

Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού και Ανάπτυξη

Κενά στην Προσπάθεια για
(πράσινη) Ανάπτυξη στην Ελλάδα

Γιάννης Κατσουλάκος

Ομιλία στην Τράπεζα της Ελλάδας
14 Ιανουαρίου 2011



Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περιεχόμενα

- Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας
- Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη
- Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού
- Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα
 - Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο
 - Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική
 - Advocacy
 - Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων
- Συμπεράσματα

Περιεχόμενα

- **Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας**

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο

Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική

Advocacy

Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής

Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Συμπεράσματα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

- Ανταγωνιστικότητα: η ικανότητα *διατηρήσιμης ανάπτυξης* μιας χώρας μεσοπρόθεσμα.
- Η Ελληνική Οικονομία:
 - Βρίσκεται σε πάρα πολύ χαμηλή θέση στην κατάταξη βάσει του γενικού Παγκόσμιου Δείκτη Ανταγωνιστικότητας (Global Competitiveness Index) και βάσει όλων των σημαντικών επιμέρους δεικτών.
 - Έχει υποστεί δραματική μείωση της ανταγωνιστικότητάς της, βάσει του GCI, ιδιαίτερα από το 2004 και μετά.
 - Παρόμοια είναι η εικόνα και με βάση τον δείκτη “Doing Business” που καταρτίζει η Παγκόσμια Τράπεζα. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 109^η θέση ανάμεσα σε 183 χώρες (12 θέσεις κάτω από το 2009).

The Global Competitiveness Index

Global Competitiveness Index Rankings

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011
Greece	36	38	35	37	46	47	61	65	67	71	83
Portugal	25	23	25	24	31	34	43	40	43	43	46
Germany	17	14	13	13	6	8	7	5	7	7	5
Belgium	19	25	27	25	20	20	24	20	19	18	19
Denmark	14	10	4	5	3	4	3	3	3	5	9
Slovenia	31	28	31	33	30	33	40	39	42	37	45
Turkey	54	69	65	66	66	59	58	53	63	61	61
China	39	33	44	46	48	54	35	34	30	29	27

The Global Competitiveness Index

Institutions Rankings

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011
Greece	40	44	42	44	43	41	49	58	70	84
Portugal	25	21	22	23	15	28	27	35	96	48
Germany	17	14	9	11	8	7	7	14	16	13
Belgium	22	22	27	22	28	26	23	21	24	29
Denmark	3	2	1	1	2	2	2	3	3	5
Slovenia	30	23	35	31	35	43	44	49	46	50
Turkey	46	63	63	62	61	51	55	80	44	88
China	50	38	52	55	56	80	77	56	48	49

The Global Competitiveness Index

Goods Market Efficiency Rankings

	2006	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011
Greece	62	60	64	75	94
Portugal	38	41	45	51	52
Germany	20	14	15	18	21
Belgium	32	21	12	13	16
Denmark	6	3	4	7	13
Slovenia	63	39	50	38	39
Turkey	47	43	55	56	59
China	56	58	51	42	43

The Global Competitiveness Index

Innovation Rankings

	2006	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011
Greece	47	63	63	65	79
Portugal	32	33	35	33	32
Germany	5	7	8	7	8
Belgium	16	16	14	14	15
Denmark	10	10	10	10	10
Slovenia	34	30	33	29	34
Turkey	51	53	66	69	67
China	46	38	28	26	26

The Global Competitiveness Index

Business Sophistication Rankings

	2006	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011
Greece	46	62	66	66	74
Portugal	43	45	48	53	51
Germany	1	1	1	2	3
Belgium	12	12	11	11	11
Denmark	9	6	5	8	7
Slovenia	36	31	34	33	36
Turkey	39	41	60	52	52
China	65	57	43	38	41

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

- **Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη**

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο

Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική

Advocacy

Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής

Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Συμπεράσματα

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη - 1

- Ανταγωνισμός (Πώς τον μετράμε; Άμεσοι και έμμεσοι τρόποι μέτρησης) απαραίτητος για **χαμηλές τιμές** και υψηλή ποιότητα προϊόντων και υπηρεσιών αλλά και πολύ σημαντικός για **υψηλή παραγωγικότητα** και για υψηλούς και διατηρήσιμους **ρυθμούς ανάπτυξης**.
- Ανταγωνισμός, τιμές και πληθωρισμός. Άμεση και έμμεση επίδραση.
- Ανταγωνισμός και Ανάπτυξη: Θεωρία και Εμπειρικές Έρευνες:

Ο ανταγωνισμός:

- Βελτιώνει την παραγωγικότητα των επιχειρήσεων (Nickell, JPE, 1996; Blanchflower and Machin, 1996; Nickell *et al.*, 1997; Disney *et al.*, 2000; Bloom and Van Reenen, QJE, 2007).
- Είναι συνυφασμένος με εύκολη είσοδο και έξοδο από τις αγορές. Πολλές έρευνες σε επίπεδο χώρας και κλάδου επιβεβαιώνουν τη θετική επίδραση στο επίπεδο και το ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας της απελευθέρωσης του εμπορίου και αγορών (VanWijnbergen and Venables, 1993; Baily and Gerbach, 1995). Nickell, 1996; Scarpetti *et al.*, OECD, 2002, 6 χώρες: 10-40% του ρυθμού αύξησης παραγωγικότητας οφείλεται σε “firm turnover”).

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη - 2

- Ανταγωνισμός και Ανάπτυξη - Θεωρία και Εμπειρικές Έρευνες (συνεχ.):

Ο ανταγωνισμός:

- Γενικά βελτιώνει την **καινοτομικότητα** (Blundell et.al., Review of Economic Studies, 1999). Ο βασικός λόγος είναι ότι ένα περιβάλλον με υψηλή ένταση ανταγωνισμού ωθεί τις επιχειρήσεις να καινοτομήσουν για να «αποδράσουν» από την επιρροή της έντασης του ανταγωνισμού στην κερδοφορία τους (*escape competition effect*). Ίσως η πιο σημαντική επίδραση στην ανάπτυξη να οφείλεται σε αυτό τον παράγοντα.
- Η καινοτομικότητα δίνει τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να αυξήσουν την κερδοφορία τους και να αναπτυχθούν σε ένα περιβάλλον με χαμηλό πληθωρισμό (η προοπτική αυτή τονίσθηκε π.χ. σε πρόσφατη (2008) ομιλία του Διοικητή της Κεντρικής Τράπεζας της Τουρκίας στην Τουρκική Επιτροπή Ανταγωνισμού, ομιλία στην οποία ο Διοικητής εξήρε τον ρόλο της ΤΕΑ στην απόδοση της Τουρκικής οικονομίας).

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη - 3

- Ανταγωνισμός και Ανάπτυξη - Θεωρία και Εμπειρικές Έρευνες (συνεχ.):
 - Πρόσφατες εμπειρικές έρευνες έχουν εξετάσει την επίδραση έμμεσων μορφών μέτρησης του ανταγωνισμού, ιδιαίτερα την επίδραση διαφόρων πολιτικών/ρυθμίσεων που επηρεάζουν την ένταση του ανταγωνισμού, χρησιμοποιώντας ποικίλους δείκτες όπως οι δείκτες «έντασης της ρυθμιστικής παρέμβασης» σε αγορές προϊόντων (βλέπε Nicoletti *et al.* (1999)).
 - Οι έρευνες αυτές:
 - (i) Επιβεβαιώνουν τη θετική επίδραση του ανταγωνισμού στην καινοτομικότητα.
 - (ii) Δείχνουν ότι η υψηλή ένταση ρυθμιστικής παρέμβασης σε αγορές προϊόντων έχει ιδιαίτερα αρνητική επίδραση στο ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας, όταν μια χώρα (όπως η Ελλάδα) είναι μακριά από το «technological frontier», επειδή παρεμποδίζεται η διαδικασία **υιοθέτησης νέων τεχνολογιών**.

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

- **Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού**

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο

Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική

Advocacy

Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής

Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Συμπεράσματα

Η έννοια της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού (ΕΠΑ) - 1

- Η **Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού** περιλαμβάνει την Πολιτική Ανταγωνισμού με την στενή έννοια - δηλ. τη **νομοθεσία περί ανταγωνισμού**, η οποία καταδικάζει και αποτρέπει **συμπεριφορές/πρακτικές επιχειρήσεων** που αποδυναμώνουν τον υπαρκτό ή/και το δυνητικό ανταγωνισμό (διάφορες πρακτικές επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση, καρτέλ και ορισμένες οριζόντιες και κάθετες συγκεντρώσεις).
- Όμως, αυτό σίγουρα ΔΕΝ είναι αρκετό για να δημιουργηθούν συνθήκες **αποτελεσματικού ανταγωνισμού** σε αγορές.

Η έννοια της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού (ΕΠΑ) - 2

- Για συνθήκες **αποτελεσματικού ανταγωνισμού** σε αγορές απαιτείται η νομοθεσία και, γενικότερα, η Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού, να περιλαμβάνει και να στηρίζεται σε:
 - Ένα σύγχρονο νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο στο οποίο δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην **Ανεξαρτησία της Επιτροπής Ανταγωνισμού**, στην **«αρχή της ανταγωνιστικής ουδετερότητας»** και σε αποτελεσματικά όργανα και διαδικασίες εφαρμογής (βλέπε και παρακάτω).
 - Μέτρα για την ανάπτυξη και εξάπλωση της **κουλτούρας του ανταγωνισμού** - έτσι ώστε το ανταγωνιστικό πνεύμα και κουλτούρα να διαποτίζουν βαθιά την οικονομία.
 - Δράσεις, πολιτικές και θεσμικά όργανα για την **δημιουργία συνθηκών ελεύθερης εισόδου και εξόδου** από τις αγορές μέσω της:
 - (i) Κατάργησης νομοθετημάτων και κρατικών ρυθμίσεων που αποδυναμώνουν τον ανταγωνισμό και δημιουργούν **ρυθμιστικό Βάρος**.
 - (ii) Μείωσης της **διαφθοράς**.

Η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού - 1

- Η σημασία της Πολιτικής Ανταγωνισμού αναγνωρίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή :
 - «...η Πολιτική Ανταγωνισμού παίζει ένα πολύ σημαντικό ρόλο στη στρατηγική Ανάπτυξης και Απασχόλησης που υιοθέτησαν οι 25 χώρες της ΕΕ, στο πλαίσιο της αναθεώρησης της στρατηγικής της Λισσαβόνας το 2005», Ph. Lowe, ΓΔ της Γεν. Διεύθυνσης Ανταγωνισμού της ΕΕ (2007).
 - Όπως είχε αναφέρει σε πρόσφατη ομιλία της η (πρώην) Επίτροπος Ανταγωνισμού Kroes (2008), μεταξύ 2004 - 8, οι αποφάσεις της Διεύθυνσης Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε θέματα Καρτέλ οδήγησαν σε άμεσα και έμμεσα οφέλη για τους καταναλωτές ύψους 24 δις. Ευρώ. Εξίσου σημαντικά θεωρούνται και τα οφέλη από αποφάσεις που αφορούν κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και αντι-ανταγωνιστικές συγκεντρώσεις (συγχωνεύσεις και εξαγορές) επιχειρήσεων.
 - Επίδραση απελευθέρωσης αγορών και απορρύθμισης. Παράδειγμα: μεταξύ 1992 - 2002 στις αεροπορικές συγκοινωνίες η συχνότητα ταξιδιών σε ΕΕ αυξήθηκε κατά 78% ενώ οι τιμές έπεσαν κατά 66%!

Η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού - 2

- Το πρόσφατο εξαιρετικό άρθρο των Buccirossi et.al. (CEPR, 2010) περιέχει μια καλή επισκόπηση των εμπειρικών μελετών σχετικά με την επίδραση της ΠΑ στην ανάπτυξη και εξετάζει διεξοδικά την επίδραση ενός δείκτη ποιότητας της ΠΑ (Competition Policy Index, CPI) στο ρυθμό αύξησης της συνολικής παραγωγικότητας (Total Factor Productivity growth) 22 κλάδων σε 12 χώρες του ΟΟΣΑ την περίοδο 1995 - 2005.
- Βρίσκουν μια σημαντική θετική επίδραση του CPI και δείχνουν ότι η σχέση αυτή μπορεί να ερμηνευτεί ως αιτιώδης. Όπως αναφέρουν καταλήγοντας: *“Our results provide support for the argument that investing resources in competition policy is beneficial to the long-term performance of a country’s economy”*.
- Άλλες μελέτες επιβεβαιώνουν αυτό το αποτέλεσμα [Krakowski M., 2005; Dutz M & A. Hayri, 1999; Mateus A., 2010; Jenny F., 2008].

Η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού - 3

- Αν και η αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού είναι σημαντική, εξίσου ή ακόμη περισσότερο σημαντικές είναι οι άλλες διαστάσεις της ΕΠΑ, όπως η κατάργηση των κρατικών ρυθμίσεων που αποδυναμώνουν τον ανταγωνισμό και η μείωση της διαφθοράς, χωρίς τις οποίες ο ανταγωνισμός ΔΕ θα λειτουργεί ικανοποιητικά.
- Είναι σαφές ότι κράτη παρεμβαίνουν σε αγορές όχι μόνο σε περιπτώσεις με σημαντικές αποτυχίες της αγοράς αλλά και σε πολλές άλλες περιπτώσεις. Για παράδειγμα, αγορές με επαρκή ένταση ανταγωνισμού, έχουν συχνά υποβληθεί σε **υπερβολική ρύθμιση**.
- Οι ρυθμίσεις αυτές πολλές φορές παίρνουν τη μορφή περιορισμών στην είσοδο σε μια αγορά αλλά και ελέγχου τιμών. Το κοινωνικό κόστος αυτών των ρυθμίσεων (το **Ρυθμιστικό Βάρος**) μπορεί να είναι πολύ σημαντικό.

Η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού - 4

- **Ρυθμιστικό Βάρος** - επίδραση σε ανάπτυξη / οικονομική απόδοση:
- Παραδείγματα αποτελεσμάτων εμπειρικών μελετών:
 - Περίπου 20% της μείωσης στο ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας εργασίας στις ΗΠΑ τη δεκαετία του 1970 σε σύγκριση με την περίοδο 1958-1965 ήταν αποτέλεσμα της αύξησης των ρυθμίσεων μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1960.
 - ΕΕ: Έκθεση ΟΟΣΑ (2000) - απορρύθμιση αγορών θα οδηγούσε σε αύξηση του ΑΕΠ μεταξύ 5 και 6% για Γαλλία και Γερμανία και 10% σε Ελλάδα.
 - Η Ελλάδα βρίσκεται στις **υψηλότερες** θέσεις των χωρών ΟΟΣΑ και ΕU σε Ρυθμιστικό Βάρος - εκθέσεις ΟΟΣΑ (2000, 2004), ΕΕ (2006).
 - Συμπεράσματα μελέτης της ΕΕ: η Ελλάδα έχει (με την Ουγγαρία) το υψηλότερο Ρυθμιστικό Βάρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
 - Όπως παρατηρούμε από την εξέλιξη του δείκτη GCI (παραπάνω) τα πράγματα αντί να βελτιωθούν έχουν χειροτερέψει κατά τη διάρκεια της τελευταίας τετραετίας.

Η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού - 5

- Ένα άλλο βασικό στοιχείο της ΕΠΑ είναι και η αντιμετώπιση της **Διαφθοράς**.

Όπως δείχνουν πρόσφατες μελέτες η διαφθορά δημιουργεί κοινωνικό κόστος ΚΥΡΙΩΣ λόγω του ότι δρα σαν ένα πολύ υψηλό εμπόδιο εισόδου σε αγορές (οι γραφειοκράτες επιλέγουν εμπόδια εισόδου για να μεγιστοποιήσουν το εισόδημα από δωροδοκίες).

Σε πρόσφατες εμπειρικές έρευνες, η διαφθορά εμφανίζεται σαν το πιο σημαντικό εμπόδιο στην είσοδο νέων επιχειρήσεων σε αγορές - πιο σημαντικό από χρηματοοικονομικούς παράγοντες, φορολογία και κρατικές ρυθμίσεις - βλέπε Campos, Estrin and Proto (2010).

Η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού - 6

- Η **Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού** έχει στόχο να εξασφαλίσει αρμονία μεταξύ όλων των ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε αγορές και της λειτουργίας των ιδιωτικών και των δημόσιων οργανισμών με τις αρχές του ανταγωνισμού.
- Η επιτυχία της ΕΠΑ εξαρτάται καίρια από την συνεργασία και το συντονισμό της Επιτροπής Ανταγωνισμού με την κυβέρνηση, τους κλαδικούς ρυθμιστές και μια Αρχή Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων (βλέπε παρακάτω) - υπό την εποπτεία ενός Υφυπουργού Ανταγωνισμού.
- Η σημασία της ΕΠΑ έχει αναγνωριστεί σε πάρα πολλές χώρες οι οποίες έχουν επενδύσει στη δημιουργία των συστατικών στοιχείων της ΕΠΑ που αναφέραμε παραπάνω. Παραδείγματα: οι Σκανδιναβικές χώρες, Ολλανδία, Αγγλία, νέες χώρες της ΕΕ, Αυστραλία (πάνω από 2000 νομοθετήματα αναμορφώθηκαν στο πλαίσιο της ΕΠΑ), Τουρκία, Ινδία (από το 2007) κλπ.

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

- **Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα**

Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο

Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική

Advocacy

Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής

Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Συμπεράσματα

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

- Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο:
Γιατί, παρά τις συνεχείς τροποποιήσεις σε νομοθεσία και θεσμικό πλαίσιο, η «ποιότητα» της *Πολιτικής Ανταγωνισμού* στην Ελλάδα παραμένει χαμηλή;
- Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική
- Advocacy
- Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

- **Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα**
- **Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο**
- Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική
- Advocacy
- Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Συμπεράσματα

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Νομοθεσία και Θεσμικό Πλαίσιο - 1

- Σημαντικές τροποποιήσεις της νομοθεσίας και θεσμικού πλαισίου το 1995, 2000, 2005 και 2010. Με την τελευταία τροποποίηση (2010) η νομοθεσία εκσυγχρονίζεται και εναρμονίζεται σε σημαντικό βαθμό με τα σύγχρονα Ευρωπαϊκά πρότυπα.
- Ακόμη όμως και με την πρόσφατη τροποποίηση (ΔΕΝ έχει ακόμη γίνει νόμος) η «*ποιότητα της Πολιτικής Ανταγωνισμού*» στην Ελλάδα είναι πιθανό ότι θα παραμείνει χαμηλή.
- Η «ποιότητα» πρέπει να αξιολογείται με βάση τη δυνατότητα της πολιτικής να αποτρέψει αντι-ανταγωνιστικές πρακτικές που μειώνουν την κοινωνική ευημερία. (βλέπε, π.χ. Buccirossi et.al., 2010). Διάφορα χαρακτηριστικά που αφορούν στη νομοθεσία και στο θεσμικό πλαίσιο επηρεάζουν την αποτρεπτική αυτή δυνατότητα. Η Ελλάδα υστερεί ακόμα σημαντικά ως προς τα περισσότερα από αυτά τα χαρακτηριστικά:

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Νομοθεσία και Θεσμικό Πλαίσιο - 2

- **Ανεξαρτησία της Επιτροπής Ανταγωνισμού** από πολιτικές παρεμβάσεις. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό γιατί η παραδοσιακή προσέγγιση ή πολιτική κουλτούρα στην Ελλάδα βλέπει θετικά άμεσες παρεμβάσεις σε αγορές εκ μέρους του κράτους - με διάφορες «μαλακές» και πιο «σκληρές» μορφές. [Παραδείγματα]
- **Διαχωρισμός ρόλων**. Διαχωρισμός μεταξύ ρόλου του «δικαστή» και ρόλου του «κατήγορου» σε υποθέσεις ανταγωνισμού σε συνδυασμό με τη μη-ύπαρξη ειδικευμένου δικαστηρίου που θα εξετάζει προσφυγές κατά αποφάσεων που εξέδωσε η Επιτροπή Ανταγωνισμού.
- **Ποιότητα των «νομικών κανόνων» και διαδικασιών** βάσει των οποίων αξιολογούνται υποθέσεις. Στόχος: η ελαχιστοποίηση σφαλμάτων. Προβλήματα: Άρθρο 5 (11) του ν.703/77. Επιδράσεις σε ανταγωνιστές vs. επιδράσεις σε καταναλωτές. Αποτελέσματα προσφυγών σε Διοικητικό Εφετείο.
- **Ποσότητα και ποιότητα των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού** της Επιτροπής Ανταγωνισμού (αν και τα τελευταία χρόνια έχει υπάρξει βελτίωση) και των κλαδικών αρχών που επιφορτίζονται με υποθέσεις ανταγωνισμού.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Νομοθεσία και Θεσμικό Πλαίσιο - 3

- Η νομοθεσία δεν αντιμετωπίζει το σημαντικό θέμα που αφορά στην «**αρχή της ανταγωνιστικής ουδετερότητας**» (*competitive neutrality principle*).

Δηλαδή:

- Ο νόμος 703/77 συνεχίζει να **μην** περιέχει ρητές διατάξεις που θα επιτρέπουν στην ΕΑ να αντιμετωπίζει τις οικονομικές δραστηριότητες των οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό και δυνητικά να τις απαγορεύει - όπως στις περισσότερες σύγχρονες οικονομίες - όπως και να εισηγείται μέτρα για την δημιουργία περισσότερο ανταγωνιστικών συνθηκών σε περιπτώσεις που κρατικοί φορείς έχουν «δύναμη» και μπορούν να επηρεάσουν τα αποτελέσματα σε αγορές ως προμηθευτές ή ως αγοραστές π.χ. παροχή πληροφοριών, δημόσιοι διαγωνισμοί, υπηρεσίες τοπικής αυτοδιοίκησης.

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

- **Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα**
- Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο
- **Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική**
- Advocacy
- Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Συμπεράσματα

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Πολιτική Ανταγωνισμού & Περιβαλλοντική Πολιτική (ΠΠ)

- Η ύπαρξη μιας ΕΠΑ αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν η χώρα εφαρμόζει μια **Περιβαλλοντική Πολιτική στοχευόμενη στην «πράσινη» ανάπτυξη**.
- Υπάρχουν σημαντικές σχέσεις μεταξύ ΠΑ και ΠΠ - συγκεκριμένα μεταξύ της ΠΑ και της στρατηγικής για «Πράσινη Ανάπτυξη» η οποία, σωστά κατά την γνώμη μου, έχει επιλεγεί από την παρούσα κυβέρνηση.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Πολιτική Ανταγωνισμού & Περιβαλλοντική Πολιτική - 1

- Καταρχάς, συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού μπορούν να υποστηρίξουν σημαντικά την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων στο πλαίσιο μιας καλά σχεδιασμένης περιβαλλοντικής στρατηγικής για «Πράσινη Ανάπτυξη».
- Οι τιμές αντικατοπτρίζουν το κοινωνικό οριακό κόστος περιβαλλοντικών εξωτερικοτήτων και δίνουν τα σωστά κίνητρα για τη μείωση περιβαλλοντικών ρύπων και για επενδύσεις σε «πράσινες τεχνολογίες».
- Ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός, με χαμηλά εμπόδια εισόδου, εξασφαλίζει κίνητρα για καινοτομία και ότι η επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων γίνεται με τον πιο αποδοτικό τρόπο από πλευράς κόστους.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Πολιτική Ανταγωνισμού & Περιβαλλοντική Πολιτική - 2

- Όπως όμως δείχνει και πρόσφατη έκθεση των Επιτροπών Ανταγωνισμού των Σκανδιναβικών χωρών, πολλές περιβαλλοντικές πολιτικές και μέτρα μπορεί να περιορίσουν το ανταγωνισμό - και είναι απαραίτητο η ΕΠΑ να αναγνωρίσει τις επιδράσεις αυτές και να τις αντιμετωπίσει.

Ο περιορισμός του ανταγωνισμού μπορεί να προκύψει με πολλούς τρόπους:

1. Αύξηση της Ελάχιστης Αποτελεσματικής Κλίμακας και, έτσι, του βαθμού συγκέντρωσης στην αγορά.
2. Υπάρχουσες επιχειρήσεις με δύναμη στην αγορά μπορεί να υποστηρίζουν αυστηρότερα περιβαλλοντικά standards από αυτά που είναι απαραίτητα, με στόχο να «αυξήσουν το κόστος υπαρκτών και δυνητικών ανταγωνιστών» και έτσι να ενισχύσουν τη δύναμη τους.
3. “Grandfathering” πολιτικές δημιουργούν εμπόδια εισόδου θέτοντας αυστηρότερα περιβαλλοντικά standards σε νεοεισερχόμενες από ότι σε υπάρχουσες επιχειρήσεις.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Πολιτική Ανταγωνισμού & Περιβαλλοντική Πολιτική - 3

4. Περιβαλλοντικές ρυθμίσεις αυξάνουν το μη-ανακτήσιμο κόστος εισόδου ή/και των επενδύσεων μεγέθυνσης κάτι που επίσης δυσχεραίνει την ανάπτυξη του ανταγωνισμού
5. Συμπράξεις σε δημοπρασίες των «αδειών ρύπων»
6. Η χρήση Green Public Procurement μπορεί να οδηγήσει στη συμμετοχή και υποβολή προσφορών πολύ λιγότερων επιχειρήσεων.
7. Συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων με περιβαλλοντικούς στόχους μπορεί να χρησιμοποιηθούν για να προωθήσουν αντι-ανταγωνιστικές πρακτικές.
8. Στους σημαντικούς κλάδους ανακύκλωσης και διαχείρισης αποβλήτων περιβαλλοντικές αρχές συχνά υποστηρίζουν κλαδικές συμφωνίες μεταξύ των επιχειρήσεων που μπορεί να δημιουργούν σημαντικά προβλήματα ανταγωνισμού.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Πολιτική Ανταγωνισμού & Περιβαλλοντική Πολιτική - 4

- Για τους ανωτέρω λόγους, οι Αρχές Ανταγωνισμού στο πλαίσιο της ΕΠΑ έχουν ένα πολύ σημαντικό ρόλο να παίξουν στην εφαρμογή της στρατηγικής πράσινης ανάπτυξης.
- Πρέπει να αναγνωρίζουν και να αναλύουν περιβαλλοντικές ρυθμίσεις με αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό.
- Σε συνεργασία με τις περιβαλλοντικές αρχές πρέπει να αξιολογούν τις επιπτώσεις στον ανταγωνισμό περιβαλλοντικών πολιτικών και ρυθμίσεων και να συγκρίνουν τα περιβαλλοντικά οφέλη με το κοινωνικό κόστος που ενδεχομένως δημιουργείται από τη μείωση του ανταγωνισμού.
- Το **Competition Assessment Toolkit του ΟΟΣΑ (2006)** προσφέρει πολύ χρήσιμες οδηγίες για Αρχές Ανταγωνισμού και άλλες (κλαδικές ρυθμιστικές) Αρχές σχετικά με την αναθεώρηση περιβαλλοντικών ρυθμίσεων έτσι ώστε να ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος αρνητικών επιπτώσεων στον ανταγωνισμό.

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

- **Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα**
- Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο
- Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική
- **Advocacy**
- Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

Συμπεράσματα

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Advocacy

- Στην Ελλάδα δεν υπάρχει «**κουλτούρα ανταγωνισμού**» και αυτό κάνει την αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας και, ακόμη περισσότερο, τη δημιουργία μιας Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού εξαιρετικά δύσκολη.
- Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, οι Κλαδικές Ρυθμιστικές Αρχές και η Αρχή Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων (βλέπε παρακάτω), πρέπει να πρωτοστατήσουν, σε συνεργασία δυνητικά με Ενώσεις Καταναλωτών, στη δημιουργία μιας «κουλτούρας ανταγωνισμού» στην Ελλάδα με συνέδρια, σεμινάρια και ενημερωτικές καμπάνιες με έμφαση στην επιμόρφωση/ «ευαισθητοποίηση» των επιχειρήσεων, των πολιτών, των δικαστικών αρχών και της πολιτικής ηγεσίας για τα βραχυχρόνια και κυρίως τα μακροχρόνια οφέλη του ανταγωνισμού, για την ανάπτυξη και την ευημερία, για την σημασία της «αρχής της ανταγωνιστικής ουδετερότητας» και για την ανάγκη αξιολόγησης των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό υφιστάμενων και νέων κρατικών ρυθμίσεων.
- Αν και έχουν ξεκινήσει κάποιες προσπάθειες «ευαισθητοποίησης» από την Επιτροπή Ανταγωνισμού αυτές είναι πολύ λίγες και είναι απαραίτητο να ενταθούν.

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

- **Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα**
- Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο
- Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική
- Advocacy
- **Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων**

Συμπεράσματα

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

- Στην Ελλάδα, το εξαιρετικά πολύπλοκο, αναποτελεσματικό και δυσχερές περιβάλλον κρατικών ρυθμίσεων, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι ξένες επιχειρήσεις που επιθυμούν να επενδύσουν στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με το σχετικά μικρό μέγεθος των αγορών, αποτελούν σημαντικά εμπόδια στην ανάπτυξη του ανταγωνισμού (και της επιχειρηματικότητας) και, όπως ήδη αναφέρθηκε, η Ελλάδα έχει το υψηλότερο Ρυθμιστικό Βάρος μεταξύ χωρών της ΕΕ και ένα από τα υψηλότερα στον ΟΟΣΑ.
- Αν και με την νέα τροποποίηση του ν.703/77 γίνεται ένα χρήσιμο πρώτο βήμα, δίνοντας στην ΕΑ τη δυνατότητα να γνωμοδοτεί επί διατάξεων σχεδίων νόμων που ενδεχόμενα εισάγουν κρατικά ή άλλης φύσης ρυθμιστικά εμπόδια, **δεν υπάρχει θεσμικό πλαίσιο αξιολόγησης κρατικών ρυθμίσεων, με εξουσίες κατάργησης ρυθμίσεων και απαγόρευσης νέων ρυθμίσεων** που αναμένεται να έχουν σημαντική αρνητική επίδραση στον ανταγωνισμό.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Ανεξάρτητη Αρχή Αξιολόγηση Κρατικών Ρυθμίσεων - 1

- Απαιτείται λοιπόν η δημιουργία μιας ανεξάρτητης *Αρχής Αξιολόγησης των Επιδράσεων Κρατικών Ρυθμίσεων* (Regulatory Impact Assessment Authority)
- Βασική αρμοδιότητα της Αρχής θα είναι η αξιολόγηση κρατικών ρυθμίσεων, σε συνεργασία με την ΕΑ και τις άλλες Ρυθμιστικές Αρχές.
- Στόχος: η σημαντική μείωση του Ρυθμιστικού Βάρους.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Ανεξάρτητη Αρχή Αξιολόγηση Κρατικών Ρυθμίσεων - 2

- *Για να επιτευχθεί ο στόχος, η ΑΑΚΡ πρέπει να έχει εξουσίες απλοποίησης ή και κατάργησης πολλών κρατικών ρυθμίσεων και απαγόρευσης νέων ρυθμίσεων που αναμένεται να έχουν σημαντική αρνητική επίδραση στον ανταγωνισμό.*
- Απαιτείται συστηματικός έλεγχος όλων των νόμων και κατάργηση όλων των διοικητικών μέτρων που περιορίζουν την είσοδο και έξοδο επιχειρήσεων από αγορές ή/και που προστατεύουν τις ελληνικές επιχειρήσεις από τον ανταγωνισμό ξένων επιχειρήσεων.
- Επίσης, αξιολόγηση όλων των νέων μέτρων που δυνητικά επηρεάζουν τις αγορές με κριτήριο τις επιδράσεις τους στον ανταγωνισμό βάσει μεθοδολογιών «regulatory impact assessment» που χρησιμοποιούνται σε πολλές χώρες.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Ανεξάρτητη Αρχή Αξιολόγηση Κρατικών Ρυθμίσεων - 3

- Η θεσμική υπόσταση των ΑΑΚΡ ποικίλει σε διαφορετικές χώρες.
- ✓ Παραδείγματα: στην Αυστραλία η Αρχή αποτελεί τμήμα (το Office of Regulation Review) μιας Ανεξάρτητης Αρχής Παραγωγικότητας (Productivity Commission).
- ✓ Στην Αγγλία υπάρχει ειδική παρά-τω-πρωθυπουργώ (Cabinet Office) Μονάδα που συνεργάζεται στενά με ειδικό τμήμα του Office of Fair Trading (της Αγγλικής Επιτροπής Ανταγωνισμού).
- ✓ Στην Ολλανδία, στην οποία η μείωση του Ρυθμιστικού Βάρους αποτελεί μια από τις 3 βασικές προτεραιότητες της κυβέρνησης για τη βελτίωση της οικονομίας, η κυβέρνηση ίδρυσε μία Ανεξάρτητη Αρχή, την ACTAL (Dutch Advisory Board on Regulatory Burden) με το σκοπό αυτό.

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Ανεξάρτητη Αρχή Αξιολόγηση Κρατικών Ρυθμίσεων - 4

- ✓ Στις ΗΠΑ, με την πιο μακροχρόνια εμπειρία σε ΑΑΚΡ, το Small Business Administration Office of Advocacy, που έχει τον ρόλο μιας ΑΑΚΡ, αναφέρεται κατευθείαν στον Πρόεδρο.
- Αναμφισβήτητα, αν για χώρες όπως οι ανωτέρω αναφερόμενες, η ύπαρξη ΑΑΚΡ θεωρείται απαραίτητη, πόσο μάλλον θα πρέπει να θεωρείται απαραίτητη και για την Ελλάδα στην οποία οι στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό και το ρυθμιστικό βάρος αποτελούν πολύ μεγαλύτερο πρόβλημα.
- Η ίδρυση νέας Ανεξάρτητης Αρχής δεν είναι απολύτως απαραίτητη. Θα μπορούσε να δημιουργηθεί Ειδική Μονάδα στην ΕΑ. Αυτό όμως προϋποθέτει ότι θα κατοχυρωθεί απολύτως η ανεξαρτησία της ΕΑ και θα υπάρξει ρητή διάταξη στον ν.703/77 για την υποχρέωση των Υπουργείων να ζητήσουν και να ζητούν από την ΕΑ την αξιολόγηση κρατικών ρυθμίσεων που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό.

Περιεχόμενα

Η Ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής Οικονομίας

Ανταγωνισμός, Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη

Η έννοια και η σημασία της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού

Κενά στην προσπάθεια για (πράσινη) ανάπτυξη στην Ελλάδα

Νομοθεσία περί ανταγωνισμού και θεσμικό πλαίσιο

Πολιτική Ανταγωνισμού και Περιβαλλοντική Πολιτική

Advocacy

Ρυθμιστικό Βάρος και η σημασία μιας Ανεξάρτητης Αρχής

Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων

- **Συμπεράσματα**

Συμπεράσματα - 1

- Σε πρόσφατο άρθρο του *Newsweek* η Ελλάδα αναφέρεται ως μια χώρα «μοναδική στη δυσλειτουργικότητα» και ως το «πλέον σπάταλο και διεφθαρμένο δυτικό κράτος». Συγχρόνως αναφέρεται ότι η κυβέρνηση, σε μια περίοδο πολύ μεγάλης δημοσιονομικής κρίσης, κάνει μια σοβαρή προσπάθεια «να αλλάξει αυτά τα δεδομένα» και ότι «ξεκίνησε με την κατάργηση των αυστηρών ελέγχων σε πολλούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, απελευθερώνοντας για πρώτη φορά τον ανταγωνισμό».
- Σίγουρα γίνονται σημαντικά βήματα, αλλά η κυβέρνηση έχει ένα μακρύ και δύσκολο δρόμο για να «αλλάξει τα δεδομένα». Η Ελλάδα βρίσκεται ακόμη μακριά από το να έχει μια συγκροτημένη Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού που είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να δημιουργηθούν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην οικονομία μας, συνθήκες που είναι με τη σειρά τους απαραίτητες για την επίτευξη ανάπτυξης, ιδιαίτερα «πράσινης» ανάπτυξης.

Συμπεράσματα - 2

- Συγκεκριμένα:

- Το νομοθετικό πλαίσιο περί ανταγωνισμού έχει ακόμα σημαντικές αδυναμίες (ιδιαίτερα σε σχέση με θέματα ανεξαρτησίας και την ποιότητα των νομικών κανόνων).
- Δεν έχει ολοκληρωθεί το θεσμικό πλαίσιο μιας Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού - δεν υπάρχει Αρχή ή Μονάδα Αξιολόγησης Κρατικών Ρυθμίσεων.
- Μέτρα για την ανάπτυξη και εξάπλωση της κουλτούρας του ανταγωνισμού ήταν για πολλά χρόνια ανύπαρκτα με αποτέλεσμα το πνεύμα του ανταγωνισμού να μην έχει διαποτίσει την οικονομία αλλά ούτε και την πολιτική κουλτούρα.
- Δεν φαίνεται να αναγνωρίζονται και να αξιολογούνται οι σημαντικές επιπτώσεις της περιβαλλοντικής πολιτικής για «πράσινη» ανάπτυξη στον ανταγωνισμό.