



Έκθεση Αποτίμησης του Ανταγωνισμού ΟΟΣΑ
ΕΛΛΑΔΑ



ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΡΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΕΜΠΟΔΙΩΝ ΣΤΟΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟ ΣΕ ΠΕΝΤΕ ΤΟΜΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ¹

Οι νόμοι και οι κανονιστικές πράξεις αποτελούν βασικό εργαλείο στη χάραξη και άσκηση δημοσίων πολιτικών όπως, για παράδειγμα, η προστασία του καταναλωτή, η δημόσια υγεία και η προστασία του περιβάλλοντος. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι νομοθετικές διατάξεις είναι υπερβολικά περιοριστικές, μπορούν όμως να αναθεωρηθούν συνολικά και ο νομοθέτης να υιοθετήσει εναλλακτικές πολιτικές έτσι ώστε να εξακολουθεί να επιτυγχάνεται ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος χωρίς όμως να βλάπτεται ο ανταγωνισμός.

Από τον ΟΟΣΑ ζητήθηκε η εκπόνηση μιας ανεξάρτητης μελέτης με στόχο τον εντοπισμό νομοθετικών διατάξεων και κανονιστικών πράξεων, οι οποίες δυνητικά συνιστούν εμπόδιο στην ανταγωνιστική και αποτελεσματική λειτουργία των αγορών σε πέντε τομείς της Ελληνικής οικονομίας: ηλεκτρονικό εμπόριο, κατασκευαστικός τομέας, μέσα μαζικής ενημέρωσης, χονδρικό εμπόριο και επιλεγμένοι κλάδοι της μεταποίησης, όπως τα χημικά προϊόντα και τα φάρμακα.

Το Έργο Εντοπισμού και Άρσης των Κανονιστικών Εμποδίων αποσκοπεί ακριβώς στον εντοπισμό ρυθμιστικών εμποδίων, περιλαμβανομένων διατάξεων που εμποδίζουν την είσοδο νέων παικτών στην αγορά, διατάξεων που περιορίζουν την δυνατότητα μιας επιχείρησης να λειτουργήσει ανταγωνιστικά (π.χ. ρύθμιση τιμών ή περιορισμός της διαφήμισης), διατάξεων που αντιμετωπίζουν ανταγωνιστές με διαφορετικά κριτήρια (π.χ. ευνοώντας τους καθιερωμένους προμηθευτές), διατάξεων που διευκολύνουν τον συντονισμό των ανταγωνιστών μεταξύ τους ή που περιορίζουν την ευελιξία των καταναλωτών στο να αλλάζουν προμηθευτές. Η μεθοδολογία του Έργου ήταν η Εργαλειοθήκη Αξιολόγησης Ανταγωνισμού που έχει αναπτύξει ο ΟΟΣΑ με στόχο να βοηθήσει τις κυβερνήσεις να εντοπίζουν τα ρυθμιστικά εμπόδια στον ανταγωνισμό και να τα άρουν με την εφαρμογή λιγότερο περιοριστικών πολιτικών.

Το Έργο εξελίχθηκε σε πέντε στάδια. Στο πρώτο Στάδιο διευκρινίστηκαν οι ορισμοί και το ακριβές πεδίο κάθε τομέα. Με την βοήθεια στελεχών της διοίκησης χαρτογραφήθηκαν και καταλογοποιήθηκαν ανά τομέα, συνολικά 1.288 νομοθετήματα. Στο δεύτερο στάδιο εξετάστηκε η συγκεντρωθείσα νομοθεσία με βάση την Εργαλειοθήκη Αξιολόγησης Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ με στόχο τον εντοπισμό διατάξεων που λειτουργούν ως δυνητικά εμπόδια στον ανταγωνισμό. Ελέγχθηκαν εθνικές διατάξεις και διατάξεις που εναρμονίζουν εθνικό δίκαιο με το Ευρωπαϊκό. Στο τρίτο στάδιο έγινε σε βάθος ανάλυση των διατάξεων και αναζητήσαμε τον δημόσιο σκοπό που εξυπηρετούν. Στο τέταρτο στάδιο επεξεργαστήκαμε σχέδιο συστάσεων σχετικά με διατάξεις που κρίθηκαν ως περιοριστικές του ανταγωνισμού λαμβάνοντας υπόψη σχετική Ευρωπαϊκή νομοθεσία και αντίστοιχη νομοθεσία σε συγκρίσιμες χώρες όπως άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο τελικό στάδιο, οριστικοποιήθηκαν οι συστάσεις μας. Καθ' όλη την διάρκεια του Έργου και με την έναρξη κάθε σταδίου, διοργανώθηκαν σεμινάρια με στελέχη της διοίκησης με στόχο την ανάπτυξη δεξιοτήτων της Ελληνικής διοίκησης στη συστηματική εξέταση των συνθηκών ανταγωνισμού.

1. Τα οφέλη του ανταγωνισμού

Τα κύρια οφέλη του ανταγωνισμού περιλαμβάνουν χαμηλότερες τιμές και μεγαλύτερο εύρος επιλογών για τους καταναλωτές, καλύτερη ποιότητα προϊόντων και υπηρεσιών, περισσότερες θέσεις εργασίας, μεγαλύτερες επενδύσεις στην έρευνα και την ανάπτυξη και

¹ Το παρόν κείμενο είναι μετάφραση του πρωτότυπου αγγλικού κειμένου. Σε περίπτωση οποιασδήποτε διαφοράς υπερισχύει το αγγλικό κείμενο.

ταχύτερη υιοθέτηση καινοτομιών. Η δυνατότητα των καταναλωτών να επιλέγουν μεταξύ διαφόρων προμηθευτών ωφελεί όχι μόνον τους ίδιους, αλλά και την οικονομία συνολικά. Όταν οι καταναλωτές έχουν τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ προϊόντων και υπηρεσιών, οι επιχειρήσεις αποκτούν κίνητρα να ανταγωνίζονται μεταξύ τους, να καινοτομούν περισσότερο και να γίνονται πιο παραγωγικές. Οι τομείς στους οποίους παρατηρείται μεγαλύτερος ανταγωνισμός παρουσιάζουν ταχύτερη αύξηση της παραγωγικότητας. Τα συμπεράσματα αυτά επιβεβαιώνει μεγάλος αριθμός μελετών, οι οποίες συνοψίζονται στην έκδοση του ΟΟΣΑ *"Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes"*. Ο κύριος λόγος που ο ανταγωνισμός δίνει ώθηση στην παραγωγικότητα είναι ότι επιτρέπει στις επιχειρήσεις που είναι πιο αποτελεσματικές να εισέλθουν στην αγορά ή/και να αυξήσουν το μερίδιό τους.

Πέραν των στοιχείων που αποδεικνύουν ότι ο ανταγωνισμός προωθεί την ανάπτυξη, υπάρχουν επίσης πολλές μελέτες που καταδεικνύουν τα θετικά αποτελέσματα πιο ευέλικτων κανονιστικών ρυθμίσεων στην αγορά προϊόντων, ένα θέμα το οποίο σχετίζεται άμεσα με το παρόν Έργο. Οι μελέτες αυτές αναλύουν την επίπτωση των κανονιστικών ρυθμίσεων – μεταξύ άλλων – στην παραγωγικότητα, την απασχόληση, την Έρευνα και την Ανάπτυξη και τις επενδύσεις. Οι διαφορές στην νομοθεσία μεταξύ κρατών είναι ένας ακόμα παράγοντας που μπορεί να μειώσει σημαντικά τόσο το εμπόριο όσο και τις άμεσες ξένες επενδύσεις.

Υπάρχουν πολλά στοιχεία που αποδεικνύουν τα οφέλη στην παραγωγικότητα που επιφέρει μια πιο ευέλικτη νομοθετική ρύθμιση της αγοράς. Όπως τα συνοψίζει ο Egert (2016), «η πιο αυστηρή ρύθμιση της αγοράς προϊόντων μπορεί να βλάψει [την παραγωγικότητα] εμποδίζοντας την αποτελεσματική κατανομή του κεφαλαίου και της εργασίας τόσο εντός όσο και μεταξύ των επιχειρήσεων και των τομέων της οικονομίας». Επιπλέον, οι αντι-ανταγωνιστικές ρυθμίσεις επηρεάζουν την παραγωγικότητα πέραν του τομέα όπου εφαρμόζονται. Πιο συγκεκριμένα, σημαντικό μέρος των επιπτώσεων στην παραγωγικότητα περνά μέσω των επενδύσεων σε Έρευνα και Ανάπτυξη.

Η καινοτομία και η επένδυση σε κεφάλαιο βασισμένο στην γνώση, όπως τα συστήματα πληροφορικής και τα πνευματικά δικαιώματα, επηρεάζονται εξίσου από την κανονιστική ρύθμιση των αγορών προϊόντων. Οι μεταρρυθμίσεις που προάγουν τον ανταγωνισμό συνδέονται με αύξηση του αριθμού των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας. Ακόμα, η άρση των εμποδίων επιτρέπει στις καινοτόμες επιχειρήσεις να συνδυάζουν πιο αποτελεσματικά τους πόρους που απαιτούνται για την εμπορική αξιοποίηση νέων ιδεών και προϊόντων. Γενικότερα, οι πιο αυστηρές ρυθμίσεις της αγοράς προϊόντων συνδέονται με μικρότερες επενδύσεις (μικρότερο απόθεμα κεφαλαίου), και μεγεθύνουν τα αρνητικά αποτελέσματα μιας πιο άκαμπτης αγοράς εργασίας.

Μεγαλύτερη ευελιξία μπορεί να οδηγήσει σε αυξημένη απασχόληση. Για παράδειγμα, μετά την απορρύθμιση του τομέα οδικών μεταφορών στην Γαλλία, το επίπεδο της απασχόλησης αυξήθηκε ταχύτερα απ' ό,τι συνέβαινε προ της απορρύθμισης. Πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ δείχνει ότι οι μικρές επιχειρήσεις με δραστηριότητα έως πέντε χρόνια συμβάλλουν, κατά μέσο όρο, κατά 42% στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Όπως σημειώνει ο ΟΟΣΑ (2015), ο ιδιαίτερα «σημαντικός ρόλος των νεώτερων επιχειρήσεων στη δημιουργία θέσεων εργασίας υποδηλώνει ότι η μείωση των εμποδίων στην επιχειρηματικότητα μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην εισοδηματική ισότητα μέσω της αύξησης της απασχόλησης».

Η άρση των αντι-ανταγωνιστικών ρυθμίσεων έχει δύο κύρια αποτελέσματα στην εισοδηματική ανισότητα: από την μια μεριά η μεγαλύτερη ευελιξία οδηγεί σε υψηλότερο επίπεδο απασχόλησης, ενώ από την άλλη η απορρύθμιση συνδέεται, μεταξύ άλλων, με μεγαλύτερη διασπορά του ύψους των μισθών. Πρόσφατη έρευνα που αποτίμησε την σχέση μεταξύ ανταγωνισμού και ανισότητας εκτιμώντας τα κύρια αποτελέσματα αναδιανομής στην ισχύ των επιχειρήσεων κατέληξε ότι η ισχύς στην αγορά ωφελεί τα πιο εύπορα νοικοκυριά.

2. Κύριες συστάσεις

Ο κύριος σκοπός του Έργου Εντοπισμού και Άρσης των Κανονιστικών Εμποδίων είναι να βελτιώσει τον ανταγωνισμό σε πέντε τομείς της Ελληνικής οικονομίας: του ηλεκτρονικού εμπορίου, του κατασκευαστικού τομέα, των μέσων μαζικής ενημέρωσης, του χονδρεμπορίου, καθώς και συγκεκριμένων κλάδων της μεταποίησης. Αυτοί οι τομείς αντιπροσωπεύουν περίπου το 11% της Συνολικής Προστιθέμενης Αξίας και 16% της απασχόλησης. Συνεπώς η άρση των εμποδίων στον ανταγωνισμό στους τομείς αυτούς μπορεί δυναμικά να βοηθήσει σημαντικά την Ελληνική οικονομία.

Οι συστάσεις μας αναπτύχθηκαν κατόπιν ενδεδειγμένης ανάλυσης της νομοθεσίας και του βαθμού στον οποίο οι επιπτώσεις της μπορούν να βλάψουν τον ανταγωνισμό. Γενικά, η επισκόπηση της νομοθεσίας οδήγησε στον εντοπισμό 577 δυναμικών ρυθμιστικών εμποδίων στα 1.288 νομοθετικά κείμενα που συμπεριλήφθηκαν στην μελέτη μας. Συνολικά καταλήξαμε σε 356 συστάσεις.

Περίληψη νομοθετημάτων που εξετάστηκαν ανά τομέα

	Ηλεκτρονικό εμπόριο	Κατασκευαστικός τομέας	ΜΜΕνημέρωσης	Φαρμακευτικά προϊόντα	Κλάδοι Μεταποίησης	Χονδρεμπόριο	Σύνολο
Νομοθετήματα	71	251	251	155	268	292	1 288
Δυναμικοί περιορισμοί στον ανταγωνισμό που εντοπίστηκαν	15	61	68	88	80	265	577
Συστάσεις	10	42	68	54	48	134	356

Το Έργο Αποτίμησης του Ανταγωνισμού εστιάζει σε νόμους και κανονιστικές πράξεις που σχετίζονται με τους υπό εξέταση τομείς. Εστιάζει δε στην νομοθεσία και όχι στην εφαρμογή της. Οι αλλαγές στην νομοθεσία μπορούν βεβαίως να έχουν αποτέλεσμα μονάχα αν η νομοθεσία εφαρμοστεί. Το επιχειρηματικό περιβάλλον είναι επίσης σημαντικό. Συμπληρωματικά στην παρούσα ανάλυση υπάρχουν δείκτες του διοικητικού βάρους και της ευκολίας του επιχειρείν που αποδίδουν τους ευρύτερους αυτούς παράγοντες, όπως ο *Δείκτης Ρύθμισης Αγοράς Προϊόντων* του ΟΟΣΑ και ο *Δείκτης Ευκολίας του Επιχειρείν* της Παγκόσμιας Τράπεζας.

Ηλεκτρονικό Εμπόριο

Το Ηλεκτρονικό Εμπόριο ορίστηκε ως τομέας προτεραιότητας του Έργου αποτίμησης του ανταγωνισμού στην Ελλάδα. Συνεπώς η επισκόπηση της σχετικής νομοθεσίας και η ανάλυση των δυναμικών εμποδίων στον ανταγωνισμό επισπεύσθηκαν και οι συστάσεις για τον τομέα κατατέθηκαν νωρίτερα από αυτές για τους λοιπούς τομείς. Κάποιες συστάσεις μάλιστα έχουν ήδη εφαρμοστεί από τις αρχές.

Ο ΟΟΣΑ συνέστησε την υιοθέτηση ενιαίου ορισμού του «καταναλωτή» σε όλο το εύρος της νομοθεσίας περί προστασίας των καταναλωτών. Η ισχύουσα νομοθεσία περιέχει αρκετούς διαφορετικούς ορισμούς. Αυτό εμποδίζει τους παρόχους ηλεκτρονικού εμπορίου από το να εφαρμόζουν αυτοματοποιημένες διαδικασίες, να συντάσσουν τους όρους και κανόνες χρήσης των υπηρεσιών τους, να προσφέρουν τυποποιημένες συμβάσεις κλπ, δεδομένου ότι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις διαφοροποιούνται αναλόγως, μεταξύ άλλων και με βάση εάν ο πελάτης τους είναι φυσικό πρόσωπο ή επιχείρηση.

Οι Ελληνικές αρχές πρέπει ακόμα να διευκρινίσουν τους ορισμούς και την διαφορά μεταξύ των νομικών και των εμπορικών εγγυήσεων, να καταργήσουν επιπρόσθετες υποχρεώσεις των εγχώριων προμηθευτών σχετικά με τις εμπορικές εγγυήσεις και να εξετάσουν την υιοθέτηση μικρότερης διάρκειας των νομικών εγγυήσεων για μεταχειρισμένα είδη.

Όπως και στην περίπτωση του «καταναλωτή», υπάρχουν στην νομοθεσία περί προστασίας των καταναλωτών διάφοροι ορισμοί και για τον «προμηθευτή». Επιπλέον, η ισχύουσα Ελληνική νομοθεσία έχει το ακούσιο αποτέλεσμα να επιβαρύνει τους εγχώριους πωλητές (μέσω ηλεκτρονικού εμπορίου) με επιπρόσθετες υποχρεώσεις, συνεπώς και κόστη, σε σύγκριση με τους ανταγωνιστές τους στο εξωτερικό.

Η εφαρμογή αυτών των συστάσεων αναμένεται να δημιουργήσει νομική ασφάλεια και να αυξήσει την διαφάνεια, μειώνοντας ταυτόχρονα τα σχετικά κόστη συμμόρφωσης για τις Ελληνικές επιχειρήσεις.

Γενικότερα, ο εξορθολογισμός και η κωδικοποίηση του Νόμου 2251/1994 θα επιλύσει σε σημαντικό βαθμό την σύγχυση και τις ασυνέπειες που προκαλούνται από μια κατακερματισμένη νομοθεσία. Δεδομένου του οριζόντιου χαρακτήρα της νομοθεσίας περί προστασίας των καταναλωτών και την εφαρμογή της και πέραν του ηλεκτρονικού εμπορίου, ο εξορθολογισμός αυτός θα πρέπει να γίνει κατόπιν ευρύτερης διαβούλευσης με τους παράγοντες της αγοράς.

Κατασκευαστικός τομέας

Στόχος ενός αριθμού συστάσεων στον κατασκευαστικό τομέα είναι η αύξηση της συμμετοχής στις διαγωνιστικές διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων έργων και μελετών.

Φυσικά πρόσωπα και εταιρείες δύνανται να συμμετέχουν σε δημόσιες συμβάσεις έργων και μελετών μόνον εφόσον είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώα ανά κατηγορίες, ανάλογα με τον τομέα δραστηριότητάς τους –π.χ. οδικά ή υδραυλικά έργα. Επιπρόσθετα, κατατάσσονται σε τάξεις σύμφωνα με την εμπειρία τους, το προσωπικό που διαθέτουν και την οικονομική τους κατάσταση. Ο ΟΟΣΑ συνιστά την δυνατότητα συμμετοχής φυσικών προσώπων και εταιρειών στους δημόσιους διαγωνισμούς ανεξαρτήτως της κατηγοριοποίησής τους σε τάξεις στα μητρώα, εφόσον πληρούνται τα κριτήρια συμμετοχής.

Μεγαλύτερη ευελιξία θα πρέπει να δοθεί σε φυσικά πρόσωπα και εταιρείες ως προς τη δραστηριοποίησή τους στην αγορά δημοσίων έργων και μελετών. Ο ΟΟΣΑ συνιστά να επιτραπεί η ταυτόχρονη δυνατότητα εγγραφής φυσικών προσώπων και εταιρειών σε μητρώα μελετητών και κατασκευαστών. Αντίθετα, συνιστάται να μην επιτρέπεται η συμμετοχή σε διαγωνισμούς δημοσίου έργου σε φυσικά πρόσωπα ή εταιρείες που σχεδίασαν το έργο αυτό εκτός εάν προβλέπεται ρητά στην προκήρυξη του διαγωνισμού. Στις δημόσιες συμβάσεις μελετών, όπου σήμερα επιτρέπεται σε φυσικά πρόσωπα να εγγραφούν το πολύ σε δύο από τις 28 συνολικά κατηγορίες μελετών, θα πρέπει να επιτραπεί η δυνατότητα εγγραφής τους σε μεγαλύτερο αριθμό κατηγοριών, λαμβανομένων υπόψη των πανεπιστημιακών τους πτυχίων - ήτοι ειδικότητες της μηχανικής όπως πολιτικός ή μηχανολόγος μηχανικός.

Η εφαρμογή των συστάσεων αυτών θα εξαλείψει τεχνητά εμπόδια συμμετοχής στην αγορά δημοσίων έργων και μελετών και θα επιτρέψει σε φυσικά πρόσωπα και εταιρείες να ανταγωνιστούν σε περισσότερους διαγωνισμούς. Τα αναμενόμενα οφέλη περιλαμβάνουν την αύξηση του ανταγωνισμού στους δημόσιους διαγωνισμούς και μεγαλύτερες συνέργειες σε δημόσια έργα και μελέτες.

Τα τιμολόγια δημοσίων έργων και μελετών δημοσιεύονται από το ΥΠ.Υ.ΜΕ.ΔΙ. και έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για όλες τις αναθέτουσες αρχές ανά την χώρα. Στην κλασική διαγωνιστική διαδικασία, οι συμμετέχοντες καλούνται να υποβάλουν εκπτώσεις επί των τιμών

που αναγράφονται στα δημοσιευμένα τιμολόγια. Τα τιμολόγια αυτά όμως δεν έχουν επικαιροποιηθεί πρόσφατα. Σύμφωνα με τις Οδηγίες του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της νόθευσης των διαγωνισμών στις δημόσιες συμβάσεις, «οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να χρησιμοποιούν μέγιστες επιτρεπόμενες τιμές μόνο εάν αυτές οι τιμές βασίζονται σε ενδελεχή έρευνα αγοράς και εάν οι αρχές είναι βέβαιες ότι αυτές οι τιμές είναι πολύ ανταγωνιστικές». Συνεπώς οι τιμοκατάλογοι που είναι σε ισχύ πρέπει να ενημερωθούν ώστε να αντανακλούν τις συνθήκες της αγοράς.

Επιπρόσθετα, η ομάδα του ΟΟΣΑ εντόπισε κάποιες νομοθετικές προβλέψεις που αφήνουν ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες Αρχές. Για παράδειγμα, για έργα διαφορετικά κατά τη φύση και το χρόνο εκτέλεσης από το κυρίως έργο (π.χ. προκαταρκτικές εργασίες) πρέπει να εκδοθούν κατευθυντήριες οδηγίες που θα διευκρινίζουν τον ορισμό αυτών των έργων ώστε να εξασφαλιστεί μια σταθερή αντιμετώπιση από τις αναθέτουσες αρχές.

Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ενισχύσουν την χρηστή διαχείριση και την ακεραιότητα στις δημόσιες συμβάσεις με την εφαρμογή των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων και την εισαγωγή της ηλεκτρονικής παρακολούθησης των δημοσίων έργων και μελετών. Αυτό θα πρέπει να ακολουθείται σε όλα τα στάδια –από την εκτίμηση της ανάγκης για την προκήρυξη ενός έργου ή μελέτης έως τη σύμβαση και την τελική πληρωμή. Η καλή διαχείριση, η αποτροπή παραβατικότητας ή παραπτώματων και η στενή παρακολούθηση των συμβάσεων δημοσίων έργων και μελετών μπορούν να προωθήσουν την δίκαιη και ίση μεταχείριση των πιθανών εργοληπτών και παρόχων μελετών και να βελτιώσουν τις διαγωνιστικές διαδικασίες, την επίβλεψη και τον μελλοντικό σχεδιασμό των δημοσίων έργων.

Τέλος, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι οι Ελληνικές αρχές έχουν ήδη ενσωματώσει αρκετές από τις προκαταρκτικές συστάσεις του ΟΟΣΑ στον Νόμο 4412/2016 για τις δημόσιες προμήθειες όπως, για παράδειγμα, αφαιρέθηκαν διατάξεις που περιόριζαν τις επιχειρηματικές επιλογές συμμετεχόντων σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων. Ο ΟΟΣΑ τόνισε επίσης την σημασία του περιορισμού των απευθείας αναθέσεων – ως τρόπου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων – καθώς και της διασφάλισης διαφάνειας στους δημόσιους διαγωνισμούς.

Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης²

Η νομοθεσία θέτει τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν οι εφημερίδες και τα περιοδικά για να μπορούν να δημοσιεύουν κρατικές ανακοινώσεις/δημοσιεύσεις και να επωφελούνται από ειδικό τιμολόγιο ταχυδρομικής διακίνησης. Και στις δύο περιπτώσεις τα κριτήρια πρέπει να αναθεωρηθούν ώστε να εξασφαλιστεί ίση μεταχείριση νεοεισερχόμενων και υφιστάμενων εντύπων.

Το νομικό πλαίσιο για την αδειοδότηση και λειτουργία των ραδιοφωνικών σταθμών είναι κατακερματισμένο και, σε σημαντικό βαθμό, δεν έχει εφαρμοστεί στην πράξη. Οι Ελληνικές αρχές πρέπει να εξασφαλίσουν ότι οι επιχειρήσεις δραστηριοποιούνται σε ένα νομικά σταθερό και ασφαλές περιβάλλον και ότι μπορούν να κάνουν επιχειρηματικές επιλογές και να λαμβάνουν αποφάσεις εντός ενός σαφούς ρυθμιστικού πλαισίου.

Ο ΟΟΣΑ συνιστά την επανεξέταση του ορισμού του ανεξάρτητου παραγωγού οπτικοακουστικών μέσων σύμφωνα με την σχετική Ευρωπαϊκή Οδηγία. Παράλληλα, η υποχρεωτική εγγραφή των παραγωγών και των εταιρειών παραγωγής στα μητρώα των οικείων επιμελητηρίων πρέπει να καταργηθεί. Η άρση των περιορισμών θα επιτρέψει την

² Το παρόν κείμενο δεν περιλαμβάνει την αποτίμηση του Νόμου 4330/2015 και της Κοινής Υπουργικής Απόφασης 7577/2016 σχετικά με την αδειοδότηση της ψηφιακής τηλεόρασης ελεύθερης λήψης, λόγω των διοικητικών και νομικών διεργασιών που βρίσκονταν σε εξέλιξη κατά την συγγραφή του.

είσοδο νέων παικτών στην αγορά και θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό. Οι συστάσεις για τους παραγωγούς οπτικοακουστικών έργων αναμένεται επίσης να διευκολύνουν τους δημιουργούς ως προς τη σύναψη συμφωνιών και συμβάσεων για την παραγωγή των οπτικοακουστικών έργων τους.

Το πλαίσιο αδειοδότησης και λειτουργίας της συνδρομητικής τηλεόρασης και ραδιοφώνου πρέπει να εκσυγχρονιστεί ούτως ώστε να αντανakλά τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις. Επιπλέον, αρκετές ρυθμίσεις που αφορούν στο περιεχόμενο της συνδρομητικής τηλεόρασης και ραδιοφώνου πρέπει να γίνουν λιγότερο περιοριστικοί όπως επίσης να επανεξεταστούν οι περιορισμοί που εφαρμόζονται στους προμηθευτές προγράμματος της συνδρομητικής τηλεόρασης και ραδιοφώνου. Οι συστάσεις αποσκοπούν στη διευκόλυνση των επιχειρήσεων να επενδύουν επιλέγοντας από ευρύτερο φάσμα τεχνολογιών και, ως εκ τούτου να αυξηθούν οι επιλογές και για τους καταναλωτές. Επιπλέον, η μείωση του κόστους για τους επιχειρηματίες που δραστηριοποιούνται στη συνδρομητική τηλεόραση και ραδιόφωνο καθώς και για τους προμηθευτές προγράμματος ενδέχεται να καταλήξει σε χαμηλότερες τιμές για τους καταναλωτές.

Μεταποίηση και χονδρεμπόριο χημικών προϊόντων

Ο ΟΟΣΑ συνιστά στις αρχές να επιτρέψουν τη χύμα πώληση απορρυπαντικών σε επίπεδο χονδρεμπορίου, δίνοντας τη δυνατότητα στις εταιρείες να εξοικονομήσουν κόστη από τη συσκευασία και έτσι, δυννητικά, να χαμηλώσουν τις τιμές για τον καταναλωτή. Επιπλέον, οι αποφάσεις του Γενικού Χημείου του Κράτους για την απόσυρση απορρυπαντικών πρέπει να δημοσιοποιούνται, ώστε να ενισχυθεί η προστασία των καταναλωτών, η διαφάνεια και ο ανταγωνισμός.

Στην Ελλάδα η ισοπροπυλική αλκοόλη υπόκειται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης (Ε.Φ.Κ.), ο οποίος όμως αποδίδει ελάχιστα φορολογικά έσοδα, λόγω του ότι προορίζεται κυρίως για βιομηχανική χρήση, η οποία απαλλάσσεται από Ε.Φ.Κ.. Προκειμένου να απαλλαγούν από τον αυτόν, οι εγχώριοι παραγωγοί είναι υποχρεωμένοι να υπόκεινται στην πολύπλοκη και κοστοβόρο διαδικασία της μετουσίωσης, γεγονός που αυξάνει το κόστος τους. Η κατάργηση του Ε.Φ.Κ. και η αποφυγή της διαδικασίας της μετουσίωσης θα συμβάλλουν στη μείωση του κόστους του βιομηχανικού προϊόντος και κατ' επέκταση μπορούν να οδηγήσουν σε πτώση της τιμής του προς όφελος των καταναλωτών.

Η νομοθεσία που αφορά στα προϊόντα φυτοπροστασίας και τα λιπάσματα είναι διασκορπισμένη σε διάφορα νομικά κείμενα και έχει τροποποιηθεί πολλές φορές κατά τα τελευταία χρόνια. Αυτό δημιουργεί πολυπλοκότητα και ανασφάλεια στις επιχειρήσεις, ειδικά στις νεοεισερχόμενες στην αγορά και τις μικρότερες. Ο ΟΟΣΑ συνιστά την κατάργηση των περιοριστικών προδιαγραφών για τους αποθηκευτικούς χώρους των φυτοφαρμάκων, που μπορούν να αυξήσουν τα κόστη και να αποτελέσουν εμπόδιο στην είσοδο νέων παικτών στην αγορά. Συνιστά επίσης την απλοποίηση των απαιτήσεων εμπορίας, σύμφωνα με τις οποίες προβλέπεται η επίβλεψη ειδικού επαγγελματία κατά τη χρονική στιγμή της πώλησης. Αυτές οι συστάσεις θα μειώσουν τα κόστη για τις επιχειρήσεις, επιτυγχάνοντας ταυτόχρονα το στόχο της ορθολογικής και ασφαλούς χρήσης των εν λόγω προϊόντων.

Η καινοτομία στον κλάδο των καλλυντικών προϊόντων έχει οδηγήσει στα επονομαζόμενα «οριακά» προϊόντα, τα οποία συνδυάζουν χαρακτηριστικά καλλυντικών και βιοκτόνων, με συνέπεια να μην είναι εύκολη η κατηγοριοποίησή τους. Ο ΟΟΣΑ συνιστά στον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (ΕΟΦ) να συμμορφωθεί με το «ήπιο» Ευρωπαϊκό δίκαιο σχετικά με τα οριακά προϊόντα, αναγνωρίζοντας τις πρωτεύουσες και δευτερεύουσες χρήσεις τους και κατατάσσοντάς τα, κατά συνέπεια, ως πρωτευόντως καλλυντικά ή βιοκτόνα. Αυτή η σύσταση θα απομακρύνει την αβεβαιότητα που αντιμετωπίζουν σήμερα οι προμηθευτές και, συνεπώς, θα απαλείψει ένα δυννητικό εμπόδιο εισόδου στην αγορά και θα συμβάλει στην αύξηση της ποικιλίας προς όφελος των καταναλωτών.

Επίσης διαπιστώθηκε ότι ο ΕΟΦ εφαρμόζει διατάξεις φαρμακευτικής νομοθεσίας για την αδειοδότηση των βιοκτόνων προϊόντων που υπόκεινται στη δικαιοδοσία του. Ειδικότερα, δεν επιτρέπει την πρακτική “umbrella branding”, με αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να μην μπορούν να εμπορεύονται, υπό το ίδιο εμπορικό σήμα, βιοκτόνα προϊόντα με διαφορετικές δραστικές ουσίες. Σημειώνεται ότι το “umbrella branding” προσφέρει τη δυνατότητα στους προμηθευτές να εκμεταλλευθούν οικονομίες φάσματος, εξοικονομώντας το κόστος ανάπτυξης ενός νέου εμπορικού σήματος. Επιπλέον, μειώνει τις δαπάνες μιας επιχείρησης, για παράδειγμα στη διαφήμιση, τις εμπορικές συμφωνίες και τις προωθητικές ενέργειες βάσει τιμής. Τέλος, μειώνει το ρίσκο της εισόδου στην αγορά νέων προϊόντων για τις επιχειρήσεις και κατά συνέπεια αυξάνει την ποικιλία των διαθέσιμων προϊόντων στους καταναλωτές. Ο ΟΟΣΑ συνιστά την άρση αυτού του περιορισμού στα βιοκτόνα προϊόντα.

Μεταποίηση και χονδρεμπόριο φαρμακευτικών προϊόντων

Η νομοθεσία που καλύπτει τα φαρμακευτικά προϊόντα προβλέπει μέγιστη μείωση τιμής στα γενόσημα φάρμακα κατά την διαδικασία ανατιμολόγησης. Σε περίπτωση που η αναθεωρημένη τιμή του γενοσήμου υπερβαίνει εκείνη του προϊόντος αναφοράς η τιμή του τελευταίου διορθώνεται προς τα πάνω ώστε οι δύο τιμές να εξισωθούν. Αυτό στερεί από τα γενόσημα το πλεονέκτημα τιμής που έχουν σε σχέση με το προϊόν αναφοράς, δίχως να αφήνουν περιθώρια ανταγωνισμού ή περαιτέρω διείσδυσης τους στην αγορά. Ο ΟΟΣΑ συνιστά την αναθεώρηση του μηχανισμού ανατιμολόγησης ώστε να εξασφαλίζεται η διαφορά τιμής μεταξύ γενόσημων και πρωτοτύπων προϊόντων, ευνοώντας έτσι τη διείσδυση των γενοσήμων στην αγορά.

Το νομικό πλαίσιο για την διαφήμιση των Μη Συνταγογραφούμενων Φαρμάκων (ΜΗΣΥΦΑ) θα πρέπει να επικαιροποιηθεί και να ευθυγραμμιστεί με τις πρόσφατες τροποποιήσεις περί απελευθέρωσης των καναλιών διανομής των Γενικής Διάθεσης Φαρμάκων (ΓΕΔΙΦΑ) ως υποκατηγορίας των ΜΗΣΥΦΑ. Επιπλέον, η διαφήμιση των ωφελημάτων προς το κοινό με τη μορφή των εκπτώσεων θα επιτρέψει μεγαλύτερη ευελιξία στην προώθηση των ΜΗΣΥΦΑ. Δεδομένης και της απελευθέρωσης των τιμών των ΜΗΣΥΦΑ από τον Ιανουάριο του 2017, η διάδοση αυτής της πληροφορίας μέσω της διαφήμισής τους σε όλα τα σημεία πώλησης θα μπορούσε να ενισχύσει τον ανταγωνισμό, συντελώντας τελικά προς την κατεύθυνση της μείωσης των τιμών για τους ασθενείς. Η παρουσία φαρμακοποιών και οι ποσοτικοί περιορισμοί στα σημεία πώλησης εγγυώνται την προστασία της δημόσιας υγείας.

Οι αρχές πρέπει να αναθεωρήσουν το ρυθμιστικό πλαίσιο των προωθήσεων, περιλαμβανομένης της εκ των προτέρων έγκρισης από τον ΕΟΦ των επιστημονικών εκδηλώσεων και συνεδρίων. Η γνωστοποίησή τους, σε συνδυασμό με έναν μηχανισμό εκ των υστέρων ελέγχου από τον ΕΟΦ, μπορεί να επιτύχει τους δεοντολογικούς και οικονομικούς σκοπούς του νομοθέτη, καθώς και να διασφαλίσει την προστασία της δημόσιας υγείας, χωρίς να επηρεάζει τις στρατηγικές μάρκετινγκ των εταιρειών.

Οι περιορισμοί στην λειτουργία φαρμακαποθηκών πρέπει να αρθούν, ώστε οι επιχειρήσεις να μπορέσουν να επιτύχουν οικονομίες κλίμακας. Το νομικό πλαίσιο της λειτουργίας των φαρμακαποθηκών πρέπει να καταστεί πιο ευέλικτο ώστε να επιτρέπει την εγκατάσταση περισσότερων της μίας οικονομικής μονάδας στην ίδια περιφέρεια και βοηθητικών αποθηκειακών χώρων εκτός αυτής. Χάρη στις οικονομίες κλίμακας και στον ενισχυμένο ανταγωνισμό μεταξύ των χονδρεμπόρων φαρμάκων, θα επιτευχθεί αποτελεσματικότερη και ορθολογικότερη χρήση των πόρων, καλύτερη κάλυψη των αναγκών της αγοράς και, τελικά, χαμηλότερες τιμές προς όφελος των ασθενών.

Χονδρεμπόριο

Ο ΟΟΣΑ συνιστά στις αρχές να απλοποιήσουν και να κάνουν πιο ευέλικτο το ρυθμιστικό πλαίσιο για την αδειοδότηση των επιχειρήσεων εμπορίας καυσίμων, ώστε να διευκολυνθεί η

είσοδος νέων χονδρεμπόρων στην αγορά. Για παράδειγμα, η επιβολή ελάχιστου όγκου αποθηκευτικού χώρου ή ελάχιστου αριθμού φιαλών υγραερίου μπορεί να δημιουργήσει εμπόδια εισόδου στην συγκεκριμένη αγορά.

Επιπλέον, η διάρκεια των αποκλειστικών συμβάσεων μεταξύ χονδρεμπόρων και λιανεμπόρων ρυθμίζεται από τον νόμο. Πρέπει να διευκρινιστεί στη νομοθεσία ότι η διάρκεια των συμβάσεων αυτών δεν μπορεί να επεκταθεί πέραν του νομίμου ορίου, ενθαρρύνοντας έτσι τον ανταγωνισμό μεταξύ των χονδρεμπόρων κάθε φορά που αυτές λήγουν.

Στον τομέα των κεντρικών (χονδρεμπορικών) αγορών, το τρέχον νομικό πλαίσιο επιτρέπει μόνον μία χονδρεμπορική αγορά σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη. Αυτό το νομικό πλαίσιο είναι απαρχαιωμένο και απέχει από τις εξελίξεις της αγοράς. Ο περιορισμός πρέπει να χαλαρώσει έτσι ώστε να επιτραπεί σε χονδρεμπόρους, πιθανώς σε συνεργασία με άλλους παράγοντες της αγοράς, να ιδρύσουν ανταγωνιστικές (χονδρεμπορικές) αγορές.

Ο ΟΟΣΑ συνιστά την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου για τα φορτηγά ιδιωτικής χρήσης προς διευκόλυνση των χονδρεμπόρων. Ακόμα, συνιστά την σταδιακή κατάργηση του δικαιώματος που έχει παραχωρηθεί στις ήδη δραστηριοποιούμενες εταιρείες μεταφορών να λειτουργούν υπό το παλαιό πλαίσιο (ρήτρες κεκτημένων δικαιωμάτων). Τέλος, οι απαιτήσεις για την απόκτηση άδειας οδικών μεταφορών δεν πρέπει να ευνοούν εταιρείες με συγκεκριμένη νομική μορφή, όπως ανώνυμες εταιρείες, εις βάρος εταιρειών με νομική μορφή που συνήθως έχουν μικρές επιχειρήσεις. Η άρση αυτών των περιορισμών και των ασύμμετρων απαιτήσεων θα δημιουργήσει ίδιες συνθήκες για όλους και θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των παικτών της αγοράς, επιτρέποντας έτσι στις εταιρείες να αναπτύξουν τις δικές τους επιχειρηματικές στρατηγικές και να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά.

Οριζόντια ευρήματα

Συχνά διατάξεις που έχουν επικαλυφθεί από πιο πρόσφατη νομοθεσία δεν έχουν ακόμα καταργηθεί ρητώς από το σώμα της νομοθεσίας. Στην επισκόπηση της Ελλάδας, ο ΟΟΣΑ σημειώνει ότι «η κατάργηση παλαιών νόμων που δεν είναι πλέον αναγκαίοι δεν αποτελεί κοινή πρακτική» (ΟΟΣΑ, 2015a). Ανάμεσα στις 356 συστάσεις του παρόντος Έργου, περίπου 90 αφορούν σε απαρχαιωμένες διατάξεις.

Η απαρχαιωμένη, αδρανής ή περιττή νομοθεσία μπορεί να λειτουργήσει σαν ρυθμιστικό εμπόδιο, εφόσον δημιουργεί νομική αβεβαιότητα και δυνητικά μπορεί να αυξήσει τα ρυθμιστικά κόστη και τα κόστη συμμόρφωσης των προμηθευτών και των παικτών της αγοράς, ιδίως δε τα νομικά κόστη.

Ο ΟΟΣΑ συνιστά την ρητή κατάργηση της ξεπερασμένης νομοθεσίας. Με την αφαίρεση της απαρχαιωμένης νομοθεσίας από το σώμα της νομοθεσίας και τις ηλεκτρονικές βιβλιοθήκες των αρμοδίων αρχών, οι παίκτες της αγοράς και οι δυνητικά νέοι παίκτες αντιμετωπίζουν ένα επιχειρηματικό περιβάλλον πιο διαφανές, λιγότερο περίπλοκο και περισσότερο ασφαλές, που εξασφαλίζει πιο εύκολη λειτουργία και είσοδο σε αυτό. Ο εξορθολογισμός της νομοθεσίας μπορεί καλύτερα να γίνει στο πλαίσιο της κωδικοποίησης της νομοθεσίας του κάθε τομέα.

Οι ρυθμίσεις που εξετάστηκαν σε αυτό το Έργο είναι συχνά διασκορπισμένες ανάμεσα σε πολλά διαφορετικά νομοθετήματα. Για να έχουν οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές πλήρη κατανόηση της νομοθεσίας που αφορά σε έναν συγκεκριμένο τομέα οικονομικής δραστηριότητας πρέπει να εντοπίζουν τις σχετικές διατάξεις ανάμεσα σε πολλά διαφορετικά κείμενα και να κατανοήσουν πώς αυτές οι διατάξεις αλληλεπιδρούν μεταξύ τους. Ακόμα, μεταγενέστερες τροποποιήσεις στον πυρήνα νομοθετημάτων καταλήγουν σε περαιτέρω κατακερματισμό και την έλλειψη ξεκάθαρων κανόνων.

Ο εξορθολογισμός και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας θα ήταν ιδιαίτερα ωφέλιμος για τους νέους παίκτες, που είναι λιγότερο εξοικειωμένοι με την νομοθεσία, καθώς και για τους μικρότερους παίκτες, για τους οποίους τα κόστη συμμόρφωσης είναι πιθανότατα σημαντικότερα σε σχέση με τις μεγαλύτερες εταιρείες. Παλαιότερο Έργο του ΟΟΣΑ που εστίαζε καθαρά στο διοικητικό βάρος των ρυθμίσεων, που είναι υποσύνολο του κόστους συμμόρφωσης, εκτιμούσε ότι αυτό το βάρος κοστίζει στις Ελληνικές επιχειρήσεις σε 13 τομείς περί τα 3.28 δις. Ευρώ.

Η πλήρης εφαρμογή των συστάσεων που παρατίθενται στην παρούσα Έκθεση αναμένεται να έχει θετικά μακροπρόθεσμα αποτελέσματα για την απασχόληση, την παραγωγικότητα και την ανάπτυξη. Το συσσωρευμένο και μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα για την ελληνική οικονομία της άρσης των περιορισμών που έχουν εντοπιστεί δεν πρέπει να υποτιμάται. Ο εξορθολογισμός του σώματος της νομοθεσίας στους τομείς που εξετάστηκαν, στον οποίο κάποιες αρχές είπαν ότι θα προβούν, θα επηρεάσει θετικά την ικανότητα των επιχειρήσεων να ανταγωνιστούν μακροπρόθεσμα –αρκεί οι συστάσεις να εφαρμοστούν πλήρως.

Πηγές

- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P. and S. Prantl (2004)**, “Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data”, *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3): 265-276.
- Arnold, J.M., G. Nicoletti and S. Scarpetta (2011)**, “Does Anti-Competitive Regulation Matter for Productivity? Evidence from European Firms”, IZA Discussion Paper, No. 5511
- Blundell, R., R. Griffith and J. van Reenen (1999)**, “Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms”, *Review of Economic Studies*, Vol. 66, 529-554.
- Cahuc, P. and F. Kramarz (2004)**, “De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle”, report to ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie et au ministre de l’Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, France.
- Causa, O., A. de Serres and N. Ruiz (2015)**, “Structural Reforms and Income Distribution”, OECD Economic Policy Paper Series, No. 13
- Criscuolo, C., P.N. Gal and C. Menon (2014)**, “The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 14, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.
- Égert, B. (2016)**, “Regulation, Institutions, and Productivity: New Macroeconomic Evidence from OECD Countries”, *American Economic Review*, vol. 106(5), 109-13.
- Fournier, J.-M. (2015)**, “The Negative Effect of Regulatory Divergence on Foreign Direct Investment”, OECD Economics Department Working Paper, No. 1268, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqqvg0dw27-en>.
- Nickell, S. (1996)**, “Competition and Corporate Performance”, *Journal of Political Economy*, 104/4, pp. 724-746.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2003)**, “Regulation, productivity and growth: OECD evidence”, *Economic Policy*, 18(36): 9-72.
- O'Brien, P. (2013)**, “Policy Implementation in Italy: Legislation, Public Administration and the Rule of Law”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1064, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k44sssdmgzs-en>
- OECD (2016)**, *Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2016-en>.
- OECD (2015)**, *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2015-en>.
- OECD (2015a)**, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2015b)**, *Market Power and Wealth Distribution*, Working Paper by the Secretariat, DAF/COMP(2015)10
- OECD (2014)**, *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en>.
- OECD (2014a)**, *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*
- Westmore, B. (2013)**, “R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1047, OECD Publishing, Paris.

www.oecd.org/greece/greece-competition-assessment-reviews.htm

