



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

**Οι Ανεξάρτητες Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα:
αναζητώντας τη βέλτιστη θεσμική αρχιτεκτονική**

Επιβλέπων/ουσα:

Άρης Αλεξόπουλος

Σπουδαστής/στρια:

Μαρκέλλα Κολάρου

ΑΘΗΝΑ – 2015

Περίληψη

Στις ανεπτυγμένες σύγχρονες δημοκρατίες, τα τελευταία 25 χρόνια, ο λεπτομερής προσδιορισμός, η εξειδίκευση και η εφαρμογή του δημόσιου ρυθμιστικού συμφέροντος ανατίθεται σε ανεξάρτητα διοικητικά σώματα (Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές). Η νέα αυτή θεσμική πραγματικότητα έχει πυροδοτήσει τη συζήτηση για την αναγκαιότητα μιας τέτοιας εξέλιξης. Από τη μία πλευρά οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές καλούνται να λειτουργήσουν ως ένα ακόμη θεσμικό αντίβαρο στις κλασικές κρατικές δομές, από την άλλη αφήνουν ανοιχτό το ενδεχόμενο να σχετικοποιηθεί η έννοια της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης. Η κριτική που ασκείται επικεντρώνεται στο ότι οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές είναι πιθανό να οδηγήσουν προς μια κατεύθυνση ουδετεροποίησης κρίσιμων πεδίων πολιτικής, τα οποία μετατίθενται από το χώρο της πολιτικής ευθύνης στο χώρο της τεχνοκρατίας. Σε αυτό το πλαίσιο συζήτησης, βασικό διακύβευμα αποτελεί η αναζήτηση μιας θεσμικής αρχιτεκτονικής που θα απαντά στους παραπάνω προβληματισμούς.

Προς επίτευξη αυτού του σκοπού αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών (ΑΡΑ) στην Ελλάδα μέσω της μελέτης περιπτώσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ), της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ), της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και του Εθνικού Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου (ΕΣΡ). Η μέθοδος που ακολουθείται είναι η συγκριτική αξιολόγηση βάσει ενός προτεινόμενου ιδεοτύπου αποτελεσματικής λειτουργίας των ΑΡΑ ο οποίος θεμελιώνεται στις αρχές της νομιμοποίησης, της ανεξαρτησίας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ορθής λήψης αποφάσεων.

Το βασικό συμπέρασμα που εξάγεται από την ανάλυση είναι ότι τα τελευταία χρόνια υπάρχει σαφής τάση ευθυγράμμισης της λειτουργίας των ΑΡΑ με τα ευρωπαϊκά πρότυπα που αντιστοιχίζεται στην κατεύθυνση σύγκλισης των πολιτικών που ασκούνται στους σχετικούς τομείς με την πολιτική της ΕΕ. Αυτή η τάση εκφράστηκε με τις αλλαγές του νομικού πλαισίου για τις περισσότερες από τις ΑΡΑ κατά τα έτη 2011-2012. Εντούτοις, δεν μπορεί επίσης να παραβλεφθεί το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια αυτή η τάση αναχαιτίζεται από παράγοντες που σχετίζονται με τη μείωση των δαπανών στο δημόσιο τομέα η οποία έχει αντίκτυπο μεταξύ άλλων και στην εύρυθμη

λειτουργία των ελληνικών ΑΡΑ. Η συνεισφορά της παρούσας εργασίας έγκειται στον προσδιορισμό μιας θεσμικής αρχιτεκτονικής που να θωρακίζει αυτές τις αρχές από παράγοντες που ενδέχεται να πλήξουν την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής τους που δεν είναι άλλη από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Λέξεις- Κλειδιά

Οικονομική Ρύθμιση, Ρυθμιστική Πολιτική, Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Abstract

In developed modern democracies, during the last 25 years, the detailed assessment, the specialisation and the implementation of the public regulatory interest is assigned to independent administrative bodies (Independent Regulatory Authorities). This new institutional reality has triggered discussion on the necessity of such a development. On the one hand, Independent Regulatory Authorities are required to function as yet another institutional counterweight against the classical state structures, while on the other hand, they allow for the possibility that the meaning of political responsibility of the government is being relativised. The criticism expressed is focused on the fact that it is possible that the Independent Regulatory Authorities lead in the direction of neutralising crucial policy fields, transferring them from the sphere of political responsibility to that of technocracy. Within the framework of this discussion, a basic stake is the quest for an institutional architecture which will respond to the concerns above.

To accomplish this purpose, the object of this study is the assessment of the Independent Regulatory Authorities (IRA) in Greece through the study of cases of the Hellenic Competition Commission (HCC), the Regulatory Authority for Energy (RAE), the Hellenic Telecommunications and Post Commission (HTPC) and the Greek National Council for Radio and Television (NCRTV). The method followed is

comparative assessment, based on a proposed ideotype of effective operation of IRAs, founded on the principles of legalisation, independence, transparency, accountability, and sound decision-making.

The basic conclusion extracted from the analysis is that, in the last years, there has been a clear tendency to reinforce the independence characteristics of IRA toward the direction of aligning their operation with the European standards. This tendency is, to a large extent, justified by the policy convergence in this markets. The changes of the legal framework during the years 2011-2012 for most of those regulatory authorities have manifested such a tendency. However, it is also observed that, in several cases, this tendency is interfered with by factors relating to the reduction in public expenditure which has a negative impact on the proper functioning of IRAs. The contribution of this paper involves determining an institutional architecture which will safeguard IRAs from factors that may hurt the effective fulfillment of their mission, namely serving the public interest.

Key-words

Economic Regulation, Regulative Policy, Independent Regulatory Authorities, Hellenic Competition Commission, Hellenic Telecommunications and Post Commission, National Council for Radio and Television

Πίνακας περιεχομένων

| | |
|---|----|
| Περίληψη | 1 |
| Λέξεις- Κλειδιά | 2 |
| Abstract | 2 |
| Key-words | 3 |
| Πίνακας περιεχομένων | 4 |
| Πίνακας Εικονογράφησης..... | 5 |
| Α. Πίνακες | 5 |
| Β. Διαγράμματα | 6 |
| Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών | 6 |
| Εισαγωγή..... | 7 |
| 1. Το φαινόμενο της Ρύθμισης | 9 |
| 1.1 Βασικές Έννοιες | 9 |
| 1.2 Η ρυθμιστική πολιτική του κράτους..... | 11 |
| 1.3 Η θεωρητική συζήτηση για τη ρύθμιση | 14 |
| 1.4 Μορφές Ρύθμισης..... | 16 |
| 2. Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές..... | 21 |
| Σε αναζήτηση της βέλτιστης θεσμικής αρχιτεκτονικής | 21 |
| 2.1 Ο τρόπος ένταξης των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών στο πολιτικό σύστημα..... | 21 |
| 2.2 Προσδιορισμός ενός ιδεοτύπου αποτελεσματικής λειτουργίας των ΑΡΑ..... | 23 |
| 3. Οι Ανεξάρτητες Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα - Μελέτη Περιπτώσεων... 31 | |
| 3.1 Η περίπτωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού | 31 |
| 3.1.1 Αποστολή και αρμοδιότητες..... | 31 |
| 3.1.2 Σύγκριση με ιδεότυπο..... | 33 |
| 3.2 Η περίπτωση της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων..... | 39 |
| Εισαγωγικά σχόλια | 39 |
| 3.2.1 Αποστολή και Αρμοδιότητες..... | 40 |
| 3.2.2 Σύγκριση με ιδεότυπο..... | 43 |
| 3.3 Η περίπτωση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας..... | 48 |
| Εισαγωγικά σχόλια | 48 |
| 3.3.1 Αποστολή και Αρμοδιότητες | 49 |
| 3.3.2 Σύγκριση με ιδεότυπο..... | 51 |
| 3.4 Η περίπτωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης..... | 56 |
| 3.4.1 Αποστολή και Αρμοδιότητες..... | 56 |

| | |
|---|----|
| 3.4.2 Σύγκριση με ιδεότυπο..... | 59 |
| 3.5 Αποτελέσματα συγκριτικής αξιολόγησης | 64 |
| 4. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ | 69 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 71 |
| Α. Βιβλιογραφία και Αρθρογραφία..... | 71 |
| Ξενόγλωσση | 71 |
| Ελληνική..... | 72 |
| Β. Διαδικτυακές Πηγές | 73 |
| Γ. Νομοθεσία | 74 |
| Ευρωπαϊκή..... | 74 |
| Εθνική..... | 75 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ..... | 77 |
| Παράρτημα 1. Συγκεντρωτική κατάταξη αρμοδιοτήτων των ΕΑ, ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, ΕΣΡ | 77 |

Πίνακας Εικονογράφησης

Α. Πίνακες

| | |
|------------------|---|
| Πίνακας 1 | Τα αίτια αναποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών αρχών και οι μηχανισμοί περιορισμού της. |
| Πίνακας 2 | Θεμελιακές Αρχές του ιδεοτύπου και Θεσμικές Εγγυήσεις |
| Πίνακας 3 | Η κατηγοριοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της ΕΑ |
| Πίνακας 4 | Η κατηγοριοποίηση προσωπικού της Ε.Ε.Τ.Τ. |
| Πίνακας 5 | Κατηγοριοποίηση του προσωπικού της ΡΑΕ |
| Πίνακας 6 | Κατανομή προσωπικού του ΕΣΡ ανά κατηγορία για την περίοδο 2009-2014 |
| Πίνακας 7 | Σύγκριση με σημεία αναφοράς του ιδεοτύπου |

B. Διαγράμματα

| | |
|--------------------|---|
| Διάγραμμα 1 | Η πορεία εξέλιξης του ανθρώπινου δυναμικού της ΕΑ κατά τα έτη 2007-2014 |
| Διάγραμμα 2 | Θεματική κατανομή των αποφάσεων της ΕΑ |
| Διάγραμμα 3 | Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού της ΕΕΤΤ |
| Διάγραμμα 4 | Θεματική Κατηγοριοποίηση των αποφάσεων της ΡΑΕ 2014 |
| Διάγραμμα 5 | Εξέλιξη του Ανθρώπινου Δυναμικού του ΕΣΡ 2009-2014 |
| Διάγραμμα 6 | Ο βαθμός σύγκλισης των ΑΡΑ με τον ιδεότυπο |

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

| | |
|--------------|---|
| ΑΡΑ | Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή |
| ΕΑ | Επιτροπή Ανταγωνισμού |
| ΕΕ | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| ΕΕΤΤ | Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων |
| ΕΣΡ | Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης |
| ΗΠΑ | Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής |
| ΜΜΕ | Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης |
| ΟΟΣΑ | Οργανισμός Οικονομικής Σταθερότητας και Ανάπτυξης |
| ΟΣΡΑΕ | Οργανισμός Συνεργασίας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας |
| ΣτΕ | Συμβούλιο της Επικρατείας |

| | |
|----------------|---|
| ACER | Agency for the Cooperation of Energy Regulators |
| BEREC | Body of European Regulators for Electronic Communications |
| ENTSO-E | European Network of Transmission System Operators for Electricity |
| ERG | European Regulators Group |
| ERGA | European Regulators Group for Audiovisual Media |
| ERGP | European Regulators Group for Postal Services |
| ERPA | European Platform of Regulatory Authorities |
| HTPC | Hellenic Telecommunications and Post Commission |
| IRG | International Regulators Group |
| NCRT | Greek National Council for Radio and Television |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| RAE | Regulatory Authority for Energy |
| HCC | Hellenic Competition Commission |

Εισαγωγή

Η προσαρμογή των θεσμών στις απαιτήσεις της κοινωνίας στη σύγχρονη πολιτικοοικονομική της διάσταση συναρτάται άμεσα με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος που αποτελεί λόγο και ταυτόχρονα όρο επιβίωσης του κράτους. Σε αυτό το πλαίσιο η εκχώρηση εξουσιών που άπτονται της ρυθμιστικής πολιτικής του κράτους σε Ανεξάρτητες Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης και η συνεχής ενίσχυση του ρόλου τους στη διοικητική πρακτική εμφανίζεται μέχρι σήμερα στα προγράμματα των κυβερνήσεων των ευρωπαϊκών κρατών αφενός ως απάντηση στα φαινόμενα διαφθοράς που παρατηρήθηκαν τα προηγούμενα χρόνια και αφετέρου ως σημαντική πτυχή της ενοποιητικής διαδικασίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Ωστόσο, η νέα θεσμική πραγματικότητα των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών εγείρει μια σειρά κρίσιμων ερωτημάτων πολιτικής και οικονομικής φύσεως δεδομένου ότι ενώ καλούνται να λειτουργήσουν ως θεσμικά αντίβαρα στις κλασικές κρατικές δομές, αφήνουν παράλληλα περιθώρια αμφισβήτησης του ενιαίου της διοίκησης και σχετικοποίησης της πολιτικής ευθύνης της εκλεγμένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Ο προβληματισμός απορρέει κυρίως από την ενδεχόμενη ουδετεροποίηση κρίσιμων πεδίων πολιτικής καθώς αναδεικνύεται το ζήτημα της μετάθεσης των τελευταίων από το χώρο της πολιτικής ευθύνης στο χώρο της ειδικής γνώσης (τεχνοκρατίας). Σε αυτό το πλαίσιο προβληματισμού, κεντρικό ζήτημα της παρούσας εργασίας αποτελεί η ανάδειξη ενός προτύπου λειτουργίας των ΑΡΑ στην Ελλάδα που θα απαντάει στις υφιστάμενες επιφυλάξεις σχετικά με το ρόλο που τους επιφυλάσσεται, δηλαδή την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Τούτων λεχθέντων, βασικό σκοπό της παρούσας εργασίας αποτελεί η προσέγγιση μιας θεσμικής αρχιτεκτονικής που θα εγγυάται την αποτελεσματική λειτουργία των ΑΡΑ ως προς την εκπλήρωση του ως άνω ρόλου .

Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται το φαινόμενο της ρύθμισης και γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση των υφιστάμενων θεωριών και των μορφών οικονομικής ρύθμισης, στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται προσδιορισμός των πιθανών παραγόντων αναποτελεσματικότητας των ΑΡΑ σήμερα και αναζητούνται οι βασικές αρχές και αξίες από τις οποίες θα πρέπει να διέπεται μια ΑΡΑ προκειμένου να αμβλύνονται οι ως άνω παράγοντες. Εν συνεχεία κατασκευάζεται ένας ιδεότυπος αποτελεσματικής λειτουργίας

τους με τον οποίο επιχειρείται να εισαχθεί μία θεσμική αρχιτεκτονική που θα εγγυάται τις εν λόγω αρχές και αξίες. Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι περιπτώσεις τριών Ανεξάρτητων Αρχών που έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση της αγοράς (ΕΑ, ΕΕΤΤ, ΡΑΕ) και μιας μικτής φύσης (ΕΣΡ) που έχει ως αντικείμενο αφενός τη ρύθμιση της αγοράς του ραδιοτηλεοπτικού τομέα και αφετέρου τη διασφάλιση του δικαιώματος της πληροφόρησης και της ελευθερίας έκφρασης του λόγου. Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα γενικά συμπεράσματα της ανάλυσης. Για τις ανάγκες της έρευνας αξιοποιήθηκαν πρωτογενείς πηγές και συγκεκριμένα ημιδομημένες συνεντεύξεις από μέλη και στελέχη των υπό εξέταση Ανεξάρτητων Αρχών καθώς και οι εκθέσεις πεπραγμένων τους και δευτερογενείς πηγές που περιλάμβαναν ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία και αρθρογραφία.

1. Το φαινόμενο της Ρύθμισης

1.1 Βασικές Έννοιες

Η έννοια της αποτελεσματικότητας στην οικονομία

Η ουσία της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς έγκειται στο ότι τα άτομα και οι επιχειρήσεις λαμβάνουν ελεύθερα τις αποφάσεις τους και κάνουν ελεύθερα τις επιλογές τους. Ωστόσο οι κυβερνήσεις στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη, δύναται να επηρεάζουν τη λειτουργία της αγοράς, παρεμβαίνοντας στο βαθμό ελευθερίας της επιλογής του ατόμου ή της επιχείρησης. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί είτε με άμεσο τρόπο μέσω της επιβολής κανόνων για την επιρροή της συμπεριφοράς των δρώντων είτε με έμμεσο τρόπο μέσω της φορολογίας. (Βέττας Ν, Κατσουλάκος Γ., 2004:104)

Οι λόγοι για τους οποίους το κράτος επεμβαίνει στην ελεύθερη λειτουργία της αγοράς απορρέουν κατ' αρχήν από την εγγενή αδυναμία της τελευταίας να λειτουργήσει με τρόπο αποτελεσματικό δηλαδή να επιτύχει την κοινωνικά άριστη κατανομή των πόρων¹

¹ Το κοινωνικά άριστο ορίζεται ως το σημείο μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας ή του συνολικού πλεονάσματος, δηλαδή του αθροίσματος του πλεονάσματος καταναλωτή και παραγωγού. Βασικό θεώρημα της οικονομικής θεωρίας είναι ότι το Συνολικό Πλεόνασμα μεγιστοποιείται όταν η ποσότητα παραγωγής βρίσκεται στο επίπεδο όπου η τιμή (P) είναι ίση με το οριακό κόστος (MC) και το οριακό κόστος είναι το χαμηλότερο δυνατό με δεδομένη την τεχνολογία και τις τιμές των συντελεστών παραγωγής. Το συνολικό πλεόνασμα που δημιουργεί η παραγωγή ενός αγαθού μετράει την κατανομητική

και κατ' επέκταση τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Ωστόσο, βασική προϋπόθεση μιας κατά Pareto αποτελεσματικής κατανομής των πόρων είναι να επικρατούν στην αγορά συνθήκες τέλει ανταγωνισμού. Προκειμένου οι κλασικοί οικονομολόγοι να παρουσιάσουν το μοντέλο του τέλει ανταγωνισμού χρειάστηκε να ξεκινήσουν από ορισμένα αξιώματα όπως το ότι το προϊόν είναι πανομοιότυπο, κάθε επιχείρηση είναι αποδέκτης τιμών (price taker) και ότι η πληροφόρηση είναι πάντα συμμετρική μεταξύ άλλων. Τα θεωρήματα του υποδείγματος του τέλει ανταγωνισμού ήταν ότι η κάθε επιχείρηση θα παράγει τέτοια ποσότητα έτσι ώστε η τιμή να ισούται με το οριακό κόστος και συνεπώς θα επιτυγχάνεται η κατά Pareto άριστη κατανομή των πόρων.² Εντούτοις, στην αγορά εμφανίζονται ορισμένα διαρθρωτικού χαρακτήρα προβλήματα τα οποία οδηγούν σε σημαντικές αποκλίσεις από την κοινωνικοοικονομική αποτελεσματικότητα με αποτέλεσμα το μοντέλο του τέλει ανταγωνισμού να είναι επί της ουσίας ανέφικτο. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν αυτά τα προβλήματα, τα οποία στην ουσία συνιστούν εγγενείς αποτυχίες της αγοράς (market failures), το κράτος καλείται να παρέμβει με διάφορους τρόπους προκειμένου να εξασφαλίσει στο μέτρο του δυνατού την ομαλή λειτουργία της. Αυτή η παρέμβαση επιτυγχάνεται μέσω της άσκησης της ρυθμιστικής πολιτικής.

Η έννοια της ρύθμισης

Ο όρος «ρύθμιση» (regulation) έχει ευρύτατη χρήση στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη καθώς αφορά όλους τους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Ανάλογα με την επιστημονική προσέγγιση που ακολουθείται από τον εκάστοτε αναλυτή ο ορισμός της «ρύθμισης» ενδέχεται να διαφέρει. Λόγω της πληθώρας ορισμών που παρέχει η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία για την έννοια της ρύθμισης, έχει υποστηριχθεί ότι αυτοί μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες. (Baldwin R., Scott C. and Hood C., 1998) Η πρώτη κατηγορία αφορά σε υποχρεωτικούς κανόνες που θεσπίζονται και επιβάλλονται από κρατικούς φορείς στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής,

αποτελεσματικότητα (allocative efficiency) και την παραγωγική αποτελεσματικότητα (productive efficiency).

² Ήδη από το 1776 στον «Πλούτο των Εθνών» ο Adam Smith είχε παρουσιάσει το γνωστό επιχειρήμα του για το πώς η αγορά δύναται να χαλιναγωγήσει το προσωπικό συμφέρον, έτσι ώστε τελικά, χωρίς κανείς να το βάλει στόχο, να εξυπηρετηθεί το κοινωνικό συμφέρον.

η δεύτερη κατηγορία είναι ευρύτερη σε περιεχόμενο και αφορά όλες τις προσπάθειες που εκδηλώνονται με μέτρα και παρεμβάσεις των κρατικών φορέων να κατευθύνουν και να διαχειριστούν την οικονομία και τέλος η τρίτη κατηγορία είναι ακόμα πιο ευρεία σε περιεχόμενο και περιλαμβάνει εκτός των άλλων ακόμα και αξίες και εθμικούς κανόνες που συνολικά συνθέτουν το ρυθμιστικό περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιούνται όλες οι οικονομικές μονάδες. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ η Ρύθμιση αναφέρεται στα εργαλεία με τα οποία το κράτος θέτει απαιτήσεις από τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και από το ίδιο και περιλαμβάνει νόμους, οδηγίες και άλλους κανόνες που θεσπίζονται από το ίδιο ή από άλλους φορείς στους οποίους έχει δοθεί η δυνατότητα και η εξουσία να ρυθμίζουν.

1.2 Η ρυθμιστική πολιτική του κράτους

Πεδία εφαρμογής της ρύθμισης

Ανάλογα με τη φύση των θεμάτων στα οποία αφορά, η παρέμβαση του κράτους μπορεί να εκφραστεί με διάφορους τρόπους. Έτσι, όταν το κράτος παρεμβαίνει στην οικονομία με στόχο τη διόρθωση των ατελειών και αδυναμιών της αγοράς όπως προαναφέρθηκαν, τότε ο όρος αναφέρεται σε οικονομική ρύθμιση (economic regulation). Οι οικονομικές ρυθμίσεις στοχεύουν στον επηρεασμό της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων σχετικά με την τιμολογιακή τους πολιτική, τις επενδύσεις, την ποσότητα παραγωγής και το προσωπικό μεταξύ άλλων. Από την άλλη, όταν μία ρύθμιση αφορά στην προστασία της ποιότητας ζωής στη σύγχρονη κοινωνία και συγκεκριμένα στην προστασία αξιών όπως η δημόσια υγεία, το περιβάλλον, η κοινωνική συνοχή και η προστασία του καταναλωτή, τότε αναφέρεται ο όρος κοινωνική ρύθμιση (social regulation).

Τα αίτια των ρυθμίσεων

Όπως προαναφέρθηκε, το κράτος επεμβαίνει στην ελεύθερη λειτουργία της αγοράς προκειμένου να εξασφαλίσει την ομαλή λειτουργία της. Η κρατική παρέμβαση μπορεί να επιτυγχάνεται αφενός εφαρμόζοντας πολιτικές ανταγωνισμού με τις οποίες ορίζεται ένα ελεγχόμενο κανονιστικό για τον ανταγωνισμό πλαίσιο, αφετέρου μέσω της άσκησης ρυθμιστικής πολιτικής στις περιπτώσεις όπου λόγω της φύσης ορισμένων αγορών δεν είναι εφικτή η αποτελεσματικότητα από την ύπαρξη πολλών επιχειρήσεων. Σε κάθε περίπτωση η επιδίωξη της προσέγγισης του κοινωνικά άριστου αποτελέσματος αποτελεί το βασικό γνώμονα για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της ρυθμιστικής

παρέμβασης του κράτους με τον έναν ή τον άλλο τρόπο. Με άλλα λόγια, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση των στόχων τους (μεγιστοποίηση του κέρδους), το περιβάλλον τους θα πρέπει να περιλαμβάνει τέτοιους ρυθμιστικούς κανόνες ούτως ώστε να επιτυγχάνεται συμβατότητα ανάμεσα στον κοινωνικό στόχο και στο στόχο των επιχειρήσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο οι δύο βασικές μεταβλητές που απασχολούν τη ρυθμιστική πολιτική είναι α) η τιμή και β) ο αριθμός των επιχειρήσεων στην αγορά. Οι βασικοί λόγοι για τους οποίους καθίσταται αναγκαία η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους είναι οι εξής:

A) Μονοπωλιακές καταστάσεις

Στην περίπτωση του μονοπωλίου, καθώς υπάρχει έλλειψη στενών υποκατάστατων του προϊόντος, υπάρχει η δυνατότητα επιβολής υψηλότερων τιμών και παραγωγής μικρότερης ποσότητας από την κοινωνικά επιθυμητή. Υπό αυτήν την έννοια, η αγορά αποτυγχάνει να επιτύχει την αποτελεσματικότητα όπως θα συνέβαινε σε μία ανταγωνιστική αγορά όπου η τιμή θα ισούταν με το οριακό κόστος. Λόγω των πλεονεκτημάτων που απολαμβάνει η μονοπωλιακή επιχείρηση (υπερκανονικά κέρδη), συχνά παρατηρείται το φαινόμενο της δημιουργίας τεχνητών μονοπωλίων μέσω συνασπισμών, συγχωνεύσεων, εκτόπιση ανταγωνιστών κ.ο.κ. Επιπλέον θα πρέπει να σημειωθεί ότι και το ολιγοπώλιο ενδέχεται να λειτουργεί με τους ίδιους όρους μέσω των εναρμονισμένων πρακτικών και συμφωνιών (καρτέλ). Σε αυτές τις περιπτώσεις η ρυθμιστική παρέμβαση στοχεύει στην εισαγωγή όρων και κανόνων για τη δημιουργία ενός ανταγωνιστικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας και πολιτικών προστασίας του ανταγωνισμού.

B) Φυσικό Μονοπώλιο

Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένοι κλάδοι (κατά κύριο λόγο κοινής ωφελείας-τηλεπικοινωνίες, ύδρευση, ενέργεια κ.α.) όπου το μονοπώλιο μπορεί να λειτουργεί με πολύ ευνοϊκότερες συνθήκες κόστους από ότι αν υπήρχαν περισσότερες επιχειρήσεις στην αγορά. Η περίπτωση αυτή ονομάζεται φυσικό μονοπώλιο (natural monopoly) και

δημιουργείται λόγω των πολύ ισχυρών οικονομιών κλίμακας (economies of scale)³ και των οικονομιών φάσματος (economies of scope)⁴ που χαρακτηρίζουν την παραγωγική διαδικασία. Αυτές οι οικονομίες επιτυγχάνονται για τεχνικούς κυρίως λόγους που συνδέονται με τα χαρακτηριστικά της παραγωγής σε συγκεκριμένους κλάδους όπως το υψηλό σταθερό κόστος. Προκειμένου να προσδιοριστεί αν υφίστανται συνθήκες φυσικού μονοπωλίου χρησιμοποιείται ο τεχνικός όρος υποαθροιστικότητα (subadditivity) που γενικεύει την εφαρμογή των εννοιών της οικονομίας κλίμακας και φάσματος και αναφέρεται στην επίτευξη χαμηλότερου κόστους παραγωγής από το συνολικό κόστος όταν η παραγωγή γίνεται από μία μόνο επιχείρηση. Το φυσικό μονοπώλιο αποτελεί την πιο χαρακτηριστική περίπτωση όπου προκύπτει η ανάγκη για ρυθμιστική παρέμβαση.

B) Εξωτερικότητες

Σε ορισμένες περιπτώσεις η παραγωγή κάποιων αγαθών δύναται να δημιουργεί όφελος ή κόστος σε άτομα (ή ομάδες ατόμων) που δεν εμπλέκονται άμεσα στην παραγωγή των εν λόγω αγαθών δημιουργώντας έτσι εξωτερικές οικονομίες και επιβαρύνσεις (externalities). Επομένως για τις περιπτώσεις που το κοινωνικό όφελος είναι μεγαλύτερο από το ιδιωτικό, η ρυθμιστική παρέμβαση στοχεύει στην ενίσχυση και επέκταση των σχετικών δραστηριοτήτων ενώ όταν το κοινωνικό κόστος υπερβαίνει το ατομικό, το κράτος μέσω της ρυθμιστικής πολιτικής που ασκεί αποσκοπεί στην εσωτερικοποίηση αυτού του κόστους από τις επιχειρήσεις με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Γ) Η ελλιπής πληροφόρηση

Βασική προϋπόθεση για την προσέγγιση συνθηκών τέλει ανταγωνισμού στην αγορά είναι η ύπαρξη «τέλειας πληροφόρησης» προκειμένου να εξασφαλίζεται η ορθή

³ Ο βασικός παράγοντας που οδηγεί σε ισχυρές οικονομίες κλίμακας είναι η ύπαρξη υψηλού σταθερού κόστους καθώς όταν υπάρχει κόστος που δε μεταβάλλεται με το ύψος της παραγόμενης ποσότητας, όσο αυξάνει η ποσότητα το μέσο κόστος θα τείνει να φθίνει.

⁴ Ο όρος οικονομία φάσματος αναφέρεται σε μείωση του κόστους που επιτυγχάνεται όταν παράγονται από την ίδια την επιχείρηση περισσότερα του ενός προϊόντα. Οι λόγοι που μπορεί να οδηγούν σε οικονομίες φάσματος σχετίζονται κυρίως με την τεχνολογία είτε κατά το στάδιο της παραγωγής (π.χ. κατά τη γεωτρήση για πετρέλαιο παράγεται και φυσικό αέριο) είτε κατά το στάδιο της πρόσβασης (π.χ. παροχή τηλεφωνικών υπηρεσιών αστικής και υπεραστικής κλήσης).

αξιολόγηση των ανταγωνιστικών προϊόντων. Ωστόσο η αγορά αποτυγχάνει να παράσχει επαρκή πληροφόρηση αφενός λόγω της έλλειψης κινήτρου και αφετέρου λόγω του υψηλού κόστους που συνεπάγεται η πληροφόρηση. Σε αυτήν την περίπτωση η ρυθμιστική πολιτική αποσκοπεί στο μετριασμό της αβεβαιότητας μέσω της θέσπισης εγγυήσεων όπως ονομασιών προέλευσης και πιστοποιήσεων.

Δ) Η κυκλικότητα και η εποχικότητα της ζήτησης

Σε ορισμένες περιπτώσεις η κυκλικότητα και η εποχικότητα ορισμένων υπηρεσιών έχει σαν αποτέλεσμα την αδυναμία της αγοράς να προμηθεύσει τις αντίστοιχες υπηρεσίες στον κοινωνικά επιθυμητό βαθμό. Σε αυτές τις περιπτώσεις μπορεί να υπάρχουν διαφόρων ειδών επιπτώσεις στην οικονομία. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των ακτοπολιτικών συγκοινωνιών σε άγονες γραμμές. Εν προκειμένω η ρυθμιστική παρέμβαση στοχεύει στον κοινωνικά επιθυμητό εφοδιασμό με τις εν λόγω υπηρεσίες.

Ε) Τα δημόσια αγαθά και το πρόβλημα του δωρεάν χρήστη (free rider)

Η αγορά αποτυγχάνει να παράγει ορισμένα αγαθά λόγω της αδυναμίας εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και της αδιαιρετότητας, τα οποία όμως είναι απαραίτητα για την κοινωνία και τις υπηρεσίες που απολαμβάνουν όλοι οι πολίτες. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η ρύθμιση αντιμετωπίζει το πρόβλημα με την επιβολή φορολογίας.

1.3 Η θεωρητική συζήτηση για τη ρύθμιση

Δεοντολογική και Θετική Προσέγγιση

Οι θεωρίες που αναπτύχθηκαν σχετικά με τη ρύθμιση επιχειρήσαν να εξηγήσουν πώς εφαρμόζεται η ρυθμιστική πολιτική στην πράξη καθώς και με ποιους τρόπους θα πρέπει να σχεδιάζεται η ρυθμιστική διαδικασία. Σύμφωνα με τις θεωρίες που εντάσσονται στη δεοντολογική προσέγγιση, ο βασικός ρόλος της ρύθμισης της αγοράς από το κράτος είναι η διόρθωση των εγγενών αποτυχιών της οι οποίες προκύπτουν από τη δημιουργία των μονοπωλίων – ολιγοπωλίων, των εξωτερικοτήτων και της ασύμμετρης πληροφόρησης. Οι θεωρίες αυτές βασίζονται στη λογική ότι ο απόλυτος σκοπός της ρυθμιστικής πολιτικής είναι η διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, η εν λόγω δεοντολογική

προσέγγιση του θέματος κρίνεται ανεπαρκής διότι δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη ότι η ρυθμιστική πολιτική ασκείται στο πλαίσιο ενός γενικότερου πολιτικού συστήματος και ότι υπάρχουν όχι μόνο οικονομικές αλλά και πολιτικές καθώς και κοινωνικές προεκτάσεις του φαινομένου της ρύθμισης. Σε αυτό το πλαίσιο, κατά τις αρχές της δεκαετίας του 70' εισάγονται θεωρίες που επιχειρούν να απαντήσουν όχι μόνο στο πώς πρέπει να συμπεριφέρονται οι ρυθμιστές αλλά στο πώς συμβαίνει η ρύθμιση στην πράξη. Πρόκειται επομένως για τη θετική οικονομική θεωρητική προσέγγιση της ρυθμιστικής παρέμβασης η οποία είχε αφετηρία την θεωρία οικονομικής ρύθμισης που αναπτύχθηκε από τον George Stigler το 1971.⁵ Η θετική θεωρία της ρύθμισης δίνει έμφαση στην επιρροή που ασκούν οι επιχειρήσεις στις ρυθμιστικές αρχές ή αλλιώς στο φαινόμενο της ρυθμιστικής σύλληψης (regulatory capture) δεδομένου ότι είχε παρατηρηθεί από τους αναλυτές της εποχής (Posner, Stigler) ότι ορισμένοι βιομηχανικοί κλάδοι αναζητούσαν την κυβερνητική παρέμβαση προκειμένου να αποτρέψουν την είσοδο ανταγωνιστών στην αγορά. Επιπλέον, ο Peltzman το 1976 εμπλουτίζει τη θεωρία του Stigler εισάγοντας μια γενικότερη θεωρία όσον αφορά στον τρόπο επιρροής των ρυθμιστικών αρχών και από άλλες ομάδες συμφερόντων πέραν των επιχειρήσεων.⁶

Η ρύθμιση υπό το πρίσμα της νεοθεσμικής θεωρίας

Σύμφωνα με τους εκφραστές του νεοθεσμιτισμού, τα άτομα συμπεριφέρονται μεν ως ορθολογικοί δρώντες αλλά η ορθή λήψη των αποφάσεων τους περιορίζεται από την ασύμμετρη πληροφόρηση και την αδυναμία ελέγχου όλων των παραμέτρων κατά τη λήψη της απόφασης. Η βασική παραδοχή που κάνουν είναι ότι οι θεσμοί σε μια κοινωνία οριοθετούν το πλαίσιο στο οποίο λαμβάνει χώρα η ανθρώπινη αλληλεπίδραση. Ως εκ τούτου, οι επιχειρήσεις και συνολικά οι οργανισμοί αναπτύσσονται στο πλαίσιο αυτό -το δοσμένο από τους θεσμούς-τη δραστηριότητά τους. Οι τρόποι με τους οποίους οι θεσμοί επηρεάζουν την οικονομική επίδοση είναι οι ακόλουθοι: α) Το γεγονός ότι δομούνται με τρόπο που οδηγούν σε μη παραγωγικές δραστηριότητες (π.χ. ρυθμιστική σύλληψη) β) Καθορίζουν τις σχέσεις μεταξύ του

⁵ Βλ. Stigler, George J. (1971), «The Theory of Economic Regulation», Bell Journal of Economics, 2(1):3-21

⁶ Βλ. Peltzman, S (1976) «Towards a more general theory of regulation», Journal of Law and Economics, 19: 211-240

εκάστοτε πολιτικού συστήματος και της οικονομίας με αποτέλεσμα κάθε πολιτική απόφαση να επηρεάζει την οικονομική επίδοση. γ) Η λειτουργία των θεσμών έρχεται να καλύψει την ατελή πληροφόρηση των δρώντων σε σχέση με τις πληροφορίες που τους αφορούν. δ) Οι θεσμοί επηρεάζουν την οικονομική επίδοση με την έννοια ότι δημιουργούν το πλαίσιο των κυρώσεων που επιβάλλονται στους δρώντες για τις επιλογές τους. (North 2006: 218-224)

Επομένως υπό το πρίσμα της θεωρίας του νεοθεσμισμού επιχειρείται η εξήγηση των προβλημάτων της ανάθεσης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων μέσα στο πολύπλοκο θεσμικό περιβάλλον της άσκησης δημοσίων πολιτικών το οποίο διαμορφώνεται από μια σειρά παραμέτρους όπως τα οικονομικά συμφέροντα, οι ομάδες πίεσης ο ρόλος των ψηφοφόρων, των πλειοψηφικών θεσμών κ.ο.κ.

1.4 Μορφές Ρύθμισης

Οι εναλλακτικές μορφές ρύθμισης

Οι εναλλακτικές μορφές ρύθμισης όπως συναντώνται στα δημοκρατικά συστήματα διακυβέρνησης μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής:

α) Κρατική ιδιοκτησία και κρατική διοικητική μονάδα

Όσον αφορά αυτήν την περίπτωση, ο τρόπος με τον οποίο το κράτος επηρεάζει τη διάρθρωση της οικονομίας μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων είναι με το να διαμορφώνει είτε άμεσα την παραγωγή ενός αγαθού είτε έμμεσα μέσω της πολιτικής τιμολόγησης που ασκεί. Οι πρώτες δημόσιες επιχειρήσεις εμφανίζονται το 19^ο αιώνα με την ανάπτυξη της βιομηχανίας ενέργειας, σιδηροδρόμων και ύδρευσης καθώς και των υπηρεσιών του τηλεγράφου και αργότερα του τηλεφώνου. Δεδομένου ότι αυτοί οι κλάδοι αποτελούσαν φυσικά μονοπώλια, το κράτος αναλάμβανε την ιδιοκτησία με σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο η συγκεκριμένη μορφή ρύθμισης σχετίζεται με προβλήματα που απορρέουν από την ταύτιση της δημόσιας ιδιοκτησίας με τον δημόσιο έλεγχο όπως ο επηρεασμός των ρυθμιστών από τους πολιτικούς τους προϊστάμενους, η αναποτελεσματική λειτουργία των κρατικών

μονοπωλίων και η απασχόληση υπεράριθμων εργαζόμενων τα οποία δύνανται να έχουν αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής πολιτικής. (Majone, 1996)

β) Ρύθμιση με ιδιωτική ιδιοκτησία και έλεγχος/εποπτεία από Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές

Οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές αποτελούν ένα ιδιότυπο διοικητικό μόρφωμα που συγκεντρώνει κανονιστικές (rulemaking), εκτελεστικές (enforcement) και δικαστικές (adjudication) αρμοδιότητες, είναι ωστόσο αποσυνδεδεμένο από τους πλειοψηφικούς θεσμούς. Η εκχώρηση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους σε ανεξάρτητες αρχές συναντάται για πρώτη φορά στις ΗΠΑ το 1887 με την Interstate Commerce Commission (ICC). Η συγκεκριμένη αρχή που είχε ιδρυθεί από το Κογκρέσο, είχε ως σκοπό τη ρύθμιση των μεταφορών μέσω σιδηροδρόμου.

γ) Αυτορρύθμιση

Τέλος, η αυτορρύθμιση (self – regulation) συνιστά τη ρύθμιση από τους ίδιους τους φορείς του ρυθμιζόμενου κλάδου. Ειδικότερα, το ρυθμιστικό έργο αναλαμβάνεται από επαγγελματικές ενώσεις και επιμελητήρια για τα μέλη τους (ενώσεις γιατρών, δικηγόρων κλπ.). Η συγκεκριμένη μορφή ρύθμισης συναντάται κυρίως στους τομείς που συνδέονται με τεχνικές προδιαγραφές προϊόντων, και εξασφάλισης ποιότητας. Πρόκειται για ιδιωτικές μορφές ρύθμισης συμπληρωματικές στις δημόσιες παρεμβάσεις. Ωστόσο, ανακύπτουν ζητήματα ελέγχου των ρυθμιστών από το κράτος (λόγω της υψηλής εξειδίκευσης των κλάδων και της ασύμμετρης πληροφόρησης) με αποτέλεσμα να εντείνεται το φαινόμενο της ρυθμιστικής σύλληψης. (Majone, 1996)

Η εμπειρία εφαρμογής της ρυθμιστικής πολιτικής

Η εμφάνιση και η εφαρμογή των πολιτικών ρύθμισης ξεκινάει από τις Η.Π.Α. όπου από πολύ νωρίς εμφανίστηκε η ανάγκη να αναπτυχθούν μηχανισμοί κρατικής εποπτείας για την αγορά. Ειδικότερα, η προώθηση νομοθετικών πρωτοβουλιών για ρύθμιση αγορών είχε αρχίσει ήδη από το 1887 (με το Interstate Commerce Act που ρύθμιζε τον κλάδο των μεταφορών με σιδηρόδρομο) και την ίδρυση της πρώτης Ανεξάρτητης Αρχής (Interstate Commerce Commission). Επιπλέον, θεσπίστηκαν νόμοι οι οποίοι συνιστούσαν την πρώτη ολοκληρωμένη μορφή μονοπωλιακής νομοθεσίας. Στην

πορεία, η ρυθμιστική πολιτική των ΗΠΑ ενισχύθηκε σημαντικά κατά την περίοδο της οικονομικής ύφεσης του 1929 καθώς οι δυσχερείς οικονομικές συνθήκες έθεσαν νέους όρους για την κρατική παρέμβαση. Κατά τη συγκεκριμένη περίοδο θεσπίστηκαν νόμοι για την εποπτεία του κλάδου των τραπεζικών και χρηματιστηριακών υπηρεσιών (Banking Act, 1933 και Securities Exchange Bank, 1935) αλλά και για άλλους κλάδους όπως η ενέργεια και οι Τηλεπικοινωνίες. Υπό αυτές τις συνθήκες, η λειτουργία Ανεξάρτητων Οικονομικών Αρχών που επιφορτίζονταν με τον έλεγχο και την εποπτεία των αγορών των σχετικών κλάδων εξαπλώθηκε κατά τη δεκαετία του 1930 με το New Deal. (Γεωργαντάς, 2004) Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες στις ΗΠΑ για ρύθμιση όλο και περισσότερων κλάδων συνεχίστηκαν και κορυφώθηκαν γύρω στο 1970. Από τότε η διαδικασία ακολούθησε φθίνουσα πορεία και εμφανίστηκε σταδιακά τάση για απελευθέρωση και απορρύθμιση (deregulation).

Στην περίπτωση της Μ. Βρετανίας, όπου το μεγάλο κύμα ιδιωτικοποιήσεων δημοσίων επιχειρήσεων και απορρύθμισης αγορών κατά τη δεκαετία του 80' ανέδειξε το ζήτημα του ελέγχου της λειτουργίας των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν μια σειρά από Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές όπως η OfTel/OfCom το 1984 για τις τηλεπικοινωνίες, το Office of Supply το 1986 για το φυσικό αέριο, το Office of Water Services το 1989 για την ύδρευση, το Office of Electricity Regulation το 1990 για την ηλεκτρική ενέργεια. Επιπλέον, το 1986 συστήνεται η Securities and Investment Board για την κεφαλαιαγορά και το 1991 η Independent Television Commission για την τηλεόραση.

Οι ευρωπαϊκές χώρες σε γενικές γραμμές (συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας) ακολούθησαν το μοντέλο της κρατικής ιδιοκτησίας των μηχανισμών παραγωγής των δημοσίων αγαθών προκειμένου να εξασφαλίσουν τη βέλτιστη παροχή τους. Έτσι σχεδόν όλες οι αγορές που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως φυσικά μονοπώλια ή «κοινής ωφέλειας», λειτουργούσαν ως δημόσια μονοπώλια και το κράτος ρύθμιζε τις βασικές παραμέτρους της λειτουργίας τους (ποσότητα παραγωγής, τιμή προϊόντος, επιλογή εισροών). Όσον αφορά την Ελλάδα συγκεκριμένα, στις περισσότερες περιπτώσεις το μονοπώλιο λειτουργούσε σε επίπεδο κεντρικού κράτους και τα Υπουργεία επιφορτίζονταν τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη λειτουργία των δημοσίων αυτών επιχειρήσεων. Στις αρχές της δεκαετίας του 90' ξεκίνησε σταδιακά μία διαδικασία «αποκρατικοποιήσεων» η οποία είχε τα εξής χαρακτηριστικά: α)

Προώθηση των περισσότερων από τις δημόσιες επιχειρήσεις στο χρηματιστήριο, β) Είσοδος μικρών νέων ανταγωνιστικών επιχειρήσεων σε ορισμένους κλάδους. (π.χ. Aegean Airlines), γ) Οι διοικήσεις των εν λόγω δημόσιων επιχειρήσεων άρχισαν να λειτουργούν με μεγαλύτερη ανεξαρτησία εστιάζοντας περισσότερο στη μεγιστοποίηση κερδών (δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις αυτές ήταν πλέον εισηγμένες στο Χρηματιστήριο) και δ) σε αυτό το πλαίσιο δημιουργήθηκαν ΑΡΑ για την εποπτεία των υπό απελευθέρωση αγορών.⁷ Οι κυριότερες από αυτές ήταν η ΕΕΤΤ (1992) και η ΡΑΕ (1999). (Βέττας Ν, Κατσουλάκος, Γ. 2004:113-116)

Το ρυθμιστικό περιβάλλον στην ΕΕ σήμερα

Τα τελευταία 30 χρόνια στην ΕΕ παρατηρείται η εγκατάλειψη των παραδοσιακών μεθόδων ρύθμισης μέσω κρατικών μονοπωλίων και έντονου κρατικού παρεμβατισμού. Αυτό συναρτάται με την συνολική τάση για απελευθέρωση της αγοράς σε μια σειρά από κλάδους που μέχρι τότε αποτελούσαν κρατικά μονοπώλια. Έχει υποστηριχθεί ότι οι βασικοί λόγοι για τους οποίους εγκαταλείφθηκε σταδιακά το εν λόγω μοντέλο και η επιγενόμενη αντικατάστασή του από το ρυθμιστικό κράτος εδράστηκε κατά βάση σε δύο λόγους: α) Στην αμφισβήτηση της ικανότητας του κράτους πρόνοιας να είναι αποτελεσματικό λόγω των προβλημάτων που είχαν αναδειχθεί (δημόσια ελλείμματα, ταύτιση δημοσίου ελέγχου με δημόσια ιδιοκτησία, διαφθορά, ρυθμιστική σύλληψη κ.α. και. β) Στο γεγονός ότι η ρύθμιση είναι η σημαντικότερη μορφή άσκησης πολιτικής για την ΕΕ από τη στιγμή που το κόστος δεν επιβαρύνει τον ρυθμιστή αλλά *per se*, με συνέπεια ο περιορισμένος προϋπολογισμός της Ένωσης να μην αποτελεί τροχοπέδη για τη χάραξη πολιτικών. (Majone, 1999:2).

Παράλληλα δεδομένου ότι ο ανταγωνισμός αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της εσωτερικής αγοράς είναι πρόδηλο ότι το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό περιβάλλον τείνει να ευθυγραμμίζεται με την απαίτηση της ενίσχυσής του και κατ' επέκταση της αποτελεσματικότητας της αγοράς μέσω αποτελεσματικών και ευέλικτων μηχανισμών ρυθμιστικής παρέμβασης. Προκειμένου να διασφαλιστεί αυτό η ΕΕ έχει ολοκληρωμένο

⁷ Η σταδιακή απελευθέρωση των αγορών επήλθε με μια σειρά Οδηγιών που αφορούσε τους τομείς της Ενέργειας, των Θαλάσσιων Μεταφορών και των Τηλεπικοινωνιών μεταξύ άλλων.

σχέδιο με συγκεκριμένες δράσεις και πολιτικές ρυθμιστικής παρέμβασης ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται και η εποπτεία αυτής από υπερεθνικά όργανα σε συνεργασία με τα εθνικά όργανα των κρατών - μελών. Το πλαίσιο λειτουργίας των αγορών διαμορφώνεται πάνω στους εξής άξονες: α) Στην ενοποίηση της αγοράς με την κατάργηση των φραγμών, β) στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της άσκησης Πολιτικής Ανταγωνισμού και της εποπτείας της αγοράς από τις Επιτροπές Ανταγωνισμού του κάθε κράτους μέλους.⁸ γ) στην απελευθέρωση των αγορών και ιδιαίτερα στον κρίσιμο τομέα των υπηρεσιών και των επιχειρήσεων που χαρακτηρίζονται ως φυσικά μονοπώλια και δ) την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων σχετικά με την ποιότητα των αγαθών.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ίδρυση ανεξάρτητων ρυθμιστικών οργάνων που κερδίζει συνεχώς έδαφος ως μορφή ρυθμιστικής παρέμβασης στην ΕΕ, απορρέει από τις βασικές κατευθύνσεις για ενίσχυση του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικής των κρατών- μελών μέσω της ρυθμιστικής της παρέμβασης.

⁸ Η κατεύθυνση που ακολουθείται είναι αφενός η ενίσχυση της απελευθέρωσης από την πλευρά της προσφοράς, αφετέρου η προστασία των καταναλωτών από πιθανή κατάχρηση της μονοπωλιακής δύναμης των επιχειρήσεων από την πλευρά της ζήτησης.

2. Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές

Σε αναζήτηση της βέλτιστης θεσμικής αρχιτεκτονικής

2.1 Ο τρόπος ένταξης των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών στο πολιτικό σύστημα

Η απόφαση για τους τρόπους και τα μέσα ρύθμισης σε μια οικονομία θα πρέπει να βασίζεται στην ανάλυση κόστους- οφέλους για την κοινωνία. Με άλλα λόγια θα πρέπει να επιδιώκεται η μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους με το λιγότερο δυνατό κοινωνικό κόστος ως όρο εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Σε αυτή τη λογική, είναι σημαντικό να διερευνηθούν οι παράγοντες εκείνοι που καθιστούν την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής με εκχώρηση εκτεταμένων εξουσιών σε ανεξάρτητους ρυθμιστικούς φορείς πιο αποτελεσματική από το να επιφορτιζόταν με αυτή η κεντρική κυβέρνηση.

Από αυτή την άποψη ένας από τους βασικούς λόγους δημιουργίας ΑΡΑ είναι η μείωση του κόστους αποφάσεων. Ειδικότερα, δεδομένου ότι η άσκηση δημόσιας πολιτικής για ορισμένους τομείς απαιτεί υψηλή τεχνογνωσία για το αντικείμενο, η ανάθεση της προάσπισης του ρυθμιστικού συμφέροντος σε ανεξάρτητους φορείς δύναται να συμβάλλει στη μείωση του διοικητικού κόστους αφενός και στην ενίσχυση της ευελιξίας και της ταχύτητας της λήψης των αποφάσεων αφετέρου.

Εντούτοις, η ανάθεση εκτεταμένων εξουσιών σε ΑΡΑ εγείρει κρίσιμα ερωτήματα σχετικά με τη νομιμοποίηση τους στα σύγχρονα δημοκρατικά συστήματα δεδομένου ότι αυτές δεν εντάσσονται στον ιεραρχικό έλεγχο της εκλεγμένης κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, γίνεται λόγος για συνταγματική εκτροπή καθώς παρατηρείται παρέκκλιση από τους κανόνες αφενός για την αρχή διάκρισης των εξουσιών, αφετέρου για την πολιτική ευθύνη της εκτελεστικής εξουσίας (Χρυσανθάκης, 2001:115). Αυτός ο προβληματισμός εντείνεται αν ληφθεί υπόψη ότι οι αρμοδιότητες των ΑΡΑ εντάσσονται συνεχώς και συγχρόνως σε περισσότερες από μία λειτουργίες (προκειμένου να είναι αποτελεσματικές και να προσαρμόζονται στην πολυπλοκότητα της κοινωνικοοικονομικής ζωής).

Περαιτέρω, γίνεται λόγος για επιτηδευμένη μετατόπιση της πολιτικής ευθύνης και αποποίηση του πολιτικού κόστους (blame-shifting strategy) από την κυβέρνηση δεδομένου ότι οι ΑΡΑ αποσυνδέονται από τους πλειοψηφικούς θεσμούς καθώς και για υπερίσχυση του στοιχείου της τεχνοκρατίας στα υπό ρύθμιση πεδία κατά την άσκηση μιας δημόσιας πολιτικής εις βάρος της αναζήτησης των πολιτικών προεκτάσεων της ρύθμισης. Αυτές οι δύο πτυχές εντείνουν την αμφισβήτηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ΑΡΑ.

Προκειμένου να δοθούν απαντήσεις στην ως άνω κριτική λαμβάνεται υπόψη ο διάκριση της νομιμοποίησης σε διαδικαστική και ουσιαστική. Συνεπώς το αντιστάθμισμα στην απώλεια της νομιμοποίησης λαμβάνει δύο διαστάσεις. Αφενός στην πρώτη περίπτωση τα αντίβαρα της νομιμοποίησης συνδέονται με τη λογοδοσία του ρυθμιστή στους πλειοψηφικούς θεσμούς, αφετέρου στη δεύτερη περίπτωση η νομιμοποίηση εξασφαλίζεται εκ του αποτελέσματος, δηλαδή από την ικανότητα ενός θεσμού να διατηρεί την πεποίθηση ότι είναι ο καταλληλότερος να υλοποιήσει τη ρύθμιση με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.⁹

Σε αυτό το πλαίσιο κρίνεται επίσης σκόπιμο να διευκρινιστεί ότι οι δημόσιες πολιτικές μπορούν να κατηγοριοποιηθούν βάσει της επίπτωσης που έχουν στην κοινωνική ευημερία σε αναδιανεμητικού και κατανεμητικού χαρακτήρα. Σε αυτό το πλαίσιο, έχει υποστηριχθεί (Majone, 1993) ότι οι αναδιανεμητικές πολιτικές θα πρέπει να ανήκουν στο πεδίο πλειοψηφικών θεσμών και της διαδικαστικής νομιμοποίησης ενώ οι κατανεμητικές πολιτικές - οι οποίες χαρακτηρίζονται από την αδιαμφισβήτητη παραδοχή της καθολικής ωφέλειας από μια δημόσια πολιτική (όπως π.χ. η προστασία του περιβάλλοντος ή η διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού στις αγορές) μπορούν να έχουν ως βασικό εχέγγυο νομιμοποίησης την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς (ουσιαστική νομιμοποίηση).

Αποτελεί συνεπώς ζητούμενο να προσδιοριστεί το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο που θα καταστήσει αποτελεσματική τη ρυθμιστική αρχή ως προς την επίτευξη του στόχου. Έτσι μία ρυθμιστική νομιμοποιείται όταν α) Έχει ξεκάθαρη ανάθεση να διαχειριστεί

⁹ Ο Majone χρησιμοποιεί τη συγκεκριμένη ανάλυση για τη διερεύνηση του ζητήματος του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ευρώπη. (Βλ. Majone, G. (1998). "Europe's democratic Deficit: A Question of Standards", *European Law Journal*, 4/1, pp. 5-28)

ένα στόχο καθολικού οφέλους για τους πολίτες χωρίς αναδιανεμητικές επιπτώσεις και β) αν το επιτυγχάνει αυτό με αποτελεσματικό τρόπο. (Αλεξόπουλος Α, Μαυρομούστακου, Η, 2005:731)

Θα πρέπει επιπλέον να σημειωθεί εν προκειμένω ότι η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας μπορεί να αποτελέσει ικανό νομιμοποιητικό έρεισμα μόνο στην περίπτωση που ο τρόπος επιδίωξης του αποτελέσματος είναι νόμιμος και ειδικά αιτιολογημένος έτσι ώστε να συνάδει με βασικές αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της καλής νομοθέτησης οι οποίες αποτελούν θεμελιακές αρχές ενός δημοκρατικού συστήματος. Συνεπώς ο βαθμός νομιμοποίησης της δράσης μίας ΑΡΑ είναι ανάλογος τόσο του βαθμού αποτελεσματικότητας όσο και της κοινωνικής και θεσμικής λογοδοσίας της δράσης της για την πραγματοποίηση ενός στόχου πολιτικής με καθολική ωφέλεια χωρίς αναδιανεμητικές επιπτώσεις.

2.2 Προσδιορισμός ενός ιδεοτύπου αποτελεσματικής λειτουργίας των ΑΡΑ

Προκειμένου να προσδιοριστεί ο ιδεότυπος της αποτελεσματικής λειτουργίας μιας Ανεξάρτητης Ρυθμιστικής Αρχής λαμβάνεται υπόψη η σχέση της ΑΡΑ (ως εντολοδόχου άσκησης της δημόσιας πολιτικής) με τους πλειοψηφικούς θεσμούς (ως εντολείς της). Για αυτό λόγο αξιοποιούνται τα εργαλεία της νεοθεσμικής ανάλυσης. Η συμβολή της θεωρίας του νεοθεσμισμού έγκειται στην εξέταση αυτής της σχέσης υπό το πρίσμα της θεωρίας παιγνίων.

Εν προκειμένω, τους παίκτες αποτελούν οι πλειοψηφικοί θεσμοί από τη μια και οι ΑΡΑ από την άλλη. Κεντρικό σημείο της ανάλυσης αποτελεί η όσο το δυνατόν ελαχιστοποίηση της ασύμμετρης πληροφόρησης (asymmetric information)¹⁰ μεταξύ των δύο αυτών παικτών ως όρο επίτευξης αποτελεσματικότητας κατά την άσκηση μιας δημόσιας πολιτικής. Η εν λόγω ασυμμετρία στην πληροφόρηση μπορεί να προκύπτει είτε ηθελημένα είτε χωρίς να επιδιωχθεί.

¹⁰ Το φαινόμενο της ασύμμετρης πληροφόρησης αναλύεται εκτενώς στο βιβλίο του George A. Akerlof το 1970 «The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism».

Σε αυτό το πλαίσιο ο προσδιορισμός ενός προτεινόμενου ιδεοτύπου αποτελεσματικής λειτουργίας μιας ΑΡΑ καλείται να απαντήσει στα εξής ζητήματα: α) στο πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ εντολέα και εντολοδόχου (principal-agent problem) λόγω της τεχνικής φύσης των υπό ρύθμιση πεδίων β) στο φαινόμενο του ατελούς συμβολαίου (incomplete contract), γ) στο φαινόμενο της χρονικής ασυνέπειας (time inconsistency) της δημόσιας πολιτικής και δ) στο φαινόμενο της ρυθμιστικής σύλληψης (regulatory capture) των ρυθμιστικών αρχών. Παρακάτω αναλύονται συνοπτικά οι αιτίες αναποτελεσματικότητας της λειτουργίας μιας ΑΡΑ και προσδιορίζονται οι βασικές θεσμικές εγγυήσεις για την καταπολέμησή τους.

Παράγοντες αναποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών αρχών

A) Ασύμμετρη πληροφόρηση λόγω της τεχνικής φύσης της ρύθμισης

Εάν θεωρήσουμε τη σχέση μεταξύ της κυβέρνησης και των ΑΡΑ ως μία σχέση εντολέα-εντολοδόχου η πιθανότητα απόκλισης των δράσεων του εντολοδόχου από τις εντολές του εντολέα συναρτάται θετικά με την ασυμμετρία στην πληροφόρηση του τελευταίου (principal-agent problem.)¹¹ Εν προκειμένω η βασική αιτία ασυμμετρίας στην πληροφόρηση είναι η εξειδικευμένη γνώση του εντολοδόχου (ΑΡΑ) έναντι του εντολέα γεγονός που απορρέει από την έντονη τεχνική φύση ορισμένων από τα υπό ρύθμιση πεδία (ενέργεια, τηλεπικοινωνίες κ.λ.π.) Γίνεται επομένως αντιληπτό ότι

¹¹Το πρόβλημα του εντολέα- εντολοδόχου (principal-agent problem) προκύπτει όταν:

- 1) Ο εντολέας (Α) δίνει εντολή στον εντολοδόχο (Β) να προβεί σε μια παραγωγική προσπάθεια (Π) που θα ωφελήσει τον εντολέα με όφελος $=\Omega$, για την οποία προσπάθεια ο εντολοδόχος θα αμειφθεί από τον εντολέα με όφελος $= M$.
- 2) Ο εντολοδόχος (Β) επιλέγει την προσπάθεια (Π) χωρίς ο εντολέας (Α) να δύναται να μετρήσει το μέγεθος της Π.
- 3) Ανεξάρτητα από την προσπάθεια Π του εντολοδόχου (Β), υπάρχουν τυχαίοι παράγοντες Τα που καθορίζουν το όφελος Ω του εντολέα (Α). Ο εντολοδόχος (Β) είναι και πάλι ο μόνος που παρατηρεί τους τυχαίους παράγοντες Τ άμεσα.
- 4) Ο εντολέας (Α) παρατηρεί μόνο το τελικό όφελος του από την προσπάθεια Π του εντολοδόχου (Β) – χωρίς να έχει από πρώτο χέρι πληροφορηθεί ούτε για τους τυχαίους παράγοντες Τ ούτε για την προσπάθεια Π του εντολοδόχου (Β).
- 5) Ο εντολοδόχος (Β) προτιμά ceteris paribustη χαμηλότερη προσπάθεια Π από την υψηλότερη.

προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα του εγγενούς προβλήματος της ασύμμετρης πληροφόρησης σε αυτή τη σχέση θα πρέπει να προσδιοριστεί ένα θεσμικό πλαίσιο που να ενισχύει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και της δημοσίευσης όλων των πεπραγμένων των Αρχών.

B) Ατελές Συμβόλαιο

Στην ίδια κατεύθυνση το πρόβλημα εντολέα- εντολοδόχου αναδεικνύεται λόγω του εγγενούς υποκειμενισμού της ρυθμιστικής αρχής στην εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου. Σύμφωνα με τη θεωρία του ατελούς συμβολαίου (incomplete contracting) όσο πιο ασαφείς είναι οι όροι (εν προκειμένω η νομοθεσία), τόσο διευρύνονται τα περιθώρια για υποκειμενική ερμηνεία και τελικά για μη αποτελεσματική εφαρμογή του νόμου. Επομένως εκτός από τη λογοδοσία και τη διαφάνεια, υπάρχει επιτακτική ανάγκη για τον εκ των προτέρων καθορισμό σαφών και οριοθετημένων αρμοδιοτήτων που να διέπουν τη δράση μιας ΑΡΑ. Οι λεπτομερείς όροι ανάθεσης του συμβολαίου είναι καθοριστικής σημασίας για τη λογοδοσία της ρυθμιστικής αρχής αφενός και αφετέρου αποτελούν προϋπόθεση για τον αποτελεσματικό έλεγχο της από τον εντολέα. Ως εκ τούτου το νομικό πλαίσιο των ΑΡΑ θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια και να περιέχει όσο το δυνατόν λιγότερες εξουσιοδοτικές διατάξεις.

Γ) Χρονική Ασυνέπεια και καιροσκοπισμός

Το φαινόμενο της χρονικής ασυνέπεια μιας δημόσιας πολιτικής προκύπτει όταν λόγω των μεταβολών του εκλογικού κύκλου οι προηγούμενες κυβερνήσεις δεν μπορούν να δεσμεύσουν τις επόμενες πάνω στην τήρηση του status quo στις ακολουθούμενες πολιτικές. Πιο συγκεκριμένα, η λαϊκή εντολή που δίνεται στις κυβερνήσεις για πραγματοποίηση αλλαγών στα πεπραγμένα των απερχόμενων δύναται να μην υλοποιείται είτε για λόγους καιροσκοπισμού (ο πολιτικός έχει ως βασικό γνώμονα την επανεκλογή του) είτε διότι δεν υπάρχουν τα κατάλληλα μέσα. Έτσι, όταν οι κυβερνήσεις ακολουθούν βραχύβιες πολιτικές με ορίζοντα τον εκλογικό κύκλο, ενθαρρύνεται σημαντικά το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης των κυβερνώμενων (οι οποίοι βάσει της θεωρίας παιγνίων έχουν συμφέρον να μη συμμορφωθούν δεδομένου ότι αναμένουν αλλαγή στάσης της κυβέρνησης.) Για τους παραπάνω λόγους, εκτιμάται

ότι η εκχώρηση αυξημένων εξουσιών στις ΑΡΑ κρίνεται ότι συμβάλλει θετικά στην αξιοπιστία μιας δημόσιας πολιτικής. Επομένως , το θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να περιέχει εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ΑΡΑ.

Δ) Ρυθμιστική Σύλληψη

Τέλος, θα πρέπει να εξεταστεί το πρόβλημα της ρυθμιστικής σύλληψης ως ανασταλτικός παράγοντας αποτελεσματικότητας της λειτουργίας μιας ΑΡΑ. Όπως έχει ήδη αναφερθεί το εν λόγω φαινόμενο εντοπίζεται όταν στις ρυθμιστικές παρεμβάσεις παρεμβαίνει το ιδιωτικό συμφέρον των ομάδων οι οποίες ασκούν επιρροή στις ρυθμιστικές αρχές εις βάρος του δημοσίου ρυθμιστικού συμφέροντος. Επομένως θα πρέπει να ανευρεθούν εκείνες οι ασφαλιστικές δικλείδες που θα ελαχιστοποιούν τα φαινόμενα καιροσκοπισμού και διαφθοράς. Σε αυτό το πλαίσιο, έχει υποστηριχθεί ότι βάσει της θεωρίας παιγνίων, ο μηχανισμός φήμης δύναται να συμβάλλει σε αυτήν την κατεύθυνση. Η βασική λογική είναι ότι θα πρέπει να προβλεφθεί η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αύξηση του κόστους παραβατικής συμπεριφοράς του ρυθμιστή από τη μία πλευρά και από την άλλη η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αύξηση των ωφελειών για αυτόν στην περίπτωση που αυτός επιδειξεί αξιοπιστία. Οι τρόποι μέσω των οποίων θα επιτευχθεί αυτό είναι η επιλογή στελεχών τα οποία θα έχουν κύρος στην κοινωνία και θα χαίρουν καλής φήμης , θα έχουν υψηλές αποδοχές κατά τη θητεία τους και θα βρίσκονται στην αρχή της καριέρας τους. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να λειτουργούν μηχανισμοί που να αυξάνουν το κόστος αθέτησης των όρων του συμβολαίου όπως η πρόβλεψη για ιδιαίτερα αυστηρές ποινές σε περίπτωση παραβατικής συμπεριφοράς.

Πίνακας 1. Τα αίτια αναποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών αρχών και οι μηχανισμοί περιορισμού της

| Αίτιο Αναποτελεσματικότητας | Μηχανισμός Περιορισμού Αναποτελεσματικότητας |
|---|--|
| Χρονική Ασυνέπεια πολιτικών (time inconsistency) | Ενίσχυση Ανεξαρτησίας από τους πλειοψηφικούς θεσμούς |
| Ρύθμιση προς όφελος ομάδων συμφερόντων | Ανεξαρτησία από συμφέροντα |
| Ασύμμετρη πληροφόρηση στη σχέση εντολέα – εντολοδόχου (Principal-agent problem) | Λογοδοσία Διαφάνεια Μηχανισμοί περιορισμού της ασύμμετρης πληροφόρησης |
| Ατελές Συμβόλαιο Εντολέα- Εντολοδόχου (incomplete contract) | Λογοδοσία Διαφάνεια Φήμη |
| Καιροσκοπικές Συμπεριφορές Εντολοδόχων | Λογοδοσία Διαφάνεια Φήμη |

Οι αρχές του ιδεοτύπου αποτελεσματικής λειτουργίας των ΑΡΑ

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτουν οι θεμελιακές αρχές ενός ιδεοτύπου για τη λειτουργία των ΑΡΑ προκειμένου αυτές να ανταποκρίνονται επαρκώς στο σύνθετο ρόλο τους. Ειδικότερα, το θεσμικό πλαίσιο των ΑΡΑ θα πρέπει να εγγυάται τις αρχές α) της ανεξαρτησίας β) της λογοδοσίας, γ) της διαφάνειας, δ) της ορθολογικής λήψης αποφάσεων και ε) της δημιουργίας φήμης ως προς το έργο τους. Τα σημεία ελέγχου της διασφάλισης των εν λόγω αρχών μπορούν να ταξινομηθούν ως εξής:

Πίνακας 2. Θεμελιακές Αρχές του Ιδεοτύπου και Θεσμικές Εγγυήσεις

ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

- Προσωπική Ανεξαρτησία Μελών
- Λειτουργική Ανεξαρτησία Μελών
- Οικονομική αυτοτέλεια της ΑΡΑ
- Διοικητική Αυτοτέλεια της ΑΡΑ
- Θητεία μελών πέραν θητείας Βουλής
- Επαγγελματικό Ασυμβίβαστο
- Διορισμός και Παύση μελών με αυξημένη πλειοψηφία στη Βουλή

ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

- Συλλογική Δράση Μελών
- Ειδικά Αιτιολογημένες αποφάσεις
- Κώδικας Δεοντολογίας Λήψης Αποφάσεων
- Υπαγωγή σε Δικαστικό Έλεγχο
- Υποβολή Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων στη Βουλή
- Τακτές Κοινοβουλευτικές Ακροάσεις
- Ειδικές Κοινοβουλευτικές Επιτροπές Εποπτείας
- Συνεργασία με ΕΕ και Διεθνείς Οργανισμούς

ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

- Πρόσβαση σε πρακτικά και αρχεία
- Δημοσίευση Πράξεων στο Διαδίκτυο
- Τακτή Ενημέρωση από το διαδίκτυο
- Δημοσίευση Εκθέσεων Πεπραγμένων στο Διαδίκτυο
- Δημοσίευση Ετήσιου Σχεδίου Δράσης

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

- Οριοθέτηση και εξειδίκευση αποστολής
- Εξειδίκευση Διαδικασιών Δράσης και Επαφής με τρίτα μέρη
- Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας
- Στελέχωση με προσωπικό υψηλής τεχνογνωσίας στο αντικείμενο ρύθμισης
- Δικανικού Τύπου Διαδικασίες κατά τη Ρυθμιστική Παραγωγή
- Διευκόλυνση Καταγγελιών
- Εφαρμογή Αρχών Καλής Νομοθέτησης και Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων

ΦΗΜΗ

- Στελέχωση με Προσωπικό Υψηλής Επαγγελματικής και Κοινωνικής Αποδοχής
- Στελέχωση με νέους ανθρώπους στην αρχή της καριέρας τους
- Ειδική Μισθολογική Κλίμακα Υψηλών Αποδοχών για Μέλη και Προσωπικό
- Πρόβλεψη αυστηρών ποινών σε περίπτωση παραβατικής πράξης

Μορφές Ελέγχου

Οι παραπάνω θεσμικές εγγυήσεις αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία μιας ΑΡΑ και για αυτό το λόγο θα πρέπει να διασφαλίζεται από τον εντολέα (τους πλειοψηφικούς θεσμούς) ο αποτελεσματικός έλεγχος ως προς την τήρησή τους προκειμένου να αποφευχθούν παρεκκλίσεις όπως φαινόμενα διαφθοράς και διαπλοκής είτε μεταξύ της ρυθμιστικής αρχής με την κυβέρνηση είτε μεταξύ αυτής με τις υπό ρύθμιση αγορές . Ο έλεγχος θα πρέπει να έχει και προληπτικό και κατασταλτικό χαρακτήρα αλλά και να διεξάγεται σε μόνιμη βάση. Σε αυτό πλαίσιο οι ex- ante μορφές ελέγχου θα αφορούν τη στελέχωση (επάρκεια και υψηλή ειδίκευση), την πρόβλεψη σαφώς οριοθετημένων αρμοδιοτήτων και στοχοθεσίας για την ΑΡΑ, την καθιέρωση εσωτερικού κανονισμού επαγγελματικής συμπεριφοράς αλλά και την θωράκιση της ανεξαρτησίας με πρόβλεψη της θητείας των μελών που να υπερβαίνει τον εκλογικό κύκλο. Ο έλεγχος κατά τη διάρκεια περιλαμβάνει τη διασφάλιση της δημόσιας διαβούλευσης για τις αποφάσεις της αρχής, την ειδική αιτιολόγηση των αποφάσεων και την πρόσβαση σε όλες τις δραστηριότητες της αρχής. Τέλος, ο ex- post έλεγχος αφορά στον αποτελεσματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο (κοινοβουλευτικές

ακροάσεις και ειδική επιτροπή για έλεγχο της αρχής) και τον έλεγχο από τα δικαστήρια. Ακόμα, θα πρέπει να ελέγχεται αυστηρά η δράση των μελών των Αρχών και η αποπομπή των μελών τους να διεξάγεται από την Κυβέρνηση μετά από σύμφωνη γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων.

Βάσει της ιδεοτυπικής προσέγγισης που προηγήθηκε, στο επόμενο κεφάλαιο ακολουθεί η μελέτη περίπτωσης τεσσάρων (4) Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών στην Ελλάδα υπό το πρίσμα της αξιολόγησης του έργου και της δράσης τους βάσει του προτεινόμενου ιδεοτύπου.

3. Οι Ανεξάρτητες Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα - Μελέτη Περιπτώσεων

3.1 Η περίπτωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού

3.1.1 Αποστολή και αρμοδιότητες

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού δημιουργήθηκε το 1977 αλλά πήρε τη σημερινή της μορφή μόλις το 1995 στα πρότυπα των πολύ παλαιότερων αρχών των ΗΠΑ και της Ευρώπης. Η βασική της αποστολή είναι να αποτελέσει το «θεματοφύλακα» της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς και να εξασφαλίσει την εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού. Γενικούς της στόχους αποτελούν η διατήρηση ή η αποκατάσταση της υγιούς ανταγωνιστικής δομής της αγοράς, η προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή και η οικονομική ανάπτυξη. Τα μέσα που χρησιμοποιεί προκειμένου να επιτύχει τους στόχους της είναι η καταπολέμηση των πρακτικών που περιορίζουν ή νοθεύουν τον ανταγωνισμό και καταλήγουν σε βλάβη των καταναλωτών και η καταπολέμηση των φραγμών εισόδου στην αγορά. Η ΕΑ λειτουργεί σε συνεργασία και έχει κοινά πρότυπα με τις άλλες Ευρωπαϊκές Αρχές Ανταγωνισμού καθώς και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹².

Η ΕΑ συγκροτείται από 8 μέλη και οι υπηρεσίες της όπως προβλέπονται από τον Οργανισμό της διαρθρώνονται α) Στις υπηρεσίες Ανώτατης Διοίκησης και β) στη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού.¹³

Με τον ν. 2296/95 η Επιτροπή Ανταγωνισμού απέκτησε τη μορφή ανεξάρτητης αρχής με διοικητική αυτοτέλεια, ενώ με τον ν. 2837/2000, απέκτησε και οικονομική

¹² Περισσότερες πληροφορίες για τα κοινά πρότυπα με τις Ευρωπαϊκές Αρχές Ανταγωνισμού διατίθενται στην δικτυακό τόπο της Αρχής, διαθέσιμο στο: <http://www.epant.gr/categoryn.php?Lang=gr&id=56>

¹³ Π.Δ. 76/2012 (ΦΕΚ 132Α/13.6.2012) «Οργανισμός της Επιτροπής Ανταγωνισμού».

αυτοτέλεια. Τέλος, με τον ν. 3373/2005 η Επιτροπή Ανταγωνισμού απέκτησε διακεκριμένη νομική προσωπικότητα που της επιτρέπει να παρίσταται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις της, ενώ παράλληλα της αναγνωρίστηκε αρμοδιότητα κανονιστικής παρέμβασης σε κλάδους της οικονομίας. Επιπλέον διευρύνθηκαν οι ελεγκτικές της εξουσίες όπως και οι αρμοδιότητες της στην εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού, συμφώνως προς τις διατάξεις του Κανονισμού 1/2003.¹⁴

Με το νέο νομοθετικό πλαίσιο (ν. 3959/2011) που διέπει τη λειτουργία της ΕΑ επιχειρήθηκε μια συνολική αναμόρφωση του νομικού της καθεστώτος (με το ν. 3959/2011 εισάγεται ένα ενιαίο κείμενο νόμου εκ νέου). Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, βασικό στόχο της εν λόγω αναμόρφωσης αποτέλεσε η ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής και της διεθνούς εμπειρίας.¹⁵

Η βασική αρμοδιότητα της ΕΑ βάσει του νομικού πλαισίου είναι να διαπιστώνει την ύπαρξη συμπράξεων επιχειρήσεων που έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού και ειδικότερα να :

- Αποφασίζει την απαλλαγή συμπράξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, αλλά έχουν θετικά οικονομικά αποτελέσματα, είναι προς όφελος του καταναλωτή, δεν δημιουργούν προϋποθέσεις κατάργησης του ανταγωνισμού και δεν δεσμεύουν υπέρμετρα τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις
- Διαπιστώνει την καταχρηστική συμπεριφορά επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά.
- Ελέγχει προληπτικά την επίδραση στον ανταγωνισμό συγκεντρώσεων επιχειρήσεων.

¹⁴ Το νέο καθεστώς εφαρμογής των αντιμονοπωλιακών διαδικασιών, που τέθηκε σε εφαρμογή με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, έχει ως στόχο να διασφαλίσει την αποτελεσματικότερη τήρηση των κανόνων περί ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προς το συμφέρον των καταναλωτών και των επιχειρήσεων, ενώ μειώνει τις γραφειοκρατικές διαδικασίες που επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις που ασκούν τις δραστηριότητές τους στην Ευρώπη. Ο εν λόγω κανονισμός ενίσχυσε σημαντικά το ρόλο των εθνικών αρχών ανταγωνισμού και των εθνικών δικαστηρίων κατά τη θέση σε εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού της ΕΕ, εγγυώμενος ταυτόχρονα την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του.

¹⁵ Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 3959/2011

- Επιβάλλει κυρώσεις σε περιπτώσεις παράβασης των διατάξεων του ν. 3959/11.
- Λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα, όταν πιθανολογείται παράβαση των άρθρων 1, 2 και 11 ν. 3959/11.
- Εξετάζει μετά από αίτημα του Υπουργού Ανάπτυξης ή αυτεπάγγελα συγκεκριμένο κλάδο της ελληνικής αγοράς και, εφόσον διαπιστώσει ότι στο συγκεκριμένο κλάδο δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, μπορεί με αιτιολογημένη απόφασή της, να λάβει κάθε απολύτως αναγκαίο κανονιστικό μέτρο που αφορά τη διάρθρωση της αγοράς και αποσκοπεί στη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
- Γνωμοδοτεί επί θεμάτων ανταγωνισμού όταν της ζητηθεί από τον Υπουργό Ανάπτυξης ή οποιονδήποτε άλλο αρμόδιο Υπουργό ή από ενώσεις επιμελητηρίων, βιομηχανικών και εμπορικών συλλόγων.
- Εφαρμόζει τις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 της Συνθ. ΛΕΕ.
- Συνεργάζεται στενά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις άλλες Αρχές Ανταγωνισμού των άλλων Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας του ανταγωνισμού.
- Παρακολουθεί την εκτέλεση των αποφάσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού, των υπουργικών αποφάσεων και των δικαστικών αποφάσεων που εκδίδονται στις περιπτώσεις προσβολής των προηγούμενων αποφάσεων.

3.1.2 Σύγκριση με ιδεότυπο

Ανεξαρτησία

Οι βασικές εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας της ΕΑ καθώς η διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια προβλέπονται από το νομικό της πλαίσιο (άρθρο 12 ν. 3959/2011). Η αλλαγή του νομικού πλαισίου της αρχής το 2011 κινήθηκε στην κατεύθυνση ενίσχυσης της ανεξαρτησίας της αρχής καθώς μεταξύ άλλων προβλέφθηκε η αλλαγή του τρόπου επιλογής και διορισμού των μελών της Επιτροπής. Πιο συγκεκριμένα, εισήχθη η πρόβλεψη ότι ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος

επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, κατ' αναλογία με την προβλεπόμενη στο άρθρο 101 Α' παρ. 2 του Συντάγματος διαδικασία. (Δηλαδή με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5) Τα υπόλοιπα μέλη, συμπεριλαμβανομένων των Εισηγητών, διορίζονται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ.3 ν. 3959/2011 η θητεία των μελών της Αρχής ορίζεται πενταετής γεγονός που συμβάλλει στη θωράκιση της Αρχής από μεταβολές του εκλογικού κύκλου. Τέλος, υπάρχει ρητή πρόβλεψη για το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του μέλους της αρχής με άλλη επαγγελματική δραστηριότητα. (άρθρο 12 παρ. 5 ν. 3959/2011).

Λογοδοσία και Διαφάνεια

Η εγγυήσεις της λογοδοσίας και της διαφάνειας διασφαλίζονται α) με την καθιέρωση υποχρέωσης όλων των μελών να υποβάλουν κατά το διορισμό τους την με εντολή, ή με οποιαδήποτε έννομη σχέση, παροχή υπηρεσίας, συμβουλής, εργασίας ή έργου, που έχουν αναλάβει τα τελευταία 5 χρόνια πριν την έναρξη της θητείας τους. (Τα μέλη υποχρεούνται να ανακοινώνουν κάθε νέα εντολή ή άλλη σύμβαση έργου, εργασίας ή εντολής που αναλαμβάνουν κατά τη διάρκεια της θητείας τους.) β) με την εισαγωγή τεκμηρίου ασυμβίβαστου όταν εξετάζεται υπόθεση όπου εμπλέκεται επιχείρηση με την οποία το μέλος διατηρούσε ή διατηρεί κάποια από τις παραπάνω σχέσεις, γ) με τη μείωση της χρονικής απαγόρευσης παράστασης των μελών ενώπιον της ΕΑ από τρία σε δύο χρόνια μετά τη λήξη της θητείας τους και παράλληλα με την ισόχρονη επέκταση της απαγόρευσης επί προσφυγών ενώπιον των δικαστηρίων κατά αποφάσεων της ΕΑ για δύο χρόνια.

Επιπλέον υπάρχει πρόβλεψη για συγκρότηση Πειθαρχικού Συμβουλίου για τα μέλη της Επιτροπής, αποτελούμενο από δύο ανώτατους Δικαστικούς Λειτουργούς και έναν Καθηγητή Πανεπιστημίου. Προκειμένου να διασφαλιστεί η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια της πειθαρχικής διαδικασίας, προβλέπεται ότι αυτή κινείται με απόφαση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, μετά από πρόταση του εποπτεύοντος Υπουργού, ενώ τα πειθαρχικά παραπτώματα και οι λεπτομέρειες της διαδικασίας καθορίζονται με Προεδρικό Διάταγμα. Περαιτέρω η λογοδοσία και η διαφάνεια ενισχύονται με τις εξής προβλέψεις:

- Δυνατότητα του αρμόδιου Υπουργού να ζητά και υποχρέωση της ΕΑ να αποστέλλει κάθε πληροφορία γενικής φύσης που κατέχει.
- Διασφάλιση της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας της δράσης της Επιτροπής με την καθιέρωση συστήματος μοριοδότησης για την ιεράρχηση των εκκρεμών ενώπιον της υποθέσεων.
- Η υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στη Βουλή είναι υποχρεωτική (άρθρο 29 του ν. 3959/2011)
- Η Αρχή υπόκειται σε έλεγχο μόνο από τα δικαστήρια. Επιπλέον, προβλέπεται ότι ο Πρόεδρος και όλα τα μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού, καθώς και τα αναπληρωματικά μέλη υποβάλλουν κατ' έτος στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης που προβλέπεται από το ν. 3213/2003.
- Η Επιτροπή Ανταγωνισμού συμμετέχει τακτικά σε συναντήσεις όλων των Ομάδων Εργασίας του Δικτύου Ευρωπαϊκών Αρχών Ανταγωνισμού (ECN) που προωθούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και άλλες εθνικές αρχές ανταγωνισμού στις οποίες καταθέτει τη δράση της. Ο ΟΟΣΑ εκπονεί ετήσιες έρευνες σχετικά με την Πολιτική Ανταγωνισμού και τη δράση της ΕΑ ειδικά.
- Όλες οι αποφάσεις της αρχής είναι ειδικά αιτιολογημένες και αναρτώνται στο διαδικτυακό τόπο της Αρχής και στο Πρόγραμμα Διαύγεια.

Ωστόσο θα πρέπει εν προκειμένω να αναφερθεί αφενός ότι δεν λειτουργεί ειδική μόνιμη επιτροπή για τον έλεγχο της δράσης της Αρχής καθώς επίσης κι ότι ΕΑ δεν συμμετέχει σε τακτές κοινοβουλευτικές ακροάσεις. Από τον έλεγχο των Πρακτικών των συνεδριάσεων της Επιτροπής Θεσμού και Διαφάνειας προκύπτει οι ακροάσεις αφορούν μόνο στην κατάθεση των εκθέσεων πεπραγμένων. Συνεπώς κρίνεται ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της Αρχής είναι ασθενής και περιορίζεται στις ερωτήσεις των βουλευτών.¹⁶

¹⁶ Εντός του 2014 υπεβλήθησαν 51 Ερωτήματα και Αιτήματα Κατάθεσης Εγγράφων από Βουλευτές τα οποία και απαντήθηκαν στο σύνολο τους.

Λειτουργία και Διαδικασίες

Με το νέο νομοθετικό πλαίσιο η λειτουργικότητα της αρχής ενισχύθηκε καθώς προβλέφθηκε μείωση του αριθμού των μελών της Επιτροπής από εννέα (9) σε οκτώ (8) προκειμένου να εξασφαλιστεί ευελιξία και ταχύτητα του συλλογικού οργάνου.¹⁷

Η ταχύτητα και η ευελιξία των διαδικασιών της αρχής ενισχύθηκαν επιπλέον α) με την ελάφρυνση του φόρτου εργασίας, σύμφωνα με ευρωπαϊκές κατευθύνσεις, μέσω της κατάργησης της προηγούμενης γνωστοποίησης των συμπράξεων και των «μικρών» συγχωνεύσεων και με τον καθορισμό σύντομων προθεσμιών για το χειρισμό καταγγελιών, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΑ και β) την πρόβλεψη της δυνατότητά της να απορρίπτει καταγγελίες οι οποίες είναι προδήλως αβάσιμες ή δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της (άρθρο 37), καθώς και εκείνες που συγκεντρώνουν, βάσει του συστήματος μοριοδότησης, χαμηλή βαθμολογία.

Ο Κανονισμός Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού είναι η ΥΑ 117/2013 (ΦΕΚ Β 54/16.1.2013) όπου ορίζονται με σαφήνεια οι διαδικασίες που ακολουθούνται κατά τη λειτουργία της ΕΑ.

Επιπλέον, η ΕΑ βρίσκεται σε διαδικασία ψηφιοποίησης των υπηρεσιών προκειμένου αφενός να αυξήσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της αφετέρου να μειώσει τα κόστη προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητά της. Το έργο πρόκειται να ολοκληρωθεί στο τέλος του 2015.¹⁸

¹⁷Άρθρο 12 παρ. 2 ν.3959/20011 και αιτιολογική έκθεση

¹⁸Βλ. Έκθεση ΟΟΣΑ (Annual Report On Competition Policy) [2014], δημοσιευθείσα στις 12/6/2015

Η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (που αποτελεί τον ερευνητικό βραχίονα της Αρχής) απαρτίζεται από 100 στελέχη ως εξής:

Πίνακας 3. Η κατηγοριοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της ΕΑ

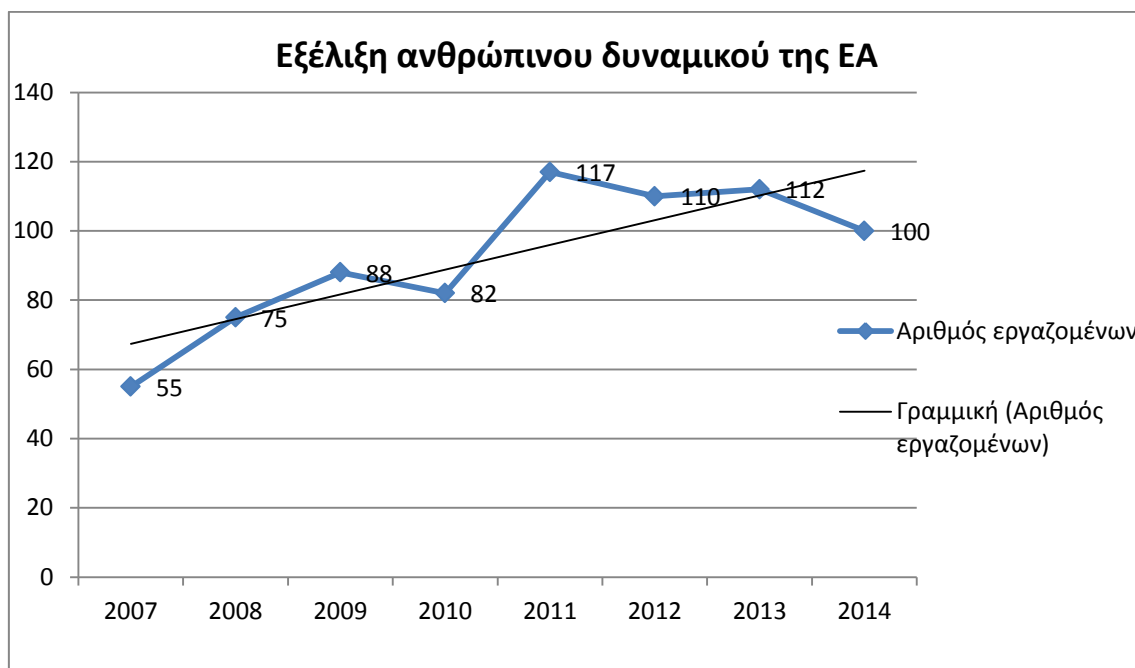
| Ανθρώπινο Δυναμικό της ΕΑ (τέλη του 2014) | |
|--|----------------------------|
| Κατηγορία | Αριθμός εργαζομένων |
| Οικονομολόγοι | 36 |
| Νομικοί | 22 |
| Οικονομικοί αναλυτές | 4 |
| Στατιστικολόγοι | 2 |
| Σύνολο | 64 |
| Διοικητικό προσωπικό, τεχνικοί και αποσπασμένο προσωπικό | 36 |
| Σύνολο | 100 |

Πηγή: Ετήσια Έκθεση του ΟΟΣΑ για τον ανταγωνισμό για το έτος 2014

Η ανοδική πορεία που ακολούθησε ο αριθμός εργαζομένων στην ΕΑ τα τελευταία χρόνια κρίνεται θετικά. Ωστόσο κατά το 2014 το προσωπικό μειώθηκε κατά 12 άτομα. Επομένως χρειάζεται περαιτέρω έλεγχος προκειμένου να προσδιοριστεί αν πράγματι υπάρχει επάρκεια προσωπικού σε σχέση με το σύνθετο και απαιτητικό έργο της Αρχής. Η συντριπτική πλειοψηφία του προσωπικού είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού (74 εργαζόμενοι) και αρκετοί από αυτούς είναι και κάτοχοι διδακτορικού (18 εργαζόμενοι)

Στον πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνεται η πορεία εξέλιξης του ανθρώπινου δυναμικού κατά τα έτη 2007-2014. .

Διάγραμμα 1. Η πορεία εξέλιξης του ανθρώπινου δυναμικού της ΕΑ κατά τα έτη 2007-2014



Πηγές: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΑ για το έτος 2013, Ετήσια Έκθεση ΟΟΣΑ για τον Ανταγωνισμό για το έτος 2014

Μηχανισμός Φήμης

Τα μέλη της ΕΑ είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους που διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα στο νομικό και οικονομικό τομέα. Επιπλέον, οι περισσότεροι εκ των μελών και των εισηγητών βρίσκονται στην αρχή της καριέρας τους γεγονός που κρίνεται θετικά για την ενεργοποίηση του μηχανισμού φήμης. Αντιθέτως το γεγονός ότι η μισθολογική κλίμακα αποκλίνει σε μεγάλο βαθμό από αυτή του ιδιωτικού τομέα, δύναται να δρα ανασταλτικά. Χαρακτηριστικά με τις διατάξεις του ν.4093/2012 (άρθρου 1 παρ. Γ) προβλέφθηκε η κατά 20% μείωση των αποδοχών των Προέδρων και Αντιπροέδρων και

των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, γεγονός που επίσης ενδέχεται να πρήξει την αποτελεσματικότητα της Αρχής.¹⁹

3.2 Η περίπτωση της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Εισαγωγικά σχόλια

Η σημασία της ρυθμιστικής παρέμβασης στην αγορά τηλεπικοινωνιών έγκειται στο γεγονός ότι πέραν της μονοπωλιακής δομής της, συχνά είναι δύσκολη η εξασφάλιση της πρόσβασης των επιχειρήσεων σε υποδομές ή άλλες ευκολίες δεδομένου ότι δύναται να τίθενται εμπόδια στην είσοδο νέων ανταγωνιστών από ανταγωνιστικές επιχειρήσεις οι οποίες επιθυμούν να εκμεταλλευτούν τον έλεγχο αυτών των υποδομών προκειμένου να αυξήσουν τα κέρδη τους.

Επομένως, στις περιπτώσεις των αγορών που βρίσκονται σε διαδικασία απελευθέρωσης κρίνεται απαραίτητη η διαρκής παρακολούθηση της λειτουργίας τους από μια Αρχή με αυξημένες και αυστηρά προσδιορισμένες αρμοδιότητες. Αυτή η απαίτηση επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι θα πρέπει να καλύπτονται οι προϋποθέσεις για την εξασφάλιση της καθολικής υπηρεσίας. Ειδικότερα, τα δικαιώματα των καταναλωτών και των χρηστών προσδιορίζονται στην τομεακή νομοθεσία της ΕΕ για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, την ενέργεια (ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο) τις μεταφορές και τις ραδιοτηλεοπτικές υπηρεσίες. Πιο αναλυτικά, στην Οδηγία 2009/72/ΕΚ ο όρος «universal service» («καθολική υπηρεσία») χρησιμοποιείται για να περιγράψει ειδικότερη υπηρεσία που αφορά στο δικαίωμα των καταναλωτών «να προμηθεύονται ηλεκτρική ενέργεια συγκεκριμένης ποιότητας σε λογικές, εύκολα και άμεσα συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές που δεν

¹⁹ Συγκεκριμένα σύμφωνα με το ν.4093/2012 «ι αποδοχές, οι αποζημιώσεις, τα έξοδα παράστασης και οι αμοιβές εν γένει, που καταβάλλονται στους Προέδρους, Αντιπροέδρους και τα μέλη των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ), καθώς και στους Διοικητές, Υποδιοικητές, στους Προέδρους, Αντιπροέδρους, Διευθύνοντες Συμβούλους και στα μέλη του Δ.Σ. των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. της περίπτωσης 12 της παρούσας υποπαραγράφου, επιφυλασσομένων των διατάξεων της περίπτωσης 5, μειώνονται κατά ποσοστό είκοσι τοις εκατό (20%), από 1.1.2013. Η παρ. 3 του άρθρου 2 του ν. 3833/2010 (Α` 40) καταργείται από 1.1.2013.»

εισάγουν διακρίσεις». Στην Οδηγία 2002/22/EK, που επονομάζεται Οδηγία καθολικής υπηρεσίας για τον τομέα των ηλεκτρονικών υπηρεσιών, ο όρος «καθολική υπηρεσία» περιλαμβάνει «την παροχή καθορισμένης στοιχειώδους δέσμης υπηρεσιών σε όλους τους τελικούς χρήστες σε προσιτή τιμή» και ενσωματώνει μια σειρά υπηρεσιών που κυμαίνονται από την προσβασιμότητα έως την υποχρέωση παροχής τηλεφωνικών καταλόγων κ.ο.κ.

3.2.1 Αποστολή και Αρμοδιότητες

Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ιδρύθηκε με τον Ν.2075/1992 με την επωνυμία Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ) και ξεκίνησε να λειτουργεί το 1995. Οι αρμοδιότητές της επικεντρώνονταν στην εποπτεία της απελευθερωμένης αγοράς των τηλεπικοινωνιών. Με την ψήφιση του Ν.2668/98 ο οποίος καθόριζε τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ανατέθηκε στην ΕΕΤ και η ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών και έτσι μετονομάστηκε σε Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ). Με τον Ν.2867/2000 ενισχύθηκε ο εποπτικός, ελεγκτικός και ρυθμιστικός ρόλος της αρχής. Με τους ισχύοντες νόμους 4070/2012 για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες και 4053/2012 για την ταχυδρομική αγορά ο ρόλος της ΕΕΤΤ ενισχύεται σημαντικά. Ειδικότερα, με το νέο νομικό πλαίσιο προβλέφθηκαν αυξημένες αρμοδιότητες για την Αρχή που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων την αρμοδιότητα διαχείρισης του φάσματος ραδιοσυχνοτήτων για υπηρεσίες επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής. Ταυτόχρονα ενισχύθηκε σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα σε μια σειρά τομέων, όπως η αδειοδότηση κατασκευών κεραιών, η ανάλυση και η προστασία καταναλωτών μεταξύ άλλων.

Ειδικότερα, ο νόμος 4070/2012, ενσωματώνει στο ελληνικό Δίκαιο τις ευρωπαϊκές Οδηγίες 2009/140/EK και 2009/136/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, οι οποίες αφορούν στην αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Οι βασικοί άξονες στους οποίους κινείται το νέο θεσμικό πλαίσιο ενισχύει καθοριστικά τις αρμοδιότητες της ΕΕΤΤ στην κατεύθυνση εναρμόνισης της εθνικής με την ευρωπαϊκή

νομοθεσία. Στην ίδια κατεύθυνση, ο νόμος 4053/2012 επαναπροσδιορίζει το ρόλο και τις αρμοδιότητες της ΕΕΤΤ με τη ρύθμιση και εποπτεία της ταχυδρομικής αγοράς υπό το πρίσμα της πλήρους απελευθέρωσης της από 01-01-2013. Έτσι με το νέο νομικό πλαίσιο ενσωματώνεται στο εθνικό δίκαιο η ευρωπαϊκή Οδηγία 2008/6/ΕΚ που προβλέπει, μεταξύ άλλων, την από 01-01-2013 κατάργηση του υφιστάμενου μονοπωλίου των ΕΛΤΑ και το πλήρες άνοιγμα της ταχυδρομικής αγοράς στον ανταγωνισμό. Σημειώνεται εν προκειμένω πως η Οδηγία και το πλήρες άνοιγμα της αγοράς ισχύουν από 01-01-2011 ή και νωρίτερα σε 16 κράτη μέλη της ΕΕ, τα οποία αντιπροσωπεύουν πάνω από το 90% της ευρωπαϊκής ταχυδρομικής αγοράς.

Η παραπάνω διαδικασία συνοδεύτηκε με την ίδρυση του Σώματος Ευρωπαίων Ρυθμιστών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Body of European Regulators for Electronic Communications-BEREC) και του Σώματος των Ευρωπαίων Ρυθμιστών για τις Ταχυδρομικές Υπηρεσίες (European Regulators Group for Postal Services (ERGP)) Τα εν λόγω Σώματα αποτελούνται από τους επικεφαλής 28 Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών και κατέχουν συμβουλευτικό ρόλο στη διαδικασία ανάλυσης των αγορών, κυρίως σε τεχνικό επίπεδο, σχετικά με τις συνέπειες των προτεινόμενων ρυθμίσεων, πριν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταλήξει σε Απόφαση.²⁰

Σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο η ΕΕΤΤ είναι αρμόδια να:

- Ρυθμίζει τα θέματα που αφορούν τον α) καθορισμό σχετικών αγορών, προϊόντων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στην Ελληνική Επικράτεια, β) τον ορισμό και τις υποχρεώσεις των παρόχων με σημαντική ισχύ στις ανωτέρω σχετικές αγορές σύμφωνα με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία.
- Εποπτεύει και ελέγχει τους παρόχους δικτύων ή/και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, επιβάλλει τις σχετικές κυρώσεις, τηρεί και διαχειρίζεται το Μητρώο Παρόχων Δικτύων και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών.

²⁰ Περισσότερες πληροφορίες για τα Ευρωπαϊκά Σώματα διαθέσιμες στο: http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm και <http://berec.europa.eu/>

- Εκδίδει Κώδικες Δεοντολογίας για την παροχή δικτύων και υπηρεσιών των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.
- Μεριμνά για την τήρηση της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εφαρμόζει τις διατάξεις του Ν. 703/1977, όπως ισχύει, και επιβάλλει σχετικές κυρώσεις.
- Συνεργάζεται με τις Ρυθμιστικές Αρχές των λοιπών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή τρίτων κρατών, καθώς και με κοινοτικούς ή διεθνείς φορείς σε θέματα αρμοδιότητάς της.
- Ρυθμίζει τα θέματα που αφορούν στις Γενικές Άδειες.
- Διαχειρίζεται το Εθνικό Σχέδιο Αριθμοδότησης (Ε.Σ.Α.).
- Ρυθμίζει τα θέματα φορητότητας αριθμών, της επιλογής ή/ και προεπιλογής φορέα και ελέγχει την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.
- Χορηγεί τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων ή/ και αριθμών.
- Ρυθμίζει τα θέματα ονομάτων χώρου στο Διαδίκτυο με κατάληξη ".gr" και είναι αρμόδια για θέματα ονομάτων χώρου με κατάληξη ".eu".
- Ρυθμίζει τα θέματα της ηλεκτρονικής υπογραφής.
- Ρυθμίζει τα θέματα πρόσβασης και διασύνδεσης.
- Ασκεί αρμοδιότητες σχετικές με την παροχή Καθολικής Υπηρεσίας.
- Ρυθμίζει θέματα προστασίας του καταναλωτή στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και στον τομέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών.
- Ρυθμίζει και εποπτεύει την αγορά παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών.
- Διαχειρίζεται το εμπορικό φάσμα ραδιοσυχνοτήτων με την εξαίρεση της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης. Στο πλαίσιο αυτό,
 - Καθορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες απαιτούνται δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων.
 - Χορηγεί τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων.

- Καθορίζει τα τέλη χρήσης ραδιοσυχνοτήτων.
 - Εποπτεύει και ελέγχει την χρήση του φάσματος επιβάλλοντας σχετικές κυρώσεις.
 - Τηρεί το εθνικό μητρώο ραδιοσυχνοτήτων.
 - Χορηγεί τις άδειες κατασκευών κεραιών στην ξηρά.
- Είναι ο αρμόδιος φορέας για τα θέματα διάθεσης και χρήσης του τερματικού τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού και του ραδιοεξοπλισμού.

Η ΕΕΤΤ απαρτίζεται από (9) εννέα μέλη και συγκεκριμένα από τον Πρόεδρο, δύο Αντιπροέδρους αρμόδιους για τους τομείς ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών αντίστοιχα.

3.2.2 Σύγκριση με ιδεότυπο

Ανεξαρτησία

Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της, καθώς και η διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια προβλέπονται ρητά στο νομικό πλαίσιο της Αρχής (άρθρο 6 παρ. 1 και 2 ν.4070/2012).

Θα πρέπει ωστόσο να αναφερθεί ότι τα ο Πρόεδρος , ο Αντιπρόεδρος και τα μέλη της ΕΕΤΤ δεν διορίζονται ούτε παύονται με αυξημένη πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο. Ειδικότερα στο νομικό πλαίσιο προβλέπεται ότι ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της Αρχής επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τα υπόλοιπα μέλη από τον αρμόδιο Υπουργό ενώ η θητεία τους είναι τετραετής και ταυτίζεται με τον εκλογικό κύκλο.

Οι εγγυήσεις για επαγγελματικό ασυμβίβαστο προβλέπονται στο άρθρο 9 ν. 4070/2012. Συγκεκριμένα προβλέπεται «στον Πρόεδρο, στους Αντιπροέδρους, στα υπόλοιπα μέλη της Ε.Ε.Τ.Τ., καθώς και στο προσωπικό της, απαγορεύεται ο άμεσος ή έμμεσος προσπορισμός οποιουδήποτε οφέλους από υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών ταχυδρομικές επιχειρήσεις ή από τρίτους, που επηρεάζονται άμεσα από τη

δραστηριότητα τους.» Στο συγκεκριμένο άρθρο προσδιορίζονται και ειδικά κριτήρια για το επαγγελματικό ασυμβίβαστο των μελών.

Διαφάνεια και λογοδοσία

Η ΕΕΤΤ εκπονεί και δημοσιεύει ετήσιο σχέδιο δράσης που διαρθρώνεται σε βασικούς άξονες και θέτει συγκεκριμένους στόχους καθώς και εκθέσεις πεπραγμένων με αναλυτικά στοιχεία της δράσης της, της αγοράς τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων, των διεθνών πρακτικών κ.ο.κ Επιπλέον συμμετέχει στα Σώματα Ευρωπαίων Ρυθμιστών για τις Τηλεπικοινωνίες και για τις Ταχυδρομικές Υπηρεσίες (BEREC, ERGP). Οι αποφάσεις της ΕΕΤΤ είναι ειδικά αιτιολογημένες και αναρτώνται στο διαδικτυακό της τόπο καθώς και στο Πρόγραμμα Διαύγεια. Ο έλεγχος των οικονομικών στοιχείων και των ετήσιων λογαριασμών και οικονομικών καταστάσεων γίνεται από ορκωτούς λογιστές και τα στοιχεία αυτά καθώς και οι οικονομικές καταστάσεις δημοσιεύονται στο διαδικτυακό τόπο της. Ο Πρόεδρος και όλα τα μέλη της ΕΕΤΤ, καθώς και τα αναπληρωματικά μέλη υποβάλλουν κατ' έτος στην Εισαγγελία του Αρείου Πάγου τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης που προβλέπεται από το ν. 3213/2003.

Ωστόσο η Αρχή δεν συμμετέχει σε τακτές κοινοβουλευτικές ακροάσεις και δεν λειτουργεί ειδική μόνιμη επιτροπή για τον έλεγχο της δράσης της. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της αρχής περιορίστηκε σε ερωτήσεις βουλευτών.

Λειτουργία και Διαδικασίες

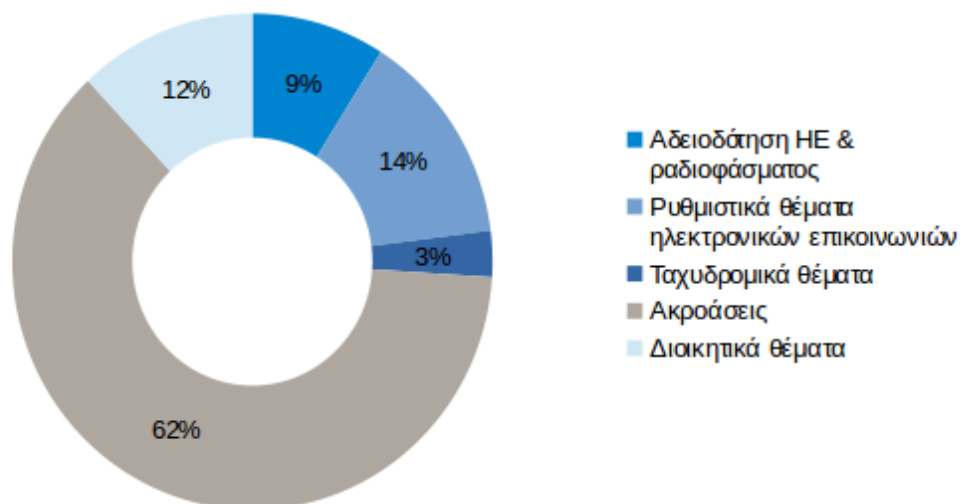
Η ΕΕΤΤ διαθέτει οργανόγραμμα με σαφή προσδιορισμό καθηκόντων ανά θέση ευθύνης και κάθε τμήμα έχει αποτυπωμένες τις διαδικασίες σε διαγράμματα ροής ενώ ισχύει Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας (ΥΑ 69452/1995) ο οποίος ωστόσο δεν έχει αλλάξει από το 1995.

Η ΕΕΤΤ το Νοέμβριο του 2014 ενσωμάτωσε στη Γνωσιακή Πύλη (intranet) ένα νέο εργαλείο διαχείρισης γνώσης που παρέχει δυνατότητες συγκέντρωσης και διάχυσης γνώσης που είναι διάσπαρτη στις οργανικές μονάδες. Ταυτόχρονα, έθεσε σε λειτουργία

υποδομή επιχειρηματικής ευφυΐας (Business Intelligence) που επιτρέπει την παρακολούθηση εκ μέρους της διοίκησης στατιστικών στοιχείων που συντελούν στη λήψη αποφάσεων. Τέλος, ο διαδικτυακός τόπος της ΕΕΤΤ είναι πλήρως ενημερωμένος και η μέση επισκεψιμότητα του site της αυξήθηκε το 2014 κατά 12,85% σε σχέση με το 2013. Αυτά τα στοιχεία συνδράμουν σημαντικά στην ποιοτική αναβάθμιση των εσωτερικών της διαδικασιών καθώς και στην ενίσχυση του επιτελικού ρόλου των μελών της.

Κατά το έτος 2014 πραγματοποιήθηκαν 41 συνεδριάσεις της ολομέλειας και ελήφθησαν 1.552 αποφάσεις. Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνεται η θεματική κατανομή των αποφάσεων της ΕΕΤΤ.

Διάγραμμα 2. Θεματική Κατανομή των αποφάσεων της ΕΕΤΤ (2014)



Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ

Η ΕΕΤΤ διαθέτει προσωπικό με ιδιαίτερα υψηλά ακαδημαϊκά προσόντα σε ένα εύρος ειδικοτήτων και επιστημονικών πεδίων. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην πλειονότητα (κατά 59%) τα στελέχη της είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών. Ωστόσο θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι παρότι οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην ΕΕΤΤ έχουν αυξηθεί σημαντικά, το ανθρώπινο δυναμικό παραμένει σταθερό την τελευταία επταετία. Χαρακτηριστικά, στο τέλος του 2014, το στελεχιακό δυναμικό της Αρχής ανήλθε στους 218 απασχολούμενους έναντι 214 το 2013 και 217 για το έτος 2012²¹. Η ανεπάρκεια σε προσωπικό ενδέχεται να λειτουργεί ανασταλτικά ως προς την αποτελεσματικότητα της Αρχής.

Αναλυτικά η κατηγοριοποίηση του προσωπικού αποτυπώνεται στον πίνακα που ακολουθεί. Στα στοιχεία του πίνακα διακρίνεται η στασιμότητα του αριθμού των εργαζομένων ως ειδικό επιστημονικό κατά τα τελευταία 5 χρόνια.

Πίνακας 5. Κατηγοριοποίηση προσωπικού Ε.Ε.Τ.Τ. (τέλος 2014)

| Κατηγορία προσωπικού | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|
| Ειδικό επιστημονικό προσωπικό (ΕΕΠ) | 106 | 108 | 105 | 105 | 107 |
| Δικηγόροι με έμμισθη εντολή | 0 | 0 | 7 | 7 | 7 |
| Τακτικοί Υπάλληλοι (Δημ.Δικαίου και ΙΔΑΧ) | 98 | 98 | 100 | 99 | 98 |
| Αποσπασμένοι | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Εποχικό προσωπικό | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Εξωτερικοί | 17 | 10 | 0 | 0 | 0 |

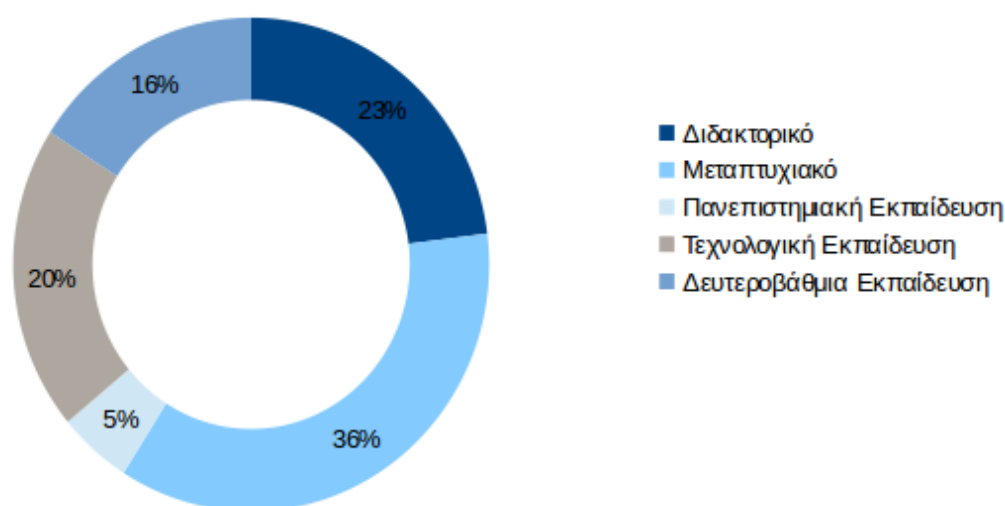
²¹ Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2014

| | | | | | |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| συνεργάτες | | | | | |
| Σύνολο | 224 | 219 | 217 | 214 | 218 |

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2014

Θα πρέπει επιπλέον να σημειωθεί ότι το επίπεδο εξειδίκευσης του προσωπικού της Αρχής κρίνεται ιδιαίτερος υψηλό καθώς ένα σημαντικό ποσοστό κατέχει διδακτορικό τίτλο σποδών. Στον παρακάτω πίνακα απεικονίζεται το επίπεδο εκπαίδευση του προσωπικού της ΕΕΤΤ κατά το έτος 2014.

Διάγραμμα 3. Επίπεδο εκπαίδευσης του προσωπικού της ΕΕΤΤ (2014)



Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ

Μηχανισμός Φήμης

Τα μέλη της ΕΕΤΤ είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους με ιδιαίτερα αξιόλογες διακρίσεις στους τομείς ευθύνης τους. Επιπλέον είναι ως επί το πλείστον πρόσωπα που βρίσκονται στην αρχή της καριέρας τους γεγονός που κρίνεται θετικά ως προς το μηχανισμό φήμης της Αρχής. Ωστόσο, ομοίως με την περίπτωση της ΕΑ, οι περικοπές των αποδοχών των μελών κινούνται στην αντίθετη κατεύθυνση. Επιπλέον, η θητεία των μελών, δεδομένου ότι είναι τετραετής, εκτός των περιθωρίων αμφισβήτησης της

ανεξαρτησίας της Αρχής, δύναται να λειτουργεί ανασταλτικά και για την ενεργοποίηση του μηχανισμού φήμης δεδομένου ότι δεν υπάρχει το κατάλληλο χρονικό περιθώριο να για να διερευνηθεί η συνέπεια των αποφάσεων της ολομέλειας.

3.3 Η περίπτωση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας

Εισαγωγικά σχόλια

Τον Σεπτέμβριο του 2009 δημοσιεύθηκε η Τρίτη Δέσμη νομοθετικών μέτρων για την εσωτερική αγορά ενέργειας για την αναμόρφωση των Κανονισμών που ρυθμίζουν το διασυνοριακό εμπόριο ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και των Οδηγιών για την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας (τρίτο πακέτο).²² Αυτή η αναμόρφωση πραγματοποιήθηκε με δύο μεγάλες θεσμικές καινοτομίες : α) Με την ανάθεση της εποπτείας και του ελέγχου της αγοράς ενέργειας σε ΑΡΑ και β) με την ίδρυση του ΟΣΡΑΕ.

Τα μέτρα της Τρίτης Δέσμης διαμόρφωσαν τους όρους για την άρση όλων των εμποδίων που είχαν απομείνει ως προς την απελευθέρωση αγοράς ενέργειας για τα κράτη- μέλη. Στην Ελλάδα, ο ν. 4001/2011 που ενσωματώνει τη νέα δέσμη μέτρων αποτέλεσε τομή για τη λειτουργία της εν λόγω αγοράς. Πλέον, οι δραστηριότητες της παραγωγής, της προμήθειας, της αγοράς της μεταφοράς και της διανομής φυσικού

²² Συγκεκριμένα η Τρίτη Δέσμη περιλαμβάνει τα εξής νομοθετήματα:

- Την [Οδηγία 2009/72/EK](#), «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας [2003/54/EK](#)».
- Την [Οδηγία 2009/73/EK](#), «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας [2003/55/EK](#)».
- Τον [Κανονισμό \(ΕΚ\) 713/2009](#), «για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας».
- Τον [Κανονισμό \(ΕΚ\) 714/2009](#), «σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1228/2003».
- Τον [Κανονισμό \(ΕΚ\) 715/2009](#), «σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1775/2005».

αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας καθώς και της αποθήκευσης και υγροποίησης του φυσικού αερίου εντός της ελληνικής επικράτειας ασκούνται σύμφωνα με το πλαίσιο της Τρίτης Δέσμης. Υπό αυτές τις συνθήκες, γίνεται επίσης αντιληπτό ότι το ενωσιακό πλαίσιο θέτει πλέον τις βάσεις για την αρμοδιότητα της εκάστοτε ρυθμιστικής αρχής ενέργειας. Η ρητή πρόβλεψη του ν. 3845/2010 με τον οποίο εισάγονται οι μνημονιακές δεσμεύσεις για ενίσχυση της ανεξαρτησίας της ΡΑΕ κινείται σε αυτήν την κατεύθυνση. Συγκεκριμένα στο παράρτημα του ν. 3845/2010 (Μνημόνιο στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής) αναφέρεται ότι «Η κυβέρνηση θα λάβει μέτρα, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ΕΕ, ώστε να ενισχυθεί η ανεξαρτησία και οι δυνατότητες της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ) και να απελευθερωθεί ο τομέας του χειρισμού των συστημάτων μεταβίβασης της ΔΕΣΜΗΕ (ηλεκτρισμός) και της ΔΕΣΦΑ (φυσικό αέριο), συμπεριλαμβανομένης και της προώθησης διαφανών κριτηρίων και διαδικασιών επιλογής του προέδρου και των μελών της ΡΑΕ.»

3.3.1 Αποστολή και Αρμοδιότητες

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) συστήθηκε με το ν.2773/1999, στο πλαίσιο εναρμόνισης με τις Οδηγίες 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ για τον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο, με κύρια αρμοδιότητά να εποπτεύει την εγχώρια αγορά ενέργειας, σε όλους τους τομείς της, εισηγούμενη προς τους αρμόδιους φορείς της Πολιτείας και λαμβάνοντας η ίδια μέτρα για την επίτευξη του στόχου της απελευθέρωσης των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

Με το ν. 2773/1999, και κυρίως με τις τροποποιήσεις του που ακολούθησαν, ανατέθηκαν στη ΡΑΕ αρμοδιότητες, κυρίως γνωμοδοτικές, παρακολούθησης και ελέγχου της αγοράς ενέργειας σε όλους τους τομείς, ήτοι στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από συμβατικά καύσιμα, από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και φυσικό αέριο. Περαιτέρω, η ΡΑΕ ανέλαβε συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε σχέση με την αγορά των πετρελαιοειδών. Με την έκδοση του ν.3851/2010, επήλθαν ουσιαστικές αλλαγές σε σχέση με το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς που διέπει τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, καθώς και τις αρμοδιότητες της ΡΑΕ στο πλαίσιο αυτό. Οι αλλαγές αυτές αφορούν

τόσο τη διαδικασία αδειοδότησης των σταθμών ΑΠΕ, όσο και τη διαδικασία αξιολόγησης των αιτήσεων για χορήγηση άδειας παραγωγής. Ειδικότερα, όσον αφορά τη διαδικασία αδειοδότησης, η ΡΑΕ ανέλαβε πλέον αποφασιστικό ρόλο στη χορήγηση αδειών παραγωγής, με το ΥΠΕΚΑ να ασκεί τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων της ΡΑΕ. Ο έλεγχος αυτός καταργήθηκε με τις ρυθμίσεις του ν.4001/2011.

Με το ν. 4001/2011 ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 22 Αυγούστου 2011 (ΦΕΚ Α' 179) μεταφέρθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες 2009/72/EK και 2009/73/EK . Με αυτό το νόμο, μεταξύ άλλων, επαναπροσδιορίστηκε η φύση και ο ρόλος της ΡΑΕ, ώστε αυτή να «αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, κατά την έννοια των Οδηγιών 2009/72/EK και 2009/73/EK»

Η ΡΑΕ συγκροτείται πλέον από επτά (7) μέλη συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου και δύο (2) Αντιπροέδρων.

Σύμφωνα με το Κεφάλαιο Γ' «Αρμοδιότητες της ΡΑΕ», του Α' Μέρους του Ενεργειακού Νόμου 4001/2011, οι κυριότερες, αποφασιστικού χαρακτήρα, αρμοδιότητες της ΡΑΕ στον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο, συνοπτικά αφορούν τα εξής:

- Παρακολούθηση και εποπτεία της αγοράς ενέργειας
- Προστασία των καταναλωτών.
- Παρακολούθηση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας ,

(ειδικά για το φυσικό αέριο, η ΡΑΕ έχει οριστεί ως η Αρμόδια Εθνική Αρχή (Competent Authority) για τη διασφάλιση της εφαρμογής των μέτρων που καθορίζονται στον Ευρωπαϊκό Κανονισμό Ασφάλειας Εφοδιασμού του Φυσικού Αερίου 994/2010, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ης Οκτωβρίου 2010 (L 295).

- Χορήγηση αδειών
- Εποπτεία επί των Ανεξάρτητων Διαχειριστών Μεταφοράς και ειδικότερα:
 - Πιστοποίηση
 - Εποπτικό Συμβούλιο και Υπεύθυνος Συμμόρφωσης.

- Παρακολούθηση Προγράμματος Ανάπτυξης
- Έγκριση τιμολογίων μη ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων
- Χορήγηση εξαιρέσεων από υποχρεώσεις παροχής πρόσβασης τρίτων
- Παρακολούθηση πρόσβασης στις ενεργειακές διασυνδέσεις.
- Λήψη ρυθμιστικών μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία των ενεργειακών αγορών

3.3.2 Σύγκριση με ιδεότυπο

Ανεξαρτησία

Η ανεξαρτησία της ΡΑΕ κατοχυρώνεται στο ισχύον νομικό πλαίσιο με τις προβλέψεις για προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών της καθώς και για οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια. (άρθρο 6 και άρθρο 10 του ν. 4001/2011).

Όπως προαναφέρθηκε ο ρόλος της ΡΑΕ ως εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας αναβαθμίστηκε από το 2011 και μετά, με την αύξηση και ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της σχετικά με τη ρύθμιση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν σε αυτήν κατ' επιταγήν της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης (Third Energy Package), η οποία και ανάγει τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενέργειας σε «εγγυητές» της εύρυθμης λειτουργίας των ενεργειακών αγορών και συνεπώς ενισχύθηκε σημαντικά η ανεξαρτησία της.²³

Τα μέλη της ΡΑΕ επιλέγονται από τον αρμόδιο Υπουργό και προτείνονται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων για διορισμό. Σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο (άρθρο 7 ν. 4001/2011) «Η προκήρυξη δημοσιεύεται το αργότερο εξήντα (60) ημέρες πριν από την υποβολή της πρότασης του Υπουργού προς την ως άνω Επιτροπή και καλεί τους ενδιαφερόμενους να υποβάλουν υποψηφιότητα μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, όχι μικρότερο των τριάντα (30) ημερών. Ο

²³ Εν προκειμένω θα πρέπει να σημειωθεί και η ρητή αναφορά για ενίσχυσης της ανεξαρτησίας της αρχής στο Μνημονίου Προϋποθέσεων Οικονομικής Πολιτικής που κυρώθηκε με το ν. 3845/2010.

αριθμός και τα στοιχεία των υποψηφίων, πλην όσων έχουν ρητώς αιτηθεί τη μη δημοσιοποίηση τους, καθώς και η πρόταση του Υπουργού προς την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας για διορισμό, δημοσιεύονται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΡΑΕ. Η Επιτροπή γνωμοδοτεί επί της πρότασης εντός τριάντα (30) ημερών και η γνωμοδότηση αυτή αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΡΑΕ. Σε περίπτωση θετικής γνωμοδότησης της Επιτροπής, τα συγκεκριμένα τρία (3) μέλη που έχουν προταθεί από τον Υπουργό για τις θέσεις του Προέδρου, του Α` Αντιπροέδρου και του Β` Αντιπροέδρου διορίζονται στην αντίστοιχη θέση με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου. Τα λοιπά μέλη για τα οποία έχει γνωμοδοτήσει θετικά η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας διορίζονται με απόφαση του Υπουργού. Η θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας καθώς και η ανάρτηση των στοιχείων των υποψηφίων αποτελούν δείγματα διαφάνειας.» Επομένως, ο διορισμός και η παύση των μελών δεν προβλέπεται να γίνεται με αυξημένη πλειοψηφία τη Βουλή, λειτουργούν ωστόσο σημαντικές εγγυήσεις διαφάνειας κατά το διορισμό τους.

Επιπλέον, η θητεία των μελών είναι πενταετής, γεγονός που συμβάλλει στη θωράκιση της Αρχής από μεταβολές του εκλογικού κύκλου.

Διαφάνεια και Λογοδοσία

Η ΡΑΕ συντάσσει ετήσιο πρόγραμμα δράσης το οποίο στηρίζεται στο λεπτομερή Οδικό Χάρτη και Σχέδιο Δράσης για τη συνολική αναδιάρθρωση της εγχώριας ενεργειακής αγοράς και την προσαρμογή της στο Ευρωπαϊκό Μοντέλο Στόχο (Target-Model) που εκπόνησε και δημοσιοποίησε η ΡΑΕ το 2011 και έθεσε σε σταδιακή εφαρμογή από το 2012 το οποίο μαζί με την έκθεση πεπραγμένων υποβάλλεται στη Βουλή, τον αρμόδιο Υπουργό, τον Οργανισμό Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ΟΣΡΑΕ) και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπρόσθετα, η έκθεση πεπραγμένων της Αρχής δημοσιεύεται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΡΑΕ.

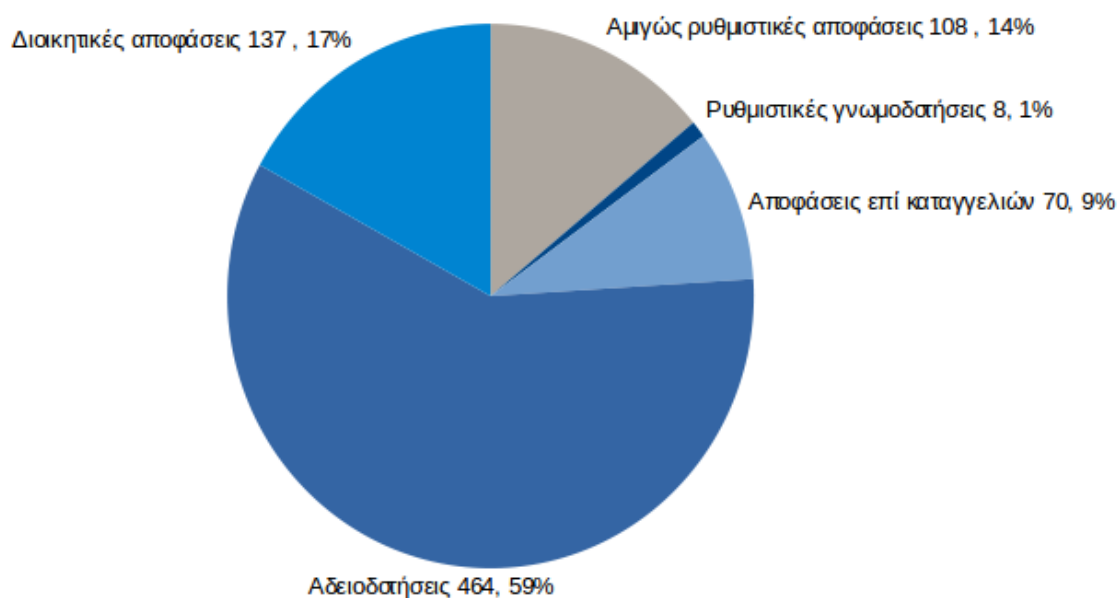
Όλες οι αποφάσεις (οι οποίες είναι όλες ειδικά αιτιολογημένες) και οι πράξεις της ΡΑΕ δημοσιεύονται στο διαδικτυακό τόπο της Αρχής και αναρτώνται στο Πρόγραμμα Διαύγεια. Ωστόσο η αρχή δεν συμμετέχει σε τακτές κοινοβουλευτικές ακροάσεις και δεν υπάρχει ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή που να ελέγχει το έργο της. Εν προκειμένω, όσον αφορά τη λογοδοσία της αρχής είναι κρίσιμο να σημειωθεί ότι με το

άρθρο 26 ν. 4001/2012 επιδιώκεται η σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της ΡΑΕ και της Επιτροπής Ανταγωνισμού, γεγονός που βάσει της ιδεοτυπικής προσέγγισης ενισχύει τη δυνατότητα καλύτερου ελέγχου της Αρχής. Ωστόσο, το άρθρο μπορεί να κριθεί ελλιπές ως προς τα κριτήρια βάσει των οποίων θεωρείται ότι μια υπόθεση θα εμπίπτει στην αρμοδιότητα της ΕΑ. Αυτό δύναται να προκαλέσει σύγχυση όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό και τον δικαστικό έλεγχο της Αρχής.²⁴

Λειτουργία και Διαδικασίες

Η Ολομέλεια της ΡΑΕ συνεδριάζει τακτικά, κατά κανόνα σε εβδομαδιαία βάση. Μέσα στο έτος 2014, πραγματοποιήθηκαν σαράντα έξι (46) συνεδριάσεις της Ολομέλειας και ελήφθησαν 773 αποφάσεις. Στον πίνακα που ακολουθεί απεικονίζεται η θεματική κατηγοριοποίηση των αποφάσεων της ΡΑΕ κατά το έτος 2014.

Διάγραμμα 4. Η θεματική κατηγοριοποίηση των αποφάσεων της ΡΑΕ



²⁴ Η απουσία ρητής πρόβλεψης στο ν. 4001/2011 για αποκλειστική αρμοδιότητα επιβεβαιώνει την έλλειψη κριτηρίων σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο αρχών.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, με το νέο νομοθετικό πλαίσιο, οι αρμοδιότητες της ΡΑΕ ενισχύονται σημαντικά στο πλαίσιο της ευθυγράμμισης του ρόλου της Αρχής με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Σε αυτό το πλαίσιο με τις διατάξεις του ν.4001/2011 παρέχονται στη ΡΑΕ συγκεκριμένα, πολύ σημαντικά για το ρυθμιστικό έργο της, πρόσθετα εργαλεία, όπως είναι η δυνατότητα συλλογής πάσης φύσεως στοιχείων, διεξαγωγής ερευνών, εξέτασης καταγγελιών και συνακόλουθης επιβολής κυρώσεων, λήψης προσωρινών μέτρων, κ.λπ. Είναι επομένως πρόδηλο, ότι η οργάνωση και η λειτουργία της αρχής θα πρέπει να ευθυγραμμιστεί με αυτές τις απαιτήσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, η εσωτερική λειτουργία της αρχής χαρακτηρίζεται από ψηφιοποιημένες διαδικασίες και άρτια υλικοτεχνική υποδομή. Αντιθέτως, η εσωτερική της στελέχωση κρίνεται ιδιαιτέρως προβληματική. Πιο συγκεκριμένα η στελέχωση της Γραμματείας της ΡΑΕ προβλέπεται στον ιδρυτικό νόμο της Αρχής, ν. 2773/1999, όπως συμπληρώθηκε ιδίως με το ν. 4001/2011. Συνολικά, στη ΡΑΕ σήμερα, από τις 132 θέσεις προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που προβλέπονται από το νομικό της πλαίσιο (αναλυτικότερα: 75 θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού, 16 θέσεις εμμίσθων δικηγόρων, 5 θέσεις ειδικού τεχνικού προσωπικού και 36 θέσεις διοικητικού προσωπικού), έχουν προσληφθεί μόνο 83 άτομα (48 ειδικοί επιστήμονες, 26 άτομα ως διοικητικό προσωπικό και 9 έμμισθοι δικηγόροι).²⁵

Και στην περίπτωση της ΡΑΕ, οι περικοπές των αποδοχών του ανθρώπινου δυναμικού που εισάγονται με το ν. 4024/2011 κρίνεται ότι αποτελούν πρόσκομμα για την αποτελεσματικότητα της Αρχής.²⁶

Στον πίνακα που ακολουθεί παρατίθεται η κατηγοριοποίηση του προσωπικό της Γραμματείας της ΡΑΕ βάσει του οργανισμού της.

²⁵ Επιπλέον, με τις διατάξεις της παραγράφου 6 του άρθρου 18 του ν. 4203/2013 (ΦΕΚ Α'235/1.11.2013) και των διατάξεων του άρθρου 17 του ν. 4315/2014, δόθηκε η δυνατότητα εκ νέου κάλυψης, μέχρι την 30η .06.2016, των είκοσι (20) θέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου που είχαν συσταθεί με το ν.3734/2009.

²⁶ Σε αυτό το πλαίσιο, οι εργαζόμενοι της ΡΑΕ αιτήθηκαν την ακύρωση της ΚΥΑ υπ' αριθμ. οικ. 2/17127/0022/28.2.2012 την οποία όμως απέρριψε το ΣτΕ με την ΣτΕ Ολ 3406/2014 απόφασή του με την οποία έκρινε πρόσφορες και αναγκαίες τις περικοπές των μισθών του ειδικού επιστημονικού προσωπικού της αρχής.

Πίνακας 5. Κατηγοριοποίηση του προσωπικού της ΡΑΕ (2014)

| Κατηγορία | Προβλεπόμενες θέσεις | Καλυφθείσες θέσεις | Κενές θέσεις |
|---|----------------------|--------------------|--------------|
| A.ΙΔ Αορίστου Χρόνου | | | |
| Ειδικό Επιστημονικό προσωπικό | 75 | 48 | 27 |
| Δικηγόροι με έμμισθη εντολή | 16 | 9 | 7 |
| Ειδικό Τεχνικό Προσωπικό | 5 | 0 | 5 |
| Διοικητικό προσωπικό | 36 | 26 | 10 |
| Προσωποπαγείς θέσεις από μεταφορά υπαλλήλων | 6 | 6 | - |
| Σύνολο ΙΔ Αορίστου Χρόνου | 138 | 89 | 49 |
| B. ΙΔ Ορισμένου Χρόνου | | | |
| | 5* | 3 | 2 |
| | 20** | 18 | 2 |
| Σύνολο ΙΔ Ορισμένου Χρόνου | 25 | 21 | 4 |

| | | | |
|----------------------|-----|-----|----|
| Γενικό Σύνολο | 163 | 110 | 53 |
|----------------------|-----|-----|----|

*Ακολουθούν τη θητεία του Προέδρου της ΡΑΕ ** Με τις διατάξεις των ν.4203/2013και ν. 4315/2014 προβλέφθηκε η κάλυψη (20) θέσεων λόγω των αυξημένων αναγκών

Μηχανισμός Φήμης

Τα μέλη της ΡΑΕ είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους με αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα και υψηλή εξειδίκευση. Επιπλέον θα πρέπει σημειωθεί ότι τα περισσότερα από αυτά βρίσκονται στην αρχή της καριέρας τους, γεγονός που συμβάλλει θετικά στην ενεργοποίηση του μηχανισμού φήμης. Ωστόσο, η μισθολογική κλίμακα για τα μέλη της Αρχής υπολείπεται αυτής του ιδιωτικού τομέα ομοίως με τις υπόλοιπες Αρχές.

3.4 Η περίπτωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης

3.4.1 Αποστολή και Αρμοδιότητες

Το Ε.Σ.Ρ. ιδρύθηκε το 1989 και αποτελεί μία από τις πρώτες Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 κατοχυρώθηκαν συνταγματικά οι αρμοδιότητές της Αρχής και το νομικό καθεστώς των μελών του (άρθρο 101 Α) ζητήματα που μέχρι τότε ρυθμιζόνταν με νομοθετικές διατάξεις.

Το ειδικότερο νομοθετικό πλαίσιο που αναφέρεται αμέσως ή εμμέσως στη λειτουργία και στις αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. βρίσκεται καταρχήν στον εκτελεστικό του Συντάγματος ν. 3051/2002, στο ν. 2863/2000 και στους νόμους που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας και της ιδιωτικής ραδιοφωνίας και τηλεόρασης. Επιπλέον, με τις τροποποιήσεις του ν. 4055/2012 επήλθαν σημαντικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών στην κατεύθυνση της ανεξαρτησίας τους.

Οι αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. όπως προκύπτουν από το νομικό του πλαίσιο είναι οι εξής:

- Ελέγχει, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 29 (άρθρο 4 παρ. 6 της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ) και 30 του Π.Δ. 109/2010, το περιεχόμενο του προγράμματος και

των παρόχων οπτικοακουστικών υπηρεσιών προκειμένου να τηρούνται οι εσωτερικοί και κοινοτικοί κανόνες δικαίου και να διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον σε σχέση με το δικαίωμα πληροφόρησης, την πολυφωνία, την προστασία των ανηλίκων και των προσώπων εν γένει, την προστασία των καταναλωτών και την πολιτισμική πολυμορφία και επιβάλλει τις προβλεπόμενες στο άρθρο 4 παρ.1 του Ν.2328/1995 και 12 παρ.1 του Ν.2644/1998 κυρώσεις.

- Ελέγχει το εκπεμπόμενο από τη Δημόσια Τηλεόραση πρόγραμμα και την τήρηση των προγραμματικών υποχρεώσεων σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 10 παρ.1 του Ν. 4173/2013
- Καταρτίζει Κώδικες Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών Εκπομπών, Διαφημίσεων και Ψυχαγωγικών Προγραμμάτων, που κυρώνονται με Π.Δ.
- Εκδίδει τις προβλεπόμενες στο νόμο προκηρύξεις και χορηγεί, ανανεώνει και ανακαλεί τις άδειες σε παρόχους περιεχομένου (πάροχοι οπτικοακουστικών υπηρεσιών κατά την έννοια της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ) επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν.3592/2007 (όπως ισχύει).
- Εκδίδει τις προβλεπόμενες στο νόμο προκηρύξεις και χορηγεί, ανανεώνει και ανακαλεί τις άδειες λειτουργίας των επίγειων ραδιοφωνικών σταθμών που μεταδίδουν το πρόγραμμά τους με αναλογική τεχνολογία, καθώς και τις κάθε είδους άδειες και εγκρίσεις που προβλέπονται στην ισχύουσα ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία.
- Εγκρίνει το πρόγραμμα παρόχων ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών που μεταδίδουν το πρόγραμμά τους μέσω ευρυζωνικών δικτύων για την λειτουργία των οποίων δεν απαιτείται συχνότητα ή απαιτείται, αλλά όχι από εκείνες που έχουν χορηγηθεί για την εκπομπή ραδιοτηλεοπτικού σήματος σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 5 του Ν.3592/2007.
- Απευθύνει προς δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς οδηγίες, συστάσεις ή ερωτήματα, γνωμοδοτεί σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων των οικείων νόμων και κανονιστικών πράξεων, σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 4 του Ν.2863/2000.
- Τηρεί Μητρώο Επιχειρήσεων Μ.Μ.Ε. όπου καταχωρίζονται σε ειδικές μερίδες στοιχεία αναφορικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εταιρειών Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης καθώς και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται

στον ευρύτερο χώρο των Μ.Μ.Ε. σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 310/1996 και των Ν.2644/1998 και 3310/2005.

- Ελέγχει την τήρηση των διατάξεων που αφορούν στους ιδιοκτησιακούς περιορισμούς ως προς την κατοχή επιχειρήσεων ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών σταθμών που μεταδίδουν το πρόγραμμά τους αναλογικά, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του Ν.3592/2007 και δημοσιεύει στοιχεία αναφορικά με την ιδιοκτησιακή κατάσταση των εν λόγω ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών.
- Εγκρίνει τις μεταβιβάσεις και μεταβολές κεφαλαίου των φορέων ραδιοτηλεοπτικών επιχειρήσεων που μεταδίδουν το πρόγραμμά τους με αναλογική τεχνολογία και ελέγχει τα μέσα χρηματοδοτήσεων αυτών βάσει των διατάξεων των άρθρων 1 παρ.13, 14, 17 και 6 παρ.11, 12 και 16 του Ν. 2328/1995 ως ισχύει (βλ. Οδηγία Ε.Σ.Ρ. 2/2012).
- Ελέγχει τη Δημόσια Τηλεόραση (σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 10 του Ν.4173/2013) καθ' όσον αφορά την εκπλήρωση από μέρους της δημόσιας υπηρεσίας σύμφωνα με την από 27.10.2009 ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στη Δημόσια Ραδιοτηλεόραση.
- Γνωμοδοτεί προς έκδοση αποφάσεως του Υπουργού στον οποίο ανατίθενται οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Μέσων Ενημέρωσης σε σχέση με τον αριθμό των αδειών παρόχου προγράμματος ανά κατηγορία λήψης, εμβέλεια και χαρακτήρα προγράμματος η οποία εκδίδεται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 παρ. 5 του Ν. 3592/2007 (όπως ισχύει).
- Γνωμοδοτεί προς έκδοση από τον Υπουργό, στον οποίο ανατίθενται οι αρμοδιότητες της Γ.Γ. Μέσων Ενημέρωσης, Προεδρικού Διατάγματος για τα κριτήρια αδειοδότησης και τους συντελεστές βαρύτητας για την αδειοδότηση παροχών προγράμματος (άρθρο 13 παρ. 4 του Ν. 3592/2007 ως ισχύει).
- Γνωμοδοτεί προς έκδοση αποφάσεως από την Επιτροπή Εποπτείας Ελέγχου Παιγνίων για την χορήγηση άδειας μετάδοσης εκπομπής τυχερών παιγνίων σύμφωνα με το άρθρο 53 παρ.1 του Ν. 4002/2011 όπως ισχύει μετά την δια του άρθρου 106 του Ν. 4209/2013 τροποποίησή του.
- Προτείνει στον Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε. (νοείται στον Υπουργό στον οποίο ανατίθενται τα καθήκοντα του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ) την χορήγηση

άδειας ίδρυσης και εγκατάστασης τοπικού ραδιοφωνικού σταθμού στους εργαζόμενους ραδιοφωνικού σταθμού, που είτε έχει παύσει οριστικά είτε έχει διακόψει την λειτουργία του επί εξάμηνο ή η επιχείρηση καθυστερεί επί τετράμηνο την καταβολή των αποδοχών τους και οι οποίοι έχουν υποβάλει σχετική αίτηση στο Ε.Σ.Ρ. (άρθρο 32 του Ν.4109/2013).

Το ΕΣΡ απαρτίζεται από 7 μέλη εκ των οποίων ο (1) ένας διορίζεται ως Πρόεδρος και (1) ένας ως Αντιπρόεδρος.

3.4.2 Σύγκριση με ιδεότυπο

Ανεξαρτησία

Σύμφωνα με τις συνταγματικές προβλέψεις (άρθρο 101 Α), τα μέλη του ΕΣΡ απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Επιπλέον, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών και των αναπληρωτών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων με αυξημένη πλειοψηφία (4/5), μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Ωστόσο κατά την μελέτη περίπτωσης του ΕΣΡ αναδεικνύονται δύο επιπλέον ζητήματα σχετικά με τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας της Αρχής. Αφενός τίθεται προβληματισμός σχετικά με την παράταση της θητείας των μελών πέραν της συνταγματικής πρόβλεψης²⁷, αφετέρου η ελλιπής σύνθεση της Ολομέλειας του ΕΣΡ (κατά το διάστημα που εκπονείται η παρούσα εργασία) η οποία παραμένει τετραμελής εδώ και αρκετούς μήνες αναδεικνύεται σε μια αρκετά προβληματική πτυχή για την Αρχή η οποία έχει σοβαρές συνέπειες στην εκπλήρωση του ρόλου της Αρχής.²⁸ Επομένως στην περίπτωση του ΕΣΡ τονίζεται μία επιπλέον παράμετρος που αφορά στις εγγυήσεις ανεξαρτησίας των ΑΡΑ και συγκεκριμένα η επιλογή και πρόταση μελών προς τη Διάσκεψη των Προέδρων που να χαίρουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής.

²⁷ Βλ. αποφάσεις Ολ. ΣτΕ 3515/2013 και 3070/2014,4172/2014 του Δ'Τμήματος του ΣτΕ

²⁸ Αιτία για αυτό το γεγονός αποτέλεσαν οι επάλληλες άκαρπες συνεδριάσεις της Διάσκεψης των Προέδρων για την επιλογή και το διορισμό των μελών (Βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων Διάσκεψης των Προέδρων την 4/8/2015 και την 22/8/2015)

Παράλληλα, θα πρέπει να αναφερθεί ότι όσον αφορά την αρμοδιότητα της αδειοδότησης της Αρχής, παρά την ρητή συνταγματική διάταξη περί της υπαγωγής της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης στον άμεσο έλεγχο του Ε.Σ.Ρ., ο οποίος λαμβάνει χώρα και με την μορφή της χορηγήσεως άδειας, η αδειοδότηση γίνεται από τον αρμόδιο Υπουργό.(άρθρο 32 του Ν.4109/2013) γεγονός που επίσης αφήνει περιθώρια για την αμφισβήτηση της ανεξαρτησίας της αρχής.

Διαφάνεια και Λογοδοσία

Σύμφωνα με το νομικό του πλαίσιο το ΕΣΡ υπόκειται σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο. Συγκεκριμένα υποχρεούται να υποβάλει ετήσια έκθεση πεπραγμένων στη Βουλή και στον αρμόδιο Υπουργό. Όλες οι αποφάσεις της αρχής είναι αναρτημένες στην ιστοσελίδα της καθώς και στο Πρόγραμμα Διαύγεια. Ωστόσο η ιστοσελίδα δεν είναι επαρκώς ενημερωμένη. Χαρακτηριστικά θα πρέπει να αναφερθεί ότι η ιστοσελίδα του Ε.Σ.Ρ. ήταν εκτός λειτουργίας από τις 10/04/2014 έως τις 15/02/2015.

Επιπλέον προβλέπεται ότι «ο Πρόεδρος του Ε.Σ.Ρ. οφείλει να ενημερώνει τις αρμόδιες επιτροπές του Κοινοβουλίου εφόσον του ζητηθεί (άρθρο 5 παρ.4 του Ν. 2863/2000). Ωστόσο, κατά τη διάρκεια του έτους 2014 δεν έγινε καμία πρόσκληση του Ε.Σ.Ρ. σε συνεδρίαση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Επιπλέον δεν υπάρχει ειδική μόνιμη κοινοβουλευτική επιτροπή για τη ραδιοτηλεόραση.

Το ΕΣΡ είναι μέλος τριών ευρωπαϊκών φορέων: της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ρυθμιστικών Αρχών (European Platform of Regulatory Authority – EPRA) της Ένωσης Ευρωπαϊκών Αρχών για Οπτικοακουστικά Μέσα (European Regulators Group of Audiovisual Media - ERGA) και του Δικτύου Ρυθμιστικών Αρχών των Ραδιοτηλεοπτικών Μέσων της Μεσογείου.²⁹ Η Αρχή έχει σημαντική παρουσία στις συναντήσεις και στις συνεδριάσεις των παραπάνω σωμάτων.

²⁹ Το ERGA συστήθηκε με απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 3 Φεβρουαρίου του 2014, σύμφωνα με το άρθρο 30 της Οδηγίας για τις οπτικοακουστικές υπηρεσίες και αποτελείται από τους επικεφαλές των Ανεξάρτητων Αρχών για τις Οπτικοακουστικές Υπηρεσίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σκοπός του ERGA είναι να συμβουλευεί σχετικά με την εναρμόνιση των ρυθμιστικών αρχών με το παράγωγο δίκαιο που αφορά τα οπτικοακουστικά μέσα. Περισσότερες πληροφορίες διαθέσιμες στον διαδικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/audiovisual-regulators>

Λειτουργία και Διαδικασίες

Από τη μελέτη των αρχείων του ΕΣΡ προέκυψε ότι, το 2014 το εκδόθηκαν πεντακόσιες εννέα (509) αποφάσεις εκ των οποίων οι διακόσιες ογδόντα δύο (282) είναι κυρωτικές

Ο εξοπλισμός της αρχής χρήζει συντήρησης και το λογισμικό δεν έχει αναβαθμιστεί λόγω έλλειψης πόρων. Από την εξέταση των αρμοδιοτήτων της αρχής προκύπτει ότι αυτή δεν δύναται να ανταπεξέλθει σε αυτές λόγω έλλειψης της υλικοτεχνικής υποδομής. Παράλληλα, καθίσταται ανέφικτη η ευθυγράμμιση των λειτουργιών της με τα ευρωπαϊκά πρότυπα με τα υπάρχοντα μέσα που διαθέτει.

Η στελέχωση του ΕΣΡ κρίνεται ιδιαίτερος προβληματική δεδομένου του σύνθετου έργου που ανατίθεται στην Αρχή. Ειδικότερα, από τις 81 θέσεις που προβλέπονται, έχουν καλυφθεί μόλις οι 41, γεγονός που δυσχεραίνει το έργο της αρχής, δεδομένου του μεγάλου αριθμού ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών εκπομπών που θα πρέπει να ελεγχθούν και των καταγγελιών που θα πρέπει να εξεταστούν. Η προβληματική στελέχωση έχει αντίκτυπο σε όλες τις πτυχές της δραστηριότητας της Αρχής. Θα πρέπει ωστόσο να αναφερθεί ότι η πλειονότητα του ειδικού επιστημονικού δυναμικού κατέχει μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών και ένας σημαντικός αριθμός είναι κάτοχοι και διδακτορικού τίτλου. Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνεται η κατανομή του προσωπικού κατά τα έτη 2009-2014.

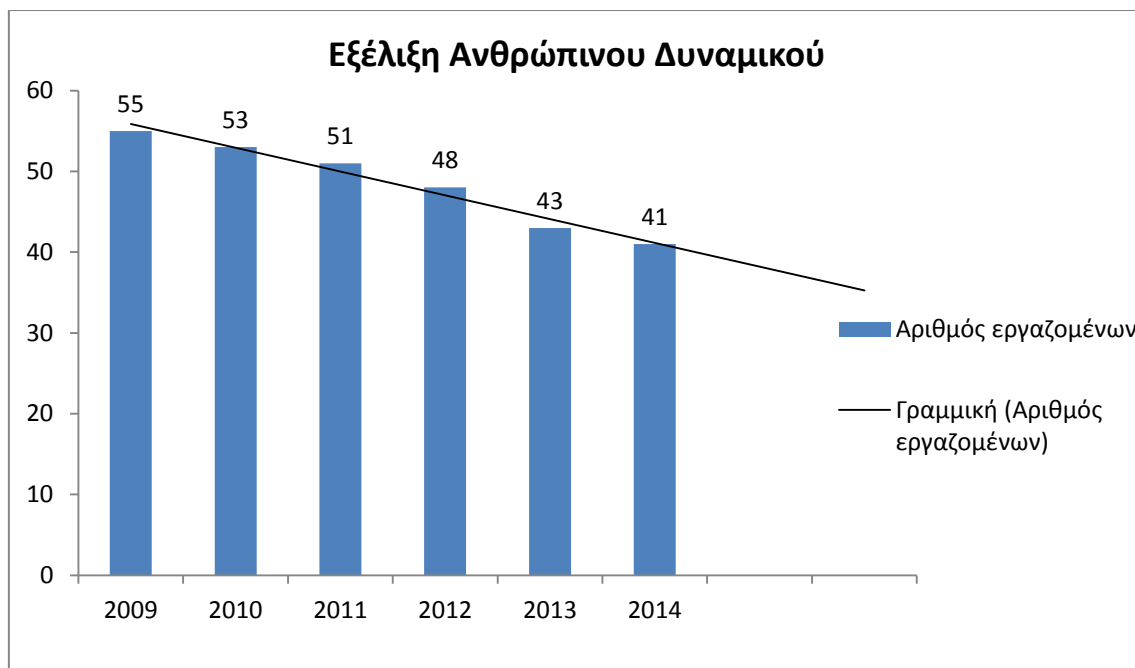
Πίνακας 6. Κατανομή προσωπικού του ΕΣΡ ανά κατηγορία για την περίοδο 2009-2014

| Κατηγορία προσωπικού | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Τακτικό Προσωπικό Δημοσίου Δικαίου | 19 | 18 | 18 | 18 | 17 | 18 |
| Τακτικό Προσωπικό ΙΔΑΧ | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό | 26 | 25 | 25 | 24 | 24 | 22* |
| Αποσπασμένοι | 3 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Διατεθειμένοι | 5 | 5 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Τοποθετημένοι | 17 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Σύνολο | 55 | 53 | 51 | 48 | 43 | 42 |

*Ένας (1) εκ των εργαζόμενων ως ειδικού διοικητικού προσωπικού κατέχει θέση μέλους.

Η τάση μείωσης του ανθρώπινου δυναμικού της Αρχής για την περίοδο 2009-2014 αποτυπώνεται στο παρακάτω διάγραμμα.

Διάγραμμα 5.Εξέλιξη του Ανθρώπινου Δυναμικού του Ε.Σ.Ρ. την περίοδο 2009-2014



Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΣΡ 2014

Μηχανισμός Φήμης

. Τα μέλη του ΕΣΡ είναι άτομα εγνωσμένου κύρους στο πεδίο που δραστηριοποιούνται. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα μέλη βρίσκονται στο τέλος της καριέρας τους, γεγονός που θα πρέπει να εξεταστεί ως προς την ενεργοποίηση του μηχανισμού φήμης. Επιπλέον η μισθολογική κλίμακα δεν είναι υψηλή σε σχέση με αντίστοιχες Αρχές στο εξωτερικό.

3.5 Αποτελέσματα συγκριτικής αξιολόγησης

Προκειμένου να προσδιοριστεί ο βαθμός σύγκλισης της κάθε αρχής με τον προτεινόμενο ιδεότυπο παρατίθεται ο παρακάτω πίνακας ελέγχου των σημείων αναφοράς.

Πίνακας 7. Σύγκριση με σημεία αναφοράς του ιδεοτύπου

| <i>Ανεξαρτησία</i> | <i>EA</i> | <i>EETT</i> | <i>PAE</i> | <i>ΕΣΡ</i> |
|--|-----------|-------------|------------|------------|
| Προσωπική Ανεξαρτησία Μελών | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Λειτουργική Ανεξαρτησία Μελών | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Οικονομική Αυτοτέλεια | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Διοικητική Αυτοτέλεια | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Θητεία μελών πέραν της θητείας της Βουλής | ✓ | X | ✓ | ✓ |
| Επαγγελματικό Ασυμβίβαστο | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Διορισμός και Παύση μελών με αυξημένη πλειοψηφία στη βουλή | ✓ | X | X | ✓ |

| <i>Λογοδοσία</i> | <i>ΕΑ</i> | <i>ΕΕΤΤ</i> | <i>ΡΑΕ</i> | <i>ΕΣΡ</i> |
|--|-----------|-------------|------------|------------|
| Συλλογική Δράση Μελών | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Ειδικά Αιτιολογημένες αποφάσεις | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Υπαγωγή σε Δικαστικό Έλεγχο | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Υποβολή Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων στη Βουλή | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Τακτές Κοινοβουλευτικές Ακροάσεις | X | X | X | X |
| Ειδικές Κοινοβουλευτικές Επιτροπές Εποπτείας | X | X | X | X |
| Συνεργασία με ΕΕ /ρυθμιστικές αρχές /διεθνείς οργανισμού | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

| Διαφάνεια | ΕΑ | ΕΕΤΤ | ΡΑΕ | ΕΣΡ |
|---|----|------|-----|-----|
| Πρόσβαση σε πρακτικά και αρχεία | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Δημοσίευση Πράξεων στο Διαδίκτυο | ✓ | ✓ | ✓ | * |
| Τακτή Ενημέρωση από το διαδίκτυο | ✓ | ✓ | ✓ | X |
| Δημοσίευση Εκθέσεων Πεπραγμένων στο Διαδίκτυο | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Δημοσίευση Ετήσιου Σχεδίου Δράσης | X | ✓ | ✓ | X |
| Αίτηση Δήλωσης Περιουσιακής Κατάστασης | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Ανεξάρτητος Οικονομικός Έλεγχος Αρχής | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

| Λειτουργία και Διαδικασίες | ΕΑ | ΕΕΤΤ | ΡΑΕ | ΕΣΡ |
|--|----|------|-----|-----|
| Οριοθέτηση και εξειδίκευση αποστολής | ✓ | ✓ | ✓ | X |
| Εξειδίκευση Διαδικασιών Δράσης και Επαφής με τρίτα μέρη | ✓ | ✓ | ✓ | X |
| Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας | ✓ | * | * | ✓ |
| Στελέχωση με προσωπικό υψηλής τεχνογνωσίας στο αντικείμενο ρύθμισης | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Επάρκεια στελεχιακού δυναμικού αριθμητικά | * | X | X | X |
| Επάρκεια Υλικοτεχνικής Υποδομής | ✓ | ✓ | ✓ | X |
| Δικανικού Τύπου Διαδικασίες κατά τη Ρυθμιστική Παραγωγή | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Διευκόλυνση Καταγγελιών | ✓ | ✓ | ✓ | X |
| Εφαρμογή Αρχών Καλής Νομοθέτησης και Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων | * | * | * | * |

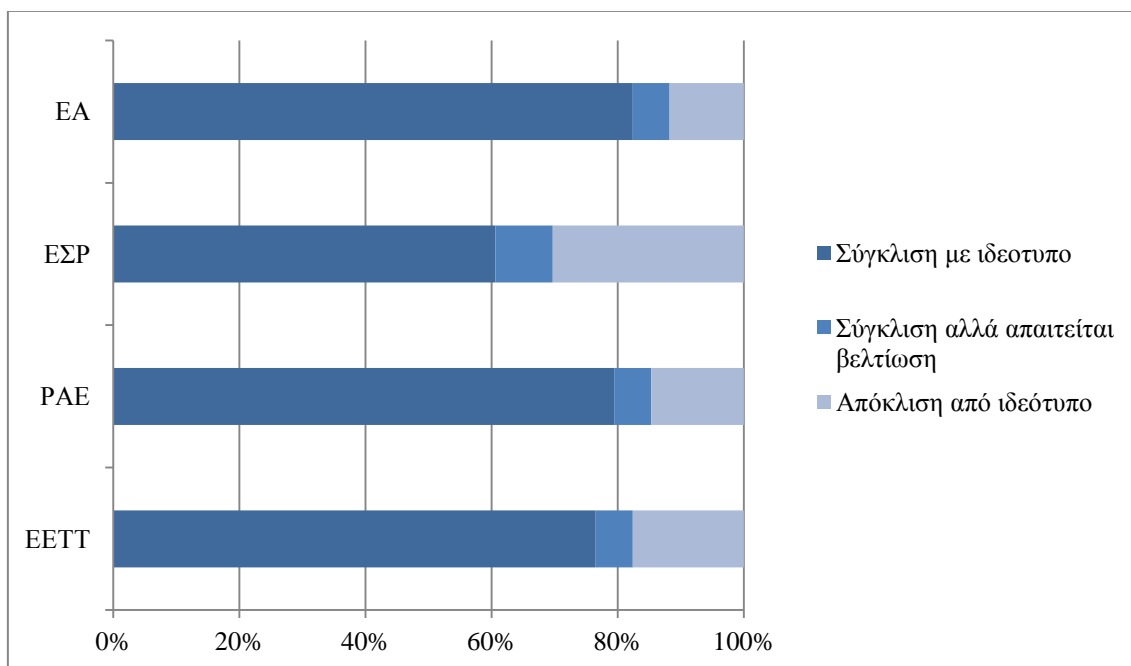
| Μηχανισμός Φήμης | ΕΑ | ΕΕΤΤ | ΡΑΕ | ΕΣΡ |
|---|----|------|-----|-----|
| Προσωπικό υψηλής επαγγελματικής και κοινωνικής αποδοχής | ✓ | ✓ | ✓ | * |
| Ειδική Μισθολογική κλίμακα υψηλών αποδοχών | X | X | X | X |
| Προσωπικό με μακρά καριέρα μπροστά του | ✓ | ✓ | ✓ | X |
| Αυστηρές Ποινές για παραβατική στάση | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

✓ Σύγκλιση

* Σύγκλιση αλλά απαιτείται βελτίωση

× Απόκλιση

Διάγραμμα 6. Ο βαθμός Σύγκλισης των ΑΡΑ με τον ιδεότυπο



Αποτελέσματα Συγκριτικής Αξιολόγησης και συμπερασματικά σχόλια

Η ΕΑ (περίπου κατά 85%) είναι η Αρχή για την οποία παρατηρείται η μεγαλύτερη σύγκλιση ενώ τη μεγαλύτερη απόκλιση σημειώνει το ΕΣΡ (κάτω από 60%)

Τα συμπεράσματα που εξάγονται από την αξιολόγηση της δραστηριότητας των τεσσάρων ΑΡΑ μπορούν να ταξινομηθούν ως εξής:

Α) Όσον αφορά τις εγγυήσεις της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ΑΡΑ, αυτές προβλέπονται σαφώς από το νομικό πλαίσιο της εκάστοτε Αρχής. Επιπλέον, για όλες τις Αρχές υπάρχουν προβλέψεις για επαγγελματικό ασυμβίβαστο και κωλύματα των μελών. Ωστόσο για τις δύο εκ των τεσσάρων αρχών (ΕΕΤΤ και ΡΑΕ) ο τρόπος επιλογής και διορισμού των μελών δεν προβλέπεται να γίνεται με αυξημένη πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο. Προβλέπεται εντούτοις η γνωμοδότηση από την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Επίσης για την ΕΕΤΤ η θητεία που προβλέπεται δεν υπερβαίνει τον εκλογικό κύκλο. (4 έτη). Στην περίπτωση του ΕΣΡ παρόλο που πληρούνται τυπικά οι προϋποθέσεις του ιδεοτύπου για

διορισμό των μελών με αυξημένη πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο (περισσότερο μάλιστα από τις υπόλοιπες ΑΡΑ που εξετάζονται) αποτελεί την Αρχή για την οποία εγείρονται τα περισσότερα ερωτηματικά ως προς την ανεξαρτησία της. Τίθεται εν προκειμένω και μία πρόσθετη παράμετρος, αυτή της επιλογής προσώπων που να χαίρουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής.

Β) Κοινή συνισταμένη όλων των ΑΡΑ είναι η ανεπάρκεια του προσωπικού και οι περικοπές μισθών που πραγματοποιήθηκαν με τους νόμους του 2011-2012.³⁰ Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σχολιαστεί το γεγονός ότι η ανεπάρκεια των Αρχών σε πόρους (υλικούς και ανθρώπινους) αποτελεί τροχοπέδη στην αποτελεσματικότητα και σε κάποιες περιπτώσεις δύναται να απειλεί και την ίδια την αποστολή τους (με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα το ΕΣΡ).

Γ) Όσον αφορά τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, θα πρέπει να σημειωθεί ότι όλες οι αρχές δημοσιεύουν τις αποφάσεις τους στο διαδίκτυο καθώς και στο Πρόγραμμα Διαύγεια, και για όλες προβλέπεται από το νομικό πλαίσιο η κατάθεση της έκθεσης πεπραγμένων στη βουλή. Ωστόσο ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που γίνεται στις αρχές κρίνεται ασθενής, καθώς περιορίζεται σε ερωτήσεις βουλευτών (οι οποίες βέβαια απαντώνται στο σύνολό τους από τις Αρχές) και δεν περιλαμβάνει τακτές κοινοβουλευτικές ακροάσεις.

Δ) Τέλος, σχετικά με την ενεργοποίηση του μηχανισμού φήμης, αποτελεί κοινό τόπο για όλες τις υπό εξέταση Αρχές ότι αυτή δυσχεραίνεται λόγω των χαμηλών μισθολογικών αποδοχών των μελών.

³⁰ Βλ. και απόφαση ΣτΕ (Ολ 3406/2014) ό.π.

4. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτέλεσε η συγκριτική αξιολόγηση των ΑΡΑ στην Ελλάδα λαμβάνοντας ως σημείο αναφοράς (benchmark) έναν ιδεότυπο λειτουργίας τους στη βάση των αρχών της ανεξαρτησίας, της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της ορθής λήψης αποφάσεων. Η αναγκαιότητα να προσδιοριστεί μια θεσμική αρχιτεκτονική που να θεμελιώνεται στις εν λόγω αρχές απορρέει αφενός από τη σημασία των υπό ρύθμιση αγορών για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία και αφετέρου από την ανάγκη δημιουργίας ενός ισχυρού αντίβαρου στον προβληματισμό περί της ελλειμματικής νομιμοποίησης των ΑΡΑ δεδομένου ότι αυτές αποσυνδέονται από τους πλειοψηφικούς θεσμούς με την κλασική έννοια του όρου. Σε αυτό το πλαίσιο εκτιμάται ότι η καθολική καταναεμητική ωφέλεια που προκύπτει από την αποτελεσματική άσκηση των πολιτικών στους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και της ραδιοτηλεόρασης αποτελεί και το βασικό νομιμοποιητικό εχέγγυο των ΑΡΑ που ρυθμίζουν τα σχετικά πεδία.

Από την παρούσα ανάλυση κατέστη σαφής ο κομβικός ρόλος που διαδραματίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σήμερα στη χάραξη και υλοποίηση δημοσίων πολιτικών στις αγορές που προαναφέρθηκαν. Ο αυξημένος ρυθμιστικός της ρόλος συνδέεται με τις κατευθύνσεις άρσης των εμποδίων και απελευθέρωσης των αγορών στους υπό εξέταση τομείς. Οι προβλέψεις των Οδηγιών για τη λογοδοσία των εθνικών ΑΡΑ στα ευρωπαϊκά όργανα σχετικά με τη δράση και τα πεπραγμένα τους καθώς και η σύσταση σωμάτων ρυθμιστικών αρχών όπου εκπροσωπούνται οι επικεφαλής των εθνικών ρυθμιστικών αρχών των 28 κρατών μελών κινούνται σε αυτή τη λογική. Ταυτόχρονα, η αυξημένη ανεξαρτησία για τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές όπως προβλέπεται από το ενωσιακό δίκαιο έχει ως βασική επιδίωξη τη θωράκισή τους από τις επιπτώσεις των μεταβολών του εκλογικού κύκλου.

Στην Ελλάδα η καθυστέρηση που παρατηρήθηκε ως προς την ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη συνοδεύτηκε από την αμφιθυμία που χαρακτήριζε τη στάση των κυβερνήσεων των προηγούμενων ετών σε σχέση με το βαθμό ανεξαρτησίας των ΑΡΑ στην Ελλάδα. Ωστόσο, με τις αλλαγές του νομικού πλαισίου κατά τα έτη 2011-2012 για τις περισσότερες από αυτές, παρατηρείται μια σαφής τάση ενίσχυσης των εγγυήσεων ανεξαρτησίας και διαφάνειας (βάσει των

προβλέψεων των σχετικών Οδηγιών). Σε αυτήν την εξέλιξη θα πρέπει να αναφερθεί ότι συνέβαλαν και οι ρητές δεσμεύσεις των μνημονιακών νόμων (ν.3845/2010 και 4046/20012) για ενίσχυση αυτών των εγγυήσεων ως όρο για την προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην οικονομία. Από την άλλη πλευρά εντούτοις, οι περικοπές των δαπανών στο δημόσιο τομέα, οι οποίες επίσης αποτέλεσαν μνημονιακές δεσμεύσεις είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην εύρυθμη λειτουργία των ΑΡΑ καθώς συντέλεσαν στην ανεπάρκεια ανθρώπινων και υλικών πόρων σε αυτές αναχαιτίζοντας έτσι αυτήν την τάση ενίσχυσης της ανεξαρτησίας.

Βάσει των παραπάνω διαπιστώσεων γίνεται αντιληπτό ότι ο προσδιορισμός της βέλτιστης θεσμικής αρχιτεκτονικής για τη λειτουργία των ΑΡΑ στην Ελλάδα θα πρέπει να εδράζεται στη λογική της συναντίληψης και της συνέργειας όλων των δρώντων σε ένα πολιτικό σύστημα προκειμένου να θωρακίζονται οι θεμελιακές αρχές που εισήχθησαν με την παρούσα ανάλυση και κατ' επέκταση να αναπληρώνεται στο μέγιστο δυνατό βαθμό η έλλειψη της διαδικαστικής νομιμοποίησής τους. Ταυτόχρονα, ο ελλιπής κοινοβουλευτικός έλεγχος προς αυτές τις Αρχές - που αποτελεί μία από τις πιο προβληματικές πτυχές που εξετάστηκαν- δύναται να αφήνει περιθώρια αμφισβήτησης της αρχής της νομιμότητας ως προς τη λειτουργία τους με ό, τι αυτό συνεπάγεται για την εκπλήρωση της αποστολής τους η οποία ταυτίζεται με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A. Βιβλιογραφία και Αρθρογραφία

Ξενόγλωσση

1. Akerlof, G.A. (1970). “*The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*”. Quarterly Journal of Economics (The MIT Press) 84 (3)
2. Baldwin R., Scott C. and Hood C (1998) «*A reader on Regulation*», Oxford University Press
3. Becker G.S.(1983), “*A theory of competition among pressure groups for political influence*”. Quarterly Journal of Economics» 98: 371-400
4. Coase, R., (1998), “*The Firm, the Market and the Law, The University of Chicago Press*”
5. Majone G. (1993) “*Mutual Recognition in federal type systems*” , European University Institute
6. Majone G.(1996) “*Regulating Europe*” London, Ed. Rutledge, 1996.
7. Majone, G. (1999). “*The Regulatory State and its Legitimacy Problems*”, West European Politics
8. Majone G.(2005) “*Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability ,Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities*” OECD Expert Meeting Proceedings, London
9. Peltzman S. (1976), “*Toward a more general theory of regulation*”, Journal of Law and Economics, 19:211-240
10. Posner R.A. “*Taxation by Regulation*” ,Bell Journal of Economics and Management Science, 2: 22-50
11. Stigler, G. (1971), “*The Theory of Economic Regulation*” Bell Journal of Economics, 2(1): 3-21
12. Williamson O. (1975), *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*” The Free Press

Ελληνική

1. Αλεξόπουλος Α, Θεοδοσιάδη, Α, Πασιόπουλος, Γ, (2009), «Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων» στο Μακρυδημήτρης, Μαρούδας (επ.), Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη & Κοινωνία των Πολιτών, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα
2. Αλεξόπουλος Α., Μαυρομούστακου Η. (2005) «Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις του Δημόσιου Τομέα: Η περίπτωση του Α.Σ.Ε.Π.. στο Κουτσούκης, Κ. Σκλιάς, Π. (επιμ) Διαφθορά και Σκάνδαλα στην Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Αθήνα Σιδέρης
3. Βαρουφάκης,Γ, Θεοχαράκης,Ν.(2005) «Μικροοικονομικά Υποδείγματα Μερικής και Γενικής Ισορροπίας», Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γ. Δαρδανός
4. Βέττας, Ν, Κατσουλάκος, Γ. (2004) «Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική, Τα Οικονομικά των Παρεμβάσεων σε Μονοπώλια και Ολιγοπώλια», Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γ. Δαρδανός
5. Γεωργαντάς, Η, (2006) «Η πόρρω εξουσία: Οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης» στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Πρακτικά 9ου Επιστημονικού Συνεδρίου: Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001), Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα
6. Ηλιάδου, Α, (2010) «Η διείσδυση του Δημοσίου Δικαίου στη Ρύθμιση Αγορών Δικτύου», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη
7. Κοζύρης, Φ., Μεγγλίδου, Σ.,(2003) «Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών: Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη
8. Κοτσίρης,Λ, «Δίκαιο Ανταγωνισμού» (2015), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
9. Μακρυδημήτρης, Α, (2013) Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Διοικητική Επιστήμη II, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

10. Μανιάτης,Α, (2006) «Δίκαιο Πληροφορικής και Τηλεπικοινωνιών» Μανιάτης. Α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα –Κομοτηνή
11. Μαυρομούστακου Η,(2012) «Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης: Μία συγκριτική και ευρωπαϊκή προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη
12. Τασόπουλος, Γ. (2001) «Το ηθικοπολιτικό θεμέλιο του Συντάγματος, Εκδόσεις Σάκκουλα,, Αθήνα
13. Χρυσανθάκης, Χ, Πανταζόπουλος , Π, (2004) «Ανεξάρτητες Αρχές», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη

B. Διαδικτυακές Πηγές

1. Ιστοσελίδα Επιτροπής Ανταγωνισμού, διαθέσιμη στο: <http://www.epant.gr> (τελευταία επίσκεψη 29/08/2014)
2. Ιστοσελίδα Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, διαθέσιμο στο: <http://www.eett.gr> (τελευταία επίσκεψη 29/08/2014)
3. Ιστοσελίδα Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, διαθέσιμο στο: <http://www.rae.gr> (τελευταία επίσκεψη 29/08/2014)
4. Ιστοσελίδα Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, διαθέσιμο στο: <http://www.esr.gr> (τελευταία επίσκεψη 29/08/2014)
5. Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εκθέσεις Πεπραγμένων 2007-2013 , διαθέσιμες στο: <http://www.epant.gr/news.php?Lang=gr&id=74>
6. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Εκθέσεις Πεπραγμένων 2007-2014, διαθέσιμες στο: http://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT/library_videos/Proceedings/
7. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Εκθέσεις Πεπραγμένων 2012-2014, διαθέσιμες στο: http://www.rae.gr/site/categories_new/about_rae/actions/reports.csp

8. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Εκθέσεις Πεπραγμένων 2007-2014, διαθέσιμες στο: http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/list_docs?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=716aa0d6d0861e7683571826e98263e5&last_clicked_id=link6
9. OECD, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee, Annual Report on Competition Policy Developments in Greece-2014, Ιούνιος 2015, διαθέσιμη στο: http://www.epant.gr/img/x2/news/news768_1_1434717031.pdf
10. OECD, Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities” OECD Expert Meeting Proceedings, London, 2005, διαθέσιμο στο: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35028836.pdf>

Γ. Νομοθεσία

Ευρωπαϊκή

1. Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009, «για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας».
2. Κανονισμός (ΕΚ) 714/2009, «σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενεργείας και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1228/2003».
3. Κανονισμός (ΕΚ) 715/2009, «σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1775/2005»
4. Κανονισμός (ΕΚ) 1/2003 «για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης»
5. Κανονισμός 773/2004 της Επιτροπής «σχετικά με τη διεξαγωγή από την Επιτροπή των διαδικασιών δυνάμει των άρθρων 81 και 82 της συνθήκης ΕΚ»
6. Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ, άρθρα 101-106
7. Οδηγία 2002/22/ΕΚ, «για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία καθολικής υπηρεσίας)»

8. Οδηγία 2009/72/EK, «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/EK».
9. Οδηγία 2009/73/EK, «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 2003/55/EK».
10. Οδηγία 2010/13/ΕΕ «για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων (οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών)»

Εθνική

1. Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/2001/2008, άρθρο 101 Α
2. Νόμος 3959/2011 (ΦΕΚ Α΄ 93/20.04.2011) «Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού»
3. Νόμος 4053/2012 (ΦΕΚ Α΄ 44/07/03/2012) «Ρύθμιση λειτουργίας της ταχυδρομικής αγοράς, θεμάτων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και άλλες διατάξεις.»
4. Νόμος 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.»
5. Νόμος 4024/2011 (Α΄ 226/27.10.2011) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»
6. Νόμος 4046/2012 (ΦΕΚ Α28/14.02.2012) «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας»

7. Νόμος 4070/2012 (ΦΕΚ Α' 82/10.04.2012) «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις.» όπως ισχύει
8. Νόμος 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012)«Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής.»
9. Νόμος 2863/2000(ΦΕΚ Α' 262/29.11.2000) «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες αρχές και όργανα του τομέα παροχής ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών.»
10. 4093/2012 (ΦΕΚ Α 222/12.11.2012) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016.»
11. Προεδρικό Διάταγμα 109/2010 (Φ.Ε.Κ. 109-Α' 5-11-2010) «Εναρμόνιση της ελληνικής ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με την οποία κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις της Οδηγίας 89/552/ΕΟΚ (του Συμβουλίου, όπως ίσχυε μετά την τελευταία τροποποίησή της από την Οδηγία 2007/65/ ΕΚ (ΕΕ L 332 της 18.12.2007) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων.»
12. ΚΥΑ υπ' αριθμ. οικ. 2/17127/0022/28.2.2012 «Καθορισμός αποδοχών του ειδικού επιστημονικού προσωπικού και των δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής των Ανεξάρτητων Διοικητικών ή Ρυθμιστικών Αρχών, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Παράρτημα 1. Συγκεντρωτική κατάταξη αρμοδιοτήτων των ΕΑ, ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, ΕΣΡ

Συγκεντρωτική κατάταξη αρμοδιοτήτων πριν το 2010

| | Ελεγκτικές | Γνωμοδοτικές | Κυρωτικές | Κανονιστικές | Ρυθμιστικές |
|------------------------------------|--|---|--|--|--|
| ΕΑ N.3373/2005 | Έλεγχος τήρησης των διατάξεων του ν.3373/2005 | -Διατύπωση γνώμης για την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων -Διατύπωση γνώμης ενώπιον των Εθνικών Δικαστηρίων για θέματα εφαρμογής των άρθρων 101,102 ΣΛΕΕ | -Επιβολή προστίμων κατά επιχειρήσεων που παραβιάζουν την υποχρέωση γνωστοποίησης συγκέντρωσής τους και γενικά τις διατάξεις του ν. 3373/2005 | -Έκδοση κανονιστικών αποφάσεων οι οποίες δημιουργούν κατάλληλες συνθήκες ανταγωνισμού -Με απόφαση της δέχεται ή απαγορεύει τη συγκέντρωση επιχειρήσεων | -Με απόφαση της δέχεται ή απαγορεύει τη συγκέντρωση επιχειρήσεων |
| ΕΕΤΤ N. 3431/2006 | -Έλεγχος σε παρόχους δικτύων -Έλεγχος τήρησης των διατάξεων 3431/06 -Έλεγχος χρήσης φάσματος ραδιοσυχνοτήτων | -Διατύπωση γνώμης για την έκδοση κανονιστικών πράξεων | -Επιβολή διοικητικών κυρώσεων | -Έκδοση Κώδικα Δεοντολογίας -Έκδοση κανονισμών ακροάσεων -Έκδοση κανονισμών που αφορούν σε θέματα χορήγησης αδειών -Έκδοση κανονιστικών και | -Ρύθμιση αγοράς -Καθορίζει ραδιοσυχνότητες -Διαχείριση ραδιοσυχνοτήτων -Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτρονικής υπογραφής -Ρύθμιση θεμάτων ονοματοδοσίας στο διαδίκτυο -Διενέργεια |

| | | | | | |
|--------------------------------|--|--|--------------------------------------|--|---|
| | | | | ατομικών πράξεων -Έκδοση και ανάκληση άδειας δικαιώματος χρήσης ραδιοσυχνοτήτων -Έκδοση άδειας κατασκευής κεραίων | διαγωνιστικών διαδικασιών για χορήγηση δικαιώματος χρήσης ραδιοσυχνοτήτων |
| ΡΑΕ 2773/1999 | -Έλεγχος λειτουργίας αγοράς ενέργειας | -Διατύπωση γνώμης για χορήγηση αδειών | -Επιβολή διοικητικών προστίμων | | |
| ΕΣΡ 2863/2000 | -Έλεγχος των όρων και των προυποθέσεων λειτουργίας των φορέων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της -Έλεγχος τήρησης κανόνων ελεύθερου οικονομικού ανταγωνισμού | -Διατύπωση γνώμης περί θεμάτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 2863/2000 | -Επιβολή διοικητικών κυρώσεων | -Χορήγηση και ανάκληση αδειών ραδιοτηλεοπτικών σημάτων -Έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων | -Χορήγηση και ανάκληση αδειών ραδιοτηλεοπτικών σημάτων -Διασφάλιση πολιτικής και πολιτιστικής πολυφωνίας |

| | Έρευνας | Συνεργασίας Ενημέρωσης | Συστάσεις- Οδηγίες | Οιονεί Δικαστικές |
|---|---|--|---|---|
| ΕΑ N.3373/2005 | | -Συνεργασία με Ευρωπαϊκή Επιτροπή -Συνεργασία με άλλες ρυθμιστικές αρχές Ελλάδας και εξωτερικού | - Κάνει συστάσεις σε επιχειρήσεις που παραβιάζουν τις διατάξεις του ν. 3373/2005 | -Λαμβάνει απόφαση για τη διενέργεια αυτεπάγγελτων ελέγχων στις επιχειρήσεις από τη γενική διεύθυνση ανταγωνισμού |
| ΕΕΤΤ N.3431/2006 | Επεξεργασία πληροφοριών από επιχειρήσεις στον τομέα των επικοινωνιών ώστε να εξασφαλίζεται η συμμόρφωσή τους στην κείμενη νομοθεσία | -Κοινοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Σχεδίων της ΕΕΤΤ -Συνεργασία με ρυθμιστικές Αρχές άλλων κρατών μελών της Ε.Ε -Διενέργεια δημόσιων διαβουλεύσεων | -Απευθύνει συστάσεις και οδηγίες σε επιχειρήσεις προς συμμόρφωση στο ν. 3431/2006 | -Επιλύει διαφορές που προκύπτουν στον τομέα της αρμοδιότητάς της -Διενεργεί ακροάσεις για τυχόν παραβάσεις -Ρυθμίζει θέματα προστασίας του καταναλωτή |
| ΡΑΕ N. 2773/1999 | -Συλλογή και επεξεργασία στοιχείων από επιχειρήσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της . | -Ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επί θεμάτων ενέργειας | | |
| ΕΣΡ N.2863/2000 | | -Συντάσσει έκθεση πεπραγμένων της -Ενημερώνεται από | -Διατυπώνει συστάσεις – οδηγίες προς κάθε φορέα που εμπίπτει στο πεδίο | -Εξέταση αιτημάτων επανόρθωσης τυχόν προσβολής προσωπικότητας. |

| | | | | |
|--|--|--|---------------------|--|
| | | τους αρμόδιους φορείς για τυχόν οφειλές των κατόχων αδειών για την εκμετάλλευση ραδιοτηλεοπτικών σημάτων | αρμοδιότητά του ΕΣΡ | |
|--|--|--|---------------------|--|

Συγκεντρωτική Κατάταξη Αρμοδιοτήτων μετά το 2010

| | Ελεγκτικές | Γνωμοδοτικές | Κυρωτικές | Κανονιστικές | Ρυθμιστικές |
|---------------------------------|---|--|--|--|--|
| ΕΑ N.3959/2011 | -Έλεγχος της ύπαρξης συμπράξεων μεταξύ επιχειρήσεων που μειώνουν τον ανταγωνισμό -Έλεγχος καταχρηστικής συμπεριφοράς επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση -Προληπτικός έλεγχος στην επίδραση του ανταγωνισμού από συγκεντρώσεις επιχειρήσεων | -Διατύπωση γνώμης κατά την άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας για θέματα εφαρμογής των άρθρων 101,102 ΣΛΕΕ -Διατύπωση γνώμης ενώπιον των Εθνικών Δικαστηρίων για θέματα εφαρμογής των άρθρων 101,102ΣΛΕΕ | -Επιβολή προστίμων σε επιχειρήσεις που δεν συμμορφώνονται με το ν. 3959/2011 -Επιβολή κυρώσεων σε επιχειρήσεις που παραβιάζουν τα άρθρα 101,102 ΣΛΕΕ -Λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα όταν πιθανολογείται | -Λαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο και εκδίδει κάθε πρόσφορη κανονιστική πράξη για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού - Με απόφαση της επιτρέπει ή απαγορεύει ή ανακαλεί τη σύμπραξη επιχειρήσεων | -Με απόφαση της επιτρέπει ή απαγορεύει ή ανακαλεί τη σύμπραξη επιχειρήσεων |

| | | | | | |
|---------------------------------|---|---|--|--|--|
| | | | ι παράβαση του εθνικού και ενωσιακού δικαίου | | |
| EETT 4170/2012 | -Έλεγχος σε παρόχους δικτύων -Έλεγχος τήρησης των διατάξεων του ν. 4070/2012 | -Διατύπωση γνώμης για την έκδοση κανονιστικών πράξεων | -Επιβολή διοικητικών κυρώσεων | -Έκδοση Κώδικα Δεοντολογίας -Έκδοση κανονισμών ακροάσεων -Έκδοση κανονισμών που αφορούν σε θέματα χορήγησης αδειών -Έκδοση κανονιστικών και ατομικών πράξεων -Έκδοση και ανάκληση άδειας δικαιώματος χρήσης ραδιοσυχνότητων -Έκδοση άδειας κατασκευής κεραιών | -Ρύθμιση αγοράς -Καθορίζει ραδιοσυχνότητες -Διαχείριση ραδιοσυχνότητων -Ρύθμιση θεμάτων ηλεκτρονικής υπογραφής -Ρύθμιση θεμάτων ονοματοδοσίας στο διαδίκτυο -Διενέργεια διαγωνιστικών διαδικασιών για χορήγηση δικαιώματος χρήσης ραδιοσυχνότητων -Ρύθμιση θεμάτων διευθυνσιοδότησης στο διαδίκτυο -Ρύθμιση ζητημάτων που |

| | | | | | |
|--|--|--|------------------------------|---|--|
| | | | | | αφορούν στην τεχνολογική ουδετερότητα |
| ΡΑΕ Ν. 4001/2011 | -Έλεγχος της αγοράς ενέργειας -Έλεγχος τήρησης υποχρεώσεων των επιχειρήσεων που έχουν άδεια να οργανώνονται στο χώρο της ενέργειας -Έλεγχος της εφαρμογής των μέτρων ασφάλειας εφοδιασμού - | | | -Χορήγηση αδειών για άσκηση δραστηριότητας στο χώρο της ενέργειας | -Χορήγηση αδειών για άσκηση δραστηριότητας στο χώρο της ενέργειας |
| ΕΣΡ Ν. 2863/2000 και ΠΔ. 109/2010 | Έλεγχος των όρων και των προϋποθέσεων λειτουργίας των φορέων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της -Έλεγχος τήρησης κανόνων ελεύθερου οικονομικού ανταγωνισμού -Προσωρινή απαγόρευση της αναμετάδοσης τηλεοπτικών προγραμμάτων που το περιεχόμενό τους παραβιάζει τις διατάξεις για την | Διατύπωση γνώμης περί θεμάτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 2863/2000 | Επιβολή διοικητικών κυρώσεων | Χορήγηση και ανάκληση αδειών ραδιοτηλεοπτικών σημάτων -Έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων | Χορήγηση και ανάκληση αδειών ραδιοτηλεοπτικών σημάτων -Διασφάλιση πολιτικής και πολιτιστικής πολυφωνίας |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | <p>προστασία ανηλίκων και ενθαρρύνει το ρατσισμό.</p> <p>-Περιορισμός των κατά παραγγελία υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσω προκειμένου να προστατευθεί η δημόσια τάξη, υγεία και ασφάλεια</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|--|

| | Έρευνας | Συνεργασίας – Ενημέρωσης | Συστάσεις- Οδηγίες | Οιονεί Δικαστικές |
|--------------------------------|---|--|---|---|
| ΕΑ N. 3959/2011 | - Συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών από τις επιχειρήσεις προς εκπλήρωση της αποστολής της | -Συνεργασία με Ευρωπαϊκή Επιτροπή -Συνεργασία με άλλες ρυθμιστικές αρχές Ελλάδας και εξωτερικού | - Κάνει συστάσεις σε επιχειρήσεις που παραβιάζουν τις διατάξεις του ν. 3373/2005 | -Παρακολουθεί το βαθμό συμμόρφωσης των επιχειρήσεων με τις αποφάσεις της ΕΑ των Υπουργικών Αποφάσεων και των Δικαστικών Αποφάσεων. |
| ΕΕΤΤ N.4070/2012 | Επεξεργασία πληροφοριών από επιχειρήσεις στον τομέα των επικοινωνιών ώστε να εξασφαλίζεται η συμμόρφωσή τους στην κείμενη νομοθεσία | -Κοινοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Σχεδίων της ΕΕΤΤ -Συνεργασία με ρυθμιστικές Αρχές άλλων κρατών μελών της Ε.Ε -Διενέργεια δημόσιων | -Απευθύνει συστάσεις και οδηγίες σε επιχειρήσεις προς συμμόρφωση στο ν. 4070/2012 | -Επιλύει διαφορές που προκύπτουν στον τομέα της αρμοδιότητάς της -Διενεργεί ακροάσεις για τυχόν παραβάσεις -Ρυθμίζει θέματα προστασίας του καταναλωτή |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | | διαβουλεύσεων | | |
| ΡΑΕ Ν. 4001/2011 | -Συλλογή και επεξεργασία οικονομικών λογιστικών και τεχνικών στοιχείων των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο χώρο της ενέργειας | | | |
| ΕΣΡ Ν.2863/2000 Π.Δ. 109/2010 | | Συντάσσει έκθεση πεπραγμένων της -Ενημερώνεται από τους αρμόδιους φορείς για τυχόν οφειλές των κατόχων αδειών για την εκμετάλλευση ραδιοτηλεοπτικών σημάτων | Διατυπώνει συστάσεις –οδηγίες προς κάθε φορέα που εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητά του ΕΣΡ | -Εξέταση αιτημάτων επανόρθωσης τυχόν προσβολής προσωπικότητας. |



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr