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων. Επίσης, και στις δύο περιπτώσεις όπου προβλεπόταν προθεσμία έκδοσης της κατ'εξουσιοδότηση νομοθετικής ύλης, υπήρξε καθυστέρηση στην έκδοσή της. Συγκεκριμένα, η καθυστέρηση, μετά την παρέλευση της προθεσμίας ήταν 2 και 47 μήνες (4 χρόνια) αντίστοιχα³⁰. Επισημαίνεται ότι ο Ν.4001/2011 κατήργησε ή τροποποίησε αρκετά άρθρα του Ν.3428/2005, πολλά από τα οποία περιείχαν εξουσιοδοτήσεις για έκδοση νομοθετικής ύλης που τελικώς δεν έγινε ποτέ.

Όσον αφορά σε άλλα ποιοτικά στοιχεία της μεταρρύθμισης, σημειώνεται ότι η αιτιολογική έκθεση που συνόδευε το νομοσχέδιο ήταν πολύ μικρής έκτασης (~ 4.000 λέξεις) συγκριτικά με την έκταση του νόμου. Στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι φορέων (Δ.Ε.Η., ΕΛ.ΠΕ. Α.Ε., Δ.ΕΠ.Α., Σ.Ε.Β., Σύλλογος Εργαζομένων Δ.ΕΠ.Α.), οι οποίοι μάλιστα είχαν ενεργό συμμετοχή και στην φάση της διαβούλευσης. Υπήρξαν θετικές και αρνητικές τοποθετήσεις. Μάλιστα, εκφράστηκαν επιφυλάξεις, προβληματισμοί και εναλλακτικές προτάσεις, από σημαντικούς φορείς, όπως η Δ.ΕΠ.Α.. Συγκεκριμένα, οι κύριοι προβληματισμοί της Δ.ΕΠ.Α. αφορούν στον τρόπο που θα λειτουργήσει η, ανώριμη ακόμα, αγορά φυσικού αερίου, στη διαφύλαξη της βιωσιμότητας της Δ.ΕΠ.Α. και της θέσης της στην αγορά, και στην επισήμανση της ανάγκης διαφορετικής αντιμετώπισης της αγοράς φυσικού αερίου από την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. Επίσης, η Δ.ΕΠ.Α. ήταν αρνητική στην ενίσχυση του ρόλου της Ρ.Α.Ε.. Η Δ.Ε.Η., η ΕΛ.ΠΕ. και ο Σ.Ε.Β. ήταν γενικά θετικοί στο νομοσχέδιο. Ο Σύλλογος Εργαζομένων Δ.ΕΠ.Α. είχε αρνητική στάση, εκφράζοντας έντονες ανησυχίες για τα εργασιακά δικαιώματα των εργαζομένων στη Δ.ΕΠ.Α.. Ο νόμος δεν συνοδεύονταν από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών, ούτε έκθεση δημόσιας διαβούλευσης.

Με τον Ν. 3428/2005 εισάγεται για πρώτη φορά στο εθνικό θεσμικό πλαίσιο η έννοια της «απελευθέρωσης αγοράς φυσικού αερίου», που συντελείται μέσω της νέου

³⁰ Η νομοθετική ύλη που καθυστέρησε ιδιαίτερα αφορούσε στη Χορήγηση Αδείας Κυριότητας και Διαχείρισης του Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου στον Δ.Ε.Σ.Φ.Α. Α.Ε., με Απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης. Η προθεσμία ήταν 3 μήνες από την ίδρυση του Δ.Ε.Σ.Φ.Α. Α.Ε., όμως η σχετική Απόφαση εκδόθηκε 4 χρόνια αργότερα (Απόφαση 6537/18.04.2011 για την Χορήγηση Αδείας Κυριότητας και Διαχείρισης του Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου στον Δ.Ε.Σ.Φ.Α. Α.Ε.).

τύπου οργάνωσης της λειτουργίας της, σύμφωνα με τις επιταγές της Ε.Ε. Βασικό ρόλο στην αναδυόμενη αυτή αγορά θα παίζει τα επόμενα χρόνια η Α.Ε. που συστήνεται, με την ονομασία «Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου Α.Ε.» (Δ.Ε.Σ.Φ.Α.), που αποκτά το αποκλειστικό δικαίωμα λειτουργίας, διαχείρισης, εκμετάλλευσης και ανάπτυξης του Ε.Σ.Φ.Α.. Παράλληλα, το γεγονός της πρόσφατης ίδρυσης της αγοράς φυσικού αερίου και με βάση κυρίως κοινοτικούς κανόνες, εξασφαλίζει μεγαλύτερα εχέγγυα φιλελεύθερης και ανταγωνιστικής λειτουργίας, αλλά και ανεξαρτησίας του Δ.Ε.Σ.Φ.Α. από την Δ.Ε.Π.Α., σαφώς περισσότερα από την αντίστοιχη θέση του Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε. σε σχέση με τη Δ.Ε.Η. στον τομέα του ηλεκτρισμού.

5.5. Ν. 3851/2010 (ΦΕΚ Α'85/4-6-2010) «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και άλλες διατάξεις σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής»

Με το Νόμο 3851/2010 τροποποιούνται και συμπληρώνονται ρυθμίσεις της ισχύουσας νομοθεσίας σχετικώς με την ανάπτυξη των Α.Π.Ε., σε συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις της χώρας μας που απορρέουν από τις διατάξεις της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, σκοπός του Νόμου είναι ο εξορθολογισμός και η επιτάχυνση της αδειοδοτικής διαδικασίας που αφορά την εγκατάσταση και τη λειτουργία των Α.Π.Ε. «ώστε να ενισχυθεί η διείσδυση των Α.Π.Ε. στο ενεργειακό μείγμα της Ελλάδας, συμβάλλοντας έτσι τόσο στην προστασία του περιβάλλοντος όσο και στην (αποκεντρωμένη) οικονομική ανάπτυξη».³¹

Ο νόμος ψηφίστηκε κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 2009-2012 (Σύνοδος Α'), με το κυβερνών κόμμα (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) να κατέχει 157 έδρες³², με Πρωθυπουργό τον Γ. Παπανδρέου και Υπουργό Π.Ε.Κ.Α.³³ την Κ. Μπιρμπίλη. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. την περίοδο αυτή διαθέτει ισχυρή εσωτερική συνοχή, κάτι που φαίνεται και από τα πρακτικά της συζήτησης επί της αρχής του νομοσχεδίου, όπου δεν διατυπώθηκαν διαφωνίες εκ μέρους των βουλευτών του. Ο νόμος ψηφίζεται λίγες ημέρες μετά την ψήφιση του «1^{ου}

³¹ Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του Νόμου:

- αναγνωρίζεται η προώθηση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. ως περιβαλλοντική και ενεργειακή προτεραιότητα υψίστης σημασίας για τη χώρα και καθορίζεται εθνικός δεσμευτικός στόχος 20% για τη συμμετοχή των Α.Π.Ε. στο ενεργειακό ισοζύγιο της χώρας το 2020,
- τροποποιούνται οι υφιστάμενες ρυθμίσεις της διαδικασίας αδειοδότησης (συμπεριλαμβανομένης και της περιβαλλοντικής) και χωροθέτησης έργων Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α., θέματα σχετικά με την ένταξη και τη σύνδεση των σταθμών στο Σύστημα, καθώς και θέματα τιμολόγησης της παραγόμενης ενέργειας,
- προσδιορίζεται το θεσμικό πλαίσιο που αφορά σε έργα θαλάσσιων αιολικών πάρκων,
- ρυθμίζονται εκ νέου θέματα σχετικά με το ειδικό τέλος Α.Π.Ε. και με κίνητρα σε κατοίκους περιοχών όπου εγκαθίστανται έργα Α.Π.Ε.,
- τροποποιούνται ρυθμίσεις σχετικά με τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης των κτηρίων, ενώ εισάγονται υποχρεώσεις εισαγωγής συστημάτων Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α. σε νέα κτίρια,
- συνιστάται Αυτοτελής Υπηρεσία Εξυπηρέτησης Επενδυτών για έργα Α.Π.Ε. στο Υ.Π.Ε.Κ.Α. και καθορίζονται οι αρμοδιότητές της και θέματα στελέχωσης και λειτουργίας της.

³² Μετά τα αποτελέσματα των εκλογών του 2009, το ΠΑ.ΣΟ.Κ. κατείχε 160 έδρες. Ωστόσο, κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου του «1^{ου} Μνημονίου» (Ν.3845/2010, ΦΕΚ 65/Α'/6.5.2010, «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»), από την πλευρά του ΠΑ.ΣΟ.Κ. διαφοροποιήθηκαν και δεν υπερψήφισαν τρεις βουλευτές (Γιάννης Δημαράς, Σοφία Σακοράφα και Βασίλης Οικονόμου) οι οποίοι αμέσως διεγράφησαν από την κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος, που απέμεινε πλέον με 157 βουλευτές.

³³ Μετά τον σχηματισμό της νέας Κυβέρνησης τον Οκτώβριο του 2009, συστάθηκε το νέο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

Μνημονίου»³⁴, χωρίς ωστόσο να επηρεάζει το γεγονός αυτό το περιεχόμενο του νομοσχεδίου, το οποίο έχει ήδη αρχίσει να προετοιμάζεται μήνες πριν, από την προηγούμενη κυβέρνηση. Οι τελευταίες εκλογές είχαν γίνει τον Οκτώβριο του 2009 και οι επόμενες έγιναν τον Μάιο του 2012, επομένως ο νόμος ψηφίστηκε μισό χρόνο περίπου μετά τις τελευταίες εκλογές, και την ανάληψη της εξουσίας από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. μετά από 5 χρόνια κυβέρνησης από τη Ν.Δ.. Αναλύοντας τα πρακτικά της κοινοβουλευτικής συζήτησης συνάγεται ότι η συζήτηση και ψήφιση του νομοσχεδίου έλαβε χώρα σε κλίμα σχετικής συναίνεσης, τουλάχιστον από την πλευρά της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης (Ν.Δ.). Συγκεκριμένα η Αξιωματική Αντιπολίτευση υποστήριξε ότι το νομοσχέδιο, το οποίο αποτελεί σε μεγάλο βαθμό προϊόν προετοιμασίας της δικής της προηγούμενης κυβέρνησης, είναι πολύ σπουδαίο και αναγκαίο, γι' αυτό και το ψήφισε επί της αρχής, διατηρώντας ωστόσο κάποιες επιφυλάξεις και εκφράζοντας διαφωνίες για επιμέρους ζητήματα, όπως την απουσία ενεργειακού σχεδιασμού, την αμφισβήτηση της εφικτότητας του στόχου διεύθυνσης των Α.Π.Ε. το 2020 και την πρόβλεψη πολλών εξουσιοδοτικών διατάξεων για σοβαρά ζητήματα, γεγονός που οδηγεί σε έλλειμμα τεκμηρίωσης των επιπτώσεων του νομοσχεδίου. Το Κ.Κ.Ε. καταψήφισε το νομοσχέδιο, υποστηρίζοντας ότι οι Α.Π.Ε. θα πρέπει να αξιοποιηθούν υπό τον έλεγχο του δημοσίου για την ικανοποίηση των λαϊκών αναγκών, και όχι να παραδοθούν στην ιδιωτική εκμετάλλευση. Ο ΛΑ.Ο.Σ. ψήφισε το νομοσχέδιο επί της αρχής, όμως εξέφρασε επιφυλάξεις ως προς την ικανότητα επίτευξης των στόχων του και την επίπτωσή του στην τελική τιμή της ενέργειας. Ο ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. καταψήφισε το νομοσχέδιο, χαρακτηρίζοντάς το υποκριτικό και έωλο, επειδή αποσκοπεί στην κερδοφορία των επενδυτών αντί να διασφαλίζει δημόσιο χαρακτήρα και κοινωνικό έλεγχο στο ενεργειακό μοντέλο της χώρας, ενώ επισήμανε την έλλειψη ποσοτικών στοιχείων και γενικότερου ενεργειακού σχεδιασμού.

³⁴ Στα μέσα του 2010 η ελληνική κυβέρνηση αδυνατούσε να δανειστεί με λογικά επιτόκια από τις αγορές για τη χρηματοδότηση του τρέχοντος δημοσιονομικού ελλείμματος και την αναχρηματοδότηση του χρέους. Η προσπάθεια της κυβέρνησης να ανακτήσει την αξιοπιστία της χώρας στις διεθνείς αγορές και να πετύχει μείωση των επιτοκίων οδήγησε σε λήψη μέτρων μείωσης των δαπανών, τα οποία δεν κατάφεραν να ανατρέψουν το αρνητικό κλίμα. Κατόπιν αυτών η Ελλάδα κατέφυγε στη βοήθεια του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, που συγκρότησαν από κοινού μηχανισμό βοήθειας για την Ελλάδα. Η ανακοίνωση της προσφυγής στον μηχανισμό στήριξης έγινε στις 23/4/2010 από τον πρωθυπουργό Γεώργιο Α. Παπανδρέου. Η χρηματοδότηση από τον μηχανισμό στήριξης έγινε υπό τους όρους ότι η Ελλάδα θα λάβει μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και, ειδικότερα, υπό τους όρους ότι θα λάβει μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης. Τα πρώτα μέτρα ανακοινώθηκαν από τον πρωθυπουργό στις 2/5/2010, και κατόπιν πήραν τη μορφή νόμου του Κράτους (Ν.3845/2010, ΦΕΚ 65/Α'/6.5.2010).

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι τιμές των δεικτών μέτρησης των χαρακτηριστικών του νόμου³⁵.

Κατηγορία δεικτών	μέτρησης βασικών νομοτεχνικών χαρακτηριστικών		ποιοτικής ανάλυσης		υλοποίησης	
Δείκτες	αριθμός σελίδων	27	αριθμός άρθρων ειδικού περιεχομένου/ αριθμός συνολικών άρθρων	89%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων	54%
	αριθμός άρθρων	19	αριθμός άρθρων γενικού περιεχομένου /συνολικός αριθμός άρθρων	11%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων υποχρεωτικής έκδοσης	59%
	αριθμός λέξεων	19.530	αριθμός λέξεων άρθρων ειδικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	99,7%	μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες)	10
	αριθμός λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός άρθρων	12%	αριθμός λέξεων άρθρων γενικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	0,3%		
	αριθμός λέξεων λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός λέξεων	5%	αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων	1,4		
			εξουσιοδοτικές διατάξεις με χρονική δέσμευση/συνολικές εξουσιοδοτικές διατάξεις	8%		

Όπως βλέπουμε στον παραπάνω πίνακα, πρόκειται για έναν μεσαίας έκτασης νόμο, με 27 σελίδες και 19 άρθρα, εκ των οποίων το 12% (2 άρθρα) αποτελούν λοιπές (άσχετες με το θέμα του νόμου) διατάξεις. Επίσης, ο νόμος αποτελείται σχεδόν αποκλειστικά από άρθρα ειδικού περιεχομένου. Ο αριθμός των εξουσιοδοτικών διατάξεων που παρέχει ο νόμος για έκδοση κανονιστικών πράξεων (Υ.Α. και Π.Δ.) είναι σχετικά υψηλός (37 εξουσιοδοτικές διατάξεις συνολικά ή 1,4 εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα), με αποτέλεσμα αρκετά σημαντικά θέματα να μην ρυθμίζονται σαφώς, αλλά να ανατίθεται στην εκτελεστική εξουσία η εξειδίκευσή τους. Για το γεγονός αυτό μάλιστα η κυβέρνηση δέχτηκε την κριτική κομμάτων της αντιπολίτευσης (κυρίως

³⁵ Στον πίνακα του Παραρτήματος 2, παρατίθεται αναλυτικός πίνακας των μετρήσεων της έρευνας ανά άρθρο.

ΣΥ.ΡΙΖ.Α.) κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου. Όμως, μόνο 3 εξουσιοδοτικές διατάξεις³⁶ προβλέπουν προθεσμία έκδοσης της σχετικής νομοθετικής ύλης, κάτι που συνεπάγεται περιθώριο για χαλαρότητα στη φάση της υλοποίησης. Όσον αφορά στους δείκτες υλοποίησης, παρατηρείται ένα πολύ χαμηλό ποσοστό ενεργοποίησης των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων (55%), όμως ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης αυτών που ενεργοποιήθηκαν είναι αρκετά μικρός (μόλις 10 μήνες). Ειδικότερα, για τις εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης νομοθετικής ύλης, το ποσοστό ενεργοποίησης κρίνεται αρκετά χαμηλό (59%). Από τα στοιχεία αυτά μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο νόμος δεν εφαρμόστηκε ιδιαίτερα αποτελεσματικά όσον αφορά στο σύνολο των προβλέψεων του για έκδοση κανονιστικών πράξεων, ωστόσο, στο τμήμα που εφαρμόστηκε, μπορούμε να πούμε ότι η εφαρμογή ήταν άμεση. Επίσης, στις τρεις περιπτώσεις όπου προβλεπόταν προθεσμία έκδοσης της κατ'εξουσιοδότηση νομοθετικής ύλης, η έκδοση των σχετικών πράξεων έγινε εντός των καθορισμένων προθεσμιών.

Όσον αφορά σε άλλα ποιοτικά στοιχεία της μεταρρύθμισης, σημειώνεται ότι η αιτιολογική έκθεση που συνόδευε το νομοσχέδιο ήταν αρκετά μεγάλης έκτασης (~ 15.000 λέξεις). Στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι φορέων (Ελληνικός Σύνδεσμος Ηλεκτροπαραγωγών Α.Π.Ε., Σύνδεσμος Φωτοβολταϊκών, ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ., WWF Ελλάς, Greenpeace, Ρ.Α.Ε., Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε.), οι οποίοι είχαν γενικά θετική στάση απέναντι στη μεταρρύθμιση. Ο νόμος δεν συνοδεύονταν από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών, ούτε έκθεση δημόσιας διαβούλευσης³⁷.

³⁶ Όσον αφορά τις εξουσιοδοτικές διατάξεις με υποχρεωτική έκδοση της προβλεπόμενης νομοθετικής ύλης.

³⁷ Πριν την οριστικοποίηση του κειμένου του νομοσχεδίου, έλαβε χώρα δημόσια διαβούλευση διάρκειας 5 εβδομάδων (8.12.2009 - 15.1.2010), στον δικτυακό τόπο διαβουλεύσεων του Υ.Π.Ε.Κ.Α. www.opengov.gr/minenv. Η διάρκειά της επομένως ήταν μεγαλύτερη από την ελάχιστη δυνατή (4 εβδομάδες). Στο κάλεσμα της Υπουργού Π.Ε.Κ.Α., για κατάθεση απόψεων και προτάσεων για κάθε ένα από τα 14 άρθρα του νομοσχεδίου από αρμόδιους φορείς και πολίτες, ανταποκρίθηκαν θερμά, όχι μόνο οι άμεσα ενδιαφερόμενες μεγάλες εταιρείες (36 περίπου), οι περιβαλλοντικές οργανώσεις και οι πρωτοβουλίες πολιτών (21), οι φορείς (23), αλλά ως επί το πλείστο οι πολίτες (574). Συνολικά υποβλήθηκαν 1052 σχόλια. Ωστόσο, δεν εκπονήθηκε έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης. Αμφότερες οι εκθέσεις (ανάλυσης συνεπειών, δημόσιας διαβούλευσης) προβλέφθηκαν για πρώτη φορά στον Κανονισμό της Βουλής με την τροποποίηση της 16.07.2010, δηλαδή μετά την κατάθεση του συγκεκριμένου νομοσχεδίου, και ρυθμίστηκαν νομοθετικά ακόμα μεταγενέστερα, με το Ν.4048/2012. Είχαν ωστόσο τεθεί ως αρχές της καλής νομοθέτησης ήδη από το 2006, με πρωθυπουργική εγκύκλιο (Υ190/18.7.2006).

Στη συνέχεια παρατίθενται ορισμένα χρήσιμα στοιχεία από τη συνέντευξη με τον πρώην Γεν. Γραμματέα Ενέργειας του Υ.Π.Ε.Κ.Α., κ. Κ.Μαθιουδάκη³⁸. Σύμφωνα λοιπόν με τον Κ. Μαθιουδάκη, η παραγωγή του νόμου ξεκίνησε ως πρωτοβουλία της Υπουργού³⁹. Για τον σχεδιασμό και την επεξεργασία του κειμένου του νομοσχεδίου συγκροτήθηκε με πολύ οργανωμένο τρόπο ομάδα εργασίας που ανέλαβε τον σχεδιασμό, αποτελούμενη από υπαλλήλους του Υ.Π.Ε.Κ.Α. (που είχαν μεγάλη και ουσιαστική συνεισφορά), συμβούλους του Υπουργού και του Γεν. Γραμματέα, εκπροσώπους κρατικών φορέων (Ρ.Α.Ε., Δ.Ε.Η.), φορέων του χώρου των Α.Π.Ε. (π.χ. ΕΛΕΤΑΕΝ) και άλλους φορείς (π.χ. Greenpeace), ενώ δεν έγινε χρήση εξωτερικού συμβούλου. Στη φάση του σχεδιασμού χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής. Οι εξωτερικοί παίκτες (π.χ. φορείς όπως Greenpeace, ΕΛ.ΕΤ.Α.ΕΝ.) ήταν γενικά θετικοί στις μεταρρυθμίσεις. Μάλιστα είχαν ουσιαστική συμβολή στην παραγωγή των νόμων, καθώς κάποιοι συμμετείχαν στην παραπάνω ομάδα εργασίας, ενώ ακόμα περισσότεροι συμμετείχαν στη δημόσια διαβούλευση, καταθέτοντας προτάσεις, οι οποίες πάντα λαμβάνονταν υπόψη εκ μέρους του Υπουργείου. Επίσης, ο νόμος δεν συνοδεύονταν από εκ των προτέρων ανάλυση συνεπειών, επομένως δεν έγινε οργανωμένη καταγραφή του κόστους των μεταρρυθμίσεων⁴⁰. Τέλος, πολύ σημαντικό στοιχείο για την αποτελεσματική υλοποίηση της μεταρρύθμισης θεωρείται το γεγονός ότι αμέσως μετά την ψήφιση του νόμου, έγινε προγραμματισμός υλοποίησης δράσεων (action plan) εκ μέρους του Γεν. Γραμματέα Ενέργειας, ώστε να ενεργοποιηθούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις και να εκδοθούν οι απαραίτητες νομοθετικές πράξεις για να εφαρμοστεί ο νόμος.

Βασικός στόχος του νόμου 3851/2010 ήταν η επιτάχυνση της διείσδυσης των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο της χώρας, για την εναρμόνιση της Ελλάδας με την Οδηγία 2009/28/ΕΚ και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, μέσω της επίτευξης επιδιωκόμενης αναλογίας εγκατεστημένης ισχύος και κατανομής της στο χρόνο μεταξύ των διαφόρων τεχνολογιών ΑΠΕ. Σε εφαρμογή της εξουσιοδότησης του άρθρου 1, στις

³⁸ Ολόκληρη η συνέντευξη με τον κ. Κ. Μαθιουδάκη είναι διαθέσιμη στο Παράρτημα 1.

³⁹ Σημειώνεται ότι είχε προηγηθεί ήδη σημαντική προετοιμασία του νομοσχεδίου από την προηγούμενη κυβέρνηση.

⁴⁰ Σημειώνεται ότι, κατά πολλούς, μία από τις δυσμενείς συνέπειες της μεταρρύθμισης ήταν η μετέπειτα διόγκωση του ελλείμματος του Ειδικός Διαχειριστικός Λογαριασμός Α.Π.Ε. & Σ.Η.Θ.Υ.Α. του άρθρου 40 του Ν.2773/1999, που διαχειρίζεται μετά τον Ν.4001/2011 ο Λ.Α.Γ.Η.Ε. Α.Ε.. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, το έλλειμα διογκώθηκε λόγω των γενναίων επιδοτήσεων της παραγόμενης ενέργειας (μέθοδος feed in tariff, βλ. άρθρο 5 του Ν.3851/2010 - «Ορθολογικοποίηση της τιμολόγησης ενέργειας που παράγεται από σταθμούς Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α.»), κυρίως στον τομέα των φωτοβολταϊκών, όπου ακολούθησε «έκρηξη» νέων επενδύσεων, καθώς αποδείχθηκαν ιδιαίτερα προσοδοφόρες.

11/10/2010, εκδόθηκε Υ.Α.⁴¹ για τον καθορισμό της αναλογίας εγκατεστημένης ισχύος και η κατανομή της στο χρόνο μεταξύ των διαφόρων τεχνολογιών ΑΠΕ, που επί της ουσίας αποτελεί τον ποσοτικοποιημένο στόχο του παρόντος Νόμου. Σύμφωνα με αυτή, τα παραπάνω στοιχεία καθορίζονται ως εξής, με χρονικό ορίζοντα τα έτη 2014 και 2020:

	2014	2020
Υδροηλεκτρικά	3700	4650
Μικρά (0-15MW)	300	350
Μεγάλα (>15MW)	3400	4300
Φωτοβολταϊκά	1500	2200
Εγκαταστάσεις από επαγγελματίες αγρότες της περίπτωσης (β) της παρ. 6 του άρθ. 15 του ν.3851/2010	500	750
Λοιπές Εγκαταστάσεις	1000	1450
Ηλιοθερμικά	120	250
Αιολικά (περιλαμβανομένων θαλασσίων)	4000	7500
Βιομάζα	200	350

Πίνακας 1: Όρια εγκατεστημένης ισχύος (MW) ανά τεχνολογία ΑΠΕ και κατηγορία παραγωγού

Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζεται η συνολική εγκατεστημένη ισχύς μονάδων ΑΠΕ στην Ελλάδα κατά τα τελευταία έτη⁴²:

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΑΠΕ	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
ΑΙΟΛΙΚΑ	1166,90	1297,70	1640,46	1753,14	1808,65
ΒΙΟΜΑΖΑ	43,30	44,00	44,53	44,75	45,81
ΓΕΩΘΕΡΜΙΑ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ΜΙΚΡΑ ΥΔΡΟΗΛΕΚΤΡΙΚΑ	182,60	196,30	205,63	213,23	220,14
ΜΕΓΑΛΑ ΥΔΡΟΗΛΕΚΤΡΙΚΑ	3017,70	3017,70	3017,70	3017,70	3018,00
ΦΩΤΟΒΟΛΤΑΪΚΑ	53,00	198,30	625,57	1556,05	2577,72
ΗΛΙΟΘΕΡΜΙΚΑ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ΥΒΡΙΔΙΚΑ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ΣΥΝΟΛΟ	4463,50	4754,00	5533,89	6584,87	7670,32

Πίνακας 2: Συνολική εγκατεστημένη ισχύς μονάδων ΑΠΕ στην Ελλάδα

⁴¹ υπ' αριθ. Α.Υ./Φ1/οικ.19598 «Απόφαση για την επιδιωκόμενη αναλογία εγκατεστημένης ισχύος και την κατανομή της στο χρόνο μεταξύ των διαφόρων τεχνολογιών Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας» (ΦΕΚ Β 1630 - 11.10.2010)

⁴² Στοιχεία της Υπηρεσίας Εξυπηρέτησης Επενδυτών για έργα ΑΠΕ, <http://www.resoffice.gr/>

Από τα παραπάνω στοιχεία είναι εμφανές πως, παρόλη την αύξηση της διείσδυσης των περισσότερων τεχνολογιών Α.Π.Ε. προκύπτουν μεγάλες διαφοροποιήσεις σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί. Η διείσδυση των φωτοβολταϊκών έχει ήδη από το 2013 ξεπεράσει τον στόχο που είχε τεθεί (λόγω των ευνοϊκών κινήτρων κατά τα τελευταία χρόνια), ενώ οι περισσότερες τεχνολογίες έχουν μείνει πίσω, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτό των αιολικών. Τέλος, στο σύνολό της η διείσδυση των ΑΠΕ (σε όρους εγκατεστημένης ισχύος) υστερεί σημαντικά από τον στόχο που είχε τεθεί για το 2014 (10.020 MW). Τα παραπάνω οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η πολιτική για τις ΑΠΕ στην Ελλάδα, με κύριο εργαλείο τον νόμο 3851/2010, δεν έχει πετύχει τους βασικούς της στόχους, ενώ μάλιστα τίθεται σοβαρό θέμα επίτευξης των στόχων για το 2020 και την ικανοποίηση των εθνικών δεσμεύσεων στο πλαίσιο της εναρμόνισης με την Οδηγία 2009/28/EK, πολλώ δε μάλλον εν μέσω βαθιάς οικονομικής ύφεσης. Η αναθεώρηση της στρατηγικής για τις Α.Π.Ε. φαίνεται επιβεβλημένη για την επίτευξη των στόχων για το 2020 ή την υιοθέτηση νέων, εφικτών στόχων.

5.6. Ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α'179/22-8-2011) «Για τη λειτουργία Ενεργειακών Αγορών Ηλεκτρισμού και Φυσικού Αερίου, για Έρευνα, Παραγωγή και δίκτυα μεταφοράς Υδρογονανθράκων και άλλες ρυθμίσεις»

Ο Ν.4001/2011 αποτελεί το μεγαλύτερο σε έκταση νομοθέτημα του ενεργειακού τομέα, και μία μεταρρύθμιση σε πολλές πτυχές του «ενεργειακού τοπίου» της χώρας. Το πολυνομοσχέδιο που ψηφίστηκε, χαρακτηρίστηκε, λόγω της έκτασής του και των θεμάτων που πραγματεύεται, ως νομοσχέδιο «μαμούθ». Αυτό περιελάμβανε επί της ουσίας δύο επίσης μεγάλα νομοσχέδια που τελικώς κατατέθηκαν μαζί, αποτελώντας τελικώς τις δύο ενότητες ενός ενιαίου νομοσχεδίου.

Η πρώτη ενότητα αφορά στην ενσωμάτωση του 3ου ενεργειακού πακέτου της κοινότητας, και έχει στόχο την ενίσχυση της απελευθέρωσης των αγορών ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου έτσι ώστε να λειτουργεί ο υγιής ανταγωνισμός και να δημιουργούνται οφέλη για τα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις και την εθνική οικονομία. Η ενότητα αποτελείται από τέσσερα μέρη⁴³:

⁴³ Ειδικότερα, με τις διατάξεις του πρώτου μέρους επιδιώκεται μία συνολική αναμόρφωση του τρόπου οργάνωσης της ρυθμιστικής εποπτείας στο πεδίο της ενέργειας, η οποία κατέστη επιβεβλημένη προκειμένου να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο η «Τρίτη Δέσμη Νομοθετικών Μέτρων για την Απελευθέρωση της Εσωτερικής Αγοράς Ενέργειας» από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ρ.Α.Ε. αποκτά διευρυμένες αποφασιστικές αρμοδιότητες (ήταν γνωμοδοτικές μέχρι τότε), κατ' επιταγή του ευρωπαϊκού δικαίου, αναβαθμίζεται το ρυθμιστικό της έργο, ενώ κατοχυρώνεται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά της. Πλέον, το τεκμήριο ρυθμιστικής αρμοδιότητας ανήκει σε αυτήν, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες οι οποίες ρητά παραμένουν στο Υ.Π.Ε.Κ.Α. και αφορούν ιδίως στη χάραξη της γενικής πολιτικής. Με τις διατάξεις του δεύτερου μέρους ρυθμίζονται βασικά ζητήματα προστασίας των καταναλωτών στον τομέα προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας και προμήθειας φυσικού αερίου, σε εναρμόνιση της Εθνικής Νομοθεσίας με την Κοινοτική (Οδηγίες 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ). Κύριος στόχος των ρυθμίσεων είναι να επωφεληθεί ο καταναλωτής όσο το δυνατόν περισσότερο από την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, έτσι ώστε να έχει πρόσβαση σε πιο οικονομικές και βελτιωμένες υπηρεσίες, και παράλληλα να διασφαλίζονται τα δικαιώματά του. Με τις διατάξεις του τρίτου μέρους ρυθμίζονται βασικά ζητήματα της εγχώριας αγοράς φυσικού αερίου, αφ' ενός με την ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των προβλέψεων της σχετικής Οδηγίας 2009/73/ΕΚ, και αφ' ετέρου με την απορρόφηση των περισσότερων διατάξεων του εν ισχύ νόμου 3428/2005 για το φυσικό αέριο. Επιλέγεται το μοντέλο του ιδιοκτησιακού διαχωρισμού για τον Διαχειριστή μεταφοράς. Η υφιστάμενη εταιρεία διαχείρισης του συστήματος μεταφοράς (ΔΕΣΦΑ) γίνεται ανεξάρτητη από την ΔΕΠΑ. Με τις προτεινόμενες διατάξεις του τέταρτου μέρους ρυθμίζονται βασικά ζητήματα της εγχώριας αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, αφ' ενός με την ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των προβλέψεων της σχετικής Οδηγίας 2009/72/ΕΚ περί «Κοινών κανόνων για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας», αφ' ετέρου με την αναδιτύπωση των περισσότερων διατάξεων του εν ισχύ νόμου 2773/1999 για την ηλεκτρική ενέργεια. Παράλληλα, θεσπίζονται οι αναγκαίες ρυθμίσεις προκειμένου να εφαρμοστεί στην πράξη ο Κανονισμός 714/2009 περί «Συνθηκών πρόσβασης στα δίκτυα για διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας». Οι βασικότερες ρυθμίσεις είναι οι εξής:

- Δημιουργείται 100% θυγατρική της Δ.Ε.Η. Α.Ε. (η Α.Δ.Μ.Η.Ε. Α.Ε.), στην οποία η Δ.Ε.Η. μεταβιβάζει τον κλάδο της Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας. Οι αρμοδιότητες του Α.Δ.Μ.Η.Ε. περιλαμβάνουν την κυριότητα, τη συντήρηση, τη διαχείριση, την εκμετάλλευση και την ανάπτυξη του Συστήματος Μεταφοράς, καθώς και τη συνεργασία του με άλλους Διαχειριστές και λοιπούς συμμετέχοντες στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, έτσι ώστε να συμβάλει στη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1. Αρμοδιότητες της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας
2. Προστασία Πελατών (καταναλωτών)
3. Αγορά Φυσικού Αερίου
4. Αγορά Ηλεκτρικής Ενέργειας

Η δεύτερη ενότητα περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τους υδρογονάνθρακες, τους αγωγούς πετρελαίου και φυσικού αερίου, τις Επιχειρήσεις Παροχής Αερίου (Ε.Π.Α.), καθώς και σειρά ρυθμίσεων για τις Α.Π.Ε.⁴⁴.

Ο νόμος ψηφίστηκε κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 2009-2012 (Σύνοδος Β'), με το κυβερνών κόμμα (Π.Α.Σ.Ο.Κ.) να κατέχει 157 έδρες, με Πρωθυπουργό τον Γ. Παπανδρέου και Υπουργό Π.Ε.Κ.Α. τον Γ. Παπακωνσταντίνου. Οι τελευταίες εκλογές είχαν γίνει τον Οκτώβριο του 2009 και οι επόμενες έγιναν τον Μάιο του 2012, επομένως ο νόμος ψηφίστηκε δύο χρόνια περίπου μετά τις τελευταίες εκλογές, με το κυβερνών κόμμα να χάνει διαρκώς στην περίοδο αυτή την ισχυρή αρχικά εσωτερική του συνοχή, κάτι που φαίνεται μάλιστα και σε τοποθετήσεις βουλευτών του Π.Α.Σ.Ο.Κ. στη συζήτηση επί της αρχής του σχεδίου νόμου στην Ολομέλεια της Βουλής⁴⁵.

Ο νόμος ψηφίζεται 15 μήνες μετά την ψήφιση του 1ου Μνημονίου και ένα μήνα μετά την ψήφιση του Μ.Π.Δ.Σ. 2012-2015. Το Μνημόνιο καθόριζε αυστηρό

-
- Η Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε. Α.Ε. μετεξελίσσεται στο Λειτουργό της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (Λ.Α.Γ.Η.Ε. Α.Ε.). Ο Λ.Α.Γ.Η.Ε. λειτουργεί την Ημερήσια Αγορά Ηλεκτρικής Ενέργειας και προβαίνει σε κάθε ενέργεια που είναι αναγκαία για την δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας της Ε.Ε..
 - Δημιουργείται εταιρεία, 100% θυγατρική της Δ.Ε.Η. Α.Ε. (η Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. Α.Ε.), με αρμοδιότητα τη λειτουργία, τη συντήρηση και την ανάπτυξη του Δικτύου Διανομής, συμπεριλαμβανομένου και του Δικτύου των Μ.Δ.Ν..
 - Για την εκπλήρωση του στόχου της ανάπτυξης της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, παρέχονται στη Ρ.Α.Ε. οι κατάλληλες αρμοδιότητες για την αποτελεσματική εποπτεία του τομέα.

⁴⁴ Ειδικότερα, η δεύτερη ενότητα έχει πέντε κεφάλαια:

- Το πρώτο κεφάλαιο αφορά τη δημιουργία του φορέα που θα έχει την ευθύνη για την αξιοποίηση των στοιχείων και τη διαχείριση των ερευνών υδρογονανθράκων στη χώρα μας.
- Το δεύτερο κεφάλαιο αφορά το θεσμικό πλαίσιο για την έρευνα υδρογονανθράκων στη χώρα μας.
- Το τρίτο κεφάλαιο αφορά την διευκόλυνση των εργασιών για τα έργα του αγωγού πετρελαίου Μπουργκάς – Αλεξανδρούπολη.
- Το τέταρτο κεφάλαιο αφορά τους αγωγούς αερίου ITGI και IGB, δηλαδή τους αγωγούς Τουρκίας – Ελλάδα – Ιταλίας και Ελλάδα – Βουλγαρίας.
- Το πέμπτο κεφάλαιο περιλαμβάνει πλήθος διαφορετικών ρυθμίσεων, μεταξύ των οποίων τη δημιουργία των 3 νέων Ε.Π.Α. (Επιχειρήσεων Παροχής Αερίου) και την προεργασία για δύο ακόμα, την απλοποίηση των διαδικασιών για την εκμετάλλευση μικρών γεωθερμικών πεδίων, τον καθορισμό λεπτομερειών και την διευκόλυνση στην υλοποίηση ηλιοθερμικών επενδύσεων, την παροχή προτεραιότητας σε επενδύσεις αξιοποίησης βιομάζας γεωργικών και κτηνοτροφικών αποβλήτων και το πλαίσιο για τη λειτουργία του πρώτου πράσινου νησιού στον Αϊ Στράτη.

⁴⁵ Συγκεκριμένα, όσον αφορά στη συζήτηση επί της αρχής του σχεδίου νόμου στην Ολομέλεια της Βουλής, οι βουλευτές του Π.Α.Σ.Ο.Κ. Κ. Γείτονας, Ι. Βλατής και Β. Κεγκέρογλου εξέφρασαν επιφυλάξεις και διαφορετικές γνώμες για επιμέρους άρθρα του νομοσχεδίου. Μάλιστα ο Ι. Βλατής διεφώνησε με τον «τεμαχισμό» της Δ.Ε.Η., υποστηρίζοντας την ανάγκη ύπαρξης μιας ενιαίας και ισχυρής Δ.Ε.Η..

χρονοδιάγραμμα υλοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ενέργειας⁴⁶, επιχειρώντας να άρει τις στρεβλώσεις της ελληνικής αγοράς ενέργειας, και τις αποκλίσεις από το ενωσιακό δίκαιο. Δεσμεύει με αυτόν τον τρόπο την χώρα να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις που δεν είχε καταφέρει να ολοκληρώσει στο παρελθόν, και μάλιστα με τρόπο πειστικό. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές υιοθετούνται τελικώς, όλες μαζί, σε ένα «πακέτο», με τον Ν.4001/2011. Συνεπώς φαίνεται πως ο ρόλος του Μνημονίου υπήρξε καθοριστικός. Σύμφωνα μάλιστα με τον τότε Γενικό Γραμματέα Ενέργειας του Υ.Π.Ε.Κ.Α., Κ. Μαθιουδάκη⁴⁷, το Μνημόνιο έπαιξε ρόλο κυρίως διαδικαστικό στην ψήφιση του νόμου, αφού επέβαλε να ολοκληρωθεί αυτή εντός συγκεκριμένων χρονικών προθεσμιών, όμως λειτούργησε ως μοχλός πίεσης για να λειτουργήσει οργανωμένα στο Υπουργείο στην υλοποίησή του εντός χρονοδιαγράμματος. Κάποια κόμματα της αντιπολίτευσης, κατηγορώντας την κυβέρνηση, υποστήριξαν ότι το γεγονός της συρραφής πολλών νομοσχεδίων σε ένα, προέκυψε από την υπερβολική πίεση για την εξυπηρέτηση του Μνημονίου. Αυτό είχε συνέπεια την εσπευσμένη διαδικασία ψήφισης μεγάλου αριθμού σημαντικών διατάξεων, χωρίς να υπάρχει χρόνος αντιπαράθεση και συζήτηση στο Κοινοβούλιο, πέραν της τυπικής υποχρέωσης.

Τα περισσότερα κόμματα της αντιπολίτευσης εξέφρασαν έντονες διαφωνίες. Ωστόσο, όσον αφορά επιμέρους κεφάλαια του νομοσχεδίου υπήρχε συμφωνία από

⁴⁶ Συγκεκριμένα, από το Μνημόνιο (Ν.3845/2010, ΦΕΚ 65/Α'/6.5.2010, «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο») προβλέπεται:

- Ολοκλήρωση των σχεδίων για την απελευθέρωση της χονδρικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και έναρξη του εξορθολογισμού των τιμολογίων για τους καταναλωτές μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2010
- Υιοθέτηση νομοθεσία για το διαχωρισμό των δραστηριοτήτων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, συμπεριλαμβανομένων μέτρων εφαρμογής, μέχρι τον Μάρτιο του 2011
- Υιοθέτηση μέτρων για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και των αρμοδιοτήτων της Ρ.Α.Ε. μέχρι τον Μάρτιο του 2011.

Ωστόσο, στο Μνημόνιο, μπορεί κανείς να εντοπίσει 2 σημαντικές αντιφάσεις, σύμφωνα με γενικούς κανόνες της πολιτικής επιστήμης, που αφορούν την απαίτηση για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Πρώτον, ως προς την υιοθέτηση μέτρων για ενίσχυση της ανεξαρτησίας της Ρ.Α.Ε. παρατηρείται μία σημαντική αντίφαση, καθώς το Μνημόνιο δεν διαθέτει τους απαραίτητους υλικούς πόρους στις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ώστε οι αποζημιώσεις των στελεχών τους να συνάδουν με την ανεξαρτησία τους, αλλά αντιθέτως προβλέπονται μειώσεις των αποδοχών τους. Οι υλικοί πόροι αποτελούν εχέγγυα της ανεξαρτησίας, επομένως όταν δεν παρέχονται, το τελικό αποτέλεσμα είναι σε βάρος αυτής. Μάλιστα, στην περίπτωση οργανισμών και στελεχών με αυξημένη εξουσία και χαμηλές αποδοχές, αυξάνονται σημαντικά οι πιθανότητες διαφθοράς. Επιπλέον, σύμφωνα με τον Ν.4001/2011, άρθρο 7, παρ.2, τα μέλη της ΡΑΕ επιλέγονται από τον Υπουργό Π.Ε.Κ.Α., κάτι που επίσης βρίσκεται σε αντίφαση με τις προβλέψεις περί ανεξαρτησίας της Αρχής. Δεύτερη αντίφαση του Μνημονίου, όχι τόσο προφανής και ξεκάθαρα διατυπωμένη είναι ότι ενώ απαιτεί σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ταυτόχρονα προωθεί, μέσα από τη γενικότερη στρατηγική του, τη δημιουργία συνασπισμών κυβερνήσεων, κάτι που όπως είδαμε να τεκμηριώνεται μέσα από τη θεωρία του Τσεμπελή για τους αρησίκυρους παίκτες, αποτελεί παράγοντα ανασχετικό στην αλλαγή του status quo (Τσεμπελής, 2008).

⁴⁷ Ολόκληρη η συνέντευξη με τον κ. Κ. Μαθιουδάκη είναι διαθέσιμη στο Παράρτημα 1.

αρκετά κόμματα. Πιο συγκεκριμένα, η Αξιωματική Αντιπολίτευση (Ν.Δ.) φήφισε επί της αρχής το νομοσχέδιο, όμως διεφώνησε με την έκταση του νομοσχεδίου και το «στρίμωγμα» σε αυτό πλήθους σημαντικών θεμάτων, γεγονός που καθιστά αδύνατη την κοινοβουλευτική συζήτηση σε βάθος. Διαφωνεί με την επιλογή του μοντέλου του Διαχειριστή Συστήματος Μεταφοράς, ως μοντέλο που θα συντηρήσει τις στρεβλώσεις της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και θα εμποδίσει την απελευθέρωσή της. Αντ' αυτού, πρότεινε το μοντέλο του πλήρους διαχωρισμού, όπως αυτό που εφαρμόζεται στον τομέα του φυσικού αερίου, όπου συμφωνεί με τον διαχωρισμό Δ.Ε.Σ.Φ.Α. και Δ.Ε.Π.Α.. Συμφώνησε επίσης με την προώθηση της έρευνας αναζήτησης εξόρυξης και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων, ωστόσο διαφωνήσε με την διατύπωση ορισμένων διατάξεων. Συμφώνησε ακόμα με τις διατάξεις για τους αγωγούς πετρελαίου και φυσικού αερίου, καταγγέλοντας ωστόσο μεγάλη καθυστέρηση. Τέλος, χαρακτήρισε ως απλώς εξαγγελτικές και ουδέτερες τις παρεμβάσεις για τις Ε.Π.Α., ενώ διεφώνησε με τις διατάξεις για τη γεωθερμία. Το Κ.Κ.Ε. καταψήφισε το νομοσχέδιο, χαρακτηρίζοντάς το βαθειά αντιλαϊκό, καθώς εξυπηρετεί τα συμφέροντα του κεφαλαίου στον τομέα της ενέργειας. Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου προσφέρει όφελος μόνο στους επιχειρηματικούς ομίλους και όχι στην εθνική οικονομία και στα νοικοκυριά, ενώ διεφώνησε επίσης με την παράδοση της εκμετάλλευσης των υδρογονανθράκων σε μονοπωλιακούς ομίλους. Ο ΛΑ.Ο.Σ. ψήφισε το νομοσχέδιο επί της αρχής, χαρακτηρίζοντάς το «προς τη σωστή κατεύθυνση», κυρίως όσον αφορά στην αξιοποίηση των υδρογονανθράκων, όμως υποστήριξε πως είναι ημιτελής ως προς κάποια ζητήματα, όπως της ανακύρξης της Α.Ο.Ζ.. Επίσης, εξέφρασε αντιρρήσεις στην έκταση της ιδιωτικοποίησης της Δ.Ε.Η., του Δ.Ε.Π.Α. και του Δ.Ε.Σ.Φ.Α., υποστηρίζοντας πως δεν πρέπει να χαθεί ο κρατικός έλεγχος. Ο ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. καταψήφισε το νομοσχέδιο, κατηγορώντας καταρχήν την κυβέρνηση για την εισαγωγή τεσσάρων νομοσχεδίων σε ένα, ώστε αυτό να περάσει με συνοπτικές διαδικασίες, για την εξυπηρέτηση των συμμάχων της, μετά την ψήφιση του Μ.Π.Δ.Σ. 2012-2015. Συγκεκριμένα υποστήριξε ότι η απελευθέρωση των αγορών της ενέργειας δεν οδηγεί σε αύξηση του ανταγωνισμού, αλλά των μονοπωλίων, το σύστημα είναι κοινωνικά άδικο προκαλεί σωρεία πρόσθετων κοστών για τα νοικοκυριά, οι επιχειρούμενες αλλαγές σηματοδοτούν εξασθένηση της πολιτικής εξουσίας έναντι της μεγιστοποίησης της κερδοφορίας του ιδιωτικού κεφαλαίου και θέτουν σε κίνδυνο την ευημερία των επόμενων γενεών. Όσον αφορά στην έρευνα των υδρογονανθράκων, εξέφρασε ένσταση ως προς το ότι η Ε.Δ.Ε.Υ. θα είναι μια ανώνυμη εταιρεία που θα

λειτουργεί με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια, υποστηρίζοντας ότι θα αποφασίζει χωρίς διαφάνεια και διαβούλευση, και χωρίς να έχει λόγο η Βουλή και οι τοπικές κοινωνίες. Όσον αφορά στους αγωγούς, υποστήριξε ότι όφελος θα έχουν μόνο οι ιδιωτικές εταιρείες και όχι η χώρα, ενώ τόνισε τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες των έργων.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι τιμές των δεικτών μέτρησης των χαρακτηριστικών του νόμου. Στον πίνακα του Παραρτήματος 2, παρατίθεται αναλυτικός πίνακας των μετρήσεων της έρευνας ανά άρθρο.

Κατηγορία δεικτών	μέτρησης βασικών νομοτεχνικών χαρακτηριστικών		ποιοτικής ανάλυσης		υλοποίησης	
Δείκτες	αριθμός σελίδων	100	αριθμός άρθρων ειδικού περιεχομένου/ αριθμός συνολικών άρθρων	97%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων	23%
	αριθμός άρθρων	199	αριθμός άρθρων γενικού περιεχομένου /συνολικός αριθμός άρθρων	3%	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης/ σύνολο εξουσιοδοτήσεων υποχρεωτικής έκδοσης	30%
	αριθμός λέξεων	83.633	αριθμός λέξεων άρθρων ειδικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	14%	μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες)	16
	αριθμός λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός άρθρων	4%	αριθμός λέξεων άρθρων γενικού περιεχομένου/ συνολικός αριθμός λέξεων	6%		
	αριθμός λέξεων λοιπών άρθρων/συνολικός αριθμός λέξεων	3%	αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων	0,7		
εξουσιοδοτικές διατάξεις με χρονική δέσμευση/συνολικές εξουσιοδοτικές διατάξεις			1,4%			

Όπως βλέπουμε στον παραπάνω πίνακα, πρόκειται για έναν πολύ μεγάλης έκτασης νόμο, με 100 σελίδες, 3 ενότητες, 30 κεφάλαια και 199 άρθρα, εκ των οποίων το 4% (8 άρθρα) αποτελούν λοιπές (άσχετες με το θέμα του νόμου) διατάξεις. Επίσης, ο νόμος αποτελείται σχεδόν αποκλειστικά από άρθρα ειδικού περιεχομένου. Ο αριθμός

των εξουσιοδοτικών διατάξεων που παρέχει ο νόμος για έκδοση κανονιστικών πράξεων (Υ.Α. και Π.Δ.) είναι χαμηλός σχετικά με το μέγεθός του (70 εξουσιοδοτικές διατάξεις συνολικά ή 0,7 εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα), με αποτέλεσμα τα περισσότερα θέματα να ρυθμίζονται σαφώς. Όμως, μόνο 1 εξουσιοδοτική διάταξη⁴⁸ προβλέπει προθεσμία έκδοσης της σχετικής νομοθετικής ύλης, κάτι που συνεπάγεται περιθώριο για χαλαρότητα στη φάση της υλοποίησης. Όσον αφορά στους δείκτες υλοποίησης, παρατηρείται ένα αξιοσημείωτα χαμηλό ποσοστό ενεργοποίησης των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων (23%), ωστόσο ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης αυτών που ενεργοποιήθηκαν είναι σχετικά μικρός (μόλις 16 μήνες). Ειδικότερα, για τις εξουσιοδοτήσεις υποχρεωτικής έκδοσης νομοθετικής ύλης, το ποσοστό ενεργοποίησης είναι επίσης ιδιαίτερα χαμηλό (30%). Από τα στοιχεία αυτά φαίνεται καταρχήν ότι ο νόμος δεν εφαρμόστηκε αποτελεσματικά όσον αφορά στις προβλέψεις του για έκδοση κανονιστικών πράξεων, όμως, όσον αφορά στις εξουσιοδοτικές διατάξεις που τελικώς ενεργοποιήθηκαν, η ενεργοποίηση ήταν σχετικά γρήγορη. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι πολλές διατάξεις του Νόμου επαναλαμβάνουν εξουσιοδοτήσεις παλαιότερων Νόμων για θέματα που ήδη ρυθμίζονται⁴⁹, επομένως η μη ενεργοποίηση δεν σημαίνει απαραίτητα μη ρύθμιση-εφαρμογή, αλλά απλώς όχι εκ νέου ρύθμιση. Επίσης, στη μία περίπτωση όπου προβλεπόταν προθεσμία έκδοσης της κατ'εξουσιοδότηση νομοθετικής ύλης, η έκδοση της σχετικής πράξης έγινε εκτός της καθορισμένης προθεσμίας. Συγκεκριμένα, το Π.Δ. που προβλεπόταν να εκδοθεί 2 μήνες μετά τη δημοσίευση του νόμου, εκδόθηκε 6 μήνες μετά, επομένως υπήρξε καθυστέρηση 4 μηνών.

Όσον αφορά σε άλλα ποιοτικά στοιχεία της μεταρρύθμισης, σημειώνεται ότι η αιτιολογική έκθεση που συνόδευε το νομοσχέδιο ήταν αναλόγως μεγάλης έκτασης (~ 45.000 λέξεις). Στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή συμμετείχαν εκπρόσωποι φορέων (Δ.Ε.Η., Γ.Ε.Ν.Ο.Π. Δ.Ε.Η., Ρ.Α.Ε., Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων στα Πετρελαιοειδή, στα Διυλιστήρια και στη Χημική Βιομηχανία, Ελληνικός Σύνδεσμος Ανεξαρτήτων Εταιρειών Ηλεκτρικής Ενέργειας, Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών, Τ.Ε.Ε., Πανεπιστήμιο Πατρών – Τμήμα Γεωλογίας). Η στάση των φορέων, με εξαίρεση τους συνδικαλιστικούς φορείς των εργαζομένων που

⁴⁸ Όσον αφορά τις εξουσιοδοτικές διατάξεις με υποχρεωτική έκδοση της προβλεπόμενης νομοθετικής ύλης.

⁴⁹ Παραδείγματα τέτοιων διατάξεων είναι αυτές που αφορούν διάφορους Κανονισμούς (π.χ. Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της Ρ.Α.Ε., Κανονισμός Αδειών Φυσικού Αερίου), αμοιβές (π.χ. αμοιβές προσωπικού Ρ.Α.Ε.) κ.α.

κράτησαν αρνητική στάση στις εργασιακές ρυθμίσεις του νόμου, υπήρξε γενικά θετική, ωστόσο δεν έλειψαν διαφωνίες και επιφυλάξεις σε επιμέρους ρυθμίσεις⁵⁰. Ο νόμος συνοδεύονταν από εκτενή έκθεση αξιολόγησης συνεπειών και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης.

Στη συνέχεια παρατίθενται ορισμένα χρήσιμα στοιχεία από τη συνέντευξη με τον πρώην Γεν. Γραμματέα Ενέργειας του Υ.Π.Ε.Κ.Α., κ. Κ.Μαθιουδάκη⁵¹. Σύμφωνα λοιπόν με τον Κ. Μαθιουδάκη, η παραγωγή του νόμου προέκυψε καταρχήν ως αποτέλεσμα επιταγών της Ε.Ε., καθώς αφορούσε σε εναρμόνιση με 2 Οδηγίες αλλά είχε και πλήθος άλλων στοιχείων, πέρα από αυτές, που αποτελούσαν πρωτοβουλίες του Υπουργού. Το γεγονός της υπογραφής του 1^{ου} Μνημονίου 15 μήνες νωρίτερα, όπως ήδη αναφέρθηκε, έπαιξε διαδικαστικό ρόλο και λειτούργησε ως πίεση για να ολοκληρωθεί ο νόμος εντός συγκεκριμένων χρονικών προθεσμιών. Όσον αφορά στον σχεδιασμό και την επεξεργασία του κειμένου του νομοσχεδίου, ειδικότερα στο σκέλος του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου, έγινε κυρίως με πηγές εκτός Υπουργείου (κυρίως κρατικούς φορείς όπως Δ.Ε.Η., Ρ.Α.Ε., Δ.Ε.Π.Α., Δ.Ε.Σ.Φ.Α.). Οι υπηρεσίες του Υπουργείου είχαν μικρή συνεισφορά, κυρίως στην τελική-νομοτεχνική διαμόρφωση του νόμου (χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής). Επιπλέον, υπήρχε ένας εξωτερικός νομικός σύμβουλος που είχε διαδικαστική συμβολή στην

⁵⁰ Συγκεκριμένα, ο πρόεδρος της Δ.Ε.Η., Α. Ζερβός, συμφώνησε με τη φιλοσοφία του νομοσχεδίου, και τόνισε τη σημασία των βασικών του ρυθμίσεων προς την περαιτέρω απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, ήτοι τον διαχωρισμό του κλάδου μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Ρ.Α.Ε.. Χαρακτήρισε ωστόσο κάποιες διατάξεις που δεν προβλέπονται από την Οδηγία ως περιττές, ενώ διατήρησε επιφυλάξεις για τις ρυθμίσεις που αφορούν τους εργαζομένους της Δ.Ε.Η. και των θυγατρικών της. Ο πρόεδρος της Ρ.Α.Ε., Ν. Βασιλάκος, συμφώνησε γενικά με τη φιλοσοφία του νομοσχεδίου, ωστόσο εξέφρασε την επιφύλαξή του για τις πολιτικές επιλογές της κυβέρνησης στο μοντέλο λειτουργίας του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας (μοντέλο ΙΤΟ - ιδιοκτησιακός διαχωρισμός συστήματος μεταφοράς), στο πλαίσιο της ευχέρειας που παρέχεται από τις Οδηγίες, υποστηρίζοντας ότι η επιτυχία των επιλογών αυτών θα κριθεί από την αποτελεσματικότητά τους στην υιοθέτηση του “Target Model” μέχρι το 2014, που αποτελεί τη βασική εθνική υποχρέωση και στόχο. Ο Γρ. Αντωνόπουλος, διευθύνων σύμβουλος του Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε., αφού περιέγραψε συνοπτικά το υφιστάμενο μοντέλο λειτουργίας του συστήματος και τις βασικές προτεινόμενες αλλαγές σε αυτό, εξέφρασε την αντίρρησή του με ορισμένες αρμοδιότητες που δίνονται στον Λ.Α.Γ.Η.Ε., καθώς και με ρυθμίσεις που αφορούν τους εργαζομένους στον Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε.. Ο Ν. Φωτόπουλος, πρόεδρος της ΓΕΝΟΠ-Δ.Ε.Η., διεφώνησε με την ανάθεση «υπερεξουσιών» στη Ρ.Α.Ε. και με τις ρυθμίσεις που αφορούν στο προσωπικό της Δ.Ε.Η. και των θυγατρικών της, υποστηρίζοντας ότι δημιουργούν άνισες συνθήκες για τους εργαζομένους. Ο Ν. Ορφανός, πρόεδρος της Ομοσπονδίας Εργαζομένων στα Πετρελαιοειδή, στα Διυλιστήρια και στη Χημική Βιομηχανία, εξέφρασε την διαφωνία της Ομοσπονδίας με τις επιχειρούμενες αλλαγές στον τομέα του φυσικού αερίου, καθώς, όπως υποστήριξε, θα αποβούν σε βάρος των εργαζομένων. Ο Ε. Κακαράς, εκπρόσωπος του Ελληνικού Συνδέσμου Ανεξάρτητων Παραγωγών Ηλεκτρικής Ενέργειας, συμφώνησε με την ενίσχυση της Ρ.Α.Ε.. Τόνισε ωστόσο την ανάγκη ιδιοκτησιακού διαχωρισμού στο σύνολο του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας και εξέφρασε την επιφύλαξή του με το υιοθετούμενο μοντέλο ΙΤΟ, ως ενδιάμεσο στάδιο στην πορεία υιοθέτησης του “Target Model”.

⁵¹ Ολόκληρη η συνέντευξη με τον κ. Κ. Μαθιουδάκη είναι διαθέσιμη στο Παράρτημα 1.

κωδικοποίηση του νόμου. Το πρώτο προσχέδιο του νόμου ήταν κυρίως αποτέλεσμα εργασίας του Υπουργού και του Γεν. Γραμματέα (με τους συμβούλους τους), μετά από συσκέψεις με τους παραπάνω φορείς. Συνολικά, πρωταγωνιστικό ρόλο στο σχεδιασμό θα μπορούσε κανείς να πει ότι έπαιξε η Ρ.Α.Ε.. Ωστόσο, ανά τμήμα του Νόμου υπήρχε διαφορετικός πρωταγωνιστής (π.χ. πρωταγωνίστησαν επίσης Δ.Ε.Η., Δ.Ε.Σ.Φ.Α. σε κάποια κεφάλαια). Οι εξωτερικοί παίκτες ήταν γενικά θετικοί στις μεταρρυθμίσεις. Επίσης, σύμφωνα πάλι με τον Κ.Μαθιουδάκη, ο νόμος δεν συνοδεύονταν από οργανωμένα και ουσιαστική εκ των προτέρων ανάλυση συνεπειών, και συνεπώς καταγραφή του κόστους των μεταρρυθμίσεων⁵². Τέλος, πολύ σημαντικό στοιχείο για την αποτελεσματική υλοποίηση της μεταρρύθμισης θεωρείται το γεγονός ότι αμέσως μετά την ψήφιση του νόμου, έγινε προγραμματισμός υλοποίησης δράσεων (action plan) εκ μέρους του Γεν. Γραμματέα Ενέργειας, ώστε να ενεργοποιηθούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις και να εκδοθούν οι απαραίτητες νομοθετικές πράξεις για να εφαρμοστεί ο νόμος.

Συμπερασματικά, η χώρα εν μέσω μιας μεγάλης οικονομικής κρίσης κλήθηκε να ενσωματώσει το τρίτο ενεργειακό πακέτο της Ε.Ε.. Ο Νόμος αποτελεί ένα εκτενές νέο νομοθετικό κείμενο που αντικατέστησε σχεδόν όλη την προηγούμενη νομοθεσία. Εισηγήαγε μείζονες αλλαγές στις ελληνικές αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, και ενίσχυσε τις αρμοδιότητες της Ρ.Α.Ε.. Συνολικά, ο νέος νόμος βελτίωσε σημαντικά το νομοθετικό πλαίσιο για τη ρύθμιση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των εγχώριων τομέων της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου. Ωστόσο, ενώ κάνει κάποια αποφασιστικά βήματα στην ανεξαρτησία, στην ευρωπαϊκή συνεργασία και στην ισχυροποίηση του εθνικού ρυθμιστή και στην περαιτέρω απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου, φαίνεται πως προστατεύει σε σημαντικό βαθμό το κατεστημένο στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, παρά το δόγμα της απελευθέρωσης και της αύξησης του ανταγωνισμού. Οι ρυθμίσεις δημιουργούν μεν κάποιο έδαφος για σταδιακή απελευθέρωση και της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, όμως η πανίσχυρη θέση της Δ.Ε.Η. στην αγορά συνεχίζει να προκαλεί στρεβλώσεις την ανταγωνιστική λειτουργία της αγοράς, αποτελώντας τροχοπέδη στην είσοδο ιδιωτών επενδυτών. Κατά πολλούς λοιπόν φορείς της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας ο Νόμος δεν έκανε κάτι σημαντικό για τον ανταγωνισμό και ήταν δειλός σχετικά με την ανεξαρτησία των διαχειριστών

⁵² Σημειώνεται ότι ο Νόμος συνοδεύτηκε από «έκθεση αξιολόγησης συνεπειών», ωστόσο, αποτελεί ένα τυπικό, περιγραφικό και σύντομο κείμενο, χωρίς όμως υπολογισμούς και με ελάχιστα ποσοτικά στοιχεία, χωρίς δηλαδή να αποτελεί ένα εργαλείο ουσιαστικής αξιολόγησης και ανάλυσης των συνεπειών και καταγραφής του κόστους των μεταρρυθμίσεων.

(Κάπρος, 2012). Επιπλέον, πάλι όσον αφορά στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, οι αναμενόμενες θετικές επιπτώσεις του Νόμου στη σταθερότητα της δομής της αγοράς, στη σημαντική πλεονάζουσα παραγωγική ικανότητα στην αγορά χονδρικής, και στην ουσιαστική αύξηση του ανταγωνισμού, σε μεγάλο βαθμό ακυρώθηκαν από τις δυσμενείς οικονομικές συνθήκες στη χώρα και από τη συνεχιζόμενη μείωση της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας. Έτσι, τα επόμενα χρόνια, η ανάγκη για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ώστε να επιλυθούν οι διαρθρωτικές ασυμμετρίες και να αρθούν οι στρεβλώσεις της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, τόσο σε οριζόντιο και σε κάθετο επίπεδο, έγινε πιο επιτακτική.

Επίσης, με τον Νόμο εκσυγχρονίστηκε το νομικό πλαίσιο που διέπει τη διαδικασία αδειοδότησης στην αναζήτηση, έρευνα και εκμετάλλευση υδρογονανθράκων και θεσπίστηκε ένα ελκυστικό επιχειρηματικό περιβάλλον. Με το Π.Δ. 14/2012 συστήθηκε η Ελληνική Διαχειριστική Εταιρία Υδρογονανθράκων Α.Ε (ΕΔΕΥ Α.Ε.) που διαχειρίζεται τα αποκλειστικά δικαιώματα του Ελληνικού Δημοσίου σε θέματα αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων. Στο διάστημα που ακολούθησε έγινε προκήρυξη των σχετικών διαγωνισμών και έγιναν παραχωρήσεις για την έρευνα υδρογονανθράκων σε περιοχές της χώρας, ωστόσο, με τις μέχρι σήμερα ακολουθούμενες διαδικασίες υπάρχει μεγάλη καθυστέρηση στις δραστηριότητες για τον εντοπισμό και την παραγωγή υδρογονανθράκων.

6. Συμπεράσματα

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας, που προκύπτουν από την ερμηνεία των πορισμάτων του προηγούμενου κεφαλαίου, χρησιμοποιώντας ως βασικό στοιχείο τη σύγκριση μεταξύ των νομοθετημάτων που εξετάστηκαν. Για να είναι ευκολότερη η σύγκριση μεταξύ των πορισμάτων της έρευνας για καθένα από τα έξι νομοθετήματα, συγκεντρώθηκαν στον επόμενο πίνακα οι βασικότερες πληροφορίες και τα αποτελέσματα των βασικότερων δεικτών (ποσοτικών και ποιοτικών):

	N. 2244/1994	N. 2773/1999	N. 3426/2005	N.3428/2005	N. 3851/2010	N. 4001/2011
αντικείμενο	ΑΠΕ	απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας	απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας	απελευθέρωση αγοράς φυσικού αερίου	ΑΠΕ	επανακαθορισμός λειτουργίας αγορών ηλεκτρισμού, φυσικού αερίου, αγωγοί φυσικού αερίου και πετρελαίου, έρευνα-παραγωγή υδρογονανθράκων
αριθμός σελίδων	7	18	16	20	27	100
αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α. ή Π.Δ./αριθμός σελίδων	1,3	1,5	1,2	1,0	1,4	0,7
ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις/σύνολο εξουσιοδοτήσεων	70%	56%	25%	48%	54%	23%
ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις με υποχρεωτική έκδοση/σύνολο εξουσιοδοτήσεων με υποχρεωτική έκδοση	67%	60%	29%	64%	59%	30%
μέσος χρόνος ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων (μήνες)	26	27	23	40	10	16
ο νόμος προκύπτει ως εναρμόνιση με κοινοτικό δίκαιο?	όχι	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι ⁵³
κοινοβουλευτική περίοδος	1993-1996	1996-2000	2004-2007	2004-2007	2009-2012	2009-2012
κυβερνών κόμμα/κόμματα	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ	ΝΔ	ΝΔ	ΠΑΣΟΚ	ΠΑΣΟΚ
κυβέρνηση μονοκομματική ή συνασπισμού?	μονοκομματική	μονοκομματική	μονοκομματική	μονοκομματική	μονοκομματική	μονοκομματική
έδρες κυβερνόντος κόμματος/κομμάτων	170	162	165	166	157	157
κυβερνητική συνοχή	χαμηλή	χαμηλή	υψηλή	υψηλή	υψηλή	χαμηλή
χρονική απόσταση από τις προηγούμενες εκλογές (έτη)	1	3	1,5	1,5	0,5	2

⁵³ Η πρώτη ενότητα του νόμου αφορά στην ενσωμάτωση του 3ου ενεργειακού πακέτου της κοινότητας. Η δεύτερη ενότητα δεν αποτελεί εναρμόνιση με κοινοτικό δίκαιο.

στάση αξιωματικής αντιπολίτευσης	αρνητική	αρνητική	σύμφωνη επί της αρχής, διεφώνησε σε μεγάλο μέρος	σύμφωνη επί της αρχής, διεφώνησε στα μισά άρθρα	θετική	σύμφωνη επί της αρχής, διεφώνησε σε αρκετά σημεία
συμμετοχή εκπροσώπων φορέων στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή	όχι	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι
στάση φορέων	-	- ⁵⁴	θετικοί οι περισσότεροι φορείς, διαφωνίες και επιφυλάξεις από συνδικαλιστικούς φορείς	θετικοί και αρνητικοί φορείς	θετική	γενικά θετική, υπήρξαν ωστόσο διαφωνίες και επιφυλάξεις
έκθεση αξιολόγησης συνεπειών	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	ναι ⁵⁵
πραγματικά αποτελέσματα μεταρρύθμισης ⁵⁶	ικανοποιητικά	μέτρια ικανοποιητικά	μη ικανοποιητικά	ικανοποιητικά	μέτρια ικανοποιητικά	μέτρια ικανοποιητικά

⁵⁴ Στα πρακτικά της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου (Περίοδος Θ' - Σύνοδος Δ') δεν αποτυπώνονται οι θέσεις των εκπροσώπων των φορέων.

⁵⁵ Ο Νόμος συνοδεύτηκε από «έκθεση αξιολόγησης συνεπειών», ωστόσο, αποτελεί ένα τυπικό, περιγραφικό και σύντομο κείμενο, χωρίς όμως υπολογισμούς και με ελάχιστα ποσοτικά στοιχεία, χωρίς δηλαδή να αποτελεί ένα εργαλείο ουσιαστικής αξιολόγησης και ανάλυσης των συνεπειών και καταγραφής του κόστους των μεταρρυθμίσεων

⁵⁶ Υπενθυμίζεται, όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο 2, ότι στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας η αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων δεν κρίνεται ως προς τα πραγματικά τους αποτελέσματα αλλά ως προς την παραγωγή του δευτερογενούς δικαίου που ήταν απαραίτητο για την εφαρμογή τους. Η κριτική ως προς τα πραγματικά αποτελέσματα της μεταρρύθμισης που αναφέρεται στην τελευταία γραμμή του πίνακα είναι ενδεικτική και δίνεται για λόγους πληρότητας και γενικής εποπτείας των αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης από τον αναγνώστη.

Βασιζόμενοι στον παραπάνω πίνακα μπορούμε να εξάγουμε χρήσιμα συμπεράσματα:

- Παρατηρούμε ότι διαχρονικά από μικρούς νόμους πάμε σε μεγαλύτερους. Σύμφωνα με τους Huber & Shipan, η έκταση του νόμου αποτελεί έναν βασικό δείκτη του πόσο ειδικός είναι αυτός. Επομένως, με βάση τη θεωρία αυτή οι νόμοι διαχρονικά γίνονται πιο ειδικοί.
- Παρατηρούμε ότι από ένα σταθερό μοτίβο νόμων που ρυθμίζουν ένα θέμα κάθε φορά (με χαρακτηριστική την περίπτωση των 3426/2005 και 3428/2005, που παρόλο που κατατέθηκαν ταυτόχρονα, διατηρήθηκαν και ψηφίστηκαν ως ξεχωριστά νομοσχέδια), μεταβαίνουμε μετά το μνημόνιο σε μια τελείως διαφορετική λογική. Έτσι, βλέπουμε το 2011 να ψηφίζεται ένας νόμος «σκούπα» (ή νόμος «μαμούθ», όπως τον χαρακτήρισε επίσης η αντιπολίτευση, καθώς συγχώνευσε 4 νομοσχέδια σε ένα) ο οποίος ρυθμίζει πολλούς διαφορετικούς τομείς. Η πρακτική αυτή αποτέλεσε συνέπεια της πίεσης από το Μνημόνιο για εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην ενέργεια εντός προθεσμιών.
- Ο αριθμός εξουσιοδοτικών διατάξεων για Υ.Α και Π.Δ. κυμαίνεται μέχρι το 2010 στα σχετικά υψηλά επίπεδα του 1 με 1,5 εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα, άρα οι νόμοι είναι γενικοί, καθώς αφήνουν αρκετά θέματα αβύθμιστα, αναθέτοντας στην εκτελεστική εξουσία τη ρύθμισή τους με έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας. Ωστόσο, στον νόμο μετά το Μνημόνιο (4001/2011) παρατηρείται σημαντική μείωση στο 0,7, που αποτελεί επιπλέον ένδειξη του ότι οι νόμοι γίνονται πιο ειδικοί.
- Παρατηρείται ότι τα ποσοστά ενεργοποίησης των εξουσιοδοτήσεων είναι γενικά χαμηλά, κάτι που σημαίνει σημαντικό έλλειμμα υλοποίησης και χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων, όπως ορίστηκε αυτή στο 2^ο κεφάλαιο. Παρατηρείται ακόμα μείωσή τους διαχρονικά⁵⁷. Από το γεγονός αυτό συμπεραίνουμε ότι υπήρξε χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων από τις κυβερνήσεις.

⁵⁷ Επισημαίνεται ωστόσο, ότι, όσον αφορά στον Ν.4001/2011 το αποτέλεσμα σε ένα βαθμό είναι παραπλανητικό, καθώς πολλές διατάξεις του Νόμου επαναλαμβάνουν εξουσιοδοτήσεις παλαιότερων Νόμων για θέματα που ήδη ρυθμίζονται, επομένως η μη ενεργοποίηση δεν σημαίνει απαραίτητα μη ρύθμιση-εφαρμογή, αλλά απλώς όχι εκ νέου ρύθμιση.

- Μέχρι το 2010 παρατηρείται σχετικά μεγάλος χρόνος ενεργοποίησης των εξουσιοδοτήσεων. Συμπεραίνουμε λοιπόν πως αφενός πρόκειται για μεταρρυθμίσεις με μακρύ χρονικό ορίζοντα⁵⁸, αφετέρου το γεγονός της καθυστέρησης αποτελεί ένδειξη χαλαρότητας της εκτελεστικής εξουσίας στη φάση της υλοποίησης. Ωστόσο, από το 2010 και μετά (Ν.3851/2010, Ν.4001/2011), δηλαδή στην μετά Μνημονίου περίοδο, ο μέσος χρόνος ενεργοποίησης μειώνεται σημαντικά. Πράγματι, το Μνημόνιο, με τους χρονικούς περιορισμούς που θέτει (ειδικά στην περίπτωση του Ν.4001/2011), λειτουργεί ως μοχλός πίεσης την εκτελεστική εξουσία να λειτουργήσει πιο οργανωμένα και συστηματικά στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων⁵⁹.
- Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις προκύπτουν ως αποτέλεσμα εναρμόνισης με ευρωπαϊκές Οδηγίες. Επιβεβαιώνεται έτσι ο ρόλος της Ε.Ε. ως σημαντικού εξωγενή παράγοντα και βασικού παίκτη στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών.
- Όλοι οι νόμοι που εξετάστηκαν θεπίστηκαν από μονοκομματικές κυβερνήσεις. Αλλαγή στο μοτίβο των μονοκομματικών κυβερνήσεων έχει γίνει από τις εκλογές του 2012 και μετά, στα τελευταία 3 χρόνια της έντονης πολιτικής αστάθειας όπου έχουμε τον σχηματισμό κυβερνήσεων συνασπισμού⁶⁰. Τα τελευταία αυτά χρόνια δεν έχει παραχθεί κάποιος νόμος για την ενέργεια που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σημαντική μεταρρύθμιση. Μάλιστα, σήμερα διανύουμε ακόμα την περίοδο υλοποίησης του Ν.4001/2011, καθώς πρόκειται για μεταρρύθμιση με μακρύ χρονικό ορίζοντα. Το γεγονός της παράδοσης μονοκομματικών κυβερνήσεων και του ταυτόχρονου ελλείμματος υλοποίησης που παρατηρείται είναι αντιφατικό, σύμφωνα με τη θεωρία του Τσεμπελή. Συμπεραίνουμε πως, αφού οι μονοκομματικές και με ισχυρές πλειοψηφίες, και συχνά με ισχυρή συνοχή κυβερνήσεις του τύπου δεν μπόρεσαν να υλοποιήσουν τις μεταρρυθμίσεις ή τις υλοποίησαν πλημμελώς, τότε δεν υπήρχε πραγματική μεταρρυθμιστική θέληση από αυτές.

⁵⁸ Οι μεταρρυθμίσεις με μακρύ χρονικό ορίζοντα, που η υλοποίησή τους ξεπερνά τον εκλογικό κύκλο, είναι πιο ευάλωτες στη μη υλοποίηση (Αλεξόπουλος, 2004).

⁵⁹ Βλέπε και τη συνέντευξη με τον Γεν. Γραμματέα Ενέργειας Υ.Π.Ε.Κ.Α, Κ. Μαθιουδάκη (Παράρτημα 1)

⁶⁰ Το γεγονός της αλλαγής του μοτίβου των μονοκομματικών κυβερνήσεων με κυβερνήσεις συνασπισμού, ταυτόχρονα με απαίτηση για άμεσες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις αποτελεί αντίφαση, καθώς, σύμφωνα με τη θεωρία του Τσεμπελή, η ύπαρξη επιπλέον αρνησίκυρων παικτών στο πολιτικό σύστημα αποτελεί παράγοντα ανασχετικό στην αλλαγή του status quo (Τσεμπελής, 2008).

- Παρατηρούμε ότι, παρά το γεγονός ότι αναμέναμε στην αρχή της θητείας των κυβερνήσεων να παράγονται ειδικότεροι νόμοι και στο τέλος αυτής γενικότεροι, δεν παρατηρείται κάποια σταθερή σχέση που να επιβεβαιώνει την πρόβλεψή μας. Ενδεχομένως, το δείγμα των έξι νόμων να είναι μικρό για να εξαχθεί ασφαλές συμπέρασμα ως προς αυτή τη μεταβλητή.
- Η στάση της αξιωματικής αντιπολίτευσης σε γενικές γραμμές κρίνεται συναινετική ως προς τις βασικές αρχές των μεταρρυθμίσεων, και αυτό οφείλεται στο ότι οι βασικές αρχές και το γενικό πλαίσιο προκύπτουν συνήθως ως αποτέλεσμα εναρμόνισης με Οδηγίες (μία αξιωματική αντιπολίτευση που φιλοδοξεί να είναι η επόμενη κυβέρνηση λογικό είναι να μην αντιτίθεται σε κοινοτικό δίκαιο). Σε θέματα όμως όπου η κυβέρνηση διαθέτει την ευχέρεια να αποφασίζει, η αντιπολίτευση τις περισσότερες φορές διαφωνεί, κι αυτός είναι ένας λόγος για τον οποίο αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις όταν η αρνητική με τη μεταρρύθμιση αντιπολίτευση έρχεται στην εξουσία και δεν την υλοποιεί. Μόνη εξαίρεση ήταν ο 3851/2010, κι αυτό συνέβη γιατί το νομοσχέδιο είχε ετοιμαστεί από την προηγούμενη κυβέρνηση (δηλαδή την αξιωματική αντιπολίτευση όταν το νομοσχέδιο πήγε τελικώς στη Βουλή για ψήφιση).
- Η στάση των φορέων ήταν τις περισσότερες φορές γενικά θετική, υπήρχαν ωστόσο κάποιες εξαιρέσεις και επιφυλάξεις που διατυπώνονταν στο πλαίσιο της διαβούλευσης και των συζητήσεων στις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Ειδικότερα, σταθερά θετική στάση διατηρούν φορείς ιδιωτικών συμφερόντων (π.χ. Σ.Ε.Β., σύνδεσμοι ηλεκτροπαραγωγών κ.λ.π.), ενώ σταθερά αρνητικοί στις μεταρρυθμίσεις είναι οι συνδικαλιστικοί φορείς (π.χ. ΓΕΝ.ΟΠ. Δ.Ε.Η.), που μάλιστα στο ελληνικό πολιτικό σύστημα έχουν παραδοσιακά υψηλή δύναμη και δυνατότητα δημιουργίας παρεκκλίσεων στις πολιτικές.
- Οι μεταρρυθμίσεις δεν συνοδεύονταν από εκθέσεις αξιολόγησης συνεπειών. Μόνο στον 4001/2011 υπήρχε σχετική έκθεση, όμως δεν ήταν ουσιαστική. Επομένως, λείπει σταθερά από τον σχεδιασμό ένα εργαλείο ουσιαστικής αξιολόγησης και ανάλυσης των συνεπειών των μεταρρυθμίσεων που θα βοηθούσε σημαντικά στη φάση υλοποίησης.

Συνοψίζοντας, η χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία συνδέεται με το ότι τα κυβερνώντα κόμματα, παρότι έχουν θέση μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα δεν αποδεικνύονται συστηματικά μεταρρυθμιστές, καθώς έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή (όπως π.χ. το ΠΑ.ΣΟ.Κ. τη

δεκαετία του 1990) και άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν. Πράγματι, η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας οδήγησε τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Επίσης, η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζεται συνήθως αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις (χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση). Επιπλέον, την αδυναμία μεταρρύθμισης ενίσχυσε ο εγκλωβισμός των κυβερνήσεων στην εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων με συμφέροντα που είχαν παγιωθεί, κυρίως στην στρεβλή ελληνική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, λόγω της πανίσχυρης θέσης της Δ.Ε.Η. και των εργατικών της συνδικάτων, που δρούσαν ως αποτελεσματικοί αρνησίκυροι δρώντες στη φάση της υλοποίησης. Τέλος, οι νόμοι που παράγονταν ήταν γενικοί, με αποτέλεσμα να πρέπει να εξειδικεύονται μέσα από την έκδοση Υ.Α. και Π.Δ.. Έτσι, ενισχύθηκε ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας και της διοίκησης, και η δυνατότητα της τελευταίας να μην εφαρμόσει το νόμο, μετά την ανάπτυξη «συνασπισμών αντιμεταρρύθμισης», με τη συμμετοχή διοικητικών, συνδικαλιστικών και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων. Συμπερασματικά, οι δραστικές αλλαγές δημόσιας πολιτικής στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία δεν ευδοκίμισαν λόγω της έλλειψης ικανών μεταρρυθμιστικών πολιτικών ηγεσιών. Τα Μνημόνια δείχνουν ότι, μέσω της πίεσης που ασκούν για άμεσες διαρθρωτικές αλλαγές, αλλάζουν ορισμένα από τα χαρακτηριστικά του τρόπου νομοθέτησης, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων. Μένει να φανεί πώς μπορεί αυτό να επιτευχθεί εν μέσω βαθιάς οικονομικής ύφεσης και ταυτόχρονα με την αντίφαση (σύμφωνα με τις θεωρίες μεταρρυθμίσεων) που παρατηρείται στο πολιτικό σκηνικό με τον σχηματισμό κυβερνήσεων συνασπισμού.

Βιβλιογραφία

Βιβλία:

- Τσεμπελής, Γ. (2008), *Παίκτες Αρνησικυρίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Αλεξόπουλος, Α. (2007), Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης, Ανάπτυχο από τα Πρακτικά 1^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία», 6 και 7 Οκτωβρίου 2005, σε: Μακρυδημήτρης, Μ., *Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.597-611
- Αλεξόπουλος, Α. (2004), «Veto players» στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, σε: Κοντογιώργης, Μ., Λάβδας, Κ., Μενδρινού, Μ., Χρυσοχόου, Δ., *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004)*. Αθήνα: Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης & Εκδόσεις Κριτική, σελ.188-202
- Alexopoulos, A. (2011), Greece: Government as the Dominant Player, in: Rasch, B. E., Tsebelis, G., *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon: Routledge
- Huber, J. & Shipan, C. (2002) *Deliberate Discretion? The institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press
- Heritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teusch, M., Douillet, A.C. (2001), Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., σελ. 1-22, 257-294
- Πασσάς, Α. (2012) *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.7-21

Ιστοσελίδες:

- Βουλή των Ελλήνων: <http://www.hellenicparliament.gr/>
- Βάση Νομικών Δεδομένων «ΝΟΜΟΣ»: <https://lawdb.intrasoftnet.com/>
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας: Θεσμικό πλαίσιο/Εθνικό Δίκαιο/Συγκεντρωτική λίστα Εθνικής Νομοθεσίας:

http://www.rae.gr/site/categories_new/global_regulation/global_national/global_national_laws.csp

- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης: αποτελέσματα εθνικών εκλογών: <http://www.ypes.gr/el/elections/nationalelections/results/>

Ηλεκτρονικά άρθρα:

- energypress (2011), *Τι αλλαγές φέρνουν τα δύο νομοσχέδια του ΥΠΕΚΑ που πέρασαν από το υπουργικό* [online], διαθέσιμο στο: <http://energypress.gr/news/ti-allages-fernoyn-ta-dyo-nomoshedia-toy-ypeka-poy-perasan-apo-yπουργικο>
- energypress (2011), *Στο υπουργικό συμβούλιο σήμερα τα δύο νομοσχέδια του ΥΠΕΚΑ* [online], διαθέσιμο στο: <http://energypress.gr/news/sto-yπουργικο-symvoylio-simera-ta-dyo-nomoshedia-toy-ypeka>

Άλλες πηγές:

- Υ.Π.Ε.Κ.Α. (2011), *Ενημερωτικό Σημείωμα - Σχέδιο νόμου για την Εναρμόνιση του Εθνικού Δικαίου με τις Προβλέψεις των Οδηγιών 2009/72 και 2009/73 («3η Ενεργειακή Δέσμη»)*, 6 Ιουλίου 2011 [online], διαθέσιμο στο: <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=J0sLSi68Kk%3D&tabid=370&mid=600&language=el-GR>
- Υ.Π.Ε.Κ.Α. (2012), *Αναπτυξιακός Προγραμματισμός Τομέα Ενέργειας, Περίοδος 2014 – 2020*, Οκτώβριος 2012, [online], διαθέσιμο στο: <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=JmX4VnJ1zYA%3D&tabid=759&language=el-GR>
- *Σημειώσεις και εκπαιδευτικό υλικό μαθήματος «Καλή νομοθέτηση»* (2014) Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- *Εγχειρίδιο μαθήματος «Κανόνες και αρχές δικητικής δράσης & διοικητική διαδικασία»* (2014) Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- Π. Κάπρος (2012), *Η αγορά ηλεκτρισμού στην Ελλάδα μετά την ψήφιση του Νόμου 4001/22.8.2011*, παρουσίαση σε ημερίδα του Ινστιτούτου Ενέργειας Νοτιοανατολικής Ευρώπης (IENE), Αθήνα 29 Φεβρουαρίου 2012
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (2012), *2012 National Report to the European Commission*, Αθήνα, Οκτώβριος 2012 [online], διαθέσιμο στο: http://www.rae.gr/site/categories_new/about_rae/actions/reports_national.csp

- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (2013), *2013 National Report to the European Commission*, Αθήνα, Δεκέμβριος 2013 [online], διαθέσιμο στο: http://www.rae.gr/site/categories_new/about_rae/actions/reports_national.csp
- Βάση νομικών πληροφοριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης EUR-Lex, *Κατανομή των αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση* [online], διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0020&from=EL>

Παραρτήματα

Παράρτημα 1: Συνέντευξη με τον πρώην Γεν. Γραμματέα Ενέργειας του Υ.Π.Ε.Κ.Α., κ. Κωνσταντίνο Μαθιουδάκη

Αθήνα 8-7-2015

Καταρχήν, ο κ. Μαθιουδάκης συμφώνησε με την επιλογή των νόμων 3851/2010 και 4001/2011, ως τους βασικότερους μεταρρυθμιστικούς νόμους της θητείας του (12/2009 – 3/2015).

Ερώτηση 1^η:

Κατά τον σχεδιασμό των μεταρρυθμιστικών νόμων της θητείας σας (κατά προτεραιότητα εξετάζονται οι νόμοι 4001/2011 και 3851/2010), ο σχεδιασμός και η επεξεργασία αυτών έγιναν με ίδια μέσα (in house) ή με ανάθεση σε εξωτερικούς συμβούλους; Αν υπήρξε συμμετοχή όλων (Γεν. Γραμματέας, εξωτερικοί σύμβουλοι, υπηρεσία-διοικητικοί) ποιος από αυτούς έφτιαξε το πρώτο draft-σκελετό; ποιος δηλ είχε τον πρωταγωνιστικό ρόλο;

Απάντηση Κ.Μ.:

N.4001/2011: Ειδικότερα όσον αφορά στο σκέλος του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου, το μεγαλύτερο μέρος του σχεδιασμού έγινε με πηγές εκτός Υπουργείου. Τέτοιες πηγές ήταν κρατικοί φορείς όπως ΔΕΗ, ΡΑΕ, ΔΕΠΑ, ΔΕΣΦΑ). Οι υπηρεσίες του Υπουργείου είχαν μικρή συνεισφορά, κυρίως στην τελική-νομοτεχνική διαμόρφωση των νόμων. Επιπλέον, υπήρχε ένας εξωτερικός νομικός σύμβουλος που είχε διαδικαστική συμβολή στην κωδικοποίηση του νόμου. Το πρώτο draft ήταν κυρίως αποτέλεσμα εργασίας του Υπουργού, του Γεν. Γραμματέα (με τους συμβούλους τους), μετά από συσκέψεις με τους παραπάνω φορείς. Πρωταγωνιστικό ρόλο θα μπορούσε κανείς να πει ότι συνολικά έπαιξε η ΡΑΕ. Ωστόσο, ανά τμήμα του νόμου υπήρχε διαφορετικός πρωταγωνιστής (π.χ. πρωταγωνίστησαν επίσης ΔΕΗ, ΔΕΣΦΑ σε κάποια κεφάλαια του νόμου).

N.3851/2010: Συγκροτήθηκε με πολύ οργανωμένο τρόπο ομάδα εργασίας που ανέλαβε τον σχεδιασμό, αποτελούμενη από υπηρεσιακούς (στο νόμο αυτό είχαν περισσότερη και ουσιαστική συνεισφορά), συμβούλους του Υπουργού και του Γεν. Γραμματέα, κρατικούς φορείς (ΡΑΕ, ΔΕΗ), φορείς ΑΠΕ (π.χ. ΕΛΕΤΑΕΝ) και άλλους φορείς (π.χ. Greenpeace). Δεν χρησιμοποιήθηκε εξωτερικός σύμβουλος.

Ερώτηση 2^η:

Στη φάση του σχεδιασμού χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής; Οι εξωτερικοί παίκτες (π.χ. ΣΕΒ, Greenpeace κλπ.) ήταν θετικοί ή αρνητικοί στην μεταρρύθμιση; Υπήρξαν προτάσεις από αυτούς, και αν ναι, λήφθηκαν υπόψη;

Απάντηση Κ.Μ.:

Η μέθοδος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής του Υπουργείου χρησιμοποιήθηκε και στους 2 νόμους (κυρίως στον 4001/2011, καθώς στον 3851/2010 είχε λίγο διαφορετικό ρόλο). Οι εξωτερικοί παίκτες (π.χ. Greenpeace, ΕΛΕΤΑΕΝ) ήταν γενικά θετικοί στις μεταρρυθμίσεις, ενώ ακόμα και αυτοί που είχαν συμμετάσχει στην ομάδα εργασίας του 3851, συμμετείχαν και στην διαβούλευση, καταθέτοντας προτάσεις. Πάντα λαμβάνονταν υπόψη οι προτάσεις τρίτων, επομένως υπήρχε ουσιαστική συμβολή τους στην παραγωγή των νόμων.

Ερώτηση 3^η:

Οι μεταρρυθμίσεις συνοδεύονταν από ex ante impact assessment? Δηλ. αν είχαν αποτυπώσει την υπάρχουσα κατάσταση (as is) και αν επιχείρησαν να εκτιμήσουν τις επιπτώσεις της νέας κατάστασης, π.χ. σε όρους κόστους.

Απάντηση Κ.Μ.:

Κανένας από τους δύο νόμους δεν συνοδεύτηκε από ex ante impact assessment, τουλάχιστον θεσμικά, οργανωμένα και ουσιαστικά. Η Υπουργός Κ. Μπιρμπίλη, όταν εισηγήθηκε τον Ν.3851 παρουσίασε απλώς κάποια στοιχεία αξιολόγησης επιπτώσεων.

Δεν έγινε οργανωμένη καταγραφή του κόστους των μεταρρυθμίσεων.

Ερώτηση 4^η:

Οι μεταρρυθμίσεις ξεκίνησαν ως πρωτοβουλίες του ίδιου του Γεν. Γραμματέα, του Υπουργού ή προέκυψαν ως αποτέλεσμα επιταγών της Ε.Ε. (π.χ. εναρμόνιση με Οδηγία, Μνημόνιο);

Απάντηση Κ.Μ.:

Το περιεχόμενο του Ν.4001/2011 αφορούσε εναρμόνιση με 2 Οδηγίες της Ε.Ε. αλλά είχε και πλήθος άλλων στοιχείων, πέρα από αυτές, που αφορούσαν κυρίως πρωτοβουλίες του Υπουργού. Το Μνημόνιο έπαιξε διαδικαστικό ρόλο, αφού επέβαλε να ολοκληρωθεί ο νόμος εντός συγκεκριμένων χρονικών προθεσμιών, και λειτούργησε ως πίεση για να δουλέψουμε οργανωμένα στο Υπουργείο.

Ο Ν.3851 ήταν πρωτοβουλία της Υπουργού.

Έτσι κι αλλιώς, πάντα θεωρείται ένας Νόμος πρωτοβουλία του Υπουργού ή των Υφυπουργών, αφού ακόμα και αν έχει προταθεί από τους Γενικούς Γραμματείς, η πολιτική απόφαση για έκδοση νόμου είναι δική του.

Ερώτηση 5^η:

Στη φάση της υλοποίησης, και συγκεκριμένα αμέσως μετά την ψήφιση του νόμου, κάνατε έναν προγραμματισμό υλοποίησης δράσεων (action plan) ώστε να ενεργοποιηθούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις και να εκδοθούν οι απαραίτητες Υ.Α. και Π.Δ., για να εφαρμοστεί ο νόμος;

Απάντηση Κ.Μ.:

Και για τους δύο νόμους έγινε action plan εφαρμογής των εξουσιοδοτήσεων. Αυτό έγινε με λίστα και πολύ οργανωμένα. Θεωρώ ότι υλοποιήθηκε επιτυχημένα, αν κρίνει κανείς σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία.

Παράρτημα 2: Παρουσίαση αναλυτικών αποτελεσμάτων μετρήσεων έρευνας

N. 2244/1994 (ΦΕΚ Α'168/7-10-1994) «Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από συμβατικά καύσιμα και άλλες διατάξεις»

	αριθμός λέξεων	αριθμός παραγράφων	λοιπές διατάξεις	περιεχόμενο γενικό ή ειδικό?	αριθμός εξουσιοδοτήσεων για Υ.Α.	υποχρεωτική έκδοση (και προθεσμία?) ή δυνητική έκδοση?	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις για Υ.Α.	εκδοθείσες Υ.Α.	χρόνος ενεργοποίησης (μήνες)	αριθμός εξουσιοδοτήσεων για Π.Δ.	υποχρεωτική έκδοση (και προθεσμία?) ή δυνητική έκδοση?	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις για Π.Δ.	εκδοθέντα Π.Δ.	χρόνος ενεργοποίησης (μήνες)
άρθρο 1	824	11	-	ειδικό										
άρθρο 2	690	6	-	ειδικό										
άρθρο 3	388	7	-	ειδικό										
άρθρο 4	145	3	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1	22					
άρθρο 5	557	9	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	10	6	2	1. δυνητική 2. υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	0	
άρθρο 6	466	7	-	ειδικό										
άρθρο 7	418	6	λοιπές διατάξεις	-	5	δυνητική	4	1. 5 2. 4 3. 2 4. - 5. 1	1. 8 2. 96 3. 13 4. - 5. 29	1	δυνητική	1	5	10

άρθρο 8	533	4	λοιπές διατάξεις	-										
άρθρο 9	248	4	λοιπές διατάξεις	-										
άρθρο 10	29	1	-	γενικό										
άρθρο 11	39	2	-	γενικό										
Σύνολο	4337	60	3	ειδικό:6 γενικό:2	7	υποχρεωτική -όχι προθεσμία: 2 δυνητική: 5	6	23	29 (μέσος όρος)	3	υποχρεωτική -όχι προθεσμία: 1 δυνητική: 2	1	5	10 (μέσος όρος)

άρθρο 18	321	8	-	ειδικό												
άρθρο 19	353	2	-	ειδικό												
άρθρο 20	323	2	-	ειδικό												
άρθρο 21	63	2	-	ειδικό												
άρθρο 22	290	4	-	ειδικό												
άρθρο 23	321	2	-	ειδικό												
άρθρο 24	216	5	-	ειδικό	1	δυναμική	0	0	-							
άρθρο 25	183	3	-	ειδικό												
άρθρο 26	123	3	-	ειδικό												
άρθρο 27	206	3	-	ειδικό												
άρθρο 28	558	4	-	ειδικό	2	1. υποχρεωτική - όχι προθεσμία 2. δυναμική	2	1. 2 2. 2	1. 12 2. 25							
άρθρο 29	221	2	-	ειδικό	1	δυναμική	1	9	60							
άρθρο 30	198	4	-	ειδικό												
άρθρο 31	84	1	-	ειδικό							1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	0	-	
άρθρο 32	68	2	-	ειδικό												
άρθρο 33	135	3	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	0	-							
άρθρο 34	1598	13	-	ειδικό	3	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1. 2 2. 0 3. 0	1. 35 2. - 3. -		1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1	15	
άρθρο 35	164	3	-	ειδικό												
άρθρο 36	117	3	-	ειδικό												
άρθρο 37	74	2	-	ειδικό												
άρθρο 38	363	7	-	ειδικό	2	1. δυναμική 2. υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	1. 0 2. 0	-							
άρθρο 39	194	4	-	ειδικό	1	δυναμική	0	0	-							

άρθρο 40	236	3	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	8	40					
άρθρο 41	41	1	-	ειδικό										
άρθρο 42	333	6	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - με προθεσμία	1	1	25					
άρθρο 43	212	4	-	ειδικό						1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1	12
άρθρο 44	133	2	λοιπές διατάξεις	-										
άρθρο 45	406	1	λοιπές διατάξεις	-	2	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	2	1. 3 2. 6	1. 2 2. 15	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1	78
άρθρο 46	58	1	λοιπές διατάξεις	-										
άρθρο 47	56	1	-	γενικό										
Σύνολο	12428	165	3		20	δυνητική: 6 υποχρεωτική- όχι προθεσμία: 14	10	38	26 (μέσος όρος)	7	δυνητική: 1 υποχρεωτική- όχι προθεσμία: 4 υποχρεωτική- με προθεσμία: 2	5	5	27 (μέσος όρος)

άρθρο 19	179	2	-	ειδικό											
άρθρο 20	560	1	-	ειδικό											
άρθρο 21	88	1	-	ειδικό					1	υποχρεωτική-όχι προθεσμία	0				
άρθρο 22	285	1	-	ειδικό	1	δυνητική	0								
άρθρο 23	69	1	-	ειδικό											
άρθρο 24	75	1	-	ειδικό											
άρθρο 25	38	1	-	ειδικό											
άρθρο 26	423	3	-	ειδικό	1	υποχρεωτική-όχι προθεσμία	0			1	υποχρεωτική-με προθεσμία	0			
άρθρο 27	649	6	-	ειδικό	2	1. δυνητική 2. υποχρεωτική-όχι προθεσμία	0			1	υποχρεωτική-όχι προθεσμία	0			
άρθρο 28	350	5	-	ειδικό	3	1. υποχρεωτική-με προθεσμία 2. υποχρεωτική-με προθεσμία 3. υποχρεωτική-όχι προθεσμία	3	1. 2 2. 4 3. 3	1. 16 2. 24 3. 24						
άρθρο 29	516	4	-	ειδικό	1	υποχρεωτική-όχι προθεσμία	1	2	26						
άρθρο 30	260	5	-	ειδικό	1	δυνητική	0								
άρθρο 31	83	1	-	ειδικό											
άρθρο 32	25	1	-	γενικό											
Σύνολο	12483	81	3		16	δυνητική: 4 υποχρεωτική-όχι προθεσμία: 9 υποχρεωτική-με προθεσμία: 2	5		23	4	υποχρεωτική-όχι προθεσμία: 3 υποχρεωτική-με προθεσμία: 1	0	0	-	
										(μέσος όρος)					(μέσος όρος)

άρθρο 17	126	3	-	ειδικό										
άρθρο 18	439	6	-	ειδικό										
άρθρο 19	546	3	-	ειδικό										
άρθρο 20	358	3	-	ειδικό										
άρθρο 21	442	6	-	ειδικό										
άρθρο 22	535	6	-	ειδικό										
άρθρο 23	183	2	-	ειδικό										
άρθρο 24	251	5	-	ειδικό										
άρθρο 25	571	4	-	ειδικό										
άρθρο 26	320	4	-	ειδικό	1	δυναμική	0							
άρθρο 27	85	2	-	ειδικό										
άρθρο 28	193	4	-	ειδικό										
άρθρο 29	367	8	-	ειδικό	2	δυναμική	0							
άρθρο 30	198	2	-	ειδικό	1	δυναμική	0							
άρθρο 31	584	6	-	ειδικό										
άρθρο 32	381	6	-	ειδικό										
άρθρο 33	118	2	-	ειδικό										
άρθρο 34	455	8	-	ειδικό	2	1. υποχρεωτική - όχι προθεσμία 2. δυναμική	1	1. 1 2. -	1. 52 2. -					
άρθρο 35	82	2	-	ειδικό										
άρθρο 36	274	3	-	ειδικό	1	δυναμική	0							
άρθρο 37	289	3		λοιπές διατάξεις										
άρθρο 38	741	5	-	ειδικό										
άρθρο 39	52	1	-	ειδικό										
άρθρο 40	280	4	-	ειδικό	2	1. δυναμική 2. υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0							

άρθρο 41	112	1	-	ειδικό											
άρθρο 42	48	2	-	ειδικό											
άρθρο 43	39	1	-	γενικό											
Σύνολο	16.976	172	3		19	δυννητική: 7 υποχρεωτική- όχι προθεσμία: 11 υποχρεωτική- με προθεσμία: 1	8		46	2	υποχρεωτική- όχι προθεσμία: 1 υποχρεωτική-με προθεσμία: 1	2	0	14	
									(μέσος όρος)						(μέσος όρος)

Ν. 3851/2010 (ΦΕΚ Α'85/4-6-2010) «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και άλλες διατάξεις σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής»

	αριθμός λέξεων	αριθμός παραγράφων	λοιπές διατάξεις	περιεχόμενο γενικό ή ειδικό?	αριθμός εξουσιοδοτήσεων για Υ.Α.	υποχρεωτική έκδοση (και προθεσμία?) ή δυνητική έκδοση?	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις για Υ.Α.	εκδοθείσες Υ.Α.	χρόνος ενεργοποίησης (μήνες)	αριθμός εξουσιοδοτήσεων για Π.Δ.	υποχρεωτική έκδοση (και προθεσμία?) ή δυνητική έκδοση?	ενεργοποιημένες εξουσιοδοτήσεις για Π.Δ.	εκδοθέντα Π.Δ.	χρόνος ενεργοποίησης (μήνες)
άρθρο 1	205	1	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - με προθεσμία	1	1	4					
άρθρο 2	3237	13	-	ειδικό										
άρθρο 3	2586	2	-	ειδικό	3	1. υποχρεωτική - όχι προθεσμία 2. υποχρεωτική - με προθεσμία 3. υποχρεωτική - όχι προθεσμία	3	1.1 2.1 3.1	1.6 2.3 3.32					
άρθρο 4	931	2	-	ειδικό										
άρθρο 5	1729	8	-	ειδικό	3	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1.0 2.0 3.1	1.- 2.- 3.3					
άρθρο 6	530	1	-	ειδικό	2	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	0	-	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	0	-
άρθρο 7	796	4	-	ειδικό	2	1. υποχρεωτική - όχι προθεσμία 2. δυνητική	2	1.1 2.2	1.10 2.6					
άρθρο 8	300	4	-	ειδικό										
άρθρο 9	1172	8	-	ειδικό	5	1. δυνητική 2. δυνητική 3. υποχρεωτική - με προθεσμία 4. δυνητική 5. δυνητική	3	1.1 2.0 3.1 4.0 5.2	1.10 2.- 3.3 4.- 5.10					

Σύνολο	19530	118			35	δυναμική: 10 υποχρεωτική-όχι προθεσμία: 22 υποχρεωτική-με προθεσμία: 3	19	24	10 (μέσος όρος)	2	υποχρεωτική- όχι προθεσμία: 2	1	1	4 (μέσος όρος)
--------	-------	-----	--	--	----	--	----	----	-----------------------	---	-------------------------------------	---	---	----------------------

άρθρο 159	73	2	-	ειδικό										
άρθρο 160	498	5	-	ειδικό										
άρθρο 161	111	2	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	-	-					
άρθρο 162	306	5	-	ειδικό	1	δυσνητική	0	-	-					
άρθρο 163	449	7	-	ειδικό	1	δυσνητική	0	-	-					
άρθρο 164	1258	1	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	-	-					
άρθρο 165	130	2	-	ειδικό	2	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1. 2 2. 0	34					
άρθρο 166	488	6	-	ειδικό	1	δυσνητική	0	-	-					
άρθρο 167	111	2	-	ειδικό	1	δυσνητική	0	-	-					
άρθρο 168	186	2	-	ειδικό										
άρθρο 169	280	3	-	ειδικό										
άρθρο 170	83	1	-	ειδικό										
άρθρο 171	226	3	-	ειδικό	1	δυσνητική	0	-	-					
άρθρο 172	96	2	-	ειδικό										
άρθρο 173	300	2	-	ειδικό	1	δυσνητική	0	-	-					
άρθρο 174	72	1	-	ειδικό										
άρθρο 175	183	1	-	ειδικό	1	δυσνητική	0	-	-					
άρθρο 176	126	2	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1	34					
άρθρο 177	196	3	-	ειδικό	1	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	0	-	-					
άρθρο 178	78	1	-	ειδικό										
άρθρο 179	1208	13	-	ειδικό	2	1. δυσνητική 2. δυσνητική	1	1. 0 2. 3	1. - 2. 3					
άρθρο 180	743	4	-	ειδικό	2	υποχρεωτική - όχι προθεσμία	1	1. 1 2. 0	1. 3 2. -					

άρθρο 199	23	1	-	γενικό										
Σύνολο	83633	832	8		64	δυναμική: 25 υποχρεωτική- όχι προθεσμία: 39	15	16 (μέσος όρος)	6	δυναμική: 2 υποχρεωτική- όχι προθεσμία: 3 υποχρεωτική- με προθεσμία: 1	1	0	6 (μέσος όρος)	



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr