

05.2025

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική διοίκηση και οικονομία: Ανάλυση και αξιολόγηση

Νίκος Βέττας, Νίκη Καλαβρέζου, Σύλβια Κουλούρη,
Ειρήνη Νομικού-Λαζάρου, Γιώργος Μανιάτης



Μάιος 2025

Ερευνητική Ομάδα του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE)

Νίκος Βέττας

Γενικός Διευθυντής IOBE και Καθηγητής στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο
Αθηνών

Νίκη Καλαβρέζου

Ερευνητική Συνεργάτιδα

Σύλβια Κουλούρη

Ερευνητική Συνεργάτιδα

Ειρήνη Νομικού-Λαζάρου

Ερευνητική Συνεργάτιδα

Γιώργος Μανιάτης

Υπεύθυνος Έρευνας Κλαδικών Μελετών

Οι ερευνητές επιθυμούν να ευχαριστήσουν τα στελέχη της διαNEΟσις Φαίη Μακαντάση, Διευθύντρια Ερευνών, και Ηλία Βαλεντή, Senior Research Analyst, για τα σχόλια και τις επισημάνσεις τους, τα οποία οδήγησαν σε βελτίωση τμημάτων της μελέτης. Κάθε ενδεχόμενο λάθος ή παράλειψη βαρύνει αποκλειστικά τους συγγραφείς.

Οι κρίσεις επί θεμάτων πολιτικής και οι προτάσεις που περιέχονται στην παρούσα ανάλυση εκφράζουν τις απόψεις των ερευνητών και δεν αντανακλούν, κατ' ανάγκη, τη γνώμη των μελών ή της Διοίκησης του IOBE.

Περιεχόμενα

Ευρετήριο Γραφημάτων.....	5
Ευρετήριο Πινάκων.....	7
Αρκτικόλεξα/Συντομογραφίες.....	8
Επιτελική Σύνοψη.....	11
Πρόλογος.....	21
1 Εισαγωγή.....	23
1.1 Σκοπιμότητα και ρόλος των Ανεξάρτητων Αρχών.....	26
1.2 Απαρχές εμφάνισης του θεσμού στις ΗΠΑ και την Ευρώπη.....	28
2 Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα: Παρουσίαση και αρμοδιότητες.....	30
2.1 Ιστορική αναδρομή.....	31
2.2 Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές.....	33
2.3 Αρμοδιότητες.....	37
2.3.1 Συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές.....	37
2.3.2 Ανεξάρτητες Αρχές του οικονομικού τομέα.....	39
2.3.3 Λοιπές αρχές.....	43
3 Θεσμικά ζητήματα και προκλήσεις για τις Ανεξάρτητες Αρχές.....	50
3.1 Θεσμικά ζητήματα.....	51
3.1.1 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας και έλεγχος.....	51
3.1.2 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση.....	51
3.1.3 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών.....	52
3.1.4 Μεταβολές στις εγγυήσεις των Αρχών που είχαν θεσπιστεί πριν από το 2001.....	55
3.1.5 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας στις Αρχές που θεσπίστηκαν μετά το 2001.....	58
3.1.6 Έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών.....	64
3.2 Προκλήσεις.....	66
3.2.1 Γενικές προκλήσεις.....	66
3.2.2 Ειδικές προκλήσεις.....	69

4	Διεθνή δίκτυα συνεργασίας και εποπτείας Ανεξάρτητων Αρχών οικονομικής ρύθμισης	75
4.1	Δίκτυο Οικονομικών Ρυθμιστικών Αρχών του ΟΟΣΑ.....	77
4.2	Εποπτικές αρχές που συστάθηκαν με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας.....	81
4.3	Άλλα διεθνή δίκτυα	83
5	Αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα: Διακυβέρνηση και επιδράσεις.....	86
5.1	Εισαγωγή.....	87
5.2	Θεσμική αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα	91
5.3	Συγκριτική αξιολόγηση της διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών του οικονομικού τομέα	103
5.4	Συγκριτικοί Δείκτες Ρύθμισης των Αγορών Προϊόντων (PMR Indicators) του ΟΟΣΑ	108
5.5	Δείκτες Ευρωπαϊκών Ερευνών Καταναλωτών	117
5.6	Δείκτες αξιολόγησης των Ανεξάρτητων Αρχών.....	132
5.7	Εμπιστοσύνη των πολιτών στις Ανεξάρτητες Αρχές.....	135
6	Κύριες διαπιστώσεις και προτάσεις πολιτικής.....	139
	Βιβλιογραφία	145
	Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία.....	145
	Ξενόγλωσση βιβλιογραφία.....	146
	Λοιπές πηγές.....	147

Ευρετήριο Γραφημάτων

Γράφημα 2.1.	Κριτήρια ταξινόμησης Ανεξάρτητων Αρχών.....	34
Γράφημα 4.1.	Τομείς αρμοδιότητας αρχών-μελών του Δικτύου NER του ΟΟΣΑ.....	78
Γράφημα 4.2.	Οι αρχές για τη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών του ΟΟΣΑ...	79
Γράφημα 5.1.	Συνολικοί δείκτες αξιολόγησης διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών, 2018 (κλίμακα δείκτη: 0-6)	104
Γράφημα 5.2.	Δείκτες αξιολόγησης διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών ανά κριτήριο αξιολόγησης, 2018 (κλίμακα δείκτη: 0-6)	105
Γράφημα 5.3.	Συνολικοί δείκτες αξιολόγησης διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών των σιδηροδρομικών και αεροπορικών μεταφορών στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, 2018 (κλίμακα δείκτη: 0-6).....	107
Γράφημα 5.4.	Συνολικός δείκτης PMR σε επίπεδο οικονομίας, 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6).....	109
Γράφημα 5.5.	Συνολικός δείκτης PMR σε επίπεδο οικονομίας, 2023 (κλίμακα δείκτη 0-6).....	110
Γράφημα 5.6.	Κατηγορίες συνολικού δείκτη PMR, 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6).....	111
Γράφημα 5.7.	Τομεακοί δείκτες PMR (τομέας δικτύων), 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6).....	112
Γράφημα 5.8.	Τομεακοί δείκτες PMR (τομείς λιανεμπορίου και επαγγελματιών), 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6).....	114
Γράφημα 5.9.	Δείκτες PRM σε τομείς επαγγελματιών, 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6).....	115
Γράφημα 5.10.	Βαθμός εμπιστοσύνης των καταναλωτών και ευκολία σύγκρισης προϊόντων στις αγορές ενέργειας, επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ελλάδα και την ΕΕ-27, 2019-2020.....	118
Γράφημα 5.11.	Επίπεδα τιμών στα κράτη-μέλη της ΕΕ στον τομέα των τηλεπικοινωνιών το 2023 (ΕΕ=100).....	119

Γράφημα 5.12.	Επιλεγμένοι δείκτες ικανοποίησης καταναλωτών από την έρευνα CMMS (χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές υπηρεσίες/προϊόντα), 2019-2020.....	120
Γράφημα 5.13.	Επιλεγμένοι δείκτες ικανοποίησης καταναλωτών από την έρευνα CMMS (αεροπορικές υπηρεσίες και ξενοδοχεία), 2019-2020.....	121
Γράφημα 5.14.	Επιλεγμένοι δείκτες ικανοποίησης καταναλωτών από την έρευνα CMMS (διάφορα προϊόντα), 2019-2020	122
Γράφημα 5.15.	Ποσοστό καταναλωτών που αντιμετώπισε πρόβλημα σε συγκεκριμένες αγορές υπηρεσιών/προϊόντων, 2019-2020	123
Γράφημα 5.16.	Ποσοστό καταναλωτών που κατέθεσε προσφυγή/ένσταση, αφού αντιμετώπισε πρόβλημα σε συγκεκριμένες αγορές υπηρεσιών/προϊόντων, 2019-2020.....	124
Γράφημα 5.17.	Ποσοστό προσφυγών/ενστάσεων με θετική για τον καταναλωτή έκβαση, 2019-2020	125
Γράφημα 5.18.	Ποσοστό καταναλωτών που εμπιστεύονται τους εμπόρους λιανικής και τους παρόχους υπηρεσιών στη χώρα τους, 2022.....	127
Γράφημα 5.19.	Ποσοστό καταναλωτών που θεωρούν ότι γνωρίζουν καλά τα δικαιώματά τους, 2022	128
Γράφημα 5.20.	Ετοιμότητα σε όρους μεταρρυθμίσεων στον τομέα του ανταγωνισμού και ενάντια στις συμπράξεις, 2020.....	130
Γράφημα 5.21.	Δείκτης διευκόλυνσης δημιουργίας αγορών του μέλλοντος, ειδικά σε τομείς όπου είναι απαραίτητη η συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, 2020.....	131
Γράφημα 5.22.	Βαθμός εμπιστοσύνης των Ελλήνων στους θεσμούς ή στις δομές, 2024	136

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1.	Ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές και ταξινόμησή τους.....	12
Πίνακας 2.1.	Ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές και ταξινόμησή τους.....	35
Πίνακας 5.1.	Επιλογή μελών στις αρχές οικονομικής ρύθμισης.....	96
Πίνακας 5.2.	Δυνατότητα ανάκλησης μελών/ακύρωσης αποφάσεων στις αρχές οικονομικής ρύθμισης.....	97
Πίνακας 5.3.	Προϋπολογισμός και πόροι αρχών οικονομικής ρύθμισης	99
Πίνακας 5.4.	Λογοδοσία αρχών οικονομικής ρύθμισης.....	101
Πίνακας 5.5.	Διαρθρωτικοί δείκτες αγορών φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα, 2013-2022	113
Πίνακας 5.6.	Βαθμός εμπιστοσύνης στις Ανεξάρτητες Αρχές με βάση τα δημογραφικά, εκπαιδευτικά, επαγγελματικά, οικονομικά και πολιτικά χαρακτηριστικά των ερωτωμένων.....	137

Αρκτικόλεξα/Συντομογραφίες

Ελληνικά

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΔΑΕ	Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
ΑΔΙΠ	Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση
ΑΔΙΠΠΑΕ	Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΠΑ	Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΔΕ	Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
ΓΚΠΔ (GDPR)	Γενικός Κανονισμός Προστασίας Δεδομένων (General Data Protection Regulation)
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΑΑ	Εθνική Αναλογιστική Αρχή
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΑΔΗΣΥ	Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΔΑ	Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού
ΕΔΣ	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
ΕΕΕΠ	Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων
ΕΕΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΘΑΔΕ	Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΕ	Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων
ΕΡΑ	Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

ΕΣΥΕ	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος
ΚΔΑ	Κεντρικοί Δείκτες Αποδοτικότητας
ΚΥ	Καθολική Υπηρεσία
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΡΑΑΕΥ	Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
ΡΑΛ	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων
ΡΑΣ	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΠΑ	Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας

Ξενόγλωσσα

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας)
CCP	Κεντρικός Αντισυμβαλλόμενος
CMMS	Consumer Market Monitoring Survey (Ερευνα Καταναλωτών για την Παρακολούθηση των Αγορών)
DRSPs	Data reporting services providers (Πάροχοι υπηρεσιών αναφοράς δεδομένων)
EBA	European Banking Authority (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών)
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority (Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων)
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ERGA	European Regulators Group for Audiovisual Media Services (Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών Οπτικοακουστικών Μέσων)
ESFS	European System of Financial Supervision (Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας)
ESGAB	European Statistical Governance Advisory Board (Ευρωπαϊκός Συμβουλευτικός Φορέας για τη Διακυβέρνηση στον τομέα της Στατιστικής)
ESMA	European Securities and Markets Authority (Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών)

ESSC	European Statistical System Committee (Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος)
EUNIFI	EU Network of Independent Fiscal Institutions (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών)
FSB	Financial Stability Board (Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας)
ICC	Interstate Commerce Commission (Διαπολιτειακή Επιτροπή Εμπορίου)
IOI	International Ombudsman Institute (Διεθνές Ινστιτούτο του Συνηγόρου του Πολίτη)
IOSCO	International Organization of Securities Commissions (Διεθνής Οργανισμός Επιτροπών Κινητών Αξιών)
KPIs	Key Performance Indicators (Βασικοί Δείκτες Απόδοσης)
NER	Network of Economic Regulators (Δίκτυο Οικονομικών Ρυθμιστικών Αρχών του ΟΟΣΑ)
PMR	Product Market Regulation Indicators (Δείκτες Ρύθμισης των Αγορών Προϊόντων του ΟΟΣΑ)
RPC	Regulatory Policy Committee (Επιτροπή Ρυθμιστικών Πολιτικών του ΟΟΣΑ)
Eurostat	Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία

Επιτελική Σύνοψη

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν ένα σχετικά πρόσφατο φαινόμενο στην ελληνική έννομη τάξη. Οι πιο παλιές μετρούν περίπου τέσσερις δεκαετίες ζωής, ενώ τα χρόνια που ακολούθησαν, η ίδρυση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών διαδόθηκε περαιτέρω, κυρίως στο πλαίσιο της εναρμόνισης της ελληνικής με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Σκοπός των Ανεξάρτητων Αρχών ως θεσμικών εγγυητών είναι η διασφάλιση ενός μεγαλύτερου βαθμού αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και αμεροληψίας κατά την άσκηση των δημόσιων πολιτικών εκ μέρους της διοίκησης. Μέσω της αποκέντρωσης και «αποκομματικοποίησης» τμήματος της διοίκησης, συνεισφέρουν στην εν γένει εύρυθμη λειτουργία της Πολιτείας και της κοινωνίας, στην ενίσχυση του κράτους δικαίου και στη μεγέθυνση της οικονομίας. Ειδικότερα, στις αιτίες και κίνητρα ίδρυσής τους περιλαμβάνονται:

- Η ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, ειδικά υπό το πρίσμα νέου τύπου απειλών που εγείρονται από τη σύγχρονη τεχνολογία (π.χ. τηλεπικοινωνίες ή απόρρητο ιδιωτικού βίου).
- Η ανάγκη διασφάλισης της αμεροληψίας και αξιοπιστίας (πολιτική ουδετεροποίηση) και η επίτευξη αξιόπιστης δέσμευσης σε συγκριμένες πολιτικές.
- Η συμμόρφωση με οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία προώθησε την εξάπλωσή τους με στόχο, αφενός, την εναρμόνιση θεσμών και πολιτικών και, αφετέρου, τη ρύθμιση αγορών που απελευθερώθηκαν, σε συνάφεια και με το κίνητρο της αξιόπιστης δέσμευσης και την ανάγκη μείωσης της πολιτικής αβεβαιότητας ως προς τη συνέχεια της εφαρμογής συγκεκριμένων πολιτικών.
- Η ανάγκη αποτελεσματικότερης διαχείρισης ενός ρυθμιζόμενου τομέα από εξειδικευμένο προσωπικό με τεχνοκρατικές γνώσεις.
- Η προσπάθεια της εκτελεστικής εξουσίας να απεμπολήσει την ευθύνη συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, ώστε να εμφανίζεται ως αμέτοχη ευθυνών σε περίπτωση αποτυχημένων/αντιδημοφιλών ρυθμίσεων.

Στο πλαίσιο της έρευνας για τη συγγραφή της παρούσας μελέτης, εντοπίστηκαν στην Ελλάδα 26 ενεργές Ανεξάρτητες Αρχές (**Πίνακας 1**), οι οποίες έχουν μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων και μπορεί να διακριθούν με κριτήριο τη **συνταγματική ή την αποκλειστικά νομοθετική κατοχύρωση**, ενώ, με βάση το πεδίο λειτουργίας τους, η συνήθης διάκριση γίνεται στις ευρείες κατηγορίες, της **οικονομικής ρύθμισης** και της **προστασίας δικαιωμάτων**. Μπορεί να αναγνωριστεί και μία τρίτη κατηγορία, που αφορά την εποπτεία της δημόσιας διοίκησης ή την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικούμενων, ενώ παράλληλα αναγνωρίζεται και η ύπαρξη μεικτών Ανεξάρτητων Αρχών.

Πίνακας 1. Ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές και ταξινόμησή τους

Ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές	Συνταγματικά κατοχυρωμένες	Οικονομικής ρύθμισης	Προστασίας δικαιωμάτων	Εποπτεία δημόσιας διοίκησης	Λοιπές εξειδικευμένες Αρχές
Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	✓	✓	✓		
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	✓			✓	
Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	✓		✓		
Συνήγορος του Πολίτη	✓		✓	✓	
Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών	✓		✓		
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων		✓			
Επιτροπή Ανταγωνισμού		✓			
Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων		✓			
Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων		✓			
Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας		✓			
Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων		✓			
Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων		✓	✓		
Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες					✓
Συνήγορος του Καταναλωτή			✓		✓
Επιθεώρηση Εργασίας			✓		
Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης				✓	
Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση				✓	
Εθνική Αναλογιστική Αρχή					✓
Ανεξάρτητη Αρχή Πιστοληπτικής Αξιολόγησης					✓
Ελληνική Στατιστική Αρχή					✓
Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων					
Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων					✓
Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο				✓	
Εθνική Αρχή Διαφάνειας				✓	
Σώμα Φορολογικών Διαιτητών				✓	
Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων					✓

Πηγές: Σχετική εθνική νομοθεσία, διάφορες πηγές.

Θεσμικά ζητήματα και προκλήσεις για τις Ανεξάρτητες Αρχές

Η ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία αποτελεί τον κυριότερο λόγο ύπαρξης των Ανεξάρτητων Αρχών. Επομένως, βασικό διακριτικό χαρακτηριστικό των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελούν οι εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν τα μέλη τους. Οι εγγυήσεις αυτές συνίστανται, μεταξύ άλλων, στη θτεία ορισμένης διάρκειας χωρίς δυνατότητα ανάκλησης, στον τρόπο και διαδικασία επιλογής των μελών, στη σύνθεση του οργάνου και τη στελέχωση των υπηρεσιών, στην ύπαρξη ασυμβίβαστων ιδιοτήτων, στην απουσία ελέγχου από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, στη δυνατότητα αυτοτελούς παράστασης σε δίκες και στην οικονομική ανεξαρτησία, όπως αυτή αποτυπώνεται από την έκταση οικονομικού ελέγχου και τον ίδιο τον προϋπολογισμό κάθε Αρχής.

Οι εγγυήσεις αυτές προσδιορίστηκαν αρχικά εμπειρικά και με αρκετή ανομοιογένεια, μέσα από τη νομοθεσία ίδρυσης των πρώτων Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα, και στη συνέχεια θεσμοθετήθηκαν και ενισχύθηκαν μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσης των πέντε αρχών. Η περίοδος μετά τη συνταγματική κατοχύρωση παρουσιάζει επίσης ενδιαφέρον τόσο ως προς τις Αρχές που είχαν ήδη θεσπιστεί και στις οποίες παρατηρούνται μεταβολές σε αρκετά από τα κριτήρια ανεξαρτησίας, όσο και ως προς τις νεότερες Αρχές που θεσπίστηκαν μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Το 2001, το αναθεωρημένο Σύνταγμα και συγκεκριμένα το άρθρο 101Α, καθώς και οι διατάξεις του εκτελεστικού Ν. 3051/2002, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τους Ν. 4055/2012, Ν. 4795/2021 και Ν. 5043/2023, δημιούργησαν ένα ενιαίο πλαίσιο ενισχυμένων εγγυήσεων για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές. Η συνταγματική κατοχύρωση των πέντε Ανεξάρτητων Αρχών, με την πρόβλεψη συγκεκριμένων εγγυήσεων ανεξαρτησίας, φαίνεται ότι συνέβαλε, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας και των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, οδηγώντας σε μια σταδιακή σύγκλιση προς τις διατάξεις του εκτελεστικού νόμου, αν και υφίστανται ακόμα αρκετές διαφοροποιήσεις.

Οι εκτεταμένες αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών, που για αρκετές από αυτές περιλαμβάνουν κανονιστικές και κυρωτικές δράσεις, σε συνδυασμό με την περιορισμένη έκταση ή και απουσία διοικητικού ελέγχου, καθιστούν αναγκαίο τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ώστε να διασφαλίζεται η νομιμοποίησή τους.

Η ανάγκη κοινοβουλευτικού ελέγχου είχε ήδη προβλεφθεί νομοθετικά πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση, αφού στις έως τότε ιδρυθείσες αρχές είχε προστεθεί διάταξη που τις υποχρέωνε να υποβάλλουν έκθεση πεπραγμένων εκτός από τον αρμόδιο Υπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής.

Το άρθρο 101Α του Συντάγματος, στη συνέχεια, κατοχυρώνει και επίσημα αυτή τη σχέση. Παράλληλα, η επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, σύμφωνα με διαδικασία που επίσης ορίζεται στον Κανονισμό της Βουλής. Η σχέση αυτή μεταξύ Ανεξάρτητων Αρχών και Βουλής διατηρείται και στις «νεότερες» αρχές που ιδρύθηκαν μετά το 2001. Στις περισσότερες από αυτές, ο κοινός νομοθέτης έχει προβλέψει την ανάγκη για κοινοβουλευτικό έλεγχο, είτε μέσω της υποβολής έκθεσης πεπραγμένων στη Βουλή είτε με ρητή αναφορά στη σχετική διάταξη του Ν. 3051/2000 ή στον Κανονισμό της Βουλής.

Ως προς τον έλεγχο και την αξιολόγηση του έργου κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει ότι η Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, η αρμόδια Διαρκής Επιτροπή και η τυχόν άλλη Επιτροπή συνιστώμενη από τη Διάσκεψη των Προέδρων, υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη αρχή. Στο πόρισμα περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας. Οι Επιτροπές αυτές δύναται επίσης –κατόπιν και της ακρόασης μελών των Ανεξάρτητων Αρχών– να συντάσσουν εκθέσεις που περιέχουν συστάσεις προς οποιαδήποτε Αρχή. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει τα στοιχεία μιας ήπιας λογοδοσίας και δεν μπορεί να υπεισέλθει σε εξειδικευμένα ζητήματα αξιολόγησης του έργου και της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν σήμερα σημαντικούς φορείς στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας. Οι γενικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν άπτονται κυρίως των ζητημάτων της ανεξαρτησίας, της αυτονομίας, της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας.

Ως προς τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους έναντι πολιτικών παρεμβάσεων, διαπιστώνεται ότι η ετερογένεια του νομικού καθεστώτος μεταξύ των συνταγματικά κατοχυρωμένων και των υπόλοιπων Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά και η ετερογένεια της νομοθεσίας περί των Ανεξάρτητων Αρχών εν γένει, ενδεχομένως να περιπλέκει ακόμη περισσότερο το ζήτημα της αυτονομίας και ανεξαρτησίας, δημιουργώντας «γκρίζες ζώνες» γύρω από τα όρια του κυβερνητικού ελέγχου και της δυνατότητας ανάληψης ουσιαστικών πρωτοβουλιών εκ μέρους των Αρχών με στόχο την εκπλήρωση των σημαντικών τους στόχων και αρμοδιοτήτων.

Ενδεικτικά, η κυβέρνηση έχει την ευχέρεια να ασκήσει έλεγχο στις Ανεξάρτητες Αρχές μέσω της εγγραφής κονδυλίων στον προϋπολογισμό τους, της δυνατότητας στελέχωσής τους, τη συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων τους και τελικά τη σταδιακή «αλλοίωση» πολλών όψεων του συνολικού φάσματος των εγγυήσεων ανεξαρτησίας τους. Από την άλλη πλευρά, εγείρονται και ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης καθώς, πολύ συχνά, οι

Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν πολύ μεγάλη ρυθμιστική ισχύ, χωρίς να αποτελούν μέρος του παραδοσιακού συστήματος ελέγχου και αντιβάρων (checks and balances) μεταξύ των τριών λειτουργιών ή εξουσιών του κράτους. Ως εκ τούτου, η επίτευξη της ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης για τεχνοκρατική εξειδίκευση στη διοίκηση και της νομιμοποίησης των κανονιστικών αρμοδιοτήτων των Αρχών αποτελεί μια σημαντική και ουσιαστική πρόκληση.

Σε συναφές πλαίσιο εντάσσονται και τα ζητήματα αποτελεσματικότητας των υιοθετούμενων και ασκούμενων πολιτικών, καθώς και ζητήματα λογοδοσίας προς το κοινωνικό σύνολο. Εφόσον οι Αρχές έχουν εγγυήσεις ανεξαρτησίας (έστω και σε διαφορετικό βαθμό) και τεχνοκρατική εξειδίκευση, η λειτουργία τους θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο αποτελεσματική, με βάση τους επιδιωκόμενους σκοπούς τους. Η λογοδοσία μέσω της συστηματικής παρακολούθησης των επιδόσεών τους σε μια διαχρονική και διαφανή βάση, η προσβασιμότητα και η επικοινωνία με το κοινό και τους ενδιαφερόμενους φορείς, αποτελούν κρίσιμα σημεία για την ενδυνάμωση της εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτές.

Σημαντική πρόκληση αποτελεί η διασφάλιση της διαφάνειας των δράσεων των Ανεξάρτητων Αρχών, ιδίως όσον αφορά τον αποκλεισμό αθέμιτων επιρροών από φορείς της αγοράς. Δεδομένης της σημασίας των ρυθμιστικών, εποπτικών, κυρωτικών και των υπόλοιπων αρμοδιοτήτων τους, ελλοχεύει δυνητικά ο κίνδυνος ιδιωτικοί φορείς να επιδιώξουν να ασκήσουν αθέμιτη επιρροή στο έργο των Αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, οι Αρχές καλούνται να εφαρμόζουν απρόσκοπτα τους θεσπισμένους κανόνες καθώς και αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου, προκειμένου να αποτρέπουν τυχόν επιρροές που θα μπορούσαν να περιορίζουν την αξιοπιστία τους.

Τέλος, μια σειρά νέων προκλήσεων αναδύονται εν όψει των τεχνολογικών και κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων στο διεθνές επίπεδο, στο πλαίσιο της τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης. Οι Ανεξάρτητες Αρχές θα πρέπει να είναι σε καθεστώς διαρκούς ενημέρωσης και εγρήγορσης, ώστε να μπορούν να προβλέπουν τα ζητήματα που αναδύονται μέσα στο ταχέως αυτό μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Παράλληλα με τις οριζόντιες προκλήσεις που αφορούν τις Ανεξάρτητες Αρχές συνολικά, εντοπίζονται και ειδικές προκλήσεις που αφορούν τους ανεξάρτητους ρυθμιστικούς και εποπτικούς φορείς πιο μεμονωμένα, και που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους και τους τομείς ή αγορές που εποπτεύουν ή ρυθμίζουν. Δεδομένου του αριθμού των θεσμοθετημένων Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα αλλά και του εύρους των αρμοδιοτήτων τους, στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης παρουσιάζονται ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα μέσα από σχετική έρευνα που διενεργήθηκε στις εκθέσεις πεπραγμένων και σε στρατηγικά σχέδια δράσης επιλεγμένων Αρχών. Ένα ζήτημα που αναδεικνύεται από αυτή την έρευνα σχετίζεται

με την ανεπάρκεια των οικονομικών πόρων και του αριθμού των μελών του απαιτούμενου προσωπικού (σε σχέση με τον όγκο των αρμοδιοτήτων τους) και, κατά συνέπεια, την εξάρτησή τους από την εκτελεστική εξουσία, με συνέπειες στις επιδόσεις και την αποτελεσματικότητά τους.

Αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα

Η αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί ένα σύνθετο και πολυδιάστατο ζήτημα. Μια σημαντική δυσκολία έγκειται στον προσδιορισμό των κατάλληλων κριτηρίων αξιολόγησης, δεδομένου του αριθμού και της διαφορετικής φύσης των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά και στην απομόνωση των επιδράσεων της λειτουργίας τους στην οικονομία και την κοινωνία από επιδράσεις που προέρχονται από άλλους παράγοντες (όπως *spill-over effects* –δηλ. έμμεσες επιδράσεις– από άλλες εθνικές και διεθνείς πολιτικές, αλλαγές στο οικονομικό περιβάλλον ή στις ευρύτερες κοινωνικές νόρμες και συμπεριφορές).

Αξιολόγηση διακυβέρνησης: Ως προς την πτυχή της διακυβέρνησης, κριτήρια που αφορούν τον ρόλο, τη λογοδοσία, τη διαφάνεια, την ανεξαρτησία και άλλες θεμελιώδεις αρχές ορθής διακυβέρνησης θα μπορούσαν να αφορούν το σύνολο των Ανεξάρτητων Αρχών που δραστηριοποιούνται σε μια χώρα ή στο διεθνές επίπεδο. Εντούτοις, εντοπίζονται ορισμένες αδυναμίες ως προς τις διαδικασίες μέτρησης και συλλογής δεδομένων για την αξιολόγηση των ζητημάτων που άπτονται της διακυβέρνησής τους. Ενδεικτικά, αρκετοί από τους δείκτες αυτούς είναι ποιοτικής φύσης και ενδεχομένως αφορούν μόνο τις *de jure* παραμέτρους της διακυβέρνησης των Αρχών και όχι τη λειτουργία τους στην πράξη.

Αξιολόγηση λειτουργίας: Ως προς την πτυχή της αξιολόγησης των επιδράσεων από την ίδια τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, υπάρχουν θεμελιώδεις διαφορές ανάμεσα στους επιμέρους σκοπούς ίδρυσής τους, τους τομείς δραστηριοποίησης και τις αγορές που ρυθμίζουν. Συνεπώς, τα εν λόγω κριτήρια αξιολόγησης τίθενται ή θα πρέπει να τίθενται κατά περίπτωση, καθώς άλλοι δείκτες είναι, για παράδειγμα, κατάλληλοι για τη μέτρηση των επιδόσεων των αρχών της φορολογικής διοίκησης και άλλοι για τις στατιστικές υπηρεσίες ή τις ρυθμιστικές αρχές του οικονομικού τομέα.

Αξιολόγηση επιδόσεων των εποπτευόμενων αγορών: Ένα περαιτέρω βήμα στην αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών, ειδικά των αρχών του οικονομικού τομέα, είναι η σύνδεση των χαρακτηριστικών διακυβέρνησης και λειτουργίας τους με τις επιδόσεις των αγορών που εποπτεύουν.

Στο πλαίσιο μιας πολύπλευρης αξιολόγησής τους, διερευνήθηκε η θεσμική κατοχύρωση σημαντικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας για τις Ανεξάρτητες Αρχές του οικονομικού τομέα. Συγκεκριμένα, παρατηρούνται σημαντικά διαφορετικές διαδικασίες επιλογής των μελών μεταξύ των Αρχών, αν και

στις περισσότερες περιπτώσεις διασφαλίζεται η συμμετοχή της Βουλής, έστω και με γνωμοδότηση. Αντίθετα, μεγαλύτερη ομοιογένεια παρατηρείται σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα ανάκλησης ή έκπτωσης μελών, αφού η εκτελεστική εξουσία μπορεί να προβεί σε αντίστοιχες ενέργειες σε περιορισμένο βαθμό. Αναφορικά με την οικονομική διαχείριση των Αρχών, η επιρροή των αρμόδιων Υπουργών ποικίλλει, από διαχείριση ενδεχόμενων οικονομικών πλεονασμάτων μέχρι τον καθορισμό πόρων που αποτελούν έσοδα για κάποιες Αρχές ή και τη χρηματοδότησή τους, σε περίπτωση ανεπάρκειας ιδίων πόρων. Πέρα από τη θεσμική εγγύηση της οικονομικής αυτοτέλειας των Αρχών, τίθεται το ζήτημα της επάρκειας των πόρων τους και, κατά συνέπεια, της εξάρτησής τους από την εκτελεστική εξουσία. Παρατηρείται επίσης ότι αν και η γενική τάση είναι στην κατεύθυνση ενίσχυσης των εγγυήσεων ανεξαρτησίας, αυτή μπορεί να υπόκειται σε αυξομειώσεις με βάση τις εκάστοτε κυβερνητικές πολιτικές και προτεραιότητες.

Το νομικό πλαίσιο είναι μάλλον ομοιογενές σε ζητήματα ελέγχου αφού οι Αρχές υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο, ενώ για τις περισσότερες απουσιάζει ο διοικητικός έλεγχος. Ζήτημα, όμως, παραμένει η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου, ιδίως του κοινοβουλευτικού.

Στον τομέα της διακυβέρνησης, παρουσιάστηκαν συγκριτικοί δείκτες οι οποίοι αναδεικνύουν τις σχετικά καλές επιδόσεις της Ελλάδας στον τομέα της *de jure* διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών γύρω από την ενέργεια και τις τηλεπικοινωνίες. Αντίστοιχα, οι επιδόσεις σε άλλους τομείς (όπως το νομοθετικό πλαίσιο διακυβέρνησης των αρχών που είναι υπεύθυνες για τις σιδηροδρομικές και τις αεροπορικές μεταφορές) παρουσιάζουν περισσότερα περιθώρια σύγκλισης με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Τόσο ως προς τις θετικές, όσο και ως προς τις αρνητικές αποκλίσεις, η λογοδοσία των θεσμών αναδεικνύεται ως η βασική πηγή των παρατηρούμενων διαφορών στο νομοθετικό πλαίσιο.

Αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα, διαπιστώθηκε, επίσης, ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια ενίσχυσης της συμβολής τους στη βελτίωση των επιδόσεων των αγορών που ελέγχουν. Βελτιώσεις απαιτούνται και ως προς την ενημέρωση των καταναλωτών για τα δικαιώματα και τις δυνατότητες υποστήριξης που μπορεί να προσφέρουν οι Ανεξάρτητες Αρχές, ανάλογα με τον τομέα αρμοδιότητάς τους. Πάντως, η εμπιστοσύνη των Ελλήνων πολιτών προς τις Ανεξάρτητες Αρχές είναι γενικά υψηλή, σε παρόμοιο επίπεδο με θεσμούς όπως η Εκκλησία, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, η Δικαιοσύνη και η Προεδρία της Δημοκρατίας, και υψηλότερα έναντι πολιτειακών θεσμών, όπως ο Πρωθυπουργός, η Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο, μεταξύ πολλών άλλων.

Προτάσεις πολιτικής

Ο πολλαπλασιασμός των Ανεξάρτητων Αρχών, το εύρος των αρμοδιοτήτων και ελλείψεις ως προς τη λογοδοσία και την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και των επιδόσεων ορισμένων Αρχών –με δεδομένους τους πόρους που διαθέτουν– ίσως καθιστά σκόπιμη μια γενικότερη συμφωνία –ως αποτέλεσμα μιας ευρύτερης δημόσιας συζήτησης– αναφορικά με τις προϋποθέσεις ίδρυσης ή συνέχισης της λειτουργίας μιας Ανεξάρτητης Αρχής, αλλά και για την ακριβή μορφή που αυτές πρέπει να έχουν. Κριτήριο εδώ θα πρέπει να θεωρείται το κατά πόσο μια Ανεξάρτητη Αρχή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που διαθέτει ή πρόκειται να ασκήσει, μπορεί να ενισχύσει ή όχι την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Ο πολλαπλασιασμός των Ανεξάρτητων Αρχών –χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση των επιδόσεων– είναι ενδεχόμενο να πλήττει ευρύτερα το κύρος του θεσμού, χωρίς να επιτυγχάνεται κάποιο όφελος από πλευράς αποτελεσματικότητας. Απαιτείται, συνεπώς, ο έλεγχος των αρμοδιοτήτων των υφιστάμενων Αρχών και ο εντοπισμός τυχόν επικαλύψεων αυτών των αρμοδιοτήτων. Σε περίπτωση που εντοπιστούν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, αυτές θα μπορούσαν να μεταφερθούν κατά προτεραιότητα στις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές ή να πραγματοποιηθούν ενοποιήσεις Αρχών με συγχώνευση ή με κατάργηση και δημιουργία ενιαίας Αρχής (όπως π.χ. στην περίπτωση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων), ή ακόμα και να επιστρέψουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες στα Υπουργεία. Περαιτέρω, για τη βελτίωση της λειτουργίας και αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών που προστατεύουν τα δικαιώματα και ρυθμίζουν τους οικονομικούς τομείς στη χώρα μας, θα μπορούσαν να εξεταστούν τα εξής:

- **Ενίσχυση της θεσμικής ανεξαρτησίας.** Η ενίσχυση της θεσμικής ανεξαρτησίας, θα μπορούσε να περιλαμβάνει: α) την περαιτέρω θωράκιση της ανεξαρτησίας τους από κυβερνητικές παρεμβάσεις μέσω αυστηρότερων διαδικασιών διορισμού και παύσης των μελών τους, ώστε να εξασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια και λιγότερες πολιτικές παρεμβάσεις και β) τη διασφάλιση σταθερής και επαρκούς χρηματοδότησης μέσω ανεξάρτητων προϋπολογισμών, ώστε οι Αρχές να μην εξαρτώνται από εκτελεστικές αποφάσεις –περιλαμβανομένης της διασφάλισης μισθολογικών κινήτρων για την προσέλκυση εξειδικευμένου προσωπικού, σε συνδυασμό, όμως, ή υπό την προϋπόθεση της τακτικής αξιολόγησης της λειτουργίας και αποδοτικότητας των Αρχών από ανεξάρτητους εξειδικευμένους φορείς.
- **Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.** Η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, εκτός από την υποχρεωτική δημοσιοποίηση των ετήσιων εκθέσεων πεπραγμένων, θα μπορούσε να περιλαμβάνει τη δημιουργία μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αποφάσεων των Ανεξάρτητων Αρχών,

καθώς και την ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου από τη Βουλή, σε συνδυασμό με τη συνδρομή από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες που θα διορίζονται από θεσμικούς παράγοντες στην Ελλάδα και την ΕΕ (στο πρότυπο, για παράδειγμα, της Επιτροπής Ανταγωνισμού), χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η λειτουργική αυτονομία των Αρχών.

- **Βελτίωση της αποτελεσματικότητας.** Στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορούσε να συμβάλει η αξιοποίηση των ψηφιακών εργαλείων για την αυτοματοποίηση διαδικασιών και την καλύτερη διαχείριση υποθέσεων, καθώς και η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Ανεξάρτητων Αρχών τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να θεσμοθετηθεί μια μόνιμη επιτροπή συντονισμού των Ανεξάρτητων Αρχών, ώστε να αποφεύγονται επικαλύψεις υφιστάμενων και μελλοντικών αρμοδιοτήτων, καθώς και να συναφθούν μνημόνια συνεργασίας μεταξύ Ανεξάρτητων Αρχών και άλλων εποπτικών φορέων.

Η μόνιμη επιτροπή συντονισμού των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορεί να είναι ένα όργανο που να συνεδριάζει, ενδεικτικά, υπό τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, και να συμπεριλαμβάνει τους προέδρους Ανεξάρτητων Αρχών με συναφή αντικείμενα, και τους εκπροσώπους των αρμόδιων Υπουργείων. Επίσης θετικά μπορεί να συμβάλει η κατάρτιση στρατηγικών σχεδίων και Κεντρικών Δεικτών Αποδοτικότητας, καθώς και η διεξαγωγή τακτικών αξιολογήσεων από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες για τη βελτίωση της λειτουργίας των Αρχών. Απαιτείται επομένως συστηματική αξιολόγηση του έργου κάθε Αρχής και της σημασίας του για τη χώρα, ενώ διεθνείς συγκρίσεις είναι χρήσιμες για τον σκοπό αυτό. Θα πρέπει, επίσης, να προβλέπονται επιβραβεύσεις αποδοτικότητας, που θα δίνονται σε κάθε Αρχή στη βάση θετικών αποτελεσμάτων στους Κεντρικούς Δείκτες Αποδοτικότητας και ένα μέρος αυτών να κατανέμεται στις διάφορες οργανικές ομάδες της Αρχής, ανάλογα με τη συνεισφορά τους στην επίτευξη αυτών των στόχων. Από την άλλη πλευρά, σε περιπτώσεις χαμηλότερης ή αρνητικής απόδοσης της οργανικής μονάδας, θα πρέπει να υπάρχει διαδικασία ελέγχου και αξιολόγησης του προϊστάμενου, και σε περιπτώσεις ιδιαίτερα χαμηλής απόδοσης, θα μπορούν να προχωρούν διαδικασίες απαλλαγής του προϊστάμενου από τα καθήκοντά του. Οι Ανεξάρτητες Αρχές θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία ως προς τις προσλήψεις και τα υπόλοιπα ζητήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, για το επιστημονικό προσωπικό τους και άλλα εξειδικευμένα στελέχη, όπως ισχύει σε κάποιες Αρχές όπως η ΑΑΔΕ ή η Τράπεζα της Ελλάδος, και θα μπορούσε να εισαχθεί και σε άλλες.

- **Δράσεις περαιτέρω εμπέδωσης της σημασίας και του ρόλου των Αρχών στην οικονομία και την κοινωνία.** Τέτοιες πρωτοβουλίες μπορεί να περιλαμβάνουν τη διοργάνωση εκπαιδευτικών και ενημερωτικών δράσεων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με τα δικαιώματά τους, τη θέσπιση αυστηρότερων κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση προς τις αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά και την ενίσχυση του ρόλου των Ανεξάρτητων Αρχών στη χάραξη πολιτικής, ώστε να συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωση νομοθετικών πρωτοβουλιών, περιλαμβανομένων βελτιώσεων στη διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων όπου εντοπίζονται υστερήσεις.

Τα παραπάνω μπορούν να συμβάλουν στην ενίσχυση της αξιοπιστίας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας των Ανεξάρτητων Αρχών, βελτιώνοντας έτσι τη λειτουργία τους προς όφελος της κοινωνίας και της οικονομίας. Ο στόχος αυτός είναι υψηλής σημασίας εν μέσω των τεράστιων προκλήσεων που συνδέονται με τις κοινωνικές και τεχνολογικές αλλαγές και προκλήσεις στην εποχή μας αλλά και την ανάγκη υπεράσπισης των δικαιωμάτων. Οι Ανεξάρτητες Αρχές οφείλουν να επιτελέσουν, με επαρκή μέσα, ανεξαρτησία αλλά και λογοδοσία, τον ελεγκτικό και ρυθμιστικό τους ρόλο, συμβάλλοντας στον περιορισμό των θεσμικών ελλειμμάτων και στην ενίσχυση της ποιότητας της δημοκρατίας μας.

Πρόλογος

Τις τελευταίες δεκαετίες, το τοπίο της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα έχει αλλάξει σημαντικά τόσο σε όρους δομής όσο και λειτουργίας. Οι Ανεξάρτητες Αρχές (ή *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, όπως ήταν μέχρι σχετικά πρόσφατα γνωστές) έχουν αποτελέσει αξιοσημείωτο παράγοντα σε αυτή την εξέλιξη, σηματοδοτώντας μια σταδιακή στροφή προς μια περισσότερο αποκεντρωμένη και εξειδικευμένη προσέγγιση στη διακυβέρνηση.

Η λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα διαδραματίζει έναν κομβικό ρόλο στην ενίσχυση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας στον τομέα των δημόσιων πολιτικών. Η ανεξαρτησία και η τεχνοκρατική εξειδίκευση αποτελούν τα βασικά τους συγκριτικά πλεονεκτήματα έναντι της πλειονότητας των παραδοσιακών διοικητικών δομών, καθώς επίσης και τα απαραίτητα εργαλεία για την εκπλήρωση των πολύ σημαντικών τους αρμοδιοτήτων.

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η χαρτογράφηση και αξιολόγηση της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύονται ο ρόλος, τα είδη και οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών σήμερα και ιστορικά, καθώς και η συνεισφορά τους στην εύρυθμη λειτουργία της ελληνικής διοίκησης και οικονομίας. Επίσης, συζητιούνται σύγχρονες προκλήσεις ως προς τη λειτουργία, την ανεξαρτησία και τη νομιμοποίησή τους, ενώ επιχειρείται μια συστηματική αξιολόγησή τους, με τη σημασία της τελευταίας να αναδεικνύεται σε προτεραιότητα πολιτικής, στο πλαίσιο ενός ολοένα και πιο σύνθετου και απαιτητικού διεθνούς και εγχώριου περιβάλλοντος στο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο.

Η μελέτη ξεκινά με μια εισαγωγική ενότητα (**Ενότητα 1**), όπου συζητείται ο ρόλος και η σκοπιμότητα ίδρυσης των Ανεξάρτητων Αρχών, ενώ επίσης γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή στις απαρχές του θεσμού στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και στην Ευρώπη.

Στη συνέχεια (**Ενότητα 2**), παρουσιάζεται το πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού στην Ελλάδα, με μια ταξινόμηση και συνοπτική παρουσίαση των αρμοδιοτήτων των επιμέρους Αρχών.

Στην **τρίτη ενότητα** παρουσιάζονται και αναλύονται σημαντικά θεσμικά ζητήματα, κυρίως αναφορικά με τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας τους. Στην ίδια ενότητα, συζητιούνται και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα, είτε από κοινού είτε μεμονωμένα στη βάση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους.

Στην **τέταρτη ενότητα** παρουσιάζονται κάποια βασικά πλαίσια διεθνούς εποπτείας και συμμετοχής των Ανεξάρτητων Αρχών, ενώ η **πέμπτη ενότητα** προβαίνει σε πολύπλευρη αξιολόγηση με έμφαση στις αρχές ρύθμισης του οικονομικού τομέα. Η αξιολόγηση γίνεται στη βάση: (α) των εγγυήσεων ανεξαρτησίας, (β) του γενικότερου πλαισίου διακυβέρνησης, (γ) των διαθέσιμων δεικτών για τη ρύθμιση αγορών προϊόντων και υπηρεσιών και (δ) της εμπειρίας των πολιτών μέσα από τα ευρήματα ευρωπαϊκών ερευνών για τους καταναλωτές.

Τέλος, συνοψίζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσης και δίνονται βασικές σκέψεις και κατευθύνσεις για μελλοντικές μεταρρυθμίσεις.

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Μάιος 2025

Εισαγωγή



Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν ένα σχετικά πρόσφατο φαινόμενο στην ελληνική έννομη τάξη. Οι πιο παλιές μετρούν περίπου τέσσερις δεκαετίες ζωής, ενώ τα χρόνια που ακολούθησαν, η ίδρυση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών διαδόθηκε περαιτέρω, κυρίως στο πλαίσιο της εναρμόνισης της ελληνικής με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Σκοπός των Ανεξάρτητων Αρχών ως θεσμικών εγγυητών είναι η διασφάλιση ενός μεγαλύτερου βαθμού αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και αμεροληψίας κατά την άσκηση των δημόσιων πολιτικών εκ μέρους της διοίκησης. Μέσω της αποκέντρωσης και «αποκομματικοποίησης» τμήματος της διοίκησης, συνεισφέρουν στην εν γένει εύρυθμη λειτουργία της Πολιτείας και της κοινωνίας, στην ενίσχυση του κράτους δικαίου και στη μεγέθυνση της οικονομίας.

Όπως σημειώνει ο Σ. Ιωαννίδης (2010), η ιδέα της ανεξαρτησίας στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα δεν αποτελεί κάτι πρωτόγνωρο. Η ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης από την εκτελεστική εξουσία αποτελεί θεμελιακό γνώρισμα του κράτους δικαίου, το οποίο κατοχυρώνεται θεσμικά από τα εθνικά συντάγματα, ενώ ισχυρή αποδοχή συγκεντρώνει η ανεξαρτησία των Κεντρικών Τραπεζών. Ωστόσο, ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών παρουσιάζει διαφοροποιήσεις ως προς την αυτοτέλειά του από την πολιτική εξουσία και το εύρος των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στις Αρχές.

Ειδικά οι Ανεξάρτητες Αρχές του οικονομικού τομέα, είναι επιφορτισμένες τόσο με την εφαρμογή ρυθμιστικής πολιτικής που αποσκοπεί στην προληπτική (*ex ante*) ρύθμιση τιμών ή άλλων επιλογών των επιχειρήσεων σε καίριους τομείς για την οικονομία, όπως η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες, όσο και με τον εκ των υστέρων (*ex post*) έλεγχο επιχειρηματικών πρακτικών που μπορεί να αποσκοπούν στην ενίσχυση της μονοπωλιακής δύναμης στις αγορές και στον περιορισμό του ανταγωνισμού (πολιτική ανταγωνισμού). Συνεπώς, ο ρόλος τους για την εγγύηση της αποτελεσματικής λειτουργίας των επιμέρους αγορών και τη βελτίωση των συνολικών επιδόσεων της οικονομίας, είναι κρίσιμος.

Παρά τον σημαντικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα, το κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο από το οποίο διέπονται είναι σε μεγάλο βαθμό κατακερματισμένο, λόγω του πολλαπλασιασμού τους κατά τις προηγούμενες δεκαετίες και την ίδρυση Αρχών διαφορετικών «ταχυτήτων» με όρους ανεξαρτησίας, λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, η πολυπλοκότητα και η ελλιπής κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας καθιστούν τη συστηματική χαρτογράφηση του τοπίου των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένων των λειτουργιών και των ισορροπιών τους με την ευρύτερη διοίκηση, ένα σχετικά δύσκολο έργο.

Επιπρόσθετα, αναδύονται σημαντικές πρακτικές και λειτουργικές προκλήσεις, καθώς η ίδρυση και διάδοση των Ανεξάρτητων Αρχών κερδίζει

συνεχώς έδαφος σε εγχώριο και διεθνές επίπεδο. Οι προκλήσεις αυτές σχετίζονται με το εάν και ποια όρια θα πρέπει να τίθενται στην ανεξαρτησία και τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Αρχών, με την πηγή και τον βαθμό πολιτικής νομιμοποίησης που απολαμβάνουν ή θα πρέπει να απολαμβάνουν, με τους μηχανισμούς λογοδοσίας και την αυξανόμενη ανάγκη αξιολόγησης των επιδόσεών τους, στο πλαίσιο ενός ολοένα και πιο σύνθετου και απαιτητικού διεθνούς και εγχώριου περιβάλλοντος σε οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο.

1.1 Σκοπιμότητα και ρόλος των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι αιτίες ανάπτυξης και πολλαπλασιασμού των Ανεξάρτητων Αρχών διεθνώς έχουν αποτελέσει σημαντικό αντικείμενο συζήτησης στη βιβλιογραφία. Αν και η θεσμοθέτησή τους έχει συνδεθεί με διάφορους παράγοντες, άλλους αρκετά ευρείς ώστε να μπορούν δυνητικά να περικλείουν και περαιτέρω εξειδικευμένους παράγοντες, και άλλους ορισμένους πιο στενά, στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης παρουσιάζονται πέντε κίνητρα για την ίδρυσή τους.

Το πρώτο αφορά στην αποτελεσματική προστασία ατομικών δικαιωμάτων, ειδικά υπό το πρίσμα νέου τύπου απειλών που εγείρονται από τη σύγχρονη τεχνολογία (π.χ. τηλεπικοινωνίες ή απόρρητο ιδιωτικού βίου) (Βενιζέλος, 2003).

Ο δεύτερος λόγος σχετίζεται με την ανεπάρκεια των παραδοσιακών διοικητικών δομών και την ανάγκη διασφάλισης αμεροληψίας και αξιοπιστίας. Ουσιαστικά, η ίδρυσή τους στοχεύει στο να «ουδετεροποιηθούν πολιτικά» κρίσιμοι τομείς της κρατικής εξουσίας, που συνδέονται είτε με τη λειτουργία του πολιτεύματος, είτε με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, είτε με τη λειτουργία σημαντικών τομέων της οικονομίας (Βενιζέλος, 2003). Κρίσιμο ρόλο στο πλαίσιο αυτό έχει η επίτευξη αξιόπιστης δέσμευσης σε συγκεκριμένες πολιτικές (credible commitment), η οποία στο πεδίο των τομέων της οικονομίας, όπως η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τη διενέργεια μακροπρόθεσμων επενδύσεων.

Τρίτον, όπως αναλύεται περαιτέρω στη δεύτερη ενότητα της μελέτης, πολλές Ανεξάρτητες Αρχές ιδρύθηκαν στο πλαίσιο συμμόρφωσης με οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία προώθησε την εξάπλωσή τους με στόχο, αφενός, την εναρμόνιση θεσμών και πολιτικών και, αφετέρου, τη ρύθμιση αγορών που απελευθερώθηκαν,¹ σε συνάφεια και με το κίνητρο της αξιόπιστης δέσμευσης και την ανάγκη μείωσης της πολιτικής αβεβαιότητας ως προς τη συνέχεια της εφαρμογής συγκεκριμένων πολιτικών (Μαυρομούστακου, 2021· Gilardi, 2022 και 2005).

¹ Ειδικά για τις Ανεξάρτητες Αρχές οικονομικής ρύθμισης, ο συγκεκριμένος λόγος ίδρυσης ήταν ιδιαίτερα σημαντικός με δεδομένη την ιδιοκτησία του Δημοσίου σε επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας που δραστηριοποιούνταν σε αγορές που απελευθερώθηκαν (π.χ. ηλεκτρική ενέργεια, τηλεπικοινωνίες).

Τέταρτον, έχει αναγνωρισθεί ότι ο τεχνικός χαρακτήρας ενός τομέα και η ανάγκη αποτελεσματικότερης διαχείρισής του από εξειδικευμένο προσωπικό με τεχνοκρατικές γνώσεις μπορεί να συντελέσει στην ανάγκη θέσπισης αρμόδιας Ανεξάρτητης Αρχής (Μαυρομούστακου, 2021). Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι αυτό το κίνητρο δεν εξηγεί από μόνο του τον λόγο που θα πρέπει μια συγκεκριμένη διοικητική αρχή να είναι ανεξάρτητη και να μην εντάσσεται στην ιεραρχία της εκτελεστικής εξουσίας.²

Τέλος, η ίδρυση μιας Ανεξάρτητης Αρχής μπορεί να συνδέεται με την προσπάθεια της εκτελεστικής εξουσίας να απεμπολήσει την ευθύνη συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, ώστε να εμφανίζεται ως αμέτοχη ευθυνών σε περίπτωση αποτυχημένων/αντιδημοφιλών ρυθμίσεων (blame shifting), ή με την προσπάθεια εξομοίωσης σε ένα διεθνές περιβάλλον πολλαπλασιασμού των Ανεξάρτητων Αρχών, όπου η συμβολικότητα της ίδρυσής τους έχει μεγαλύτερη σημασία από τις λειτουργίες που επιτελούν (Gilardi, 2005a).

² Για παράδειγμα, στην περίπτωση αυτή ένας πρόσθετος λόγος μπορεί να συνδέεται με την ανάγκη μεγαλύτερης ευελιξίας στις αμοιβές και παροχές προς το προσωπικό, όταν οι μισθολογικοί κανόνες του Δημοσίου δεν δίνουν κίνητρο για την προσέλκυση του απαιτούμενου εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού.

1.2 Απαρχές εμφάνισης του θεσμού στις ΗΠΑ και την Ευρώπη

Η πρώτη ιστορική εμφάνιση του θεσμού πραγματοποιείται στις ΗΠΑ, το 1887, με την ίδρυση της Επιτροπής Διαπολιτειακού Εμπορίου (Interstate Commerce Commission – ICC), στην οποία δύο χρόνια αργότερα παραχωρήθηκε καθεστώς διοικητικής αυτοτέλειας. Η σύσταση της ICC εντάσσεται σε ένα ευρύτερο ρεύμα ρύθμισης των αγορών, που εμφανίστηκε στις ΗΠΑ από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα και εδραιώθηκε τον 20^ο αιώνα στο πλαίσιο της οικονομικής ύφεσης του 1929 και του επακόλουθου New Deal. Την περίοδο εκείνη εμφανίζεται μια σειρά θεσμών στις ΗΠΑ, κυρίως με τη μορφή διοικητικών αρχών, αποστολή των οποίων είναι η ρύθμιση επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας που κατά βάση ήταν ιδιωτικές και έχρηζαν ρύθμισης προς αποφυγή μονοπωλιακών συμπεριφορών (Ιωαννίδης, 2010). Παράλληλα, έναν δεύτερο πυλώνα της αποστολής τους αποτελεί «ο συντονισμός και η ενοποίηση του αμερικανικού οικονομικού χώρου και των επιμέρους αγορών βάσει ενιαίων ρυθμίσεων» (Γεωργαντάς, 2003). Ενδεικτικά, την περίοδο αυτή ιδρύθηκαν η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Εμπορίου (Federal Trade Commission – 1915), η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (Securities and Exchanges Commission – 1934), η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Ηλεκτρισμού (Federal Power Commission – 1935) και άλλες (Τζώνος, 2010).

Μεταγενέστερα, από τα μέσα της δεκαετίας του '60, αναγνωρίζεται ένα δεύτερο ρεύμα ίδρυσης Ανεξάρτητων Αρχών, κατά τη διάρκεια του οποίου πέρα από τις αρχές οικονομικής ρύθμισης που συνεχίζουν να θεσπίζονται, ιδρύονται και Αρχές που εστιάζουν στη ρύθμιση κοινωνικών ζητημάτων και δικαιωμάτων (π.χ. Επιτροπή Ίσων Επαγγελματικών Ευκαιριών – Equal Employment Opportunity Commission, Επιτροπή για την Επαγγελματική Ασφάλεια και την Υγεία – Occupational Safety and Health Review Commission, Επιτροπή για την Ασφάλεια των Καταναλωτικών Προϊόντων – Consumer Product Safety Commission). Παρ' όλα αυτά, αξίζει να επισημανθεί ότι στις ΗΠΑ παρατηρείται μια ανισομέρεια μεταξύ του πλήθους των Ανεξάρτητων Αρχών που ασχολούνται με την προστασία δικαιωμάτων και αυτών που ασχολούνται με την οικονομική ρύθμιση (υπέρ των δεύτερων), σε αντιδιαστολή με άλλες χώρες όπως η Γαλλία (Γεωργαντάς, 2003).

Στην Ευρώπη, η άνθηση των Ανεξάρτητων Αρχών συντελέστηκε αργότερα, προς τα τέλη του 20ού αιώνα και ιδιαίτερα τη δεκαετία του '80, σε

ένα περιβάλλον διευρυμένης απορρύθμισης κρατικών μονοπωλίων και ιδιωτικοποιήσεων, καθώς και τη δεκαετία του '90, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ο διαφορετικός χρονισμός, σε σχέση με τις ΗΠΑ, εξηγείται επομένως εν μέρει από τις συνθήκες οργάνωσης των αγορών, ιδίως σε ό,τι αφορά το καθεστώς ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. Βέβαια, οι απαρχές του θεσμού στην Ευρώπη εντοπίζονται πολύ νωρίτερα, με τη θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη (Ombudsman) από το σουηδικό κοινοβούλιο το 1809, και ακολούθως από το φινλανδικό κοινοβούλιο το 1919. Στη Γαλλία, ο όρος Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (Autorité Administrative Indépendante) εμφανίζεται πρώτη φορά σε νόμο του 1978 για τη θέσπιση της Εθνικής Επιτροπής της Πληροφορικής και των Ελευθεριών (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés), αν και παρόμοιοι θεσμοί είχαν εμφανιστεί και νωρίτερα (π.χ. η Επιτροπή Ελέγχου των Τραπεζών – Commission de Contrôle des Banques το 1941 και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς – Commission des Opérations de Bourse το 1967) (Majone, 1994). Παρομοίως, στη Βρετανία το 1948 ιδρύθηκε η Επιτροπή για τα Μονοπώλια (Monopolies Commission) και το Γραφείο Θεμιτού Εμπορίου (Office of Fair Trading) το 1973, ενώ από τη δεκαετία του '80 παρατηρήθηκε μια εξάπλωση των Ανεξάρτητων Αρχών που ασχολούνταν με τη ρύθμιση διαφόρων τομέων, όπως οι τηλεπικοινωνίες, το φυσικό αέριο, η ύδρευση και η ηλεκτρική ενέργεια (Γεωργαντάς, 2003).

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Μάιος 2025

Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα: Παρουσίαση και αρμοδιότητες



2

2.1 Ιστορική αναδρομή

Στην Ελλάδα, οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίζονται στα τέλη της δεκαετίας του '80 ακολουθώντας παράλληλη πορεία με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Συγκεκριμένα, με τον Ν. 1866/1989 θεσπίστηκε ως «ανεξάρτητο όργανο» το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, πρόδρομοι του οποίου υπήρξαν το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο (Ν. 1730/1987) και η Επιτροπή για την Τοπική Ραδιοφωνία (ΠΔ 25/1988). Ακολούθησαν και άλλες, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων με τον Ν. 2075/1992, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού με τον Ν. 2190/1994 και η Επιτροπή Ανταγωνισμού με τον Ν. 2296/1995. Αξιοσημείωτη εξέλιξη για τη θεσμοθέτηση των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα αποτελεί η συνταγματική τους κατοχύρωση στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης το 2001, που αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία, με εξαίρεση την κατοχύρωση του Συνηγόρου του Πολίτη (Ombudsman) σε κάποιες ακόμη χώρες και την αντίστοιχη Αρχή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης της Πορτογαλίας (Ιωαννίδης, 2010).

Η θεσμοθέτηση των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα ξεκίνησε με τη νομοθετική κατοχύρωση συγκεκριμένων εξ αυτών, προτού διακριβωθεί η φύση και η θέση τους στο εγχώριο νομικό σύστημα και χωρίς να απαιτείται η τήρηση κάποιων προαποφασισμένων χαρακτηριστικών (Μαυρομούστακου, 2021). Η ιδιομορφία αυτών των οργάνων, που προκύπτει από το γεγονός ότι τους ανατέθηκαν κανονιστικές και κυρωτικές αρμοδιότητες με ταυτόχρονες προβλέψεις εγγυήσεων ανεξαρτησίας και χωρίς να ανήκουν στη διοικητική ιεραρχία, ανεγείρει έντονους προβληματισμούς. Ταυτόχρονα, αναγνωρίζονται και άλλοι λόγοι ανάπτυξης επιφυλάξεων για τη λειτουργία τους, οι οποίοι αφορούν, όπως συνοψίζει ο Γεωργαντάς (2003), στα ενδεχόμενα:

- Παραβίασης της αρχής διάκρισης των εξουσιών
- Σχετικοποίησης της έννοιας της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης
- Διάσπασης της λαϊκής κυριαρχίας και διάβρωσης της έννοιας της δημοκρατικής νομιμοποίησης

- Άρσης του ενιαίου της διοίκησης
- Διάσπασης της ενότητας της εντολής

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν σε απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) (Ολ. 930/1990) για το νομοθετικά κατοχυρωμένο τότε Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ).³ Η επιφυλακτικότητα αυτή βέβαια δεν αποτελεί πρωτοτυπία της Ελλάδας, αφού ο θεσμός έχει αμφισβητηθεί και στην Αμερική, όπου πρωτοδημιουργήθηκε, αλλά και στη Γαλλία, η οποία αποτέλεσε πρότυπο για την ανάπτυξη των ελληνικών Ανεξάρτητων Αρχών (Τζώνος, 2010).

Με δεδομένο τον παραπάνω προβληματισμό, η συνταγματική κατοχύρωση πέντε Ανεξάρτητων Αρχών το 2001, με το εξειδικευμένο άρθρο 101Α και αναφορές στις επιμέρους Αρχές σε άρθρα που αφορούν το πεδίο αρμοδιοτήτων τους, θεωρείται ότι είχε τρεις βασικές επιδράσεις στη θεσμοθέτηση των Ανεξάρτητων Αρχών (Κοζύρης, 2003). Πρώτον, αναγνωρίστηκε η νομιμότητα και η χρησιμότητά τους ειδικά στον τομέα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δεύτερον, τυποποιήθηκε ο θεσμός και τα χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας του, ειδικά όπως εξειδικεύτηκαν από τον σχετικό εκτελεστικό νόμο (Ν. 3051/2002) και τις τροποποιήσεις του. Τέλος, παρ' ότι οι συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματος και του εκτελεστικού νόμου αφορούσαν τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές, μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση διαμόρφωσης του κανονιστικού πλαισίου που θα αφορούσε τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές.⁴

³ Βλ. Καμτσίδου, 2003 σ. 143, και Μαυρομούστακου, 2021 σ. 76.

⁴ Κατά άλλους συγγραφείς, η ανάγκη συνταγματικής κατοχύρωσης συνιστούσε στην ουσία ένα μέτρο της έλλειψης εμπιστοσύνης των πολιτών προς το πολιτικό σύστημα και τη δημόσια διοίκηση, με δεδομένο ότι στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης η απλή νομοθετική θέσπιση αυτών των Αρχών, σηματοδοτεί την απαιτούμενη αξιοπιστία (Ιωαννίδης, 2010).

2.2 Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές

Στο πλαίσιο της έρευνας για τη συγγραφή της παρούσας μελέτης, εντοπίστηκαν στην Ελλάδα 26 ενεργές Ανεξάρτητες Αρχές. Παράλληλα, υπάρχουν και οργανισμοί με διαφορετικό νομικό χαρακτήρα αλλά με εκέγγυα ανεξαρτησίας που προσομοιάζουν αρκετά με αυτά των Ανεξάρτητων Αρχών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς⁵ που ιδρύθηκε ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) με τον Ν. 1969/1991, σύμφωνα με τον οποίο «τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς απολαύουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας» (άρθρο 76α). Τέλος, από τη μελέτη έχουν εξαιρεθεί οργανισμοί που αποτελούσαν Ανεξάρτητες Αρχές στο παρελθόν και είτε καταργήθηκαν (π.χ. η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών, που συστάθηκε με τον Ν. 4199/2013 και καταργήθηκε με τον Ν. 4974/2022), είτε άλλαξε ο νομικός χαρακτήρας τους (π.χ. η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής, η οποία συστάθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή με τον Ν. 3305/2005 και μετατράπηκε σε αυτοτελή διοικητική υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Υγείας με τον Ν. 4558/2018).

Στη βιβλιογραφία προτείνεται η ταξινόμηση των Ανεξάρτητων Αρχών στη βάση διαφόρων κριτηρίων. Αρχικά, έχει προταθεί, ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας, η διάκριση ανάλογα με το εάν μια Ανεξάρτητη Αρχή έχει **κατοχυρωθεί συνταγματικά ή μόνο νομοθετικά**. Παράλληλα, ευρέως χρησιμοποιούμενη είναι και η κατάταξη στη βάση του πεδίου λειτουργίας τους. Η συνήθης διάκριση γίνεται σε δύο ευρείες κατηγορίες, αυτές της **οικονομικής ρύθμισης** και της **προστασίας δικαιωμάτων**. Ωστόσο, μπορεί να αναγνωριστεί και μία τρίτη κατηγορία, που όπως αναφέρεται στη βιβλιογραφία αφορά την εποπτεία της δημόσιας διοίκησης (Βενιζέλος, 2003) ή την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικούμενων (Μαυρομούστακου, 2021). Ταυτόχρονα, αναγνωρίζεται και η ύπαρξη μεικτών Ανεξάρτητων Αρχών με αρμοδιότητες σχετικές και με τα θεμελιώδη δικαιώματα και με τη ρύθμιση αγορών (π.χ. ΕΣΡ).

⁵ Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς έχει σκοπό την προώθηση της εύρυθμης λειτουργίας της επενδυτικής δραστηριότητας και της ελληνικής αγοράς κεφαλαίου.

Στον **Πίνακα 2.1** παρουσιάζονται οι εγχώριες Ανεξάρτητες Αρχές που εξετάζονται στο πλαίσιο της μελέτης και επιχειρείται η κατάταξή τους στη βάση των παραπάνω διαστάσεων. Συγκεκριμένα, έχουν συμπεριληφθεί οι δύο ευρέως χρησιμοποιούμενες κατηγορίες προστασίας δικαιωμάτων και οικονομικής ρύθμισης, καθώς και Αρχές που αφορούν κυρίως την εποπτεία της δημόσιας διοίκησης ή εξειδικευμένες Αρχές, όπως ο Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων ή η Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης. Πρέπει να σημειωθεί ότι η ταξινόμηση αυτή δεν είναι μονοσήμαντη, ειδικά λαμβάνοντας υπόψη τις ευρείες αρμοδιότητες ορισμένων Αρχών, και πρέπει να αντιμετωπισθεί ως ενδεικτική. Άλλωστε στη βιβλιογραφία, υπάρχουν περιπτώσεις Αρχών που έχουν ενταχθεί σε διαφορετικές κατηγορίες, όπως για παράδειγμα ο Συνήγορος του Πολίτη, που έχει αναφερθεί και ως Αρχή εποπτείας της δημόσιας διοίκησης και ως μεικτή Ανεξάρτητη Αρχή. Επίσης, μπορεί να παρατηρηθεί ότι αρκετές Αρχές έχουν επιφορτιστεί με πρόσθετες αρμοδιότητες πέραν της ρύθμισης αγορών και της προστασίας δικαιωμάτων. Σε συνδυασμό με το γεγονός ότι αρκετές από αυτές αποτελούν νεότερες Αρχές, μπορεί κανείς να συμπεράνει τη σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους, ταυτόχρονα με τον πολλαπλασιασμό τους.

Γράφημα 2.1. Κριτήρια ταξινόμησης Ανεξάρτητων Αρχών



Πίνακας 2.1. Ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές και ταξινόμησή τους

Ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές	Συνταγματικά κατοχυρωμένες	Οικονομικής ρύθμισης	Προστασίας δικαιωμάτων	Εποπτεία δημόσιας διοίκησης	Λοιπές εξειδικευμένες Αρχές
Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης	✓	✓	✓		
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	✓			✓	
Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	✓		✓		
Συνήγορος του Πολίτη	✓		✓	✓	
Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών	✓		✓		
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων		✓			
Επιτροπή Ανταγωνισμού		✓			
Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων		✓			
Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων		✓			
Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας		✓			
Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων		✓			
Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων		✓	✓		
Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες					✓
Συνήγορος του Καταναλωτή			✓		✓
Επιθεώρηση Εργασίας			✓		
Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης				✓	
Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση				✓	
Εθνική Αναλογιστική Αρχή					✓
Ανεξάρτητη Αρχή Πιστοληπτικής Αξιολόγησης					✓
Ελληνική Στατιστική Αρχή					✓
Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων					
Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων					✓
Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο				✓	
Εθνική Αρχή Διαφάνειας				✓	
Σώμα Φορολογικών Διαιτητών				✓	
Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων					✓

Πηγές: Σχετική εθνική νομοθεσία, διάφορες πηγές.

Τέλος, με δεδομένο ότι η θέσπιση ορισμένων Ανεξάρτητων Αρχών πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο **εκπλήρωσης υποχρεώσεων που προκύπτουν από το ενωσιακό Δίκαιο**, μια ακόμη διάκριση μπορεί να γίνει στη βάση αυτού του κριτηρίου. Για παράδειγμα, πριν από τη σύσταση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είχε προηγηθεί η δημοσίευση της Οδηγίας 95/46/ΕΚ, που αφορά στην προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 28 της εν λόγω Οδηγίας αναφέρεται ότι κάθε κράτος-μέλος προβλέπει ότι μία ή περισσότερες δημόσιες Αρχές επιφορτίζονται με τον έλεγχο της εφαρμογής των εθνικών διατάξεων που

έχουν θεσπιστεί για την εφαρμογή της Οδηγίας, ενώ τονίζεται ότι οι εν λόγω Αρχές ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται με πλήρη ανεξαρτησία.

Αντιστοίχως, η σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς των τηλεπικοινωνιών και η ρύθμισή της μέσω της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), που συστάθηκε το 1992 με τον Ν. 2075/1992, πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της εναρμόνισης με μια σειρά από κοινοτικές οδηγίες, όπως η 90/388/ΕΟΚ. Η τελευταία, μεταξύ άλλων, προέβλεπε στο άρθρο 7 ότι τα κράτη-μέλη μεριμνούν ώστε από την 1^η Ιουλίου 1991 μια σειρά αρμοδιοτήτων, όπως η χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης, πραγματοποιείται από φορέα ανεξάρτητο από τους οργανισμούς τηλεπικοινωνιών.

Η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων, ο Συνήγορος του Καταναλωτή, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο⁶ και η Ελληνική Στατιστική Αρχή⁷ αποτελούν μερικά ακόμη παραδείγματα εναρμόνισης του εθνικού νομικού και ρυθμιστικού πλαισίου με το ευρωπαϊκό. Αντιθέτως, υπάρχουν περιπτώσεις Ανεξάρτητων Αρχών στην ελληνική έννομη τάξη με αρμοδιότητες που δεν έχουν αποδοθεί σε αντίστοιχες Αρχές στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Συγκεκριμένα, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο έχει κατοχυρωθεί και συνταγματικά, έχει επιφορτιστεί με την αποτελεσματική και αξιοκρατική στελέχωση των υπηρεσιών του Δημοσίου, περιοχή «όπου δεν υπάρχει ανάλογο ευρωπαϊκό προηγούμενο» (Μαυρομούστακου, 2021).

⁶ Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο συστάθηκε με τον Ν. 4270/2014, σκοπός του οποίου είναι η ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ, ενώ οι αρμοδιότητες που του ανατέθηκαν εναρμονίζονται με τον Κανονισμό 473/2013 της ΕΕ.

⁷ Η Ελληνική Στατιστική Αρχή συστάθηκε με τον Ν. 3832/2010 και όπως αναφέρεται στο άρθρο 1, αποτελεί την «εθνική στατιστική υπηρεσία κατά την έννοια του άρθρου 5 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».

2.3 Αρμοδιότητες

2.3.1 Συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές

Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) ιδρύθηκε το 1989 με τον Ν. 1866/1989, ως «ανεξάρτητο όργανο». Το 2000, ορίστηκε ως «Ανεξάρτητη Αρχή» (Ν. 2863/2000) με πλήρη οικονομική αυτοτέλεια και με νομοθετική πρόβλεψη προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών του. Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ανακήρυξε ρητά το ΕΣΡ σε Ανεξάρτητη Αρχή, με σκοπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, για την εξασφάλιση της τηρήσεως των συνταγματικών επιταγών της αντικειμενικότητας, ισομέρειας ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων και προστασίας της αξίας του ανθρώπου και των ανηλίκων.

Ανάμεσα στις αρμοδιότητες του ΕΣΡ περιλαμβάνονται: (α) η χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση αδειών για τις παρεχόμενες ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές υπηρεσίες, (β) ελεγκτικές αρμοδιότητες για τη λειτουργία των τελευταίων, (γ) η έκδοση οδηγιών, συστάσεων και υποδείξεων προς τους παρόχους ραδιοτηλεοπτικού περιεχομένου και, (δ) η επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε περιπτώσεις παραβίασης της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας. Πιο πρόσφατα (με τον Ν. 4779/2021), το ΕΣΡ έχει αποκτήσει αρμοδιότητες και επί του διαδικτύου.

Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) συστάθηκε με τον Ν. 2190/1994 (γνωστός και ως «νόμος Πεπονή»), ως Ανεξάρτητη Αρχή επιφορτισμένη με τη διασφάλιση των συνθηκών διαφάνειας και αξιοκρατίας των διαδικασιών πρόσληψης στον δημόσιο τομέα. Η ανεξαρτησία του ενισχύθηκε με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001. Πιο πρόσφατα, με τον Ν. 4765/2021, επήλθε αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας του ανθρώπινου δυναμικού του.

Ανάμεσα στις βασικές αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ είναι: (α) η επιλογή του τακτικού προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, (β) ο έλεγχος των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ή μίσθωσης έργου που διεξάγουν οι δημόσιοι φορείς, (γ) η διεξαγωγή των διαδικασιών επιλογής σε θέσεις ευθύνης προσωπικού του δημοσίου τομέα, (δ) η διενέργεια επιθεωρήσεων-ελέγχων (από Συμβούλους-Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ) και (ε) η υλοποίηση δράσεων και έρευνας σχετικά με την επίτευξη των σκοπών του. Ως προς τις διαδικασίες επιλογής του προσωπικού, το ΑΣΕΠ χρησιμοποιεί εργαλεία, όπως οι γραπτοί διαγωνισμοί, οι διαγωνισμοί στη βάση μοριοδοτούμενων κριτηρίων, οι ειδικές εξετάσεις και/ή συνέντευξη των υποψηφίων.

Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα ιδρύθηκε το 1997 (με τον Ν. 2472/1997) με βασικό σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών ως προς τα προσωπικά τους δεδομένα και την επεξεργασία τους. Οι περισσότερες διατάξεις του ιδρυτικού της νόμου, ο οποίος ενσωμάτωσε στο ελληνικό Δίκαιο την ευρωπαϊκή Οδηγία 95/46/ΕΚ για την προστασία των προσωπικών δεδομένων των φυσικών προσώπων, έχουν πλέον καταργηθεί και αντικατασταθεί από νεότερη νομοθεσία (Ν. 4624/2019). Αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή.

Η βασική αρμοδιότητα της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είναι η εποπτεία της εφαρμογής του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (ΓΚΠΔ – Κανονισμός ΕΕ 2016/679) και των υπόλοιπων ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Επιπλέον, ανάμεσα σε πολλά άλλα, έχει αρμοδιότητες γνωμοδοτικές, προωθεί την ευαισθητοποίηση του κοινού για θέματα προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, εκδίδει οδηγίες και συστάσεις, και διενεργεί έρευνες με στόχο την εκπλήρωση των σκοπών της.

Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη (Ombudsman) αποτελεί θεσμό κατοχυρωμένο στις περισσότερες χώρες ανά τον κόσμο. Έχει θεσμοθετηθεί και στις 27 χώρες της ΕΕ, ενώ, σύμφωνα με το Διεθνές Ινστιτούτο Συνηγόρων του Πολίτη/ Διαμεσολαβητών (International Ombudsman Institute – IOI), υπάρχουν επί του παρόντος 140 συνήγοροι του πολίτη ή διαμεσολαβητές ανά τον κόσμο (εκ των οποίων κάποιοι είναι τοπικής εμβέλειας και όχι εθνικής). Στην Ελλάδα, η Αρχή θεσμοθετήθηκε με τον Ν. 2477/1997 ενώ, πλέον, το θεσμικό του πλαίσιο ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/2003. Αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή.

Η βασική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ελεγκτική και διαμεσολαβητική. Σε αυτόν μπορούν να προσφύγουν οι πολίτες που αντιμετωπίζουν προβλήματα όταν απευθύνονται σε δημόσιες υπηρεσίες. Ειδικότερα, η δράση της Αρχής επικεντρώνεται στη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της διοίκησης, εφόσον ο πολίτης έχει έλθει σε επαφή με δημόσια υπηρεσία και θεωρεί ότι θίγονται τα δικαιώματά του ή τα νόμιμα συμφέροντά του (περιπτώσεις πράξεων ή παραλείψεων ή υλικών ενεργειών που παραβιάζουν τα δικαιώματά του). Με βάση τους δηλωμένους σκοπούς της Αρχής, σκοπός είναι η προάσπιση των δικαιωμάτων όλων των κοινωνικών ομάδων ανεξαρτήτως υποβάθρου, με έμφαση στις κοινωνικά ευάλωτες ομάδες.

Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών

Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) αποτελεί τη νεότερη συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή. Ιδρύθηκε με τον Ν. 3115/2003, με βασική αρμοδιότητα την προστασία του απορρήτου των επιστολών, της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, καθώς και την ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών. Στη βασική της αρμοδιότητα εμπίπτει και ο έλεγχος της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών.

Άλλες αρμοδιότητες της ΑΔΑΕ είναι: (α) οι ελεγκτικές αρμοδιότητες σε εγκαταστάσεις δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των επικοινωνιών, (β) η εξέταση καταγγελιών και η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, σε περιπτώσεις παράβασης της νομοθεσίας, (γ) η έκδοση κανονιστικών και άλλων πράξεων και (δ) η έκδοση γνωμοδοτήσεων, συστάσεων και υποδείξεων επί θεμάτων που εμπίπτουν στις βασικές της αρμοδιότητες.

2.3.2 Ανεξάρτητες Αρχές του οικονομικού τομέα

Επιτροπή Ανταγωνισμού

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού δημιουργήθηκε το 1977 (Ν. 703/1977) και απέκτησε τη μορφή Ανεξάρτητης Αρχής το 1995 (Ν. 2296/1995), κατά τα πρότυπα παλαιότερων αρχών ανταγωνισμού στις ΗΠΑ και την Ευρώπη. Βασικοί της στόχοι είναι η διατήρηση και προώθηση της υγιούς ανταγωνιστικής δομής της αγοράς και η προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή, με απώτερο στόχο την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Τα βασικά της μέσα προς επίτευξη αυτών των στόχων είναι η καταπολέμηση πρακτικών που υπονομεύουν τον ανταγωνισμό ενάντια στα συμφέροντα των καταναλωτών και η καταπολέμηση φραγμών εισόδου στην αγορά.

Ειδικότερα, η Επιτροπή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες/λειτουργίες: (α) διαπιστώνει την ύπαρξη συμπράξεων και καταχρηστικών συμπεριφορών επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά, (β) ασκεί προληπτικούς ελέγχους, (γ) επιβάλλει κυρώσεις και λαμβάνει ασφαλιστικά μέτρα, (δ) εξετάζει συγκεκριμένους κλάδους (είτε αυτεπάγγελα, είτε κατόπιν αιτήματος του αρμόδιου Υπουργού), (ε) γνωμοδοτεί επί θεμάτων ανταγωνισμού κ.ά. Εντούτοις, σημειώνεται ότι η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια για την τήρηση των διατάξεων περί αθέμιτου ανταγωνισμού, οι οποίες εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων. Επίσης, δεν είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στην αγορά των τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων, όπου αρμόδια είναι η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ).

Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Η Αρχή ιδρύθηκε με τον Ν. 2075/1992 ως Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ), ενώ μετονομάστηκε σε Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) με τον Ν. 2668/1998. Ορόσημο στην εξέλιξή της υπήρξε επίσης ο Ν. 2867/2000, ο οποίος ενίσχυσε τον ρόλο της στην πλήρως απελευθερωμένη πλέον αγορά των τηλεπικοινωνιών, μετά την κατάργηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων και του νομικού μονοπωλίου του Οργανισμού Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος (ΟΤΕ) στη σταθερή τηλεφωνία και το σταθερό τηλεφωνικό δίκτυο, ενώ ακολούθησαν και άλλες σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις (όπως οι Ν. 4070/2012 και 4053/2012) που διεύρυναν τον ρόλο της παράλληλα με τις τεχνολογικές εξελίξεις στον τομέα των τηλεπικοινωνιών (υπηρεσίες επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής κ.ά.). Με τον Ν. 4727/2020 ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, όπως αυτός θεσπίστηκε με την Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972, ο οποίος επικαιροποίησε και αντικατέστησε την προϋφιστάμενη δέσμη οδηγιών για τη ρύθμιση του τομέα. Σε αυτή τη βάση, ο Ν. 4727/2020 αντικατέστησε το μεγαλύτερο μέρος του Ν. 4070/2012, επαναδιατυπώνοντας, μεταξύ άλλων, και τις αρμοδιότητες της Αρχής.

Ως εθνική ρυθμιστική Αρχή στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, έχει ευρείες αρμοδιότητες, όπως ενδεικτικά: (α) ρύθμιση, έλεγχος και εποπτεία των σχετικών αγορών, (β) άσκηση κάθε αρμοδιότητας σχετικής με τις γενικές άδειες και έκδοση κανονισμών με τους οποίους ρυθμίζεται κάθε σχετικό θέμα, (γ) έκδοση κωδίκων δεοντολογίας, (δ) καθορισμός και διαχείριση των ραδιοσυχνοτήτων ή ζωνών ραδιοσυχνοτήτων για τις οποίες απαιτούνται δικαιώματα χρήσης, (ε) ρύθμιση θεμάτων παροχής Καθολικής Υπηρεσίας (ΚΥ) και συναφών θεμάτων, (στ) έλεγχος κοστολογικών συστημάτων παρόχων και προστασία των καταναλωτών, (ζ) έκδοση οδηγιών και συστάσεων, επιβολή προστίμων και άλλων διοικητικών κυρώσεων, (η) συλλογή στοιχείων και ερευνητικές δραστηριότητες κ.ά. Σημαντικό είναι το γεγονός ότι η ΕΕΤΤ αποτελεί την αποκλειστική Εθνική Αρχή Ανταγωνισμού στις αγορές της αρμοδιότητάς της.

Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων

Η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) συστάθηκε αρχικά ως Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) με τον Ν. 2773/1999, ο οποίος ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 96/92/ΕΚ για τον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο. Ως κύρια αρμοδιότητά της ορίστηκε η εποπτεία της εγχώριας αγοράς ενέργειας και η προώθηση της απελευθέρωσης των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Το 2023, ακολούθησε η μετονομασία της σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ), αλλά και η διεύρυνση του αντικειμένου της με αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων.

Επί του παρόντος η ΡΑΑΕΥ έχει ένα ευρύ πεδίο αρμοδιοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων: (α) έλεγχος, ρύθμιση και εποπτεία των αγορών ενέργειας αλλά και των σχετικών με την παροχή ύδατος και τη διαχείριση αστικών αποβλήτων θεμάτων, (β) χορήγηση αδειών παραγωγής, (γ) προστασία των καταναλωτών, (δ) παρακολούθηση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, (ε) λήψη ρυθμιστικών μέτρων, (στ) συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε σχέση με την αγορά των πετρελαιοειδών, κ.ά.

Ρυθμιστική Αρχών Σιδηροδρόμων

Η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ) ιδρύθηκε το 2010 (Ν. 3891/2010) και αποτελεί τον ρυθμιστικό φορέα των σιδηροδρομικών μεταφορών στην Ελλάδα. Η νομική βάση για τη δημιουργία και τις αρμοδιότητες της ΡΑΣ βρίσκεται στις Οδηγίες 2001/12/ΕΚ και 2001/14/ΕΚ, οι οποίες ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την ανάπτυξη του κοινοτικού σιδηροδρομικού δικτύου και τις χρεώσεις για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής. Βασική της αρμοδιότητα είναι η εποπτεία της λειτουργίας της σιδηροδρομικής αγοράς με κανόνες ανταγωνισμού, διασφαλίζοντας την ισότιμη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση σε υποδομές και υπηρεσίες σιδηροδρομικών μεταφορών.

Στην αρμοδιότητα της ΡΑΣ εμπίπτει και η παρακολούθηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου και η εισήγηση για τις απαραίτητες νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις για τη δημιουργία υγιούς σιδηροδρομικής αγοράς στην Ελλάδα. Επιπλέον, επιλαμβάνεται επί προσφυγών και επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις σε περιπτώσεις παραβάσεων της σχετικής με τις αρμοδιότητές της νομοθεσίας.

Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας

Η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας (ΑΠΑ) θεσμοθετήθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή το 2016 με τον Ν. 4427/2016, ο οποίος αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4757/2020. Αποτελεί Αρχή ανεξάρτητη, λειτουργικά και διοικητικά, από τη διοίκηση και τις οργανικές μονάδες της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ).

Σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία, ανάμεσα στους βασικούς σκοπούς της ΑΠΑ είναι: (α) η πιστοποίηση και η εποπτεία στον τομέα των αερομεταφορών, της αεροναυτιλίας και των αερολιμένων, (β) η εφαρμογή της σχετικής εγχώριας και κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς και των διεθνών συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων και των αρμοδιοτήτων σχετικά με την επιβολή τελών, (γ) η εποπτεία στην Ελλάδα της λειτουργίας του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού (ΕΕΟ), (δ) η ασφάλεια από έκνομες ενέργειες και (στ) η προστασία του περιβάλλοντος από δραστηριότητες της πολιτικής αεροπορίας. Επίσης, έχει ως αρμοδιότητα την εισήγηση ως προς τη χάραξη εθνικής στρατηγικής αερομεταφορών, την εξέταση καταγγελιών, την έκδοση αδειών και τις πιστοποιήσεις πτητικής ικανότητας, καθώς και την έκδοση κανονισμών και οδηγιών, ανάμεσα σε πολλές άλλες σχετικές αρμοδιότητες.

Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων

Η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ) δημιουργήθηκε το 2013 (Ν. 4150) ως αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, εποπτευόμενη από τον Υπουργό Ναυτιλίας. Ο Ν. 4389/2016 κατήργησε τις διατάξεις του Ν. 4150/2013 και η Αρχή επανασυστήθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή με έδρα τον Πειραιά. Με βάση τον νεότερο ιδρυτικό της νόμο, η ΡΑΛ έχει ως γενικότερη αποστολή την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας των σχέσεων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων του εθνικού λιμενικού συστήματος, και των συνδεδεμένων με αυτό εγκαταστάσεων. Επίσης, ο νόμος ορίζει ότι στην αποστολή της δίνεται έμφαση στην εφαρμογή της νομοθεσίας περί ελεύθερου ανταγωνισμού.

Ως προς τις ειδικότερες αρμοδιότητές της, η ΡΑΛ εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις, δεσμευτικές οδηγίες, γνωμοδοτήσεις, ασκεί τα συμβατικά δικαιώματα του ελληνικού Δημοσίου από συμβάσεις παραχώρησης, λαμβάνει έκτακτα μέτρα όταν διαπιστώνεται παράβαση της νομοθεσίας, επιλύει διαφορές, αποτελεί συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας σε θέματα λιμένων και, εν γένει, εποπτεύει τις εμπορικές διαδικασίες και πρακτικές, ώστε να διασφαλίζει την ακώλυτη παροχή και πρόσβαση των χρηστών στις λιμενικές υπηρεσίες.

Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων

Η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (ΕΕΕΠ) συστάθηκε το 2004 (Ν. 3229/2004) ως Διοικητική Αρχή με την επωνυμία Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών. Με τον Ν. 4002/2011 πήρε τη σημερινή της ονομασία, ενώ το 2012, με τον νόμο 4038, μετατράπηκε σε Ανεξάρτητη Αρχή. Βασικός της σκοπός είναι ο έλεγχος, η ρύθμιση και η εποπτεία των τυχερών παιγνίων που λαμβάνουν χώρα στην ελληνική επικράτεια.

Πιο συγκεκριμένα, στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται: (α) η εισήγηση έκδοσης της προβλεπόμενης κανονιστικής νομοθεσίας, (β) η χορήγηση των

προβλεπόμενων αδειών και πιστοποιήσεων, και (γ) ο έλεγχος κάθε τμήματος της αλυσίδας διεξαγωγής παιγνίων (παιγνιομηχανήματα, παίγνια, χώροι, πρόσωπα). Επιπλέον, η Αρχή είναι αρμόδια για την προστασία από τα παίγνια, των ανηλίκων και των ευάλωτων ομάδων, καθώς και για την καταπολέμηση της παράνομης διεξαγωγής παιγνίων, της απάτης, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και των συναφών εγκλημάτων. Τέλος, μπορεί να επιβάλει διοικητικές κυρώσεις και καταρτίζει τη λεγόμενη «μαύρη λίστα» με τις υπηρεσίες παιγνίων που δεν διαθέτουν την απαιτούμενη άδεια λειτουργίας.

2.3.3 Λοιπές αρχές

Συνήγορος του Καταναλωτή

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή θεσπίστηκε με τον Ν. 3297/2004 και αποτελεί εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών. Η θέσπισή του ακολούθησε μια σειρά συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως η 98/257/ΕΚ σχετικά με τις Αρχές που διέπουν τα αρμόδια όργανα για την εξώδικη επίλυση των καταναλωτικών διαφορών. Ο νόμος ορίζει ότι αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, η οποία εποπτεύεται από το Υπουργείο Ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο της βασικής αρμοδιότητάς του για την εξωδικαστική επίλυση καταναλωτικών διαφορών μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών, ο Συνήγορος του Καταναλωτή μπορεί να προβαίνει σε συστάσεις, προτάσεις και υποδείξεις προς τους προμηθευτές, ωστόσο δεν έχει κυρωτικές αρμοδιότητες. Μπορεί επίσης να επιληφθεί υποθέσεων της αρμοδιότητάς του αυτεπαγγέλτως, ιδίως όταν από την επιχειρηματική συμπεριφορά κάποιων προμηθευτών, θίγεται μεγάλος αριθμός καταναλωτών. Άλλες σημαντικές του αρμοδιότητες είναι η συμμετοχή του στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης μεταξύ οφειλετών-δανειστών για τη ρύθμιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (η οποία εισήχθη με τον Ν. 4224/2013), η παρακολούθηση του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας (ΠΔ 10/2017), και η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε προϊόντα και υπηρεσίες, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας 2004/113/ΕΚ.

Ελληνική Στατιστική Αρχή

Η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) αποτελεί την εθνική στατιστική υπηρεσία της Ελλάδας, η οποία συστάθηκε με τον Ν. 3832/2010. Πολύ πριν από την ίδρυσή της ως Ανεξάρτητη Αρχή, είχε προηγηθεί η σύσταση στατιστικών τμημάτων εντός ελληνικών Υπουργείων,⁸ ενώ το 1956 ιδρύθηκε ο πρόδρομος της ΕΛΣΤΑΤ, δηλαδή η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ).

⁸ Αρχές γενομένης από το Γραφείο Δημόσιας Οικονομίας στο Υπουργείο Εσωτερικών το 1834, με τέσσερα τμήματα, ένα εκ των οποίων ήταν η Ειδική Υπηρεσία Στατιστικής. Κατόπιν, συγκροτήθηκε το Τμήμα Στατιστικής του Υπουργείου Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας, ενώ το 1925 αντικαταστάθηκε από τη Γενική Στατιστική Υπηρεσία και υπάγεται στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, η ΕΛΣΤΑΤ έχει σκοπό τη συστηματική παραγωγή επίσημων στατιστικών, καθώς και τη διενέργεια επιστημονικών ερευνών και την κατάρτιση μελετών, οι οποίες: (α) αφορούν όλους τους τομείς της δραστηριότητας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, (β) υποστηρίζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, χάραξης και αξιολόγησης πολιτικών της κυβέρνησης και των φορέων του Δημοσίου (δείκτες αξιολόγησης), (γ) υποβάλλονται σε διεθνείς φορείς, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις της χώρας και (δ) αφορούν στο γενικό κοινό ή κατηγορίες χρηστών στατιστικών στοιχείων στο εσωτερικό ή στο εξωτερικό. Στις ειδικότερες αρμοδιότητες της ορίζονται, μεταξύ άλλων, οι ακόλουθες: (α) κατάρτιση και εκτέλεση του ετήσιου στατιστικού προγράμματος της χώρας, (β) η εκπροσώπηση της Ελλάδας στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κάθε άλλο αρμόδιο διεθνή οργανισμό, (γ) η μέριμνα για την έγκαιρη, έγκυρη και αποτελεσματική διάχυση της στατιστικής πληροφόρησης και, (δ) η συνεργασία με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς κ.ά.

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) είναι η Αρχή φορολογικής διοίκησης της χώρας. Ιδρύθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή με τον Ν. 4389/2016 και αποτελεί διάδοχο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ) του Υπουργείου Οικονομικών.

Στη μακριά λίστα των αρμοδιοτήτων της συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων: (α) η παρακολούθηση και ο έλεγχος της πορείας της βεβαίωσης και της είσπραξης των δημοσίων εσόδων, και της εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας για την είσπραξή τους (β) η εποπτεία και ο συντονισμός των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της, (γ) η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και λοιπών διοικητικών εγγράφων, (δ) ο εντοπισμός φαινομένων φοροδιαφυγής, λαθρεμπορίου, φορολογικής απάτης, παραεμπορίου και παραοικονομίας, και ο καταλογισμός της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης, (ε) η εισήγηση νομοθετικών διατάξεων και μέτρων για την ενίσχυση της φορολογικής και τελωνειακής συμμόρφωσης, και η υποβολή προτάσεων για τη βελτίωση και την επιτάχυνση της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων και πολλά άλλα.

Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ) συστάθηκε με τον Ν. 4912/2022 και προήλθε από τη συγχώνευση των δύο Ανεξάρτητων Αρχών που δραστηριοποιούνταν στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), που συστάθηκε με τον Ν. 4013/2011 και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), που συστάθηκε με τον Ν. 4412/2016. Έχει ως αντικείμενο: (α) τη διαφύλαξη, ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και

δράσης στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων προς το εθνικό και ενωσιακό Δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημόσιων συμβάσεων και την τήρησή του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές και (β) την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής. Το ισχύον νομικό πλαίσιο που διέπει την Αρχή περιλαμβάνει κατά βάση τους νόμους 4605/2019 και 4912/2022.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της για τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας και εναρμόνισης του πλαισίου δημοσίων συμβάσεων με το εθνικό και ευρωπαϊκό Δίκαιο, τηρεί την Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, εκδίδει πρότυπα/υποδείγματα εγγράφων σύμβασης, εκδίδει κατευθυντήριες και τεχνικές οδηγίες, και αποτελεί τη βασική εθνική πηγή πληροφόρησης και βοήθειας για αναθέτουσες αρχές και οικονομικούς φορείς.

Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) ιδρύθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή βάσει του Ν. 4622/2019 (γνωστός ως «νόμος για το Επιτελικό Κράτος»). Με τη σύστασή της ως Ενιαίας και Ανεξάρτητης Αρχής, καταργήθηκαν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών και η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν στην ΕΑΔ.

Η Αρχή έχει, κυρίως, την αρμοδιότητα: (α) για τον σχεδιασμό, συντονισμό και προώθηση όλων των απαραίτητων δράσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών και δημόσιων οργάνων και φορέων, (β) για την αποτροπή, τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων και φαινομένων απάτης και διαφθοράς και (γ) την ευαισθητοποίηση, την εκπαίδευση και την αλλαγή προτύπων στο σύνολο της κοινωνίας όσον αφορά θέματα διαφάνειας, ακεραιότητας και καταπολέμησης της διαφθοράς. Σε αυτό το πλαίσιο, διενεργεί ελέγχους και επιθεωρήσεις από τα αρμόδια σώματα, αναπτύσσει το θεσμικό, οργανωτικό και επιχειρησιακό πλαίσιο για το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου κ.ά.

Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες

Ιδρύθηκε αρχικά με τον Ν. 3691/2008, ως Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, ενώ με τον Ν. 4557/2018 μετονομάστηκε σε Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες.

Η Αρχή είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, της χρηματοδότησης της διάδοσης όπλων μαζικής καταστροφής, και ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, συνεισφέροντας στην ασφάλεια και τη σταθερότητα της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής.

Σώμα Φορολογικών Διαιτητών

Το Σώμα Φορολογικών Διαιτητών ιδρύθηκε με τον Ν. 3943/2011 ως Ανεξάρτητη Αρχή υπαγόμενη στα Υπουργεία Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (πλέον Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Δικαιοσύνης), ενώ ο νόμος υπογραμμίζει ότι δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή.

Βασικός σκοπός της Αρχής, με βάση τις σχετικές διατάξεις της νομοθεσίας, είναι η διαιτητική επίλυση των διαφορών που αναφύονται: (α) κατά τον καταλογισμό των φόρων, δασμών, τελών και συναφών δικαιωμάτων του Δημοσίου, καθώς και των προστίμων και λοιπών χρηματικών κυρώσεων και, (β) κατά την επιβολή, με διοικητικές πράξεις, κάθε είδους κυρώσεων για παράβαση των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής γενικά νομοθεσίας, ακόμη και αν οι κυρώσεις αυτές επιβάλλονται αυτοτελώς ή άσχετα με υποχρέωση καταβολής φόρου, δασμού, τέλους ή άλλου δικαιώματος του Δημοσίου, εφόσον το αντικείμενο τους υπερβαίνει το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ.

Επιθεώρηση Εργασίας

Η Επιθεώρηση Εργασίας ιδρύθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή βάσει του Ν. 4808/2021. Προηγουμένως λειτουργούσε ως αυτοτελής υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και είχε αρχικά συσταθεί με βάση τις διατάξεις του ΠΔ 136/1999. Βασικός της σκοπός είναι ο έλεγχος της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας, στοχεύοντας στη διασφάλιση, αφενός, των εργασιακών δικαιωμάτων και, αφετέρου, της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων. Επιπλέον, η Επιθεώρηση Εργασίας είναι αρμόδια να ερευνά, παράλληλα και ανεξάρτητα από τους ασφαλιστικούς

οργανισμούς, και να καταπολεμά την αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα, εξετάζοντας την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων.

Ειδικότερα, ανάμεσα στις βασικές της αρμοδιότητες είναι: (α) η βελτίωση των εργασιακών σχέσεων και των συνθηκών ασφάλειας και υγείας στην εργασία, μέσω ελέγχων εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, (β) η δημιουργία πνεύματος συμφιλίωσης μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, (γ) η παροχή πληροφοριών προς εργαζόμενους και εργοδότες, (δ) η διενέργεια ελέγχων σχετικών με την ασφαλιστική κάλυψη και τη νομιμότητα της απασχόλησης των εργαζομένων και, (ε) η επιβολή κυρώσεων, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της.

Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης

Η Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘΑΑΕ), ως Ανεξάρτητη Αρχή έχει ως αποστολή της τη διασφάλιση υψηλής ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση. Ιδρύθηκε με τον Ν. 4653/2020 και αποτελεί τη συνέχεια της Αρχής Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ), η οποία είχε ιδρυθεί το 2005 (Ν. 3374/2005). Είναι μέλος του Ευρωπαϊκού Συνδέσμου για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA) και εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού ως προς τη νομιμότητα των πράξεών της.

Ανάμεσα στις βασικές της αρμοδιότητες είναι: (α) η εισήγηση για το πρόγραμμα της Εθνικής Στρατηγικής για την Ανώτατη Εκπαίδευση (β) η εισήγηση για την ίδρυση, συγχώνευση, κατάργηση και μετονομασία των ΑΕΙ και των τμημάτων τους, (γ) η κατάθεση προτάσεων για τη συνεχή διασφάλιση υψηλής ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση και για την ενίσχυση της διεθνοποίησης των ΑΕΙ, (δ) η εισήγηση για την κατανομή του ετήσιου συνολικού προϋπολογισμού επιχορηγήσεων στα ΑΕΙ και για την κατανομή θέσεων προσωπικού σε αυτά και (ε) η διασφάλιση της ποιότητας των εκπαιδευτικών υπηρεσιών των ΑΕΙ, μέσω διαδικασιών πιστοποίησης και της θεσμοθέτησης μηχανισμών αριστείας.

Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων

Ο Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων (ΟΕΕ) ιδρύθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή το 2013, με τον νόμο 4186 και τη διεθνή ονομασία “National Exams Organization”. Έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών του. Αποτελεί επιτελικό επιστημονικό φορέα αρμόδιο για ζητήματα που αφορούν τις εξετάσεις εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και αποστολή του είναι η υποστήριξη του Υπουργείου Παιδείας (πλέον Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού) για τη διασφάλιση της υψηλής ποιότητας των εξετάσεων εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Στο πλαίσιο της αποστολής του, ο Οργανισμός είναι αρμόδιος κυρίως για: (α) τη διατύπωση γνώμης για την εξεταστέα ύλη των εξετάσεων εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση των υποψηφίων των Γενικών και Επαγγελματικών Λυκείων, (β) τη διατύπωση γνώμης για τον ορισμό βαθμολογητών, για τη βαθμολόγηση των γραπτών των εξετάσεων εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, καθώς και για την αξιολόγηση και διαρκή επιμόρφωση των βαθμολογητών και άλλα συναφή θέματα.

Ανεξάρτητη Αρχή Πιστοληπτικής Αξιολόγησης

Η Ανεξάρτητη Αρχή Πιστοληπτικής Αξιολόγησης ιδρύθηκε πρόσφατα με τον Ν. 4972/2022, ενώ το πληροφοριακό της σύστημα έχει χρηματοδοτηθεί από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδρυτικού της νόμου, αποστολή της Αρχής είναι η παραγωγή πιστοληπτικών βαθμολογήσεων μέσω του ολοκληρωμένου πληροφοριακού της συστήματος, η τήρηση σχετικής βάσης δεδομένων και η ανταλλαγή πιστοληπτικών βαθμολογήσεων και πληροφοριών με φορείς πιστοληπτικής αξιολόγησης, προς τον σκοπό μείωσης των επιπέδων των μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων και των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς δημόσιους φορείς και ιδιώτες πιστωτές, καθώς και για την πρόληψη του φαινομένου της υπερχρέωσης των ιδιωτών.

Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ) συστάθηκε με τον Ν. 4270/2014 ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, με βασική αρμοδιότητα την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), και το προσχέδιο/σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό. Επιπλέον, είναι επιφορτισμένο με την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς και με την αξιολόγηση σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με διαπιστούμενες αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο και την τυχόν ενεργοποίηση διορθωτικού μηχανισμού. Ιδρύθηκε κατόπιν ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ, ενώ οι αρμοδιότητες που του ανατέθηκαν εναρμονίζονται με τον Κανονισμό 473/2013 της ΕΕ.

Εθνική Αναλογιστική Αρχή

Η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) συστάθηκε με τον Ν. 3029/2002 ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με βασικές αρμοδιότητες: (α) τη μελέτη του συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης στα πλαίσια του μακροχρόνιου οικονομικού και χρηματοδοτικού σχεδιασμού για την εξασφάλιση της κοινωνικής ανταποδοτικότητας, της βιωσιμότητας και της αναλογιστικής ισορροπίας του συστήματος αυτού, (β) την παρακολούθηση της πορείας

των ασφαλιστικών οργανισμών που έχουν μορφή ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, αλλά και κάθε άλλου ασφαλιστικού οργανισμού που εποπτεύεται από οποιοδήποτε Υπουργείο, (γ) τη διατύπωση γνώμης για τις προοπτικές οικονομικής βιωσιμότητας ασφαλιστικών οργανισμών υπό ίδρυση, μορφής ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, και τον τακτικό ετήσιο αναλογιστικό έλεγχο αυτών, (δ) τη συλλογή, οργάνωση, επεξεργασία και αξιολόγηση των τεχνικών, οικονομικών, λογιστικών, δημογραφικών και άλλων συναφών στοιχείων που αφορούν στους ασφαλιστικούς οργανισμούς που υπάγονται σε οποιοδήποτε Υπουργείο, (ε) τον καθορισμό των προδιαγραφών των αναλογιστικών μελετών του πρώτου και δεύτερου πυλώνα ασφάλισης και (στ) τη συνεργασία με τις αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών ή με διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα, καθώς και τη συμμετοχή σε δραστηριότητες των εν λόγω αρχών και οργάνων.

Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση

Η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΑΔΙΠΠΔΕ) συστάθηκε με τον Ν. 4142/2013 και έχει ως αποστολή την αξιολόγηση της ποιότητας του εκπαιδευτικού συστήματος και την υποστήριξη του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού στη βελτίωση του σχεδιασμού της εθνικής στρατηγικής για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Αρχής περιλαμβάνονται: (α) η αξιολόγηση της ποιότητας του εκπαιδευτικού συστήματος, (β) η γνωμοδότηση ή εισήγηση ύστερα από ερώτημα του Υπουργού Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού ή αυτεπαγγέλτως, σχετικά με θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων και της αποστολής της, με σκοπό την υποστήριξη του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού στη βελτίωση του σχεδιασμού της εκπαιδευτικής πολιτικής για την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια εκπαίδευση και (γ) η εγγύηση της διαφάνειας όλων των δράσεων της στο πλαίσιο της αξιολόγησης της ποιότητας του εκπαιδευτικού συστήματος και της συμμετοχής της στην αξιολόγηση των στελεχών εκπαίδευσης, λειτουργώντας και ως φορέας εξέτασης των ενστάσεων αξιολόγησης που τα στελέχη αυτά υποβάλλουν.

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Μάιος 2025

Θεσμικά ζητήματα
και προκλήσεις για τις
Ανεξάρτητες Αρχές



3

3.1 Θεσμικά ζητήματα

3.1.1 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας και έλεγχος

Η ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία αποτελεί τον κυριότερο λόγο ύπαρξης των Ανεξάρτητων Αρχών. Επομένως, βασικό διακριτικό χαρακτηριστικό των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελούν οι εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν τα μέλη τους. Οι εγγυήσεις αυτές συνίστανται, μεταξύ άλλων, στη θητεία ορισμένης διάρκειας, χωρίς δυνατότητα ανάκλησης, στον τρόπο επιλογής των μελών, τη σύνθεση του οργάνου και τη στελέχωση των υπηρεσιών, στην ύπαρξη ασυμβίβαστων ιδιοτήτων, στην απουσία ελέγχου από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, στη δυνατότητα αυτοτελούς παράστασης σε δίκες και στην οικονομική ανεξαρτησία, όπως αυτή αποτυπώνεται από την έκταση οικονομικού ελέγχου και τον ίδιο τον προϋπολογισμό κάθε Αρχής.

Οι εγγυήσεις αυτές προσδιορίστηκαν αρχικά εμπειρικά και με αρκετή ανομοιογένεια, μέσα από τη νομοθεσία ίδρυσης των πρώτων Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα, και στη συνέχεια θεσμοθετήθηκαν και ενισχύθηκαν μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσης των πέντε Αρχών. Η περίοδος μετά τη συνταγματική κατοχύρωση παρουσιάζει επίσης ενδιαφέρον τόσο ως προς τις Αρχές που είχαν ήδη θεσπιστεί και στις οποίες παρατηρούνται μεταβολές σε αρκετά από τα κριτήρια ανεξαρτησίας, όσο και ως προς τις νεότερες Αρχές που θεσπίστηκαν μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος. Στη συνέχεια, γίνεται μια συνοπτική επισκόπηση, μέσα από συγκεκριμένα παραδείγματα, της θεσμικής εξέλιξης των εγγυήσεων ανεξαρτησίας με βάση τα παραπάνω στάδια, όπως αυτά οροθετούνται από τη συνταγματική αναθεώρηση.

3.1.2 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση

Ήδη από τους πρώτους ιδρυτικούς νόμους Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα, διασφαλίζονται αρκετές από αυτές τις εγγυήσεις, αν και σε αρκετές περιπτώσεις η ανεξαρτησία τους περιορίζεται από τον τρόπο επιλογής των μελών τους αλλά και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους από τον αρμόδιο Υπουργό (Κοζύρης, 2003). Ενδεικτικά, στον ιδρυτικό νόμο της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών (Ν. 2075/1992) αναφέρεται ότι, ναι μεν, έχει

διοικητική αυτοτέλεια, αλλά εποπτεύεται από τον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών (πλέον από τον Υπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης), με αποκλειστικό περιεχόμενο της εποπτείας να είναι ο κατασταλτικός έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων της και η κίνηση της πειθαρχικής δίωξης κατά των μελών της. Όσον αφορά τον τρόπο επιλογής των μελών, αναφέρεται στο άρθρο 10 του ίδιου νόμου ότι τα μέλη της διορίζονται με προεδρικό διάταγμα, μετά από πρόταση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών.⁹ Αντίθετα, ο ιδρυτικός νόμος του ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994) φαίνεται να διασφαλίζει αυστηρότερα αυτές τις εγγυήσεις, ορίζοντας ότι «δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή και οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε από άποψη νομιμότητας, εκτός από εκείνες που αφορούν το κατά το άρθρο 7 προσωπικό».¹⁰ Αντίστοιχα διαφοροποιείται και η διαδικασία επιλογής προέδρου, αντιπροέδρου και μελών του Συμβουλίου, αφού για τη συγκρότηση του πρώτου Συμβουλίου κατατίθεται πρόταση από τον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης (στον οποίο υπαγόταν το ΑΣΕΠ) στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, και για την έγκρισή της απαιτούνταν πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων (4/5).

3.1.3 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών

Το 2001, το αναθεωρημένο Σύνταγμα και συγκεκριμένα το άρθρο 101Α, καθώς και οι διατάξεις του εκτελεστικού Ν. 3051/2002, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τους Ν. 4055/2012, Ν. 4795/2021 και Ν. 5043/2023, δημιούργησαν ένα ενιαίο πλαίσιο ενισχυμένων εγγυήσεων για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές. Ειδικότερα, οι διατάξεις σχετικά με τις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, μεταξύ άλλων, αφορούν τα εξής:

Επιλογή και διορισμός μελών: Ο εκτελεστικός νόμος, ενσωματώνοντας τις τροποποιήσεις του 2012 και 2021, ορίζει ότι «τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών και οι αναπληρωτές τους, όπου προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, επιλέγονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων,¹¹ σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής». Η απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων (3/5) των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων –μετά από την αναθεώρηση του οικείου άρθρου 101Α του Συντάγματος το 2019 (από πλειοψηφία 4/5 που προβλεπόταν μέχρι τότε).

⁹ Πλέον Υπουργοί Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, αντιστοίχως.

¹⁰ Το άρθρο 7 αναφέρεται στη Γραμματεία του ΑΣΕΠ.

¹¹ Για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, προβλέπεται ρητώς ότι η απόφαση πρέπει να λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων (3/5) των μελών της.

Κριτήρια επιλογής μελών: Στο άρθρο 3 του Ν. 3051/2002 ορίζεται ότι «ως μέλη των ανεξάρτητων αρχών επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών».

Θητεία: Η θητεία των μελών είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης.¹² Τονίζεται δε, στην τροποποίηση του Ν. 4795/2021, ότι διορισμός σε ανώτερη θέση επιτρέπεται έως και μία φορά. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 70 του εν λόγω νόμου αναφέρεται ότι: «διανυθείσα ή διανυόμενη θητεία σε θέση Αντιπροέδρου ή Αναπληρωτή Προέδρου ή απλού μέλους δεν κωλύει τον διορισμό του για πλήρη θητεία σε θέση υψηλότερης βαθμίδας της ίδιας Αρχής», αν και «δεν επιτρέπονται περισσότερες από δύο (2) θητείες συνολικά και το συνολικό χρονικό διάστημα των διανυόμενων θητειών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τα δώδεκα (12) έτη».

Πλήρης απασχόληση και ασυμβίβαστο: Στο άρθρο 3 του Ν. 3051/2002, όπως ισχύει, ορίζεται πως ο Πρόεδρος, ο Αναπληρωτής Πρόεδρος ή ο Αντιπρόεδρος, καθώς και τυχόν άλλα μέλη της κάθε Ανεξάρτητης Αρχής –ανάλογα με την ειδική νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία της– υπηρετούν με καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης. Παράλληλα, κατά τη διάρκεια της θητείας τους «αναστέλλεται η άσκηση οποιουδήποτε δημοσίου λειτουργήματος, καθώς και η άσκηση καθηκόντων σε οποιαδήποτε θέση του Δημοσίου, σε ΝΠΔΔ και νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα». Εξαίρεση αποτελεί ο διορισμός μελών του διδακτικού προσωπικού της ανώτατης εκπαίδευσης με καθεστώς μερικής απασχόλησης, χωρίς να αναστέλλεται η άσκηση των διδακτικών και ερευνητικών τους καθηκόντων.

Κωλύματα διορισμού: Ο εκτελεστικός Ν. 3051/2002 ρητά ορίζει ότι «η καταδίκη για αδικήματα κατά της ιδιοκτησίας ή κατά περιουσιακών δικαιωμάτων ή για αδικήματα σχετικά με τα υπομνήματα ή σχετικά με την υπηρεσία ή για αδικήματα κατά των ηθών, καθώς και η καταδίκη για οποιοδήποτε κακούργημα αποτελεί κώλυμα διορισμού σε θέση μέλους ανεξάρτητης αρχής».

Αποδοχές μελών: Οι αποδοχές των μελών καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, έπειτα από γνώμη των Ανεξάρτητων Αρχών.

Προϋπολογισμός – Οικονομική διαχείριση: Το άρθρο 2 του Ν. 3051/2002, σχετικά με τη λειτουργική ανεξαρτησία των Αρχών, περιλαμβάνει επιπλέον διατάξεις που αφορούν τον προϋπολογισμό και την οικονομική διαχείρισή τους. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι οι πιστώσεις για τη λειτουργία τους «εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό των οικείων Υπουργείων».

¹² «με την επιφύλαξη της παρ. 2 του άρθρου 44 του Ν. 4765/2021 (Α' 6) περί δυνατότητας παράτασης της θητείας των μελών του ΑΣΕΠ» (Ν. 4795/2021, άρθρο 70).

Παράλληλα, ο Πρόεδρος της κάθε Αρχής εισηγείται στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών τον προϋπολογισμό της, ενώ ο Υπουργός καλείται να εγκρίνει και τον ειδικό κανονισμό που καταρτίζει κάθε Αρχή και ρυθμίζει τα θέματα οικονομικής διαχείρισής της.

Διοικητικός έλεγχος: Το άρθρο 2 του Ν. 3051/2002 ρητά ορίζει ότι «οι ανεξάρτητες αρχές απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές».

Κοινοβουλευτικός έλεγχος: Στο ίδιο άρθρο, ο εκτελεστικός νόμος επιβεβαιώνει ότι «οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής».

Δικαστικός έλεγχος: Οι Ανεξάρτητες Αρχές υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Συγκεκριμένα στο άρθρο 2, παράγραφος 8, του Ν. 3051/2002 ορίζεται ότι: «Κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές. Ένδικο βοηθήματα κατά των αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκεί και ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός».

Δυνατότητα αυτοτελούς παράστασης σε δίκες: Τέλος, στο ίδιο άρθρο ορίζεται ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές «έχουν την ικανότητα να παρίστανται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις τους».

Παράλληλα, αξίζει να αναφερθεί ότι με τον Ν. 5043/2023 ενισχύθηκε περαιτέρω η λειτουργική ανεξαρτησία του προσωπικού των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, διασφαλίζοντας ότι τα μέλη τους δεν έχουν «αστική ευθύνη έναντι οποιουδήποτε τρίτου για πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους», ενώ ευθύνη έχουν μόνο «έναντι του Ελληνικού Δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις τους από δόλο ή βαρεία αμέλεια». Επίσης, ορίζει ότι «δεν εξετάζονται ούτε διώκονται ποινικά για πράξεις ή παραλείψεις τους, για έκφραση γνώμης, υποβολή εισήγησης, πρόταση που διατύπωσαν ή απόφαση που έλαβαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εκτός αν ενήργησαν με δόλο». Τέλος, περιγράφει τους όρους εξασφάλισης νομικής υποστήριξης όταν ενάγονται ή εξετάζονται για ενέργειες σχετικές με την άσκηση των καθηκόντων τους.

Στο πλαίσιο του εκτελεστικού νόμου, ορίστηκαν και καταργήθηκαν οι διατάξεις από τη νομοθεσία ίδρυσης των συνταγματικά πλέον κατοχυρωμένων Αρχών, που δεν συμφωνούσαν με τις συνταγματικές εγγυήσεις. Ωστόσο, παρατηρείται ότι οι διατάξεις που καταργήθηκαν αφορούσαν κυρίως ζητήματα, όπως η σύνθεση, ο τρόπος ανάδειξης ή η θητεία των μελών των Αρχών, που ουσιαστικά «ομογενοποιήθηκαν» από τον εκτελεστικό νόμο για τις πέντε Αρχές και, υπό αυτή την έννοια, δεν αποτελούσαν «ουσιώδεις»

προσθήκες εγγυήσεων ανεξαρτησίας, που εν πολλοίς είχαν ήδη προβλεφθεί από τον κοινό νομοθέτη.¹³

3.1.4 Μεταβολές στις εγγυήσεις των Αρχών που είχαν θεσπιστεί πριν από το 2001

Η συνταγματική κατοχύρωση των πέντε Ανεξάρτητων Αρχών, με την πρόβλεψη συγκεκριμένων εγγυήσεων ανεξαρτησίας, φαίνεται ότι συνέβαλε, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας και μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, οδηγώντας σε μια σταδιακή σύγκλιση προς τις διατάξεις του εκτελεστικού νόμου.

Για παράδειγμα, τη διάταξη του ιδρυτικού νόμου της Επιτροπής Ανταγωνισμού¹⁴ (Ν. 2296/1995), σύμφωνα με την οποία η ανάδειξη Προέδρου και αναπληρωτή του πραγματοποιούνταν από τον αρμόδιο Υπουργό, ακολούθησαν δύο τροποποιήσεις: με τον Ν. 3373/2005 ορίστηκε ότι ο Πρόεδρος επιλέγεται και διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, ενώ μετέπειτα, με τον Ν. 3959/2011, ορίστηκε ότι ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 101Α παρ. 2 του Συντάγματος.¹⁵

Ωστόσο, υφίστανται διαφοροποιήσεις έναντι των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών. Η θητεία του Προέδρου, του Αντιπροέδρου, των Εισηγητών και των λοιπών μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού είναι πενταετής και μπορεί να ανανεωθεί μία φορά. Η επιλογή των Εισηγητών και των δύο (2) τακτικών και αναπληρωματικών μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού γίνεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, βάσει καταλόγου υποψηφίων, ο οποίος καταρτίζεται από Επιτροπή Επιλογής, ύστερα από ανοικτό διαγωνισμό, ο οποίος δεν περιλαμβάνει εξεταστική διαδικασία, αλλά κατάθεση ατομικού φακέλου. Ειδικότερα, η πρώτη φάση επιλογής γίνεται από ανεξάρτητη πενταμελή Επιτροπή Επιλογής, η οποία αποτελείται από: (α) τον Πρόεδρο ή Αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή τον Πρόεδρο ή Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως Πρόεδρο, (β) τον Πρόεδρο ή Αντιπρόεδρο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), (γ) έναν πρώην Πρόεδρο ή Αντιπρόεδρο της Επιτροπής Ανταγωνισμού, που υποδεικνύεται από τον Υπουργό

¹³ Βλ. και Μαυρομούστακου, 2021 σελ. 74.

¹⁴ Ως Ανεξάρτητη Αρχή.

¹⁵ Όπως αναφέρεται στον Ν. 3959/2011 (άρθρο 12 παρ. 3), όπως ισχύει, «μέχρι να επέλθει η αναγκαία τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Ανταγωνισμού επιλέγονται, ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων, με Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία εκδίδεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής».

Ανάπτυξης, (δ) ένα μέλος ΔΕΠ ΑΕΙ με εξειδίκευση στο Δίκαιο ανταγωνισμού, που υποδεικνύεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης και (ε) ένα μέλος ΔΕΠ ΑΕΙ με εξειδίκευση στα οικονομικά του ανταγωνισμού, που υποδεικνύεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης.

Η Επιτροπή Επιλογής καταρτίζει –με βάση τα κριτήρια της προκήρυξης– κατάλογο των υποψηφίων, ο οποίος αποτελείται από διπλάσιο αριθμό υποψηφίων από τον αριθμό των σχετικών θέσεων και υποβάλλεται στον Υπουργό Ανάπτυξης. Σε δεύτερη φάση, ο Υπουργός Ανάπτυξης επιλέγει από τον κατάλογο τους υποψηφίους οι οποίοι θα πληρώσουν τις κενωθείσες θέσεις, με τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για κάθε έναν από αυτούς ξεχωριστά, σύμφωνα με τα ειδικότερα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Αν η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας δεν εγκρίνει έναν ή περισσότερους από τους προταθέντες υποψηφίους, ο Υπουργός Ανάπτυξης προτείνει εναλλακτικούς υποψηφίους από τον κατάλογο των υποψηφίων. Σε περίπτωση που εξαντληθεί ο κατάλογος των υποψηφίων, χωρίς να έχει επιτευχθεί σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για τον απαραίτητο αριθμό υποψηφίων, ώστε να υπάρξει νόμιμη σύνθεση της Επιτροπής, πραγματοποιείται νέος διαγωνισμός για τις υπολειπόμενες κενωθείσες θέσεις.

Παρομοίως, ενώ οι ιδρυτικοί νόμοι της ΡΑΕ (πλέον ΡΑΑΕΥ) και της ΕΕΤΤ όριζαν ότι τα μέλη τους διορίζονται με απόφαση και πρόταση αντίστοιχα των αρμόδιων Υπουργών, το 2005 με σχετικές τροποποιήσεις νόμων ορίστηκε ότι πλέον θα επιλέγονται και θα διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Ωστόσο, για την ΕΕΤΤ συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή αποτέλεσε οπισθοχώρηση αφού, σύμφωνα με τον Ν. 2867/2000, ο διορισμός του Προέδρου, των Αντιπροέδρων και των υπόλοιπων μελών της πραγματοποιούνταν ύστερα από επιλογή τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων (4/5). Αντίστοιχες μεταβολές παρατηρούνται σε μεταγενέστερες τροποποιήσεις της νομοθεσίας που διέπει την ΕΕΤΤ. Συγκεκριμένα, με τον Ν. 4070/2012, η επιλογή των μελών της γίνεται και πάλι με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, ενώ με τον Ν. 4199/2013, η ανάδειξη του Προέδρου και των Αντιπροέδρων μετατοπίζεται ξανά και πραγματοποιείται με πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και διορισμό από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με τα υπόλοιπα μέλη να διορίζονται από τον αρμόδιο Υπουργό.

Όσον αφορά τη ΡΑΑΕΥ, τα μέλη της (συμπεριλαμβανομένων του Προέδρου και των τριών Αντιπροέδρων), προτείνονται από κοινού από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος & Ενέργειας, Εσωτερικών και Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, ύστερα από προκήρυξη, με την οποία καλούνται οι ενδιαφερόμενοι να υποβάλουν υποψηφιότητα. Στη συνέχεια, οι αρμόδιοι

Υπουργοί υποβάλλουν την πρότασή τους στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων, η οποία γνωμοδοτεί επ' αυτής, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Σε περίπτωση θετικής γνωμοδότησης της Επιτροπής, τα μέλη που έχουν προταθεί από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος & Ενέργειας, Εσωτερικών και Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων διορίζονται με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, στην οποία ορίζεται και ο θεματικός κλάδος του οποίου προΐσταται ο κάθε Αντιπρόεδρος της Αρχής.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών που φαίνεται να ενισχύεται σταδιακά, αποτελούν τα ασυμβίβαστα, καθώς και διατάξεις που περιορίζουν τα μέλη ακόμη και μετά τη θητεία τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σύγκλισης με τις διατάξεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών αποτελεί το γεγονός ότι στην ΕΕΤΤ, αρχικά η ιδιότητα των μελών ήταν ασυμβίβαστη ακόμη και με την ιδιότητα του μέλους διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού εκπαιδευτικών ή ερευνητικών ιδρυμάτων (Ν. 2075/1992), ενώ με τον Ν. 2867/2000, λίγο πριν τη συνταγματική αναθεώρηση, τα διδακτικά καθήκοντα μελών ΔΕΠ ΑΕΙ υπό καθεστώς μερικής απασχόλησης εξαιρούνταν από τις ασυμβίβαστες δραστηριότητες.

Επίσης, τόσο στη ΠΑΑΕΥ όσο και στην Επιτροπή Ανταγωνισμού εισήχθησαν διατάξεις που απαγορεύουν ορισμένες δραστηριότητες στα μέλη, ακόμη και μετά τη λήξη της θητείας τους, για ορισμένο ή μη χρονικό διάστημα, σε επιχειρήσεις που η δραστηριότητά τους σχετίζεται με το πεδίο ελέγχου των Αρχών.¹⁶ Τέλος, τα ασυμβίβαστα της ιδιότητας του μέλους της Επιτροπής Ανταγωνισμού επεκτείνονται, εάν υφίσταται εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι β' βαθμού συγγένεια ή συζυγική σχέση ή σχέση βάσει συμφώνου συμβίωσης με πρόσωπο που είναι μέλος της κυβέρνησης.¹⁷

Τάσεις σύγκλισης παρατηρούνται και σε χαρακτηριστικά λειτουργικής εξουσίας, όπως η έκταση εποπτείας των Αρχών από τον αρμόδιο Υπουργό. Ενδεικτικά, ενώ στον Ν. 2075/1992 αναφέρονταν ότι η ΕΕΤ έχει διοικητική αυτοτέλεια, αλλά εποπτεύεται από τον αρμόδιο Υπουργό, με τον Ν. 2867/2000 η διάταξη περιορίστηκε στο ότι οι αποφάσεις της ΕΕΤΤ κοινοποιούνται με μέριμνά της στον αρμόδιο Υπουργό, και παράλληλα υποβάλλεται και έκθεση πεπραγμένων στον ίδιο και στον Πρόεδρο της Βουλής. Ακολουθώντας, η διάταξη αυτή ενισχύεται περαιτέρω με τον Ν. 4070/2012, ο οποίος ορίζει ότι η ΕΕΤΤ «απολαμβάνει πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ενεργεί

¹⁶ Βλ. Ν. 3438/2006, άρθρο 7 παρ. 5 και Ν. 3959/2011 άρθρο 12. παρ. 11, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4886/2022, άρθρο 9 σχετικά με την Επιτροπή Ανταγωνισμού, και Ν. 3438/2006, άρθρο 7 παρ. 2 σχετικά με τη ΠΑΕ.

¹⁷ Βλ. Ν. 3959/2011 άρθρο 12. παρ. 7, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4886/2022, άρθρο 9 σχετικά με την Επιτροπή Ανταγωνισμού.

ανεξάρτητα και δεν ζητά ούτε λαμβάνει οδηγίες από κανέναν άλλον φορέα σε σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται».

Αντίστοιχα και για τη ΡΑΕ, ενώ στον Ν. 2773/1999 αναφερόταν ότι «έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της και την κίνηση πειθαρχικού ελέγχου κατά των μελών της», στον Ν. 4001/2011 ορίστηκε ότι υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο και ότι τα μέλη της «δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν απευθείας οδηγίες από κυβερνητικά και διοικητικά όργανα ή από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο ή φορέα». Ωστόσο, και σε αυτό το χαρακτηριστικό ανεξαρτησίας παρατηρούνται διαφορές μεταξύ των Αρχών αφού, για παράδειγμα, για την Επιτροπή Ανταγωνισμού, στον πρόσφατο Ν. 4886/2022 αναφέρεται ότι «παρακολουθείται διοικητικά και οικονομικά από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων».

Τέλος, ανομοιογένεια παρατηρείται στη θητεία των μελών των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών τόσο σε σχέση με τις διατάξεις του εκτελεστικού νόμου του άρθρου 101Α του Συντάγματος, όσο και μεταξύ τους. Συγκεκριμένα, σε αντίθεση με την εξαετή θητεία που προβλέπει ο Ν. 4055/2012, η θητεία των μελών της ΕΕΤΤ ήταν πενταετής και μειώθηκε σε τετραετή με τον Ν. 3371/2005, η θητεία των μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού ήταν τριετής και αυξήθηκε σε πενταετή με τον Ν. 3959/2011, ενώ η θητεία των μελών της ΡΑΑΕΥ ήταν και παραμένει πενταετής.

3.1.5 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας στις Αρχές που θεσπίστηκαν μετά το 2001

Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, το 2001, θεσπίστηκαν και κατοχυρώθηκαν νομικά μια σειρά από Ανεξάρτητες Αρχές με διαφορετικές αρμοδιότητες, τόσο εντός των προαναφερθέντων πεδίων προστασίας δικαιωμάτων και ρύθμισης αγορών όσο και εκτός, όπως, για παράδειγμα, η Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘΑΑΕ), και η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ). Οι Αρχές αυτές παρουσιάζουν έντονη ανομοιογένεια αναφορικά με τις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, η οποία έως έναν βαθμό δικαιολογείται και από τη διαφορετική φύση της αποστολής τους. Στη συνέχεια, γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση, μέσα από συγκεκριμένα παραδείγματα, των διαφορετικών εγγυήσεων μεταξύ των Αρχών, με βάση μερικά από τα κριτήρια προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που παρουσιάστηκαν και για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές. Στην ανάλυση αυτή, έχουν συμπεριληφθεί παραδείγματα διατάξεων σχετικά με τις δεκαοκτώ (18) τελευταίες Αρχές που παρουσιάστηκαν στον **Πίνακα 2.1**, οι οποίες θεσπίστηκαν ως Ανεξάρτητες Αρχές μετά το 2001.

Επιλογή και διορισμός μελών: Αναφορικά με τον τρόπο επιλογής και διορισμού των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, παρατηρείται έντονη

ανομοιογένεια μεταξύ τους. Αρκετές από αυτές ακολουθούν παρόμοιο τρόπο επιλογής και διορισμού με αυτόν που αναφέρθηκε και για τις νομοθετικά κατοχυρωμένες Αρχές που είχαν θεσπιστεί πριν το 2001, δηλαδή διορίζονται/επιλέγονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Ενδεικτικά, αυτή η διαδικασία εφαρμόζεται, μεταξύ άλλων, για την επιλογή του Συνηγόρου του Καταναλωτή (Ν. 3297/2004) και για την επιλογή Προέδρου, Αντιπροέδρου και λοιπών μελών της Ρυθμιστικής Αρχής Σιδηροδρόμων (Ν. 3891/2010). Παρόμοιας λογικής, αν και ο διορισμός γίνεται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού –και όχι του Υπουργικού Συμβουλίου– ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, ακολουθείται για την επιλογή Προέδρου στην Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ν. 3229/2004, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4223/2013), για την επιλογή Προέδρου του Εθνικού Οργανισμού Εξετάσεων (Ν. 4186/2013) και για την επιλογή μελών του ΔΣ του Σώματος Φορολογικών Διαιτητών (με κοινή απόφαση αρμόδιων Υπουργών, Ν. 3943/2011, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4021/2011).

Ταυτόχρονα, ορισμένες Αρχές ακολουθούν μια άλλη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία σχηματίζεται από τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό μια ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής, η οποία καταρτίζει κατάλογο επικρατέστερων υποψηφίων, με σειρά προτεραιότητας, σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια, συνήθως μετά από προκήρυξη ανοικτού διαγωνισμού. Ο κατάλογος αποτελείται από διπλάσιο αριθμό υποψηφίων από τον αριθμό των θέσεων και υποβάλλεται στον αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος έχει την τελική επιλογή από τον ανωτέρω κατάλογο, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Σε κάποιες από τις Αρχές ορίζεται ότι εάν η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας δεν παράσχει τη σύμφωνη γνώμη της για έναν ή περισσότερους από τους υποψηφίους, ο αρμόδιος Υπουργός θα πρέπει να προτείνει νέους από τον κατάλογο των επικρατέστερων υποψηφίων. Αυτή η διαδικασία παρατηρείται στην Επιθεώρηση Εργασίας (Ν. 4808/2021), στην Ανεξάρτητη Αρχή Πιστοληπτικής Αξιολόγησης (Ν. 4972/2022) και στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (Ν. 4389/2016). Επίσης, για την επιλογή του ΔΣ του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (Ν. 4270/2014) και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ν. 4622/2019) ακολουθείται παρόμοια διαδικασία, όμως η επιλογή από τον κατάλογο των επικρατέστερων γίνεται από όλο το Υπουργικό Συμβούλιο.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαδικασία επιλογής Προέδρου της ΕΛΣΤΑΤ, για την οποία ο αρμόδιος Υπουργός, με απόφασή του, συγκροτεί για την αξιολόγηση των υποψηφίων πενταμελή επιτροπή εμπειρογνομόνων. Τρία μέλη αυτής προτείνονται από ευρωπαϊκούς θεσμικούς φορείς (ένα μέλος από την Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία – Eurostat, ένα από τον Ευρωπαϊκό Συμβουλευτικό Φορέα για τη Διακυβέρνηση στον τομέα της Στατιστικής – ESGAB, και ένα από την Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος – ESSC).

Η Επιτροπή αυτή εισηγείται αιτιολογημένα στον αρμόδιο Υπουργό την επιλογή του υποψηφίου που ανταποκρίνεται στον μέγιστο βαθμό στα νόμιμα κριτήρια, αλλά ο Υπουργός διατηρεί το δικαίωμα, εάν δεν συμφωνεί με την εισήγηση της Επιτροπής, να διορίσει Πρόεδρο της επιλογής του, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα κριτήρια επιλογής, μετά από κοινοποίηση στην Επιτροπή πλήρους αιτιολογίας της επιλογής του (Ν. 4334/2015), και αφού η επιτροπή τού γνωστοποιήσει την κρίση της σχετικά με την ανταπόκριση του υποψηφίου στα κριτήρια επιλογής. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι στον αρχικό νόμο ίδρυσης της ΕΛΣΤΑΤ (Ν. 3832/2010), η επιλογή του Προέδρου και του Αντιπροέδρου γινόταν από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, ύστερα από εισήγηση του αρμόδιου Υπουργού, με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων (4/5).

Τέλος, για την επιλογή του Προέδρου, του Αντιπροέδρου, των μελών και των Εισηγητών της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων, ακολουθείται η διαδικασία των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών, δηλαδή η επιλογή γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (Ν. 4389/2016).

Κριτήρια επιλογής μελών: Οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να καταταχθούν σε τρεις ευρείες κατηγορίες, αναφορικά με τα κριτήρια επιλογής των μελών τους. Η πρώτη κατηγορία αποτελείται από εκείνες τις Αρχές που ακολουθούν τη λογική των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών, όπου ως μέλη τους επιλέγονται «πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών». Ενδεικτικά παραδείγματα Αρχών σε αυτή την κατηγορία αποτελούν ο Συνήγορος του Καταναλωτή και οι Βοηθοί του, η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, η Εθνική Αναλογιστική Αρχή και η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων.

Η δεύτερη κατηγορία αποτελείται από εκείνες τις Αρχές που, είτε εναλλακτικά είτε συμπληρωματικά των παραπάνω ουσιαστικών προσόντων, θέτουν και συγκεκριμένα τυπικά αντικειμενικά προσόντα ως κριτήρια επιλογής. Συγκεκριμένα, κριτήρια που συναντώνται σε αρκετές Αρχές αποτελούν: η κατοχή πτυχίου ΑΕΙ σε αντικείμενο σχετικό με το πεδίο της εκάστοτε Αρχής (σε ορισμένες δε Αρχές απαιτείται και η κατοχή μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου), η άριστη γνώση τουλάχιστον μίας ξένης γλώσσας, και ιδίως της αγγλικής, καθώς και η σημαντική επαγγελματική εμπειρία, που συχνά προσδιορίζεται και με ποσοτικό όριο ελάχιστων ετών. Παραδείγματα Αρχών σε αυτή την κατηγορία αποτελούν η Επιθεώρηση Εργασίας, η Ανεξάρτητη Αρχή Πιστοληπτικής Αξιολόγησης, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.

Τέλος, σε ορισμένες Αρχές, τα μέλη πρέπει να κατέχουν συγκεκριμένη ιδιότητα. Για παράδειγμα, το Ανώτατο Συμβούλιο της Εθνικής Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης «αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τρία μέλη,

καθηγητές πρώτης βαθμίδας, εν ενεργεία ή αφυπηρετήσαντες, σε ελληνικά ΑΕΙ ή καθηγητές, εν ενεργεία ή αφυπηρετήσαντες, σε ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα του εξωτερικού» (Ν. 4653/2020). Αντίστοιχα, στις θέσεις του Προέδρου και των Συμβούλων της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων επιλέγονται πρόσωπα με συγκεκριμένες ιδιότητες, όπως, για παράδειγμα, «συνταξιούχοι Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι ή Σύμβουλοι του Συμβουλίου της Επικρατείας» ή «ομότιμοι Καθηγητές Νομικών Σχολών των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων της Χώρας, με γνωστικό αντικείμενο συναφές προς το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων» (Ν. 4912/2022).¹⁸

Θητεία: Η διάρκεια θητείας των μελών στις περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές είναι τετραετής ή πενταετής, με δυνατότητα ανανέωσης μία φορά, σε αντίθεση με την εξαετή θητεία των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών. Δύο αξιοσημείωτες εξαιρέσεις αποτελούν το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο στο οποίο, ενώ το Διοικητικό Συμβούλιο διορίζεται με πενταετή θητεία, δεν υπάρχει δυνατότητα ανανέωσης (Ν. 4270/2014). Επίσης, μια ακόμη εξαίρεση αποτελεί η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, όπου η θητεία είναι τριετής. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σε αρκετές Αρχές κατά την πρώτη σύνθεση του οργάνου, ορίζονται με κλήρωση μέλη με περιορισμένη θητεία, ώστε να διασφαλισθεί η συνέχεια λειτουργίας της Αρχής.¹⁹

Πλήρης απασχόληση και ασυμβίβαστο: Οι περισσότεροι Πρόεδροι ή και εν γένει μέλη Ανεξάρτητων Αρχών είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης. Παρ' όλα αυτά υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις, που περιλαμβάνουν τους Πρόεδρους και τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης της Επιθεώρησης Εργασίας (Ν. 4808/2021), της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Ν. 4389/2016), και της Ανεξάρτητης Αρχής Πιστοληπτικής Αξιολόγησης (Ν. 4972/2022), που ρητά ορίζεται ότι δεν είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης ή ότι είναι μερικής απασχόλησης.²⁰ Για αυτές τις Αρχές, υπάρχουν και οι αντίστοιχες διατάξεις, που απαγορεύουν την ενασχόληση με ασυμβίβαστες δραστηριότητες, κατά τις οποίες μπορεί να προκληθεί σύγκρουση συμφερόντων με τα καθήκοντά τους στην Αρχή.

Παράλληλα, όμως, διατάξεις σχετικά με ασυμβίβαστες ιδιότητες υπάρχουν και στις περισσότερες από τις υπόλοιπες Αρχές, ανεξάρτητα από το καθεστώς απασχόλησης (πλήρης ή μερική). Ενδεικτικά, ο Πρόεδρος, οι Σύμβουλοι και τα μέλη της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων «απαγορεύεται κατά

¹⁸ Οι άλλες ιδιότητες που ορίζει ο νόμος είναι «συνταξιούχοι Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι ή Σύμβουλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου», «συνταξιούχοι Πρόεδροι Εφετών ή Εφέτες Διοικητικών Δικαστηρίων με εμπειρία στο Δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων» και «συνταξιούχοι Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι ή νομικοί σύμβουλοι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με εμπειρία στο Δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων».

¹⁹ Παρόμοια πρόβλεψη υπήρχε και στο άρθρο 5 παρ. 3 του εκτελεστικού νόμου 3051/2002.

²⁰ Επισημαίνεται ότι οι Διοικητές αυτών των Αρχών τελούν σε καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης.

τη διάρκεια της θητείας τους, να ασκούν οποιοδήποτε είδους εμπορική δραστηριότητα ή να είναι μέτοχοι ή να εμπλέκονται με οποιονδήποτε τρόπο σε οικονομικό φορέα που αναπτύσσει δραστηριότητα στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων», όπως επίσης και να είναι μέλη πολιτικού κόμματος (Ν. 4912/2022). Επίσης, τα μέλη στη Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων, καθώς και ο Διοικητής και τα μέλη του Εκτελεστικού Συμβουλίου της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας, ορίζεται ότι κατά τη διάρκεια της θητείας τους δεν επιτρέπεται να κατέχουν θέση στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και σε άλλους σχετικούς δημόσιους φορείς ή επιχειρήσεις (σιδηροδρομικές ή αεροπορικές αντίστοιχα).²¹

Ειδικά για τη Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων, η διάταξη προβλέπει ότι οι ασυμβίβαστες αυτές ιδιότητες ισχύουν, όχι μόνο κατά τη διάρκεια της θητείας των μελών, αλλά και για τα δύο επόμενα έτη. Αντίστοιχες διατάξεις που να επεκτείνουν τις ασυμβίβαστες ιδιότητες και μετά τη λήξη της θητείας παρατηρούνται και σε άλλες Ανεξάρτητες Αρχές, όπως το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Ν. 4270/2014), η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ν. 4912/2022) και η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (Ν. 4389/2016). Επίσης, σε αντιστοιχία με τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές που είχαν ιδρυθεί πριν το 2001, και ορισμένες από τις νεότερες Αρχές ενσωμάτωσαν διατάξεις που επεκτείνουν τις ασυμβίβαστες ιδιότητες και σε συγγενικά πρόσωπα (π.χ. Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων).

Οικονομική ανεξαρτησία: Τα ζητήματα οικονομικής διαχείρισης και προϋπολογισμού των Αρχών που καθορίζουν τον βαθμό οικονομικής ανεξαρτησίας τους, εξαρτώνται άμεσα από τη φύση της κάθε Αρχής και τις αρμοδιότητές της. Συγκεκριμένα, ορισμένες Αρχές που έχουν ίδια έσοδα, τα χρησιμοποιούν για να καλύψουν τις δαπάνες λειτουργίας τους και να διασφαλίσουν την οικονομική τους αυτοτέλεια.²² Συχνά οι ίδιοι πόροι συνδυάζονται με πιστώσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό ή και με πόρους από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Για παράδειγμα, στον Ν. 3029/2002 με τον οποίο συστάθηκε η Εθνική Αναλογιστική Αρχή, περιγράφονται στο άρθρο 10 οι πόροι της, οι οποίοι περιλαμβάνουν: (α) «έσοδα από την παροχή υπηρεσιών προς τους ασφαλιστικούς οργανισμούς για την αναλογιστική παρακολούθηση και την εκπόνηση

²¹ Βλ. άρθρο 24 παρ. 1 Ν. 3891/2010 για τη Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων και άρθρο 22 παρ. 1 Ν. 4757/2020 για την Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας.

²² Ενδεικτικά, το άρθρο 7 του Ν. 4912/2022 αναφέρει σχετικά με την οικονομική αυτοτέλεια της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων: «Η οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής εξασφαλίζεται με τη δυνατότητα να καλύπτει, με ίδια μέσα, τις δαπάνες λειτουργίας της και αμοιβής του Προέδρου, των Συμβούλων και των μελών της, του πάσης φύσεως προσωπικού και των έμμισθων δικηγόρων της, καθώς και του Πειθαρχικού Συμβουλίου του άρθρου 351. Προς τούτο, έχει ίδια έσοδα και ίδιο προϋπολογισμό, ο οποίος τροφοδοτείται από την καταβολή της κράτησης της παρ. 3».

αναλογιστικών και άλλων μελετών», (β) πόρους προερχόμενους από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλες ανάλογες πηγές και (γ) «ετήσια επιχορήγηση του Κρατικού Προϋπολογισμού». Αντίστοιχα, οι πόροι της ΕΛΣΤΑΤ,²³ μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν έσοδα από την έναντι τιμήματος διάθεση στατιστικών προϊόντων της από έρευνες, μελέτες, στατιστικές εργασίες, δημοσιεύσεις και παροχή υπηρεσιών προς τρίτους, έσοδα από πιστώσεις που εγγράφονται στον Γενικό Κρατικό Προϋπολογισμό και έσοδα από την έναντι τιμήματος εκτέλεση στατιστικών εργασιών στο πλαίσιο εθνικών, κοινοτικών ή διεθνών προγραμμάτων. Σε περίπτωση που στο τέλος του οικονομικού έτους (ή και περισσότερων ετών, ανάλογα με την εκάστοτε νομοθεσία) προκύπτει θετικό καθαρό αποτέλεσμα χρήσης, σε αρκετές Αρχές, όπως και στις Αρχές οικονομικής ρύθμισης που είχαν ιδρυθεί πριν τη συνταγματική αναθεώρηση, υπάρχει διάταξη που υπαγορεύει ότι μέρος αυτού του αποτελέσματος (ή και όλο) διατίθεται ως έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού.²⁴

Τέλος, αναφορικά με όσες δεν έχουν ίδια έσοδα, κυρίως Αρχές προστασίας δικαιωμάτων, όπως ο Συνήγορος του Καταναλωτή ή Αρχές που υποστηρίζουν την κυβέρνηση σε τομείς, όπως η εκπαίδευση (π.χ. Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης), η νομοθεσία συγκλίνει με αυτή των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών. Με την έννοια πως προβλέπεται ότι οι πιστώσεις για τη λειτουργία της Αρχής εγγράφονται υπό ίδιο φορέα²⁵ και ενσωματώνονται στον προϋπολογισμό του αρμόδιου Υπουργείου, ενώ τον προϋπολογισμό εισηγείται στον αρμόδιο Υπουργό ο Πρόεδρος ή ο Διοικητής (στην περίπτωση της Επιθεώρησης Εργασίας) της Αρχής.

Διοικητικός έλεγχος: Οι περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές που ιδρύθηκαν μετά το 2001 απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας και δεν υπόκεινται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές. Ωστόσο, ορισμένες Αρχές, όπως εκείνες που είναι επιφορτισμένες με τη διασφάλιση ποιότητας στην εκπαίδευση (Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων), καθώς και η Εθνική Αναλογιστική Αρχή και ο Συνήγορος του Καταναλωτή εποπτεύονται από τους αρμόδιους Υπουργούς. Επίσης, αξίζει να αναφερθεί ότι η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων ιδρύθηκε με τον Ν. 3229/2004 ως διοικητική Αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, η οποία υπαγόταν στην εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Ομως, το 2012²⁶ χαρακτηρίστηκε ρητά ως «ανεξάρτητη διοικητική Αρχή με διοικητική και

²³ Σύμφωνα με τον Ν. 3832/2010 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα.

²⁴ Βλ. Ν. 4002/2001 άρθρο 28, παρ. 8 για Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων και Ν. 4912/2022, άρθρο 7, παρ. 4 σχετικά με την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

²⁵ Η εγγραφή στον κρατικό προϋπολογισμό γίνεται συγκεκριμένα για τον Ειδικό Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης (Ανεξάρτητη Αρχή) και όχι γενικά στο όνομα του εποπτεύοντος φορέα (Υπουργείο).

²⁶ Με τον Ν. 4038/2012.

οικονομική ανεξαρτησία και αυτοτέλεια, στην οποία έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του Ν. 3051/2002 (Α' 220) με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που αναφέρονται σε αυτή».

3.1.6 Έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών

Οι εκτεταμένες αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών, που για αρκετές από αυτές περιλαμβάνουν κανονιστικές και κυρωτικές δράσεις, σε συνδυασμό με την περιορισμένη έκταση ή και απουσία διοικητικού ελέγχου, καθιστούν αναγκαίο τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ώστε να διασφαλίζεται η νομιμοποίησή τους.

Η ανάγκη κοινοβουλευτικού ελέγχου είχε ήδη προβλεφθεί νομοθετικά πριν τη συνταγματική αναθεώρηση, αφού στις έως τότε ιδρυθείσες Αρχές είχε προστεθεί διάταξη που τις υποχρέωνε να υποβάλλουν έκθεση πεπραγμένων εκτός από τον αρμόδιο Υπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής.²⁷ Το άρθρο 101Α του Συντάγματος, στη συνέχεια, κατοχυρώνει και επίσημα αυτή τη σχέση με την παράγραφο 3, που ορίζει ότι ο Κανονισμός της Βουλής ρυθμίζει όσα αφορούν τη σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με τη Βουλή και τον τρόπο άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Παράλληλα, στην παράγραφο 2 ορίζεται ότι η επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, σύμφωνα με διαδικασία που επίσης ορίζεται στον Κανονισμό της Βουλής. Η σχέση αυτή μεταξύ Ανεξάρτητων Αρχών και Βουλής διατηρείται και στις «νεότερες» Αρχές που ιδρύθηκαν μετά το 2001. Στις περισσότερες από αυτές, ο κοινός νομοθέτης έχει προβλέψει την ανάγκη για κοινοβουλευτικό έλεγχο, είτε μέσω της υποβολής έκθεσης πεπραγμένων στη Βουλή είτε με ρητή αναφορά στη σχετική διάταξη του Ν. 3051/2000 ή στον Κανονισμό της Βουλής.

Ως προς τον έλεγχο και την αξιολόγηση του έργου κάθε Ανεξάρτητης Αρχής καθώς και τη δυνατότητα δράσης της Βουλής, το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής (Έλεγχος επί των Ανεξάρτητων Αρχών), προβλέπει ότι η Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, η αρμόδια Διαρκής Επιτροπή και τυχόν άλλη Επιτροπή συνιστώμενη από τη Διάσκεψη των Προέδρων, υποβάλλουν στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε Ανεξάρτητης Αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη Αρχή. Στο πόρισμα περιλαμβάνεται και η γνώμη της μειοψηφίας. Οι Επιτροπές αυτές δύναται επίσης –κατόπιν και της ακρόασης μελών των Ανεξάρτητων Αρχών– να συντάσσουν εκθέσεις που περιέχουν συστάσεις προς οποιαδήποτε Αρχή.

²⁷ Βλ. άρθρο 3 παρ. 2 Ν. 2867/2000, για την ΕΕΤΤ, άρθρο 11α Ν. 703/1977 όπως προστέθηκε με το άρθρο 1 παρ. 23 Ν. 2837/2000 για την Επιτροπή Ανταγωνισμού και άρθρο 6 Ν. 2773/1999 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 παρ. 5 Ν. 2837/2000 για τη ΠΑΕ.

Αναφορικά με κάποιες Αρχές για τις οποίες δεν υπάρχει τέτοια διάταξη στη νομοθεσία ίδρυσής τους, όπως για παράδειγμα ο Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων, ο οποίος σύμφωνα με τον Ν. 4186/2013 υποβάλλει ετήσια έκθεση πεπραγμένων μόνο στον αρμόδιο Υπουργό, η σχέση με τη Βουλή διατηρείται στις διαδικασίες επιλογής Προέδρου ή μελών μέσω της γνωμοδότησης της αρμόδιας επιτροπής. Ταυτόχρονα με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, και οι νεότερες Αρχές υπόκεινται και σε δικαστικό έλεγχο.

3.2 Προκλήσεις

3.2.1 Γενικές προκλήσεις

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν σήμερα σημαντικούς φορείς στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας. Όπως διαπιστώθηκε από την παρουσίαση που προηγήθηκε, κάποιες από τις Αρχές μπορεί να ομαδοποιηθούν μεταξύ τους, ενώ άλλες κατέχουν τα δικά τους ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, ώστε να μην είναι εφικτή η ταξινόμησή τους σε μια ευρύτερη κατηγορία.

Σε κάθε περίπτωση, κάθε μία από τις ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές έχει τα δικά της ιδιαίτερα νομικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά και είναι επιφορτισμένη με κρίσιμους ρόλους και αρμοδιότητες για τη διασφάλιση του ατομικού και δημόσιου συμφέροντος (προάσπιση και προώθηση των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων, ρύθμιση και εποπτεία των επιμέρους αγορών, προώθηση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας στην κοινωνία και την οικονομία). Επειδή ακριβώς ο ρόλος τους είναι τόσο σημαντικός, καίριες είναι και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν ή καλούνται να αντιμετωπίσουν. Οι τελευταίες άπτονται κυρίως των ζητημάτων της ανεξαρτησίας, της αυτονομίας, της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας.

Ένα από τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Ανεξάρτητες Αρχές τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς, σχετίζεται με τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους έναντι πολιτικών παρεμβάσεων. Η ετερογένεια του νομικού καθεστώτος μεταξύ των συνταγματικά κατοχυρωμένων και των υπόλοιπων Ανεξάρτητων Αρχών,²⁸ αλλά και η ετερογένεια της νομοθεσίας περί των Ανεξάρτητων Αρχών εν γένει, ενδεχομένως να περιπλέκει ακόμη περισσότερο το ζήτημα της αυτονομίας και ανεξαρτησίας, δημιουργώντας «γκρίζες ζώνες» γύρω από τα όρια του κυβερνητικού ελέγχου και της δυνατότητας ανάληψης ουσιαστικών πρωτοβουλιών εκ μέρους των Αρχών, με στόχο την εκπλήρωση των σημαντικών τους στόχων και αρμοδιοτήτων.

²⁸ Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο νομοθέτης έχει ήδη προβλέψει τη δυνατότητα διεύρυνσης μέσω νόμου των εγγυήσεων σε όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές αδιακρίτως τομέα. Πιο συγκεκριμένα, ο Ν. 4055/2012 προβλέπει τη δυνατότητα επέκτασης του νομικού καθεστώτος των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών με προεδρικό διάταγμα και στις υπόλοιπες μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές.

Παραδείγματος χάριν, παρά τη θεσμοθετημένη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, παρατηρείται συχνά στο νομοθετικό πλαίσιο δέσμευση από την εποπτεία του αρμόδιου Υπουργού. Επιπλέον, η κυβέρνηση έχει την ευχέρεια να ασκήσει έλεγχο σε αυτές, μέσω της εγγραφής κονδυλίων στον προϋπολογισμό τους, της δυνατότητας στελέχωσής τους, τη συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων τους και τελικά τη σταδιακή «αλλοίωση» πολλών όψεων του συνολικού φάσματος των εγγυήσεων ανεξαρτησίας τους (Μαυρομούστακου, 2021). Χαρακτηριστική είναι, επίσης, η πρόσφατη περίπτωση, κατά την οποία ο Πρόεδρος της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) παραθέτει μια σειρά από γεγονότα που, κατά τη γνώμη του, «καταδεικνύουν τη δυσχέρεια που έχουν διάφορα ελληνικά πολιτειακά όργανα να σεβαστούν τη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξαρτήτων αρχών».²⁹

Από την άλλη πλευρά όμως, εγείρονται και ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης καθώς, πολύ συχνά, οι Ανεξάρτητες Αρχές διαθέτουν πολύ μεγάλη ρυθμιστική ισχύ, χωρίς να αποτελούν μέρος του παραδοσιακού συστήματος ελέγχου και αντιβάρων (checks and balances) μεταξύ των τριών λειτουργιών ή εξουσιών του κράτους.³⁰ Ως εκ τούτου, η επίτευξη της ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης για τεχνοκρατική εξειδίκευση στη διοίκηση και της νομιμοποίησης των κανονιστικών αρμοδιοτήτων των Αρχών αποτελεί μια σημαντική και ουσιαστική πρόκληση.

Σε συναφές πλαίσιο εντάσσονται και τα ζητήματα αποτελεσματικότητας των υιοθετούμενων και ασκούμενων πολιτικών, καθώς και ζητήματα λογοδοσίας προς το κοινωνικό σύνολο. Εφόσον οι Αρχές έχουν εγγυήσεις ανεξαρτησίας (έστω και σε διαφοροποιημένο βαθμό) και τεχνοκρατική εξειδίκευση, η λειτουργία τους θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο αποτελεσματική, με βάση τους επιδιωκόμενους σκοπούς τους. Η λογοδοσία μέσω της συστηματικής παρακολούθησης των επιδόσεων τους σε μια διαχρονική και διαφανή βάση, η προσβασιμότητα και η επικοινωνία με το κοινό και τους ενδιαφερόμενους φορείς, αποτελούν κρίσιμα σημεία για την ενδυνάμωση της εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτές.

Σημαντική πρόκληση αποτελεί, επιπλέον, η διασφάλιση της διαφάνειας των δράσεων των Ανεξάρτητων Αρχών, ιδίως όσον αφορά τον αποκλεισμό αθέμιτων επιρροών από φορείς της αγοράς. Δεδομένης της σημασίας των ρυθμιστικών, εποπτικών, κυρωτικών και των υπόλοιπων αρμοδιοτήτων τους, ελλοχεύει δυνητικά ο κίνδυνος ιδιωτικοί φορείς να επιδιώξουν να

²⁹ Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (2024). Έκθεση Πεπραγμένων 2023. Διαθέσιμο στο <https://adae.gov.gr/enimerosi/ekdoseis-dimosieyseis/ektheseis-pepragmenon/ekthese-pepragmenon-2023>. Ημερομηνία πρόσβασης 08/02/2025.

³⁰ Δεδομένου του ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, η νομοθεσία προβλέπει ότι οι πράξεις τους (ως εκτελεστικές πράξεις διοικητικών αρχών) πρέπει να ελέγχονται από τον διοικητικό δικαστή. Ωστόσο, ο δικαστικός έλεγχος των Ανεξάρτητων Αρχών συχνά δυσχεραίνεται, διότι οι νομικές διατάξεις που αφορούν τον δικαστικό τους έλεγχο είναι διάσπαρτες και παρουσιάζουν μεγάλες αποκλίσεις (Πρεβεστούρου, 2023).

ασκήσουν αθέμιτη επιρροή στο έργο των Αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, οι Αρχές καλούνται να εφαρμόζουν απρόσκοπτα τους θεσπισμένους κανόνες, καθώς και αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου, προκειμένου να αποτρέπουν τυχόν επιρροές που θα μπορούσαν να περιορίζουν την αξιοπιστία τους. Η επαρκής αποζημίωση του προσωπικού των Αρχών αποτελεί επίσης μια δικλείδα ασφαλείας, ώστε να αποφεύγονται τυχόν φαινόμενα διαφθοράς.

Οι παραπάνω προβληματισμοί εγείρουν ταυτόχρονα και προκλήσεις αναφορικά με το μισθολογικό και λειτουργικό τους κόστος, ειδικά σε χώρες με περιορισμένους δημοσιονομικούς πόρους. Προς αποφυγή περιττής δημοσιονομικής επιβάρυνσης, η ίδρυση και στελέχωση των Ανεξάρτητων Αρχών θα πρέπει να γίνεται στη βάση υπολογισμού του κοινωνικοοικονομικού οφέλους που προσφέρουν σε σχέση με το κόστος που συνεπάγεται η λειτουργία τους. Παράλληλα, όπου είναι αυτό δυνατόν, θα πρέπει να αποφεύγονται αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων με τη συγχώνευση λειτουργιών. Πέραν του δημοσιονομικού κόστους, η έλλειψη σαφήνειας σχετικά με τους ρόλους και τις λειτουργίες δύναται να ενισχύει την πιθανότητα αδικαιολόγητης κυβερνητικής παρέμβασης περιορίζοντας την *de facto* ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών (OECD, 2016). Σε κάθε περίπτωση, η επαρκής χρηματοδότηση και στελέχωση αποτελούν βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία τους.

Μια ακόμη σημαντική πρόκληση για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο (η οποία συνδέεται τόσο με ζητήματα κόστους όσο και νομιμοποίησης) αποτελεί η παρατηρούμενη αυξανόμενη τάση του νομοθέτη να συστήνει νέες Ανεξάρτητες Αρχές σε πεδία δραστηριότητας εκτός της παραδοσιακής διοικητικής ιεραρχίας (OECD, *κ.κ.*). Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο στόχος φαίνεται να είναι η αποτελεσματικότερη ρύθμιση ζητημάτων από πρόσωπα που διαθέτουν εξειδίκευση και τεχνογνωσία σε αυτούς τους τομείς. Ωστόσο, η αύξηση του αριθμού και η διεύρυνση των πεδίων επέμβασης των Ανεξάρτητων Αρχών υποδηλώνει αδυναμία των κλασικών διοικητικών δομών να ανταποκριθούν στις προκλήσεις της σύγχρονης εποχής (Πρεβεδούρου, 2023), ενώ εγείρονται και προβληματισμοί αναφορικά με την τάση αντιμετώπισης ευαίσθητων πολιτικά και κοινωνικά θεμάτων με τενοκρατικό τρόπο.

Τέλος, μια σειρά νέων προκλήσεων αναδύονται εν όψει των τεχνολογικών και κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων στο διεθνές επίπεδο, στο πλαίσιο της τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης. Για παράδειγμα, η ένταση της αλληλεξάρτησης των οικονομιών σε όλο τον κόσμο και η ανάδυση νέων αγορών προς ρύθμιση ως συνέπεια των ραγδαίων τεχνολογικών αλλαγών, ασκούν σημαντικές πιέσεις στα παραδοσιακά εθνικά ρυθμιστικά όργανα, τα οποία δεν έχουν σχεδιαστεί για να αντιμετωπίζουν εξωγενείς ρυθμιστικές προκλήσεις τέτοιας κλίμακας. Επιπλέον, οι Αρχές θα πρέπει να είναι σε καθεστώς διαρκούς ενημέρωσης, ώστε να μπορούν να προβλέπουν τα ζητήματα που αναδύονται μέσα στο ταχέως αυτό μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

3.2.2 Ειδικές προκλήσεις

Παράλληλα με τις οριζόντιες προκλήσεις που αφορούν τις Ανεξάρτητες Αρχές συνολικά, εντοπίζονται και ειδικές προκλήσεις που αφορούν τους ανεξάρτητους ρυθμιστικούς και εποπτικούς φορείς πιο μεμονωμένα, και που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους και τους τομείς ή αγορές που εποπτεύουν ή ρυθμίζουν. Δεδομένου του αριθμού των θεσμοθετημένων Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα αλλά και του εύρους των αρμοδιοτήτων τους, μια πλήρης και αναλυτική παρουσίαση των ειδικών αυτών προκλήσεων δεν είναι εφικτή στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Μπορούν, όμως, να αναφερθούν κάποια ενδεικτικά παραδείγματα, από σχετική έρευνα που διενεργήθηκε στις εκθέσεις πεπραγμένων και σε στρατηγικά σχέδια δράσης επιλεγμένων Αρχών.

Ενδεικτικά, Αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα της προστασίας του καταναλωτή, όπως ο Συνήγορος του Καταναλωτή, κλήθηκαν τα προηγούμενα χρόνια να αντιμετωπίσουν πλήθος αναφορών καταναλωτών αναφορικά με διαφορές που συνδέονταν με τις επιπτώσεις στην ελληνική οικονομία του πολέμου στην Ουκρανία, της παγκόσμιας ενεργειακής κρίσης, καθώς και του πληθωρισμού των τιμών, η μεγάλη αύξηση του οποίου επηρεάζει την επάρκεια και τις τιμές όλων των αγαθών της αγοράς.³¹ Επιπλέον, αναφέρονται περιστατικά αδιαφανών χρεώσεων σε λογαριασμούς ενέργειας, καθώς και περιστατικά αδικαιολόγητης ακρίβειας σε καταναλωτικά αγαθά. Επίσης, εντοπίζονται ζητήματα αύξησης των περιστατικών απάτης και παράνομης αγοραπωλησίας προϊόντων χαμηλής ποιότητας, που συνιστούν απομιμήσεις, ως αποτέλεσμα της ακρίβειας. Όπως αναφέρεται στην έκθεση της Αρχής για το έτος 2023,³² παρατηρείται μια γενική τάση αύξησης των αναφορών, η οποία το 2023 έφτασε το 20% σε σχέση με το 2022, με τις μεγαλύτερες αυξήσεις να σημειώνονται στους κλάδους των υπηρεσιών αναψυχής, των καταναλωτικών αγαθών, των υπηρεσιών υγείας, των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών, καθώς και των υπηρεσιών εκπαίδευσης για διάφορους λόγους (σοβαρές δυσλειτουργίες του ηλεκτρονικού εμπορίου, άνοδος των παραπόνων που αφορούν στην κατάρτιση και εκτέλεση συμβάσεων, σε συνδυασμό και με την τιμολόγηση υπηρεσιών στις υπηρεσίες υγείας, κατάργηση εκπνώσεων που σχετίζονται με την έκδοση ηλεκτρονικών λογαριασμών). Αξιοσημείωτη, από την άλλη πλευρά, ήταν η μείωση των αναφορών του κλάδου της ενέργειας, δείγμα της ομαλοποίησης που επήλθε σταδιακά, μετά τα προβλήματα που αντιμετώπισαν οι καταναλωτές την περίοδο 2021-2023 από αθέμιτες πρακτικές των προμηθευτών. Αξίζει να επισημανθεί ότι ο Συνήγορος του Καταναλωτή

³¹ Συνήγορος του Καταναλωτή (2022). *Ετήσια Έκθεση*. Διαθέσιμο στο <https://www.synigoroskatanaloti.gr/el/etisia-ekthesi-2022>. Ημερομηνία πρόσβασης 31/01/2025.

³² Συνήγορος του Καταναλωτή (2023). *Ετήσια Έκθεση*. Διαθέσιμο στο <https://www.synigoroskatanaloti.gr/el/etisia-ekthesi-2023>. Ημερομηνία πρόσβασης 31/01/2025.

επιλύει τις αναφορές της αρμοδιότητάς του σε ποσοστό σχεδόν 80% (68% υπέρ καταναλωτή, 12% υπέρ προμηθευτή) και κατά μέσο όρο εντός 96 ημερών. Το 2023 σημειώθηκε, ωστόσο, μικρή αύξηση του μέσου χρόνου επίλυσης των διαφορών (κατά δύο ημέρες) εξαιτίας της μεγάλης αύξησης των αναφορών με δεδομένη την υποστελέχωση της Αρχής, καθώς οι πραγματικά υπηρετούντες ειδικοί επιστήμονες αντιστοιχούσαν, το 2023, σε ποσοστό κάλυψης περίπου 65% επί του συνόλου των προβλεπόμενων οργανικών θέσεων του οικείου κλάδου.

Οι Αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα της διαφύλαξης των ευρύτερων δικαιωμάτων του πολίτη, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, εστιάζουν στις προκλήσεις που προκύπτουν τα τελευταία χρόνια από το περιβάλλον αυξημένου ενεργειακού κόστους και ακρίβειας και τις επιπτώσεις τους για τα νοικοκυριά, ειδικά για τα πιο ευάλωτα μεταξύ αυτών, όπως και την προστασία των προσφύγων λόγω του πολέμου στην Ουκρανία.³³ Ιδιαίτερη προσοχή δίνει η Αρχή σε ζητήματα, όπως οι επιπτώσεις της γεωπολιτικής αστάθειας, οι συνέπειες της κλιματικής κρίσης και τα ελλείμματα των υφιστάμενων πλαισίων για τη διαχείρισή της.³⁴ Ως υποστηρικτής των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο Συνήγορος του Πολίτη επιχειρεί, με τις διαμεσολαβητικές του παρεμβάσεις, την επίλυση των ζητημάτων που ανακύπτουν, ενώ με προτάσεις και συστάσεις επιδιώκει την άμβλυνση στρεβλώσεων και αγκυλώσεων στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού (π.χ. διαδικασίες προσλήψεων στον δημόσιο τομέα) και την ενίσχυση της χρηστής διακυβέρνησης.

Για την Επιθεώρηση Εργασίας, η σημαντικότερη, ίσως, πρόκληση που προκύπτει αφορά την υποδηλωμένη και αδήλωτη εργασία, καθώς εκεί εντοπίζεται η πλειονότητα των παραβάσεων και προστίμων σε σχετικούς ελέγχους. Παράλληλα, η Αρχή έχει θέσει στόχους σε επιχειρησιακό και οργανωτικό επίπεδο, ώστε να εξασφαλίζεται το υψηλό επίπεδο στην προτεραιοποίηση, τον προγραμματισμό και τον συντονισμό των ελέγχων, η κατάλληλη υλικοτεχνική υποδομή, η ανανέωση και η κατάρτιση του στελεχειακού δυναμικού, και τελικά να βελτιωθεί περαιτέρω η ελεγκτική της δράση.³⁵

Στον τομέα της διαφάνειας, η νεοσυσταθείσα Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) αναφέρει μια σειρά από ειδικές προκλήσεις και αδυναμίες τις οποίες επιδιώκει να βελτιώσει μέσα από την κατάρτιση του Στρατηγικού της Σχεδίου.³⁶ Ειδικότερα ζητήματα στο πλαίσιο αυτό αποτελούν: (α) η γεωγραφική

³³ Συνήγορος του Πολίτη (2022). *Ετήσια Έκθεση*. Διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/el/category/ethsies-ektheseis/post/ethsia-ekbesh-2022>. Ημερομηνία πρόσβασης 31/01/2025.

³⁴ Συνήγορος του Πολίτη (2023). *Ετήσια Έκθεση*. Διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/el/category/ethsies-ektheseis/post/ethsia-ekbesh-2023>. Ημερομηνία πρόσβασης 31/01/2025.

³⁵ Επιθεώρηση Εργασίας (2024). *Έκθεση Απολογισμού 2023 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων 2024*. Διαθέσιμο στο <https://www.hli.gov.gr/organismos/ektheseis-pepragmenon/genikes-ektheseis-pepragmenon/>. Ημερομηνία πρόσβασης 31/01/2025.

³⁶ Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2023). *Στρατηγικό Σχέδιο 2023-2027* (Έκδοση 1.0). Διαθέσιμο στο <https://aead.gr/publications/essays/stratigiki-sxedio-ead-2023-2027>. Ημερομηνία πρόσβασης 08/02/2025.

διασπορά των κτιριακών υποδομών της κεντρικής υπηρεσίας, η οποία δημιουργεί δυσκολίες στην εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία της, (β) η διεκπεραίωση σημαντικού αριθμού υποθέσεων ελέγχου παλαιότερων ετών, που απορροφά μέρος των διαθέσιμων πόρων, (γ) η υποστελέχωση στις υποστηρικτικές υπηρεσίες (το 2023, το ποσοστό κάλυψης των οργανικών θέσεων της Αρχής ήταν 74%), (δ) η απουσία επαρκών κινήτρων για το προσωπικό των υποστηρικτικών μονάδων, σε συνδυασμό με τον εργασιακό φόρτο που δύναται να επηρεάσει την παραγωγικότητα ή ακόμα και να οδηγήσει σε διαρροή προσωπικού προς άλλους φορείς του Δημοσίου, (ε) η δυσκολία αυτοματοποιημένης πρόσβασης σε πληροφοριακά συστήματα άλλων φορέων, σε συνδυασμό με την απουσία ύπαρξης ενός ολοκληρωμένου ψηφιακού αρχείου ελέγχων, και (στ) η περιορισμένη προβολή του έργου της Αρχής στον πυλώνα της πρόληψης, ιδίως στην Περιφέρεια.

Στον τομέα της ρύθμισης της αγοράς ενέργειας, η ΡΑΑΕΥ ξεχωρίζει ως προκλήσεις την ενεργειακή κρίση και το υψηλό κόστος της ενέργειας για τα νοικοκυριά, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, τον μετασχηματισμό της με την ενίσχυση της συμβολής της στην ενδυνάμωση του καταναλωτή –με προσφορά καινοτόμων ψηφιακών εργαλείων και υπηρεσιών–, και την πράσινη μετάβαση –περιλαμβανομένης της προώθησης της κυκλικής οικονομίας– για την οποία η ΡΑΑΕΥ έχει σημαίνοντα ρόλο λόγω της επέκτασης των αρμοδιοτήτων της στους τομείς των Υδάτων και των Αστικών Αποβλήτων. Η Αρχή συνδέει την πληθώρα των προκλήσεων που αντιμετωπίζει με την υποστελέχωσή της. Ενδεικτικά, παρά τον πολλαπλασιασμό των αρμοδιοτήτων της, στο τέλος του 2022, επί συνόλου προβλεπόμενων 211 οργανικών θέσεων υπήρχαν 140 κενές θέσεις, που εν μέρει καλύπτονταν από προσωπικό με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου. Η Αρχή αποδίδει την υποστελέχωσή της στο μη ανταγωνιστικό μισθολόγιο,³⁷ ενώ τονίζει την ανάγκη για περισσότερες προσλήψεις εξειδικευμένου προσωπικού, λόγω της επέκτασης των αρμοδιοτήτων της και των συνεχών και εντεινόμενων ενεργειακών ζητημάτων που ανακύπτουν τα τελευταία χρόνια.

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, η ΕΕΤΤ κάνει αναφορά σε προκλήσεις και σχεδιαζόμενες δράσεις που περιλαμβάνουν:³⁸ (α) την προστασία, ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των καταναλωτών στο δυναμικά εξελισσόμενο περιβάλλον των νέων τεχνολογιών, (β) την ενίσχυση του ανταγωνισμού και τη δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για επενδύσεις στις αγορές αρμοδιότητάς της, (γ) την επιτάχυνση της εγκατάστασης των δικτύων οπτικών ινών μέχρι τον συνδρομητή, (δ) την εξάπλωση των δικτύων 5^{ης} γενιάς (5G)

³⁷ Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (2023). Έκθεση Πεπραγμένων 2022. Διαθέσιμο στο <https://www.raey.gr/energeia/sxetika-me-ti-rae/ektheseis-pepragmenon/>. Ημερομηνία πρόσβασης 08/02/2025.

³⁸ Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων (2024). Έκθεση Πεπραγμένων 2023. Διαθέσιμο στο <https://www.eett.gr/mme-ekdoseis/ekdoseis/ekthesi-pepragmenon/>. Ημερομηνία πρόσβασης 08/02/2025.

και ενθάρρυνση της ανάπτυξης και χρήσης ανταγωνιστικών προϊόντων και υπηρεσιών 5G σε σειρά κάθετων αγορών, (ε) τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό των ταχυδρομικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών ταχυμεταφορών, (στ) τη βελτίωση της συνδεσιμότητας και της πρόσβασης ευαίσθητων κοινωνικά ομάδων σε σύγχρονες τηλεπικοινωνιακές/ταχυδρομικές υπηρεσίες, (ζ) την ανάδειξη του ρόλου της στον ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας και στο εθνικό οικοσύστημα καινοτομίας, καθώς και την ενίσχυση της εξωστρέφειας και της διεθνούς παρουσίας της, (η) την ανάληψη και επιτυχή άσκηση νέων αρμοδιοτήτων σχετικών με τη ρύθμιση ψηφιακών συστημάτων και πλατφορμών, και τη μετεξέλιξή της σε Ψηφιακό Ρυθμιστή και Επιτροπή Ανταγωνισμού για ψηφιακές αγορές και υπηρεσίες, (θ) τη βελτιστοποίηση της διοικητικής της λειτουργίας, την αναβάθμιση των υποδομών και τον εκσυγχρονισμό της και (ι) την ανάπτυξη γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων του προσωπικού της.

Από την πλευρά της, σε σχετικές εκθέσεις, η Επιτροπή Ανταγωνισμού εντοπίζει τις ευρύτερες προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει στην ανάγκη συνεχούς και αποτελεσματικής παρέμβασης στην αγορά για την προστασία του ανταγωνισμού, στην ενίσχυση της κουλτούρας του ανταγωνισμού στους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις, και στη συνεχή οργανωτική βελτίωση, με έμφαση στον ψηφιακό μετασχηματισμό και την καινοτομία.³⁹ Πιο ειδικές προκλήσεις για την Επιτροπή Ανταγωνισμού αφορούν στη ρύθμιση και εποπτεία αναδυόμενων αγορών στην Ελλάδα. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι Χρηματοοικονομικές Τεχνολογίες (FinTech) στην εν δυνάμει υιοθέτηση πρακτικών που μπορούν να βλάψουν την ευημερία των καταναλωτών και στην παρεμπόδιση της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας στον κλάδο.⁴⁰

Επιπλέον, σημαντική πρόκληση εντοπίζει η Επιτροπή Ανταγωνισμού και σε θέματα περιβαλλοντικής-οικονομικής βιωσιμότητας στο πλαίσιο των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.⁴¹ Ειδικότερα, αποτελεί πρόκληση ο περιορισμός των στρεβλώσεων στην αγορά των περιβαλλοντικών αγαθών, δεδομένου του ότι δεν υπάρχουν σαφώς καθορισμένα δικαιώματα ιδιοκτησίας και, κατά συνέπεια, αντίστοιχες αγορές. Σε επίπεδο λειτουργίας, στις σημαντικές προκλήσεις για την Επιτροπή Ανταγωνισμού περιλαμβάνονται η αποτελεσματική επίτευξη των στόχων και αρμοδιοτήτων της με δεδομένους τους περιορισμένους ανθρώπινους πόρους. Η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού κάλυπτε μόλις το 55% των οργανικών θέσεων επιστημονικού

³⁹ Επιτροπή Ανταγωνισμού (2024). Όραμα – Αποστολή – Αξίες & Στρατηγικοί Στόχοι 2024-2025. Διαθέσιμο στο <https://www.epant.gr/ea/stratigiko-sxedio.html>. Ημερομηνία πρόσβασης 09/02/2025.

⁴⁰ Επιτροπή Ανταγωνισμού (2022). Κλαδική Έρευνα στις Χρηματοοικονομικές Τεχνολογίες. Διαθέσιμο στο <https://epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/kladikes/item/2473-teliki-ekthesi-kladikes-erevnas-stis-xrimatooikonomikes-technologies-fintech.html>. Ημερομηνία πρόσβασης 09/02/2025.

⁴¹ Επιτροπή Ανταγωνισμού (2021). Τεχνική Έκθεση για τον Ανταγωνισμό και τη Βιώσιμη Ανάπτυξη. Διαθέσιμο στο <https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/erevnitikes-dimosieyseis/item/1280-texniki-ekthesi-gia-ton-antagonismo-kai-tin-viosimi-anaptyksi.html>. Ημερομηνία πρόσβασης 09/02/2025.

προσωπικού τον Δεκέμβριο του 2023, ενώ υπάρχει και δυσκολία πρόσελκυσης εξειδικευμένων στελεχών, λόγω των χαμηλών απολαβών του προσωπικού της.⁴²

Στον τομέα της ραδιοτηλεόρασης, το ΕΣΡ χαρακτηρίζει ως σημαντική πρόκληση τον εντοπισμό των παραπλανητικών ειδήσεων, τον περιορισμό των δυσμενών διακρίσεων, καθώς και την προώθηση της πολιτικής πολυφωνίας.⁴³ Σε επίπεδο λειτουργίας, η Αρχή επισημαίνει τη δραστική μείωση του προϋπολογισμού της μετά το 2010 (-45% μεταξύ 2010 και 2015, κυρίως δαπανών μισθοδοσίας και λειτουργίας), η οποία δυσκολεύει την εύρυθμη λειτουργία της και την απρόσκοπτη εκπλήρωση της αποστολής της.⁴⁴ Η προσπάθεια ενίσχυσης του προϋπολογισμού της Αρχής μετά το 2017 έχει εν μέρει διευκολύνει την εύρυθμη λειτουργία της, αλλά παραμένουν σημαντικά προβλήματα προς επίλυση, με κυριότερο την υποστελέχυσή της, με δεδομένη την εξέλιξη και επαύξηση των αρμοδιοτήτων της που συνδέονται άμεσα με τις τεχνολογικές εξελίξεις, και ειδικότερα με την ανάπτυξη των δικτύων.

Στον τομέα της στατιστικής πληροφόρησης, η ΕΛΣΤΑΤ σημειώνει σε έκθεσή της⁴⁵ ότι αποτελεί πρόκληση η συμμόρφωση των δράσεων της Αρχής με τον ευρωπαϊκό Γενικό Κανονισμό σχετικά με την Προστασία Δεδομένων (General Data Protection Regulation – GDPR).⁴⁶ Σε αυτή την κατεύθυνση, ήδη πραγματοποιούνται εκπαιδευτικές και ενημερωτικές δράσεις του προσωπικού σε θέματα εφαρμογής του κανονισμού. Ταυτόχρονα, η αυξανόμενη κινητικότητα και η μετανάστευση του πληθυσμού δημιουργούν ανάγκες για μεγαλύτερη συχνότητα διενέργειας των ερευνών απογραφής του πληθυσμού. Οι στόχοι της Αρχής περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη συνέχιση της στενής συνεργασίας με τους φορείς του Ελληνικού και Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος, την περαιτέρω αξιοποίηση των διοικητικών και άλλων πηγών δεδομένων, καθώς και των νέων τεχνολογιών για τη συλλογή, επεξεργασία και διάχυση των στατιστικών της, τη συνέχιση οργάνωσης εκπαιδευτικών σεμιναρίων επί στατιστικών θεμάτων, δράσεις για την προώθηση της στατιστικής παιδείας στην Ελλάδα, εντατικοποίηση της συνεργασίας με την ακαδημαϊκή κοινότητα κ.ά.

⁴² Λιανός, Ι. (2024). Δίκαιο ανταγωνισμού στην εποχή των «πολυκρίσεων»: η ελληνική περίπτωση. Στο Έκθεση ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ 2023 – Ανταγωνισμός και μικρές επιχειρήσεις (σσ. 159-168). ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ. Διαθέσιμο στο https://imegsevee.gr/wp-content/uploads/2024/07/etisia_ekthesi_imegsevee_2023.pdf. Ημερομηνία ανάκτησης 09/02/2025.

⁴³ Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (2022). Έκθεση Πεπραγμένων για το έτος 2021. <https://www.esr.gr/wp-content/uploads/EP2021.pdf>. Ημερομηνία πρόσβασης 09/02/2025.

⁴⁴ Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (2024). Έκθεση Πεπραγμένων για το έτος 2023. Διαθέσιμο στο <https://www.esr.gr/wp-content/uploads/EP2023.pdf>. Ημερομηνία πρόσβασης 09/02/2025.

⁴⁵ Ελληνική Στατιστική Αρχή, Προγράμματα και Εκθέσεις. Διαθέσιμο στο <https://www.statistics.gr/programmes-and-reports>. Ημερομηνία Πρόσβασης 09/02/2025.

⁴⁶ Για παράδειγμα, πρόκληση αποτελεί η αντιμετώπιση περιπτώσεων άρνησης χορήγησης διοικητικών δεδομένων από δημόσιες υπηρεσίες ή δεδομένων από ιδιώτες κατ' επίκληση του ΓΚΠΔ.

Στον τομέα της φορολογικής διοίκησης, η ΑΑΔΕ στις απολογιστικές της εκθέσεις εστιάζει στα κεντρικά ζητήματα της πορείας των φορολογικών εσόδων, της επικοινωνίας με τους πολίτες και στον διαρκή τεχνολογικό και λειτουργικό εκσυγχρονισμό της Αρχής.⁴⁷ Το ζήτημα το οποίο προκύπτει ως η σημαντικότερη πρόκληση από τις εκθέσεις και τις δημοσιεύσεις στατιστικών στοιχείων εκ μέρους της Αρχής, είναι η ανάγκη αύξησης του βαθμού της φορολογικής συμμόρφωσης, η διαχείριση των ληξιπρόθεσμων οφειλών, η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, η πάταξη του λαθρεμπορίου και η διευκόλυνση των επιχειρήσεων. Επιπλέον, προκλήσεις αποτελούν η βελτίωση των διαδικασιών εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων και η ανάγκη για ετοιμότητα της Αρχής να ανταποκριθεί στις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις.

Στο πεδίο διαμόρφωσης της δημοσιονομικής πολιτικής, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο επισημαίνει την ύπαρξη δημοσιονομικών κινδύνων που σχετίζονται με τις γεωπολιτικές εξελίξεις, αλλά και την οικονομική κατάσταση των μεγάλων ευρωπαϊκών οικονομιών. Οι προκλήσεις αυτές θέτουν τους δημοσιονομικούς στόχους της χώρας για το 2025 σε αβεβαιότητα και συναρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την επιβεβαίωση του μακροοικονομικού σεναρίου και την προσήλωση στο δημοσιονομικό σενάριο που έχει εξαγγελθεί. Πρόσθετοι μακροχρόνιοι δημοσιονομικοί κίνδυνοι απορρέουν από το δημοσιονομικό κόστος της κλιματικής αλλαγής και τις δυσμενείς δημογραφικές τάσεις στη χώρα, ενώ στις θετικές εξελίξεις συγκαταλέγεται η σημαντική βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης, ως αποτέλεσμα και της ψηφιοποίησης του φορολογικού συστήματος.

⁴⁷ Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (2024). Έκθεση Απολογισμού 2023. Διαθέσιμο στο <https://www.aade.gr/apologistikes-ektheseis/apologistiki-ekthesi-aade-2023>. Ημερομηνία Πρόσβασης 09/02/2025.

Μάιος 2025

Διεθνή δίκτυα συνεργασίας και εποπτείας Ανεξάρτητων Αρχών οικονομικής ρύθμισης



Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τα διεθνή δίκτυα συνεργασίας αλλά και εποπτείας των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα και άλλων συναφών ελληνικών οργανισμών. Αξίζει σχετικά να επισημανθεί ότι διεθνώς έχει παρατηρηθεί ισχυρότερη (de facto) ανεξαρτησία των Αρχών που συμμετέχουν ενεργά στα ευρωπαϊκά δίκτυα ρυθμιστικών αρχών, καθώς ενισχύονται από ευρύτερη εμπειρογνώμοσύνη και πληροφορίες που λαμβάνουν από άλλες ρυθμιστικές αρχές (Gilardi & Maggeti, 2011).⁴⁸

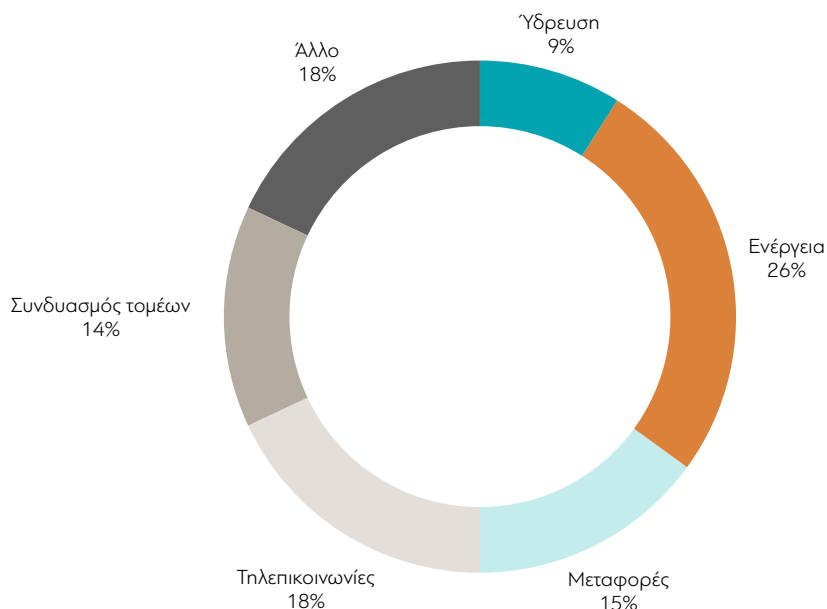
⁴⁸ Αυτό ισχύει ειδικά όσον αφορά τη σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με τους ρυθμιζόμενους.

4.1 Δίκτυο Οικονομικών Ρυθμιστικών Αρχών του ΟΟΣΑ

Το Δίκτυο Οικονομικών Ρυθμιστικών Αρχών του ΟΟΣΑ (Network of Economic Regulators – NER) συστάθηκε το 2013 ως θυγατρικό όργανο της Επιτροπής Ρυθμιστικών Πολιτικών (Regulatory Policy Committee – RPC) του ΟΟΣΑ. Βασικός σκοπός του Δικτύου είναι η προώθηση του διαλόγου μεταξύ παραπάνω από 70 ρυθμιστικών αρχών από 37 χώρες ανά τον κόσμο,⁴⁹ με αρμοδιότητα σε τομείς, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, οι μεταφορές και η ύδρευση. Μέσω του Δικτύου οι αρχές-μέλη ανταλλάσσουν πληροφορίες αναφορικά με τις εμπειρίες τους, τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν αλλά και καινοτόμες λύσεις και πρακτικές. Από την πλευρά της Ελλάδας, συμμετέχουν τρεις (3) ρυθμιστικές αρχές του οικονομικού τομέα, ήτοι, η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ), η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ).

⁴⁹ Συμμετέχουν ρυθμιστικές αρχές τόσο από κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ όσο και από τρίτες χώρες. Το Δίκτυο είναι ανοικτό σε συμμετοχή και σε ρυθμιστικές αρχές στο τοπικό/περιφερειακό επίπεδο, όσο και σε αρχές που λειτουργούν στο υπερεθνικό/διεθνές επίπεδο.

Γράφημα 4.1. Τομείς αρμοδιότητας αρχών-μελών του Δικτύου NER του ΟΟΣΑ



Σημείωση: Η κατηγορία «Άλλο» περιλαμβάνει την υγεία και ασφάλεια, την προστασία του καταναλωτή και αρχές στον τομέα του ανταγωνισμού.

Πηγή: ΟΟΣΑ, Network of Economic Regulators. <https://www.oecd.org/en/networks/network-of-economic-regulators.html>.

Το Δίκτυο δεν διαδραματίζει κάποιον αυστηρά εποπτικό ρόλο. Εντούτοις, κινείται στην κατεύθυνση παροχής ενός πλαισίου διεθνούς συνεργασίας από το οποίο οι συμμετέχουσες χώρες και οργανισμοί μπορούν να επωφεληθούν σημαντικά: Το Δίκτυο συλλέγει δεδομένα, εκδίδει μελέτες και ad hoc εκθέσεις αξιολόγησης, ενώ έχει επίσης αναπτύξει τις λεγόμενες Αρχές Βέλτιστων Πρακτικών για τη Διακυβέρνηση των Ρυθμιστικών Αρχών (Best Practice Principles for the Governance of Regulators), πάνω στις οποίες έχει στηριχθεί η παρούσα δομή των Δεικτών Ρύθμισης των Αγορών Προϊόντων (Product Market Regulation Indicators – PMR) του ΟΟΣΑ.

Γράφημα 4.2. Οι αρχές για τη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών του ΟΟΣΑ



Πηγή: ΟΟΣΑ, Network of Economic Regulators. <https://www.oecd.org/en/networks/network-of-economic-regulators.html>.

Παραδείγματα χωρών που έχουν χρησιμοποιήσει τις κατευθυντήριες γραμμές του Δικτύου ως κριτήρια αξιολόγησης και ως πυξίδα για σχετικές μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνουν, ενδεικτικά, την Αυστραλία (π.χ. Εθνική Επιτροπή Παραγωγικότητας, Γραμματεία Ενεργειακού Συμβουλίου, Ομοσπονδία Υπηρεσιών Ύδρευσης Αυστραλίας κ.ά.), την Ισλανδία (Γραφείο του Πρωθυπουργού) και τη Νέα Ζηλανδία (Επιτροπή Παραγωγικότητας), ανάμεσα σε άλλες. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι αρχές του Δικτύου έχουν εφαρμοστεί από τον Σύνδεσμο Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών Οπτικοακουστικών Μέσων (European Regulators Group for Audiovisual Media Services – ERGA).

Οι πλέον πρόσφατες ad hoc εκθέσεις αξιολόγησης περιλαμβάνουν περιπτώσεις, όπως η Εθνική Αρχή Ύδρευσης και Αποχέτευσης της Βραζιλίας (2024), η Αρχή Δημοσίων Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας της Λετονίας (2024), η Αρχή Τηλεπικοινωνιών και η Ρυθμιστική Αρχή Ύδρευσης του Περού (2023 και 2022), η Ρυθμιστική Αρχή Ηλεκτρικής Ενέργειας της Βραζιλίας (2022), η Ρυθμιστική Αρχή Ενεργειακών Υπηρεσιών της Πορτογαλίας (2021), η

Επιτροπή Κοινωφελών Υπηρεσιών της Λετονίας (2021) ή η Αρχή Προστασίας του Περιβάλλοντος της Ιρλανδίας (2018), ενώ εκλείπουν εν γένει από τη βάση δεδομένων του Δικτύου ad hoc αξιολογήσεις ελληνικών ρυθμιστικών αρχών.

4.2 Εποπτικές αρχές που συστάθηκαν με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 υπέδειξε την ανάγκη για ενίσχυση των εποπτικών και ρυθμιστικών φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο τη βελτίωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και τη μεγαλύτερη προστασία των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, το 2011 συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας (European System of Financial Supervision – ESFS), το οποίο περιλαμβάνει τρεις ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές:

Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών

Η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (European Securities and Markets Authority – ESMA) ως Ανεξάρτητη Αρχή επιβλέπει και ρυθμίζει το χρηματοπιστωτικό σύστημα της ΕΕ,⁵⁰ καθώς είναι υπεύθυνη για τον εντοπισμό και την αξιολόγηση απειλών για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα από τις εξελίξεις της αγοράς. Παράλληλα, συντελεί στη ρευστότητα και στην προσβασιμότητα της ενιαίας αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών στην ΕΕ μέσω της επέκτασης του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων και της συνεχούς εποπτείας. Επιπλέον, η Αρχή για την ενίσχυση των κοινών αρχών εποπτείας με τις εθνικές Ανεξάρτητες Αρχές, χρησιμοποιεί έναν πανευρωπαϊκό χάρτη θερμότητας σύγκλισης (heatmap) εποπτικών κινδύνων και δοκιμών ακραίων καταστάσεων (stress testing), με στόχο την κοινή κατανόηση των κινδύνων για τις χρηματοπιστωτικές αγορές της ΕΕ.

Έχει άμεσες εποπτικές αρμοδιότητες σε σχέση με συγκεκριμένους παράγοντες της αγοράς, όπως κεντρικούς αντισυμβαλλομένους εκτός ΕΕ (CCP),⁵¹ οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, κρίσιμα σημεία αναφοράς (benchmarks) της ΕΕ και τους διαχειριστές τους, παρόχους υπηρεσιών

⁵⁰ Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών: <https://www.esma.europa.eu/about-esma>. Ημερομηνία πρόσβασης 13/02/2025.

⁵¹ Ο κεντρικός αντισυμβαλλόμενος (CCP) παρεμβαίνει μεταξύ των συμμετεχόντων στις χρηματοπιστωτικές αγορές, προκειμένου να ενεργεί ως αγοραστής έναντι κάθε πωλητή και ως πωλητής έναντι κάθε αγοραστή για συγκεκριμένο σύνολο συμβάσεων. Οι κεντρικοί αντισυμβαλλόμενοι (CCP) προβαίνουν σε χρηματοπιστωτικές συναλλαγές σε διάφορες κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων, όπως οι μετοχές, τα παράγωγα και οι συμφωνίες επαναγοράς (repos). Οι υπηρεσίες τους παρέχονται συνήθως στα εκκαθαριστικά μέλη τους (συνήθως τράπεζες), που έχουν άμεση συμβατική σχέση με τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους, και στους πελάτες των εκκαθαριστικών μελών (π.χ. συνταξιοδοτικά ταμεία).

αναφοράς δεδομένων (DRSP), αρχεία καταγραφής συναλλαγών και αρχεία καταγραφής τιτλοποιήσεων. Τέλος, η Αρχή είναι υπεύθυνη για την προστασία των μικροεπενδυτών και τη δυνατότητα μακροπρόθεσμης συμμετοχής λιανικής στην κεφαλαιαγορές της ΕΕ. Ακόμα, συμμετέχει σε διεθνή fora, συμπεριλαμβανομένων του Διεθνούς Οργανισμού Επιτροπών Κινητών Αξιών (International Organization of Securities Commissions – IOSCO) και του Συμβουλίου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Financial Stability Board – FSB).

Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών

Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (European Banking Authority – EBA) ως Ανεξάρτητης Αρχής είναι η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς διασφαλίζοντας κατάλληλη, αποδοτική και εναρμονισμένη ευρωπαϊκή εποπτεία και ρύθμιση.⁵² Ειδικότερα, η Αρχή θεσπίζει δεσμευτικά τεχνικά πρότυπα και κατευθυντήριες γραμμές, ενώ συμβάλλει και στη δημιουργία του ευρωπαϊκού ενιαίου εγχειριδίου κανόνων για τα χρηματοοικονομικά ιδρύματα στην ΕΕ, με στόχο τη δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού και παροχής προστασίας σε καταθέτες, επενδυτές και καταναλωτές. Επιπλέον, μέσω τακτικών εκθέσεων, η Αρχή αξιολογεί τους κινδύνους και τα τρωτά σημεία στον τραπεζικό τομέα της ΕΕ.

Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων

Η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) συντονίζει τις δράσεις των εθνικών αρχών και διασφαλίζει τη συνεκτική εφαρμογή του Δικαίου της ΕΕ για τον τομέα των ασφαλίσεων και των επαγγελματικών συντάξεων στα κράτη-μέλη.⁵³ Η Αρχή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση των καταναλωτικών τάσεων και την αξιολόγηση δυνητικών κινδύνων στην αγορά, ενώ έχει αρμοδιότητα να απαγορεύει ή να περιορίζει προσωρινά χρηματοοικονομικές δραστηριότητες που δύνανται να προκαλέσουν αστάθεια στο χρηματοπιστωτικό σύστημα ή σημαντική οικονομική ζημιά σε πελάτες ή καταναλωτές.

⁵² Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών: https://www.eba.europa.eu/languages/home_el. Ημερομηνία πρόσβασης 13/02/2025.

⁵³ Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Αρχής Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων: https://www.eiopa.europa.eu/about_en?prefLang=el. Ημερομηνία πρόσβασης 13/02/2025.

4.3 Άλλα διεθνή δίκτυα

Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζονται ενδεικτικά και άλλα διεθνή δίκτυα συνεργασίας εποπτικών αρχών οικονομικής ρύθμισης και ανταγωνισμού.

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (ΕΔΑ)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ συνεργάζονται μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού (ΕΔΑ).⁵⁴ Το ΕΔΑ αποτελεί ένα μηχανισμό για την αντιμετώπιση εταιρειών που επιδίδονται σε διασυνοριακές πρακτικές που περιορίζουν τον ανταγωνισμό. Όλα τα μέλη του ΕΔΑ εφαρμόζουν τους ευρωπαϊκούς κανόνες ανταγωνισμού και το ΕΔΑ παρέχει ένα μέσο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και συνεπούς εφαρμογής τους. Μέσω του ΕΔΑ, οι αρχές ανταγωνισμού αλληλοενημερώνονται για τις προτεινόμενες αποφάσεις και λαμβάνουν υπόψη τις παρατηρήσεις των άλλων αρχών ανταγωνισμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το ΕΔΑ επιτρέπει στις αρχές ανταγωνισμού να μοιράζονται την εμπειρία τους και να προσδιορίζουν βέλτιστες πρακτικές.

Το ΕΔΑ συστάθηκε ως forum συζήτησης και συνεργασίας για τις ευρωπαϊκές αρχές ανταγωνισμού σε περιπτώσεις εφαρμογής των άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο να διασφαλίζει την αποτελεσματική και συνεπή εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι αρχές ανταγωνισμού των κρατών-μελών της ΕΕ συνεργάζονται μεταξύ τους μέσω του ΕΔΑ και ειδικότερα:

- αλληλοενημερώνονται για τις νέες υποθέσεις και τις προβλεπόμενες εκτελεστικές αποφάσεις,
- συντονίζουν έρευνες και παρέχουν αλληλοβοήθεια όταν απαιτείται,
- ανταλλάσσουν αποδεικτικά στοιχεία και άλλες πληροφορίες,
- συζητούν διάφορα θέματα κοινού ενδιαφέροντος.

⁵⁴ Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού: https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/european-competition-network_en. Ημερομηνία πρόσβασης 15/02/2025.

Στόχος του ΕΔΑ είναι η δημιουργία ενός αποτελεσματικού νομικού πλαισίου για την επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας ανταγωνισμού κατά των εταιρειών που εφαρμόζουν διασυννοριακές επιχειρηματικές πρακτικές που περιορίζουν τον ανταγωνισμό και είναι επιζήμιες για τους καταναλωτές. Στο πλαίσιο του ΕΔΑ, ομάδες εμπειρογνομόνων σε συγκεκριμένους τομείς συζητούν τα προβλήματα ανταγωνισμού και προωθούν μια κοινή προσέγγιση. Τα μέλη του ΕΔΑ ασχολούνται επίσης με τη συνεργασία και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών στον τομέα του ελέγχου των συγκεντρώσεων με τη σύσταση ομάδας εργασίας της ΕΕ για τις συγκεντρώσεις.

Η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού αποτελεί μέλος του Δικτύου και συμμετέχει σε συνεδριάσεις και συναντήσεις των ομάδων εργασίας, στην πλειονότητά τους και με γραπτές εισηγήσεις και παρουσιάσεις.

Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας

Ο Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (Agency for the Cooperation of Energy Regulators – ACER) συστάθηκε το 2011 και αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή της ΕΕ, με στόχο την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.⁵⁵ Ενισχύοντας τη συνεργασία μεταξύ των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών (ΕΡΑ), ο οργανισμός προωθεί και εποπτεύει την ενοποίηση των εθνικών αγορών ενέργειας και την εφαρμογή της νομοθεσίας σύμφωνα με τα ρυθμιστικά πλαίσια της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ στα κράτη-μέλη.

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (EU Network of Independent Fiscal Institutions – EUNIFI) συστάθηκε το 2015 και αποτελεί έναν εθελοντικό οργανισμό στον οποίο μπορούν να συμμετέχουν ανεξάρτητοι ευρωπαϊκοί φορείς δημοσιονομικής εποπτείας.⁵⁶ Το Δίκτυο αποτελεί μια πλατφόρμα ανταλλαγής απόψεων, εμπειρογνομosύνης και συγκέντρωσης πόρων σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος. Επιπλέον, υποστηρίζει τις προσπάθειες αναθεώρησης και ενίσχυσης του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, επιδιώκοντας να αξιοποιηθούν καλύτερα οι συνέργειες μεταξύ κανόνων και θεσμών, καθώς και μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης, με παράλληλη τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και ενισχύοντας τη λογοδοσία. Στο Δίκτυο συμμετέχουν ήδη 23 ανεξάρτητα δημοσιονομικά ιδρύματα από διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, ανάμεσα στα οποία είναι το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.

⁵⁵ Ιστοσελίδα Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας: <https://www.acer.europa.eu/the-agency/about-acer>. Ημερομηνία πρόσβασης 13/02/2025.

⁵⁶ Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών: <https://www.euifis.eu>. Ημερομηνία πρόσβασης 13/02/2025.

Σε αυτό το πλαίσιο σημειώνεται πως η συμμετοχή σε διεθνή δίκτυα συνεργασίας φαίνεται να ενισχύει την ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Συγκεκριμένα, υπάρχουν ενδείξεις ότι οι Αρχές που έχουν ενεργή συμμετοχή σε ευρωπαϊκά δίκτυα συνεργασίας είναι και εκείνες που χαίρουν μεγαλύτερης ανεξαρτησίας, και μάλιστα, σε μια *de facto* βάση (Gilardi & Maggetti, 2011). Αυτό παρατηρείται διότι μέσω των δικτύων οι φορείς ενισχύονται από τη διεθνή ανταλλαγή εμπειρογνωμοσύνης και πληροφοριών, καθώς και από τη δημιουργία συμμαχιών με τρίτους φορείς.

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Μάιος 2025

Αξιολόγηση των
Ανεξάρτητων Αρχών
του οικονομικού τομέα:
Διακυβέρνηση και
επιδράσεις



5

5.1 Εισαγωγή

Η αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί ένα σύνθετο και πολυδιάστατο ζήτημα. Μια σημαντική δυσκολία έγκειται στον προσδιορισμό των κατάλληλων κριτηρίων αξιολόγησης, δεδομένου του αριθμού και της διαφορετικής φύσης των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά και στην απομόνωση των επιδράσεων της λειτουργίας τους στην οικονομία και στην κοινωνία από επιδράσεις που προέρχονται από άλλους παράγοντες (όπως *spill-over effects* –δηλ. έμμεσες επιδράσεις– από άλλες εθνικές και διεθνείς πολιτικές, αλλαγές στο οικονομικό περιβάλλον ή στις ευρύτερες κοινωνικές νόρμες και συμπεριφορές).

Αξιολόγηση διακυβέρνησης. Ως προς την πτυχή της διακυβέρνησης, κριτήρια που αφορούν τον ρόλο, τη λογοδοσία, τη διαφάνεια, την ανεξαρτησία και άλλες θεμελιώδεις αρχές ορθής διακυβέρνησης θα μπορούσαν να αφορούν το σύνολο των Ανεξάρτητων Αρχών που δραστηριοποιούνται σε μια χώρα ή στο διεθνές επίπεδο. Εντούτοις, εντοπίζονται ορισμένες αδυναμίες ως προς τις διαδικασίες μέτρησης και συλλογής δεδομένων για την αξιολόγηση των ζητημάτων που άπτονται της διακυβέρνησής τους. Ενδεικτικά, αρκετοί από τους δείκτες αυτούς είναι ποιοτικής φύσης ή/και αφορούν μόνο τις *de jure* παραμέτρους της διακυβέρνησης των Αρχών και όχι τη λειτουργία τους στην πράξη.

Αξιολόγηση λειτουργίας. Ως προς την πτυχή της αξιολόγησης των επιδράσεων από την ίδια τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, υπάρχουν θεμελιώδεις διαφορές ανάμεσα στους επιμέρους σκοπούς ίδρυσής τους, τους τομείς δραστηριοποίησης και τις αγορές που ρυθμίζουν. Συνεπώς, τα εν λόγω κριτήρια αξιολόγησης τίθενται ή θα πρέπει να τίθενται κατά περίπτωση, καθώς άλλοι δείκτες είναι, για παράδειγμα, κατάλληλοι για τη μέτρηση των επιδόσεων των αρχών της φορολογικής διοίκησης και άλλοι για τις στατιστικές υπηρεσίες ή τις ρυθμιστικές αρχές του οικονομικού τομέα.

Αξιολόγηση επιδόσεων των εποπτευόμενων αγορών. Ένα περαιτέρω βήμα στην αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών, ειδικά των αρχών του οικονομικού τομέα, είναι η σύνδεση των χαρακτηριστικών διακυβέρνησης και λειτουργίας τους με τις επιδόσεις των αγορών που εποπτεύουν (Gilardi, 2005b, Labropoulou & Ladi, 2020). Επομένως, θα πρέπει να διερευνάζεται εάν χαρακτηριστικά των Αρχών όπως η εξειδίκευση (μετρούμενη, για

παράδειγμα, με το ποσοστό των ειδικευμένων οικονομολόγων ή νομικών που εργάζονται στην Ανεξάρτητη Αρχή), η ευελιξία (μετρούμενη, για παράδειγμα, με την καθυστέρηση μεταξύ της ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της προσαρμογής της νομοθεσίας), η αξιοπιστία (μετρούμενη μέσω ερευνών για τις αντιλήψεις των ίδιων των ρυθμιζόμενων επιχειρήσεων) και η σταθερότητα (μετρούμενη, για παράδειγμα, με τη διάρκεια της εφαρμογής συγκεκριμένων ρυθμίσεων) έχουν επίδραση στις επιδόσεις της αγοράς και σε άλλους στόχους πολιτικής.

Στο θεωρητικό επίπεδο, υποστηρίζεται ότι μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση των επιδόσεων των Ανεξάρτητων Αρχών θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο τη μέτρηση βελτιώσεων σε όρους επιθυμητών αποτελεσμάτων, όσο και σε όρους κόστους ευκαιρίας, δηλαδή, σε σχέση με τις λειτουργίες και πολιτικές που θα μπορούσαν να είχαν ασκηθεί εναλλακτικά (Coglianese, 2012).⁵⁷ Εντούτοις, στην πράξη, ακολουθείται κατά κύριο λόγο το πρώτο σκέλος (μέτρηση επιθυμητών αποτελεσμάτων) στο οποίο, επίσης, αναδύονται σημαντικές δυσκολίες.

Κατ' αρχάς, όπως αναφέρθηκε, ένα θετικό αποτέλεσμα δεν προκύπτει απαραίτητα αποκλειστικά ως αποτέλεσμα της ασκούμενης πολιτικής/παρέμβασης και δεν θα ήταν ορθό να αποδίδεται μια αιτιώδης σχέση ανάμεσα στα δύο.⁵⁸ Άλλες σημαντικές δυσκολίες είναι η εξεύρεση κοινά αποδεκτών κριτηρίων αξιολόγησης, η χαλαρή διεθνής εποπτεία και η περιορισμένη διαθεσιμότητα στατιστικών δεδομένων (σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, καθώς επίσης και διαχρονικά).

Ειδικά για τις ρυθμιστικές αρχές του οικονομικού τομέα, θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι, δεδομένων των παραπάνω δυσκολιών, η συγκριτική αξιολόγηση εκ μέρους διεθνών οργανισμών στηρίζεται κατά βάση στη μέτρηση ρυθμιστικών εμποδίων σε συγκεκριμένες αγορές, παρά στη μέτρηση του οφέλους από τις ασκούμενες πολιτικές στην οικονομία και το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Αυτή είναι η βασική προσέγγιση που ακολουθεί ο ΟΟΣΑ στο πλαίσιο των Συγκριτικών Δεικτών Ρύθμισης Αγορών (PMR Indicators) ή η Παγκόσμια Τράπεζα στο πλαίσιο των εκθέσεων/κατατάξεων Doing Business, οι οποίες καταργήθηκαν το 2021 και αντικαταστάθηκαν από την έρευνα Business Ready, η οποία εγκαινιάστηκε το 2024.⁵⁹ Ο βασικός

⁵⁷ Κατά τις αρχές της μεθοδολογίας ανάλυσης κόστους-οφέλους (cost-benefit analysis) και προσεγγίζοντας έτσι την έννοια του καθαρού οφέλους (net benefit) από τις ασκούμενες πολιτικές.

⁵⁸ Μια τέτοια προσέγγιση θα προϋπέθετε τη διαθεσιμότητα των κατάλληλων δεδομένων για την εφαρμογή πιο εξελιγμένων οικονομετρικών τεχνικών (εκτιμήσεις με δεδομένα πάνελ, πειραματικές μέθοδοι κ.ά.).

⁵⁹ Το σύστημα κατατάξεων "Doing Business" της Παγκόσμιας Τράπεζας λειτούργησε από το 2004 έως το 2020 και αποσκοπούσε στη μέτρηση του επιχειρηματικού κλίματος μέσω των υφιστάμενων ρυθμίσεων σε 190 χώρες. Οι εκθέσεις διεκόπησαν το 2021 μετά από εσωτερικούς και εξωτερικούς ελέγχους που διαπίστωσαν τη μεροληψία υπέρ συγκεκριμένων χωρών. Τον Μάιο του 2023 αποφασίστηκε η αντικατάστασή τους από μια νέα μεθοδολογία ("Business Ready"), η οποία εγκαινιάστηκε το 2024 με τη δημοσίευση της πρώτης σχετικής έκθεσης (διαθέσιμη στο <https://www.worldbank.org/en/businessready>).

λόγος είναι ότι τα ρυθμιστικά εμπόδια είναι πολύ πιο εύκολο να εντοπιστούν (κυρίως, στην εθνική νομοθεσία) και να μετρηθούν σε σχέση με τα ποικίλα κοινωνικοοικονομικά οφέλη και το κόστος ευκαιρίας των ασκούμενων ρυθμιστικών πολιτικών.

Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι ίδιες οι Ανεξάρτητες Αρχές ορίζουν κριτήρια αξιολόγησης και παρακολούθησης και συλλέγουν συστηματικά δεδομένα γύρω από αυτά. Μπορεί, για παράδειγμα, να θέτουν από μόνες τους δείκτες παρακολούθησης ή «Κεντρικούς Δείκτες Αποδοτικότητας» (Key Performance Indicators ή KPIs). Ενδεικτικά, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων προβλέπει την ετήσια κατάρτιση Επιχειρησιακού Σχεδίου, το οποίο επιμερίζει τους στρατηγικούς στόχους της Αρχής σε ετήσιους στόχους, δράσεις και έργα, και περιγράφει τους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας (Ν. 4389/2016).

Εναλλακτικά, ορισμένες Αρχές υπόκεινται, σύμφωνα με τη νομοθεσία ίδρυσής τους, σε περιοδική εξωτερική αξιολόγηση από φορείς αναγνωρισμένου κύρους και αξιοπιστίας.⁶⁰ Αυτή η προσέγγιση αξιολόγησης ενισχύει σημαντικά τη διαφάνεια και τη λογοδοσία απέναντι στο κοινωνικό σύνολο και επιτρέπει τη διαχρονική παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των Αρχών. Εντούτοις, η προσέγγιση αυτή πολύ συχνά δεν εντάσσεται σε ευρύτερα δίκτυα εποπτείας και συλλογής δεδομένων στα οποία συμμετέχουν αντίστοιχες Αρχές άλλων χωρών και δεν επιτρέπει, έτσι, την αξιολόγηση με βάση διεθνείς βέλτιστες πρακτικές.⁶¹

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται συγκριτικοί δείκτες αξιολόγησης των Ανεξάρτητων Αρχών. Δεδομένης της σημασίας τους για την εύρυθμη λειτουργία των επιμέρους αγορών και του ρόλου τους στην οικονομική μεγέθυνση, η έμφαση δίνεται στις ρυθμιστικές αρχές του οικονομικού τομέα ("market regulatory authorities").

Αξίζει να σημειωθεί ότι γι' αυτές, οι διαδικασίες συλλογής δεδομένων είναι περισσότερο οργανωμένες και επιστημονικά εξελιγμένες: Διεθνείς οργανισμοί, όπως ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχουν δαπανήσει σημαντικούς πόρους για την έρευνα και την ανάπτυξη κατάλληλων μεθοδολογιών, με στόχο την καταγραφή των επιδόσεων των ρυθμιστικών αρχών, και μάλιστα σε μια διαχρονική και διακρατική βάση.

⁶⁰ Βλ. άρθρο 108 παρ. 4 Ν. 4389/2016 σχετικά με τη Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, άρθρο 12 παρ. 2 Ν. 4270/2014 σχετικά με το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και άρθρο 17 του Ν. 4753/2020 για την Επιτροπή Ανταγωνισμού.

⁶¹ Υπάρχουν, ωστόσο, ορισμένες εξαιρέσεις, όπως η Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, η οποία, σύμφωνα με τη νομοθεσία ίδρυσής της, αναθέτει την εξωτερική αξιολόγησή της σε φορείς «οι οποίοι είναι ενταγμένοι στο Ευρωπαϊκό Μητρώο Σωμάτων Διασφάλισης Ποιότητας και πληρούν τα ευρωπαϊκά πρότυπα και κατευθυντήριες γραμμές για τη διασφάλιση της ποιότητας», και συγκεκριμένα έχει λάβει αξιολογήσεις από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση (European Association for Quality Assurance in Higher Education).

Τα σημαντικά αυτά στοιχεία (ανάπτυξη κατάλληλων μεθοδολογιών σε διεθνές επίπεδο, συστηματική συλλογή δεδομένων, διαχρονική και διακρατική διάσταση) καθιστούν την αξιολόγηση των ρυθμιστικών αρχών του οικονομικού τομέα ένα σχετικά ορθότερο ερευνητικά εγχείρημα, συγκριτικά με μια ενδεχόμενη προσπάθεια αξιολόγησης των ετερογενών, μη ρυθμιστικών αρχών, στη βάση ad hoc ή αποσπασματικών δεικτών από εσωτερικές ή άλλες πηγές, δεδομένης μάλιστα και της δυσκολίας στην απομόνωση επιδράσεων που προκαλούνται από παράγοντες σχετιζόμενους με το ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον.

5.2 Θεσμική αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα

Για την αποτελεσματική λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί αναγκαία, αν και όχι επαρκή, προϋπόθεση η εγγύηση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών τους. Προτού παρουσιαστούν οι συνολικοί δείκτες αξιολόγησης της διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα στην επόμενη υποενότητα, επιχειρείται να γίνει μια θεσμική αξιολόγηση των ελληνικών αρχών οικονομικής ρύθμισης στη βάση τεσσάρων σημαντικών κριτηρίων ανεξαρτησίας, όπως αυτά παρουσιάστηκαν συνοπτικά στην **Ενότητα 3** και για τις υπόλοιπες αρχές: (α) ο τρόπος επιλογής μελών, (β) η δυνατότητα ανάκλησης/έκπτωσης μελών και ακύρωσης αποφάσεων, (γ) ο προϋπολογισμός και οι οικονομικοί τους πόροι, και (δ) ο έλεγχος/λογοδοσία που προβλέπεται.

Επιλογή μελών

Ξεκινώντας από τον τρόπο επιλογής των μελών, όπως παρουσιάζεται εκτενέστερα και στον **Πίνακα 5.1**, στο συνταγματικά κατοχυρωμένο ΕΣΡ, στην Επιτροπή Ανταγωνισμού και στη ΡΑΛ, η επιλογή των μελών πραγματοποιείται με υψηλά εκέγγυα ανεξαρτησίας από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, όπως προβλέπεται και στο άρθρο 101Α του Συντάγματος. Ωστόσο, για την Επιτροπή Ανταγωνισμού αυτό ισχύει μόνο για τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο, ενώ τα υπόλοιπα μέλη (εισηγητές, τακτικά και αναπληρωματικά μέλη) επιλέγονται από τον αρμόδιο Υπουργό –αφού έχει προηγηθεί ανοικτός διαγωνισμός για την υποβολή υποψηφιοτήτων και αξιολόγηση από ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής, όπως έχει ήδη αναφερθεί– κατόπιν σύμφωνης γνώμης της αρμόδιας επιτροπής της Βουλής.

Για την ΕΕΤΤ, τη ΡΑΑΕΥ και τη ΡΑΣ, η πρόταση γίνεται από τον αρμόδιο ή τους αρμόδιους Υπουργούς, γνωμοδοτεί η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Επίσης, γνωμοδοτικό ρόλο έχει η Βουλή και στην επιλογή μελών της ΑΠΑ, αν και εδώ θεσμοθετείται και η επιλογή από αρμόδια Επιτροπή Αξιολόγησης, η οποία συγκροτείται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού.

Παρατηρείται συνεπώς μια ανομοιογένεια στον τρόπο επιλογής των μελών μεταξύ των Αρχών, αν και σε όλες τις περιπτώσεις προβλέπεται συμμετοχή

της Βουλής,⁶² είτε με απευθείας επιλογή είτε με γνωμοδότηση, γεγονός που συντελεί στη διατήρηση ενός επιπέδου ανεξαρτησίας. Αυτό, όπως έχει αναφερθεί, αποτελεί απόκλιση από τα οριζόμενα για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, όπου το σύνολο των μελών τους επιλέγεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων, σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Αν η αυξημένη πλειοψηφία της Διάσκεψης των Προέδρων για την επιλογή των μελών θεωρηθεί ως η πλέον πρόσφορη σχετική δικλείδα διασφάλισης της ανεξαρτησίας, φαίνεται ότι υπάρχουν περαιτέρω περιθώρια ενίσχυσης της ανεξαρτησίας των Αρχών αυτών.

Ωστόσο, όπως παρατηρεί ο Σ. Ιωαννίδης (2010), εξαιρετικά σημαντικό στοιχείο σε σχέση με την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας, αλλά και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας, αποτελεί η προσωπικότητα και τα ηγετικά χαρακτηριστικά του επικεφαλής και των μελών κάθε Ανεξάρτητης Αρχής. Πέρα από το εγνωσμένο κύρος και την επιστημονική γνώση –στοιχεία που χρειάζεται να έχουν τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών– κρίσιμη σημασία έχει το προσωπικό σθένος των επικεφαλής, ιδίως στην απόκρουση προσπαθειών παρέμβασης της εκτελεστικής εξουσίας, ειδικά όταν μπορεί να υπάρχουν ασάφειες στα όρια δικαιοδοσίας. Από την άλλη πλευρά, όμως, απαιτείται και σωφροσύνη ως προς τα όρια πέραν των οποίων οι παρεμβάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών μπορεί να επηρεάζουν αρνητικά το δημόσιο συμφέρον, αλλά και να ευθυγραμμίζονται με κεντρικές επιλογές της οικονομικής πολιτικής.

Δυνατότητα ανάκλησης μελών/ακύρωσης αποφάσεων

Σχετικά μεγαλύτερη ομοιογένεια παρατηρείται σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα ανάκλησης ή έκπτωσης μελών, με την έννοια ότι σε όλες τις Αρχές παρατηρούνται διατάξεις έκπτωσης μελών σε περίπτωση καταδικαστικής απόφασης, ωστόσο πολύ περιορισμένη είναι η δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να προβεί σε αντίστοιχες ενέργειες (**Πίνακας 5.2**). Συγκεκριμένα, μόνο στην ΕΕΤΤ παρατηρείται διάταξη που αφορά την ανάκληση μέλους με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού σε περίπτωση αδικαιολόγητης απουσίας από τρεις διαδοχικές συνεδριάσεις. Επίσης, στη νομοθεσία της ΑΠΑ υπάρχει διάταξη που ορίζει ότι ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί με αιτιολογημένη απόφαση να προβεί σε παύση μέλους, εκτός από περιπτώσεις αδικημάτων, και σε επιπλέον περιπτώσεις (π.χ. αν χωρίς την άδεια του Εκτελεστικού Συμβουλίου δεν έχει εκπληρώσει τα καθήκοντά του για τρεις συνεχόμενους μήνες). Φυσικά, όπως είναι αναμενόμενο, οι αποφάσεις όλων των Αρχών μπορούν να προσβληθούν στα αρμόδια δικαστήρια.

⁶² Με εξαίρεση την επιλογή των υπολοίπων μελών της ΕΕΤΤ, τα οποία διορίζονται από τον Υπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

Ειδικά, στην περίπτωση του ΕΣΡ, ο Υπουργός διατηρεί επίσης τη δυνατότητα να στραφεί κατά των αποφάσεων του Συμβουλίου, αλλά μόνο μέσω της χρήσης «ένδικων βοηθημάτων», άρα και αυτή η δυνατότητα πρέπει απαραίτητως να εκφράζεται μέσω της χρήσης ένδικων μέσων (Ιωαννίδης, 2010). Διαπιστώνεται, συνεπώς, ότι με βάση τις εκ του νόμου δυνατότητες ανάκλησης μελών ή ακύρωσης αποφάσεων, η ανεξαρτησία των αρχών του τομέα οικονομικής ρύθμισης είναι ισχυρά κατοχυρωμένη.

Οικονομικοί πόροι και προϋπολογισμός

Αναφορικά με τα θέματα οικονομικής διαχείρισης των ρυθμιστικών αρχών, όπως παρουσιάζεται και στον **Πίνακα 5.3**, η νομοθεσία προβλέπει με σαφήνεια τους ιδίους πόρους τους, ενώ η επιρροή των αρμόδιων Υπουργών ποικίλλει, από περιορισμένης έκτασης σε ζητήματα διαχείρισης τυχόν πλεονασμάτων έως τον καθορισμό ορισμένων ή και όλων των πόρων που αποτελούν έσοδα για κάποιες αρχές, συνήθως με τη σύμφωνη γνώμη τους. Ειδικότερα, αναφορικά με τη διαχείριση πλεονασμάτων σε αρκετές από τις Αρχές (ΕΕΤΤ, ΡΑΑΕΥ, Επιτροπή Ανταγωνισμού, ΑΠΑ) προβλέπεται ότι έως το 80% αυτού του ποσού δύναται να αποδοθεί στον κρατικό προϋπολογισμό ως έσοδο. Κατά τα άλλα, οι Αρχές διαθέτουν αυτοτέλεια στη διαχείριση του προϋπολογισμού τους. Ωστόσο, το νομικό πλαίσιο της ΡΑΣ ορίζει ότι οι πόροι της, το ύψος των τελών και άλλα διαδικαστικά θέματα καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Υποδομών & Μεταφορών, η οποία όμως εκδίδεται μετά από εισήγηση της.

Επίσης, σύνδεση του προϋπολογισμού των Αρχών με την εκτελεστική εξουσία παρατηρείται και σε ορισμένες περιπτώσεις όπου οι ίδιοι πόροι δεν επαρκούν, όπως, για παράδειγμα, στην Επιτροπή Ανταγωνισμού, όπου ορίζεται ότι, σε τέτοια περίπτωση, η σχετική διαφορά συμπληρώνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών, κατόπιν σχετικού αιτήματος του Προέδρου της Επιτροπής Ανταγωνισμού, ώστε να επιτυγχάνεται το υποχρεωτικό, με βάση τη νομοθεσία, ελάχιστο ύψος εσόδων της Αρχής. Αντίστοιχη διάταξη υπάρχει και στον καθορισμό πόρων της ΑΠΑ. Πέρα από τη θεσμική εγγύηση της οικονομικής αυτοτέλειας των Αρχών, λοιπόν, που φαίνεται σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό να κατοχυρώνεται νομοθετικά, τίθεται και το ζήτημα της *de facto* επάρκειας των πόρων τους και, κατά συνέπεια, της εξάρτησής τους από την εκτελεστική εξουσία.

Έλεγχος/λογοδοσία

Τελευταίο και πολύ σημαντικό κριτήριο ανεξαρτησίας, αποτελεί ο έλεγχος των Αρχών και η ανάγκη λογοδοσίας τους. Οι περισσότερες αρχές οικονομικής ρύθμισης διαθέτουν παρόμοιο νομικό πλαίσιο, με την έννοια ότι υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο, ενώ απουσιάζει ο διοικητικός έλεγχος (**Πίνακας 5.4**, σελ. 101). Εξαίρεση σε αυτό αποτελεί

η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η οποία παρακολουθείται διοικητικά και οικονομικά από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (πλέον Υπουργείο Ανάπτυξης). Αναφορικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, οι Αρχές καλούνται να υποβάλλουν ετησίως έκθεση πεπραγμένων στη Βουλή και στους αρμόδιους Υπουργούς, ενώ κατασταλτικός έλεγχος διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο για αρκετές από αυτές. Αξίζει να επισημανθεί ότι η έκθεση πεπραγμένων της ΡΑΑΕΥ, εκτός από τους εγχώριους φορείς, πρέπει να υποβάλλεται και στον Οργανισμό Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, γεγονός που υποδεικνύει ένα ακόμη επίπεδο ελέγχου από τους ευρωπαϊκούς φορείς.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, η σχετικά πρόσφατη νομοθετική πρόβλεψη (τροποποίηση του άρθρου 22 του Ν. 3959/2011 με το άρθρο 17 του Ν. 4753/2020) για την Επιτροπή Ανταγωνισμού, η οποία ορίζει συγκεκριμένη διαδικασία αξιολόγησης της λειτουργίας της, της αποτελεσματικότητας εφαρμογής των διατάξεων του νόμου και του ευρωπαϊκού Δικαίου, καθώς και των συνθηκών προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού γενικότερα από ελεγκτές αναγνωρισμένου κύρους και αξιοπιστίας. Η διαδικασία αξιολόγησης είναι υποχρεωτικό να κινείται ανά χρονικά διαστήματα, τα οποία δεν μπορεί να υπερβαίνουν την τριετία. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αποστέλλονται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

Ως προς την αξιολόγηση προβλέπεται: (α) η στοχοθεσία της Επιτροπής Ανταγωνισμού για περίοδο που δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τρία έτη, και (β) ο ορισμός Κεντρικών Δεικτών Αποδοτικότητας (ΚΔΑ), που επιτρέπουν την αξιολόγηση του έργου της Επιτροπής Ανταγωνισμού με βάση αντικειμενικά ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται από πενταμελή ομάδα εμπειρογνομόνων αναγνωρισμένου κύρους και αξιοπιστίας, η οποία επεξεργάζεται τους ΚΔΑ και συντάσσει Μελέτη Αξιολόγησης της Επιτροπής, που παραδίδεται στον Πρόεδρο της Επιτροπής Ανταγωνισμού και στον Πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, ενώ δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα της Αρχής.

Φυσικά, και στα ζητήματα λογοδοσίας, πέρα από τις *de jure* θεσμικές εγγυήσεις είναι ιδιαίτερα σημαντική η *de facto* αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου. Ειδικότερα, το ζήτημα επάρκειας και αποτελεσματικότητας του κοινοβουλευτικού ελέγχου έχει απασχολήσει τη βιβλιογραφία, ειδικότερα με δεδομένη την απουσία πολιτικού ελέγχου από τον αρμόδιο Υπουργό (Μαυρομούστακου, 2021).

Στον κρίσιμο τομέα της εφαρμογής του δικαίου και της πολιτικής ελεύθερου ανταγωνισμού, χρήσιμο ρόλο στο πλαίσιο της αξιολόγησης του έργου των αρχών ανταγωνισμού έχουν και ανεξάρτητες αξιολογήσεις από διεθνείς οργανισμούς. Η τελευταία σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα, που

δημοσιεύτηκε το 2018,⁶³ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού διαθέτει αρμοδιότητες και εργαλεία εφαρμογής, που συνάδουν με τις διεθνείς πρακτικές, ενώ προχώρησε και σε συστάσεις, οι βασικές εκ των οποίων αφορούσαν στα εξής:

- Περαιτέρω ενίσχυση της ανεξαρτησίας και της διαφάνειας, όπως, για παράδειγμα, αναφορικά με τις διαδικασίες επιλογής και διορισμού των μελών της Επιτροπής.
- Συνέχιση της απόδοσης προτεραιότητας σε υποθέσεις που αφορούν οριζόντιες συμφωνίες.
- Ενίσχυση της συνεργασίας της Επιτροπής με τις εισαγγελικές αρχές, με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ποινικών κατηγοριών για παραβιάσεις του νόμου περί ανταγωνισμού και, συνεπώς, την αύξηση της αποτροπής.
- Προληπτική εξέταση των δεδομένων των προμηθειών του Δημοσίου ως ένα πρόσθετο εργαλείο για την έναρξη ερευνών για συμπαιγνιακές συμπεριφορές (καρτέλ).
- Μείωση των εκκρεμών υποθέσεων και των καθυστερήσεων στις υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, στις περιπτώσεις όπου οι προθεσμίες που ορίζει ο νόμος περί ανταγωνισμού είναι ενδεικτικές.
- Συνέχιση των προσπάθειών προώθησης των κανόνων του ανταγωνισμού, περιλαμβανομένης της μεγαλύτερης έμφασης στη θέσπιση επίσημων συμφωνιών συνεργασίας με άλλες Αρχές, όπως είναι οι αρχές προστασίας των καταναλωτών και οι αρχές για τις προμήθειες του Δημοσίου.

Έκτοτε, όπως μπορεί κανείς να διαπιστώσει από τις σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν και τις εκθέσεις πεπραγμένων της Αρχής, έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικά βήματα βελτίωσης στα συγκεκριμένα πεδία που είχε εντοπίσει ο ΟΟΣΑ, αποδεικνύοντας τις δυνατότητες και τη θετική συμβολή της εξειδικευμένης ανεξάρτητης αξιολόγησης για τη βελτίωση του έργου των Ανεξάρτητων Αρχών.

⁶³ ΟΟΣΑ (2018). Αξιολόγηση από Ομοτίμους του Δικαίου και των Πολιτικών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα.

Πίνακας 5.1. Επιλογή μελών στις αρχές οικονομικής ρύθμισης

	Επιλογή του επικεφαλής	Επιλογή της πλειοψηφίας των μελών
ΕΣΡ	Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα άλλα μέλη του ΕΣΡ επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων, ύστερα από εισήγηση του Προέδρου της. Η απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5).	Όλα τα μέλη επιλέγονται με την ίδια διαδικασία.
ΕΕΤΤ	Ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (Ν. 4070/2012 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4530/2018). Από το 2019, η συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης.	Τα υπόλοιπα μέλη της ΕΕΤΤ διορίζονται από τον Υπουργό Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης (Ν. 4070/2012 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4530/2018). Από το 2019, η συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει μεταφερθεί στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης.
ΡΑΑΕΥ	Τα μέλη της ΡΑΑΕΥ προτείνονται από κοινού από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος & Ενέργειας, Εσωτερικών και Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, ύστερα από προκήρυξη που δημοσιεύεται σε τέσσερις (4) τουλάχιστον, ημερήσιες εφημερίδες πανελλήνιας κυκλοφορίας, καθώς και στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Η πρόταση υποβάλλεται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων, η οποία γνωμοδοτεί επ' αυτής, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Η γνωμοδότηση αυτή αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΡΑΑΕΥ. Σε περίπτωση θετικής γνωμοδότησης της Επιτροπής, τα μέλη που έχουν προταθεί από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος & Ενέργειας, Εσωτερικών και Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων διορίζονται με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου. Με την ίδια πράξη ορίζεται και ο θεματικός κλάδος του οποίου προΐσταται ο κάθε Αντιπρόεδρος (άρθρο 7 Ν. 4001/2011 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 5037/2023).	Όλα τα μέλη επιλέγονται με την ίδια διαδικασία.
Επιτροπή Ανταγωνισμού	Ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Ανταγωνισμού επιλέγονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 101Α του Συντάγματος.	Η επιλογή των Εισηγητών και των δύο (2) τακτικών και αναπληρωματικών μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού γίνεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, βάσει καταλόγου υποψηφίων, ο οποίος καταρτίζεται από Επιτροπή Επιλογής, ύστερα από ανοικτό διαγωνισμό, ο οποίος δεν περιλαμβάνει εξεταστική διαδικασία, αλλά κατάθεση ατομικού φακέλου.
ΡΑΣ	Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα λοιπά μέλη της ΡΑΣ επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με βάση τα όσα προβλέπει το άρθρο 14 περίπτωση (η') του Κανονισμού της Βουλής. Με την ίδια απόφαση ορίζονται ως Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της ΡΑΣ δύο από τα τακτικά μέλη της.	Όλα τα μέλη επιλέγονται με την ίδια διαδικασία.
ΑΠΑ	Ο Διοικητής επιλέγεται μετά από ανοικτή πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος που αναρτάται στον ιστότοπο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών. Για την επιλογή του Διοικητή απαιτείται αιτιολογημένη γνώμη από πενταμελή Επιτροπή Αξιολόγησης, που υποβάλλεται στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών. Η Επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, με αποκλειστικό έργο την αξιολόγηση των υποψηφίων. Κατόπιν αυτής της διαδικασίας και της διατύπωσης γνώμης από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, στην οποία απευθύνεται ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών, ο Διοικητής της ΑΠΑ επιλέγεται με Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου και διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.	Τα μέλη του Εκτελεστικού Συμβουλίου επιλέγονται και διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.
ΡΑΛ	Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος, τα μέλη και οι Εισηγητές της ΡΑΛ επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, σύμφωνα με την περίπτωση η' του άρθρου 14 και του άρθρου 43 Α' του Κανονισμού της Βουλής και διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.	Όλα τα μέλη επιλέγονται με την ίδια διαδικασία.

Πηγές: Σχετικοί νόμοι για την κάθε Αρχή. Επεξεργασία στοιχείων: IOBE.

Πίνακας 5.2. Δυνατότητα ανάκλησης μελών/ακύρωσης αποφάσεων στις αρχές οικονομικής ρύθμισης

	Δυνατότητα ανάκλησης μελών	Δυνατότητα ακύρωσης αποφάσεων
ΕΣΡ	Τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών εκπίπτουν από το αξίωμά τους σε περίπτωση τελεσίδικης καταδικαστικής απόφασης για αδίκημα, όπως προβλέπει ο εκτελεστικός νόμος 3051/2002.	Κατά των αποφάσεων του ΕΣΡ μπορεί να ασκηθούν αίτηση ακύρωσας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικές προσφυγές. Ένδικο βοηθήματα κατά των αποφάσεων του ΕΣΡ μπορεί να ασκεί ο υφυπουργός στον Πρωθυπουργό.
ΕΕΤΤ	Με απόφαση του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης ανακαλείται ο διορισμός μέλους, το οποίο απουσίασε αδικαιολόγητα από τρεις διαδοχικές συνεδριάσεις της Επιτροπής. Για το υπόλοιπο της θτείας του αποχωρούντος, διορίζεται νέο μέλος. Επίσης, προβλέπεται έκπτωση μελών της ΕΕΤΤ σε περίπτωση αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης ή συμμετοχής (εταίρος, μέτοχος, μέλος ΔΣ κ.ά.) σε επιχείρηση που δραστηριοποιείται στους τομείς ταχυδρομικών υπηρεσιών, ηλεκτρονικών επικοινωνιών, πληροφορικής ή επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (βλ. άρθρο 9, Ν. 4070/2012 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4530/2018).	Κατά των κανονιστικών αποφάσεων της ΕΕΤΤ ασκείται αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Κατά των αποφάσεων της ΕΕΤΤ με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις, ασκείται προσφυγή ουσίας ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Κατά των λοιπών ατομικών διοικητικών αποφάσεων της ΕΕΤΤ ασκείται αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. (βλ. άρθρο 139, Ν. 4727/2020).
ΠΑΑΕΥ⁶⁴	Κατά τη διάρκεια της θτείας τους τα μέλη της ΠΑΑΕΥ δεν ανακαλούνται. Τα μέλη της ΠΑΑΕΥ εκπίπτουν αυτοδικαίως από τη θέση τους, εάν κατά τη διάρκεια της θτείας τους καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση για αδίκημα που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού ή έκπτωση δημόσιου υπαλλήλου (βλ. άρθρο 11 Ν. 4001/2011). Η ιδιότητα του μέλους μπορεί να ανασταλεί, με απόφαση του πειθαρχικού συμβουλίου, εφόσον έχει κινηθεί πειθαρχική διαδικασία κατά του μέλους αυτού και εάν εκδοθεί αμετάκλητο παραπεμπτικό βούλευμα για ένα από τα εγκλήματα που συνεπάγονται κώλυμα διορισμού ή έκπτωση δημόσιου υπαλλήλου και μέχρι να εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική απόφαση.	Κατά των ατομικών εκτελεστών πράξεων της ΠΑΑΕΥ χωρεί αίτηση αναθεώρησης, η άσκηση της οποίας έχει χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής και είναι αναγκαία προϋπόθεση για το παραδεκτό του ένδικου βοηθήματος. Η απόφαση που εκδίδεται επί της αίτησης αναθεώρησης, προσβάλλεται ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης, στην περίπτωση που η απόφαση αφορά τη χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης, την τροποποίηση ή την ανάκληση διοικητικών αδειών, και της προσφυγής σε κάθε άλλη περίπτωση. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών επί αίτησης ακύρωσης χωρεί έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών επί προσφυγής χωρεί αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εάν η απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα, αυτή προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σε πρώτο και τελευταίο βαθμό.
Επιτροπή Ανταγωνισμού	Με εξαίρεση τις περιπτώσεις αυτοδίκαιης έκπτωσης και οριστικής παύσης κατά τα προβλεπόμενα στον Ν. 3959/2011 (π.χ. διαπίστωση ασυμβίβαστου, αμετάκλητη δικαστική απόφαση που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού σε θέση δημόσιου υπαλλήλου), η θτεία των μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού δεν μπορεί να λήξει πρόωρα με απόφαση ή πράξη δημόσιας αρχής.	Οι αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών από την κοινοποίησή τους.

⁶⁴ Όπου σε νόμους αναγράφεται ΠΑΕ, εδώ έχει αντικατασταθεί με ΠΑΑΕΥ, στη βάση του άρθρου 6 παρ. 2 του Ν. 5037/2023 που αναφέρει ότι «Όπου γίνεται αναφορά στην επωνυμία "Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας" ή "ΡΑΕ", νοείται η ΠΑΑΕΥ».

	Δυνατότητα ανάκλησης μελών	Δυνατότητα ακύρωσης αποφάσεων
ΡΑΣ	Τα μέλη της ΡΑΣ εκπίπτουν αυτοδικαίως από τη θέση τους αν εκδοθεί σε βάρος τους αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση για αδίκημα που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού σε θέση δημόσιου υπαλλήλου ή έκπτωση δημόσιου υπαλλήλου, σύμφωνα με τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα. Η ιδιότητα του μέλους αναστέλλεται αν εκδοθεί αμετάκλητο παραπεμπτικό βούλευμα για αδίκημα που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού σε θέση δημόσιου υπαλλήλου ή έκπτωση δημόσιου υπαλλήλου, σύμφωνα με τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, και μέχρι να εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική απόφαση. Δεν προβλέπονται περαιτέρω παράγοντες ανάκλησης της θητείας των μελών της ΡΑΣ.	Κατά των κανονιστικών αποφάσεων της ΡΑΣ ασκείται αίτηση ακύρωσας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά των αποφάσεων της ΡΑΣ, με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις, ασκείται προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Κατά των λοιπών ατομικών διοικητικών αποφάσεων της ΡΑΣ ασκείται αίτηση ακύρωσας ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (βλ. άρθρο 34 Ν. 3891/2010, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4199/2013).
ΑΠΑ	Ο Διοικητής και κάθε μέλος του Εκτελεστικού Συμβουλίου παύεται από το αξίωμά του με αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως για τους λόγους που ορίζονται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Ν. 4757/2020 και, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν: α) αδυναμία εκτέλεσης των καθηκόντων λόγω κωλύματος, νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής, που διαρκεί για περισσότερους από τρεις (3) συνεχόμενους μήνες ή, αν χωρίς την άδεια του Εκτελεστικού Συμβουλίου δεν έχει εκπληρώσει τα καθήκοντά του για τρεις (3) συνεχόμενους μήνες, για οποιονδήποτε άλλο λόγο, β) για σπουδαίο λόγο που αφορά στην εκτέλεση των καθηκόντων του (π.χ. αποκάλυψη εμπιστευτικών θεμάτων), γ) αν παραπεμφθεί αμετάκλητα στο ακροατήριο για αδίκημα που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού σε θέση δημόσιου υπαλλήλου ή έκπτωση δημόσιου υπαλλήλου και δ) αν διαπιστωθούν ασυμβίβαστα.	Κατά των ατομικών εκτελεστών αποφάσεων της ΑΠΑ χωρεί αίτηση αναθεώρησης ενώπιον του Διοικητή της ΑΠΑ. Η απόφαση που εκδίδεται επί της αίτησης αναθεώρησης, προσβάλλεται ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης,⁶⁵ αν η απόφαση αφορά στη χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης, την τροποποίηση ή την ανάκληση ή αναστολή πτυχίων ή αδειών ή πιστοποιητικών, και της προσφυγής σε κάθε άλλη περίπτωση. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών επί αίτησης ακύρωσης χωρεί έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών επί προσφυγής χωρεί αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εάν η απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα, αυτή προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.
ΡΑΛ	Τα μέλη της ΡΑΛ εκπίπτουν αυτοδικαίως από τη θέση τους αν εκδοθεί σε βάρος τους αμετάκλητη δικαστική απόφαση για αδίκημα που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού σε θέση δημόσιου υπαλλήλου ή έκπτωση δημόσιου υπαλλήλου ή αν δεν προβούν στις απαραίτητες γνωστοποιήσεις που αφορούν κώλυμα συμμετοχής (βλ. άρθρο 109 παρ.11 Ν. 4389/2016 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4597/2019). Δεν προβλέπονται περαιτέρω παράγοντες ανάκλησης της θητείας των μελών της ΡΑΛ.	Κατά των αποφάσεων της ΡΑΛ ασκείται προσφυγή ουσίας ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Προσφυγή μπορεί να υποβάλει και ο Υπουργός Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

Πηγές: Σχετικοί νόμοι για την κάθε Αρχή. Επεξεργασία στοιχείων: IOBE.

⁶⁵ Η παρ.1 του άρθρου 34 του Ν. 4757/2020 επίσης ορίζει ότι η άσκηση της αίτησης αναθεώρησης έχει χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής και είναι αναγκαία προϋπόθεση για το παραδεκτό του ένδικου βοηθήματος.

Πίνακας 5.3. Προϋπολογισμός και πόροι αρχών οικονομικής ρύθμισης

	Προϋπολογισμός (ύπαρξη) – Πόροι	Προϋπολογισμός (εξάρτηση από Υπουργό)
ΕΣΡ	Το ΕΣΡ έχει δικό του προϋπολογισμό, κατά την εκτέλεση του οποίου διαθέτει πλήρη αυτοτέλεια.	Τον προϋπολογισμό της Αρχής εισηγείται στον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών ο Πρόεδρός της, ο οποίος, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, είναι και ο διατάκτης των δαπανών της. Ο προϋπολογισμός του ΕΣΡ εγγράφεται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.
ΕΕΤΤ	Η ΕΕΤΤ έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και τα έσοδά της αποτελούν δημόσια έσοδα. Τα έσοδα της ΕΕΤΤ προέρχονται από την είσπραξη διοικητικών τελών και τελών χρήσης, καθώς και προστίμων (βλ. άρθρο 124 και άρθρο 150 Ν. 4727/2020). Τα διοικητικά τέλη καλύπτουν το σύνολο των διοικητικών δαπανών της ΕΕΤΤ και αφορούν στις ακόλουθες κατηγορίες: • Διάθεση Γενικών και Ειδικών Αδειών σε παρόχους δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών. • Εκχώρηση και χρήση αριθμών και ραδιοσυχνοτήτων. • Χορήγηση δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων σε ειδικά ραδιοδίκτυα. • Εκχώρηση και διαχείριση ονομάτων χώρου. • Αδειοδότηση κατασκευών κεραίων. Η ΕΕΤΤ μπορεί να χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την εκτέλεση έργων που πραγματοποιεί (Ν. 4070/2012 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4339/2015).	Ο τρόπος οικονομικής διαχείρισης της ΕΕΤΤ καθορίζεται με Κανονισμό, που εκδίδεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, μετά από εισήγηση της ΕΕΤΤ. Αν από την οικονομική διαχείριση της ΕΕΤΤ κάθε έτους, μετά την αφαίρεση από την ΕΕΤΤ των απαραίτητων ποσών (βλ. άρθρο 75 παρ. 6 Ν. 4070/2012) προκύπτει θετικό οικονομικό αποτέλεσμα (έσοδα μείον έξοδα), έως το 80% του αποτελέσματος αυτού αποδίδεται στον κρατικό προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, ως δημόσιο έσοδο και διατίθεται πρωτίστως για την εξυπηρέτηση των σκοπών του Ν. 4070/2012. Το ανωτέρω αποδιδόμενο ποσοστό καθώς και οι σχετικές λεπτομέρειες καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση της ΕΕΤΤ.
ΡΑΑΕΥ	Η ΡΑΑΕΥ έχει οικονομική αυτοτέλεια και δικό της προϋπολογισμό, κατά την εκτέλεση του οποίου διαθέτει πλήρη αυτονομία. Ο προϋπολογισμός της ΡΑΑΕΥ προσαρτάται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, η ΡΑΑΕΥ εισπράττει ως πόρους αυτής διάφορα τέλη, έσοδα από πρόστιμα και επιδοτήσεις/επικυρηγήσεις όπως περιγράφονται στον άρθρο 38 του Ν. 4001/2011. Επίσης, στο ίδιο άρθρο αναφέρονται ως πόροι ποσοστό επί του τέλους ταφής και ποσοστό επί του ετήσιου κύκλου εργασιών των παρόχων υπηρεσιών ύδατος, εξαιρουμένων των Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων.	Τα ποσοστά επί του τέλους ταφής και επί του κύκλου εργασιών των παρόχων υπηρεσιών ύδατος, που αποτελούν πόρους της ΡΑΑΕΥ, καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος & Ενέργειας και Εσωτερικών. Επίσης, με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, μετά από σύμφωνη γνώμη της ΡΑΑΕΥ, καθορίζονται το ύψος των ανταποδοτικών τελών που επιβάλλονται υπέρ της, τα όργανα, ο τρόπος είσπραξης των τελών και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια. Τέλος, στο άρθρο 38 του Ν. 4001/2011 προβλέπεται ότι αν από την οικονομική διαχείριση της ΡΑΑΕΥ στο τέλος κάθε διετίας προκύπτει θετικό οικονομικό αποτέλεσμα (έσοδα-έξοδα) που υπερβαίνει τις δαπάνες της προηγούμενης χρήσης, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Περιβάλλοντος & Ενέργειας, δύναται έως το 80% του οικονομικού αυτού αποτελέσματος: Είτε να διατίθεται ως έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού, είτε το ποσό αυτό να μειώνει ισόποσα και συμμετρως το ύψος των ανταποδοτικών τελών που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις του τομέα της ενέργειας, ώστε να πληρούται το κριτήριο της κοστοστρέφειας των ανταποδοτικών τελών.

	Προϋπολογισμός (ύπαρξη) – Πόροι	Προϋπολογισμός (εξάρτηση από Υπουργό)
Επιτροπή Ανταγωνισμού	Η Επιτροπή Ανταγωνισμού διαθέτει ανεξαρτησία ως προς τον τρόπο διάθεσης του χορηγούμενου προϋπολογισμού της για τους σκοπούς εκπλήρωσης των καθηκόντων της, εντός του πλαισίου του Ν. 4270/2014. Στις ανώνυμες εταιρείες που ιδρύονται ή αυξάνουν το μετοχικό τους κεφάλαιο επιβάλλεται τέλος, το οποίο αποτελεί έσοδο για την Επιτροπή Ανταγωνισμού. Τα παραπάνω έσοδα της Επιτροπής Ανταγωνισμού πρέπει κατ' ελάχιστο να ανέρχονται, από το 2023 και εφεξής, σε ποσό που αντιστοιχεί σε ύψος 0,004% του ΑΕΠ του προηγούμενου οικονομικού έτους. Επίσης, εισπράττει ως πόρο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, επιδοτήσεις, επικορηγήσεις, χρηματοδοτήσεις ερευνητικών προγραμμάτων ή κάθε άλλο έσοδο που προέρχεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδρύματα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, όπως διεθνείς οργανισμούς, επιστημονικούς και ερευνητικούς οργανισμούς.	Εάν το ύψος των εσόδων της Επιτροπής Ανταγωνισμού από τα τέλη των ανώνυμων εταιρειών είναι χαμηλότερο του ελάχιστου ορίου εσόδων, η σχετική διαφορά συμπληρώνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (πλέον Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών), κατόπιν σχετικού αιτήματος του Προέδρου της Επιτροπής Ανταγωνισμού (βλ. άρθρο 17 Ν. 3959/2011). Αν από την οικονομική διαχείριση της Επιτροπής Ανταγωνισμού στο τέλος κάθε οικονομικού έτους προκύπτει θετικό καθαρό αποτέλεσμα χρήσης, διατίθεται έως το 80% του θετικού οικονομικού αυτού αποτελέσματος με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Ανάπτυξης, ως έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού.
ΡΑΣ	Οι αναγκαίες για τη λειτουργία της ΡΑΣ πιστώσεις εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών. Ως πόροι, για την άσκηση των εποπτικών, ελεγκτικών και ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων της, καθορίζονται υπέρ της ανταποδοτικά τέλη: α) επί των εσόδων των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων από πάσης φύσεως σιδηροδρομικές μεταφορές, β) επί των εσόδων του διαχειριστή υποδομής από τα τέλη χρήσης της υποδομής από σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, καθώς και γ) επί των εσόδων των εταιρειών συντήρησης τροχαίου υλικού από τις συμβάσεις υπηρεσιών συντήρησης, υπολογιζόμενα ως ποσοστό επί των ως άνω εσόδων, κατά περίπτωση ή με άλλο τρόπο.	Τον προϋπολογισμό κοινοποιεί στον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών ο Πρόεδρος της ΡΑΣ, ο οποίος είναι και διατάκτης των δαπανών της. Οι σχετικές δαπάνες εκκαθαρίζονται από την αρμόδια Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών. Τα στοιχεία οικονομικού ελέγχου και ο προϋπολογισμός του επόμενου έτους υποβάλλονται στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών και στον Πρόεδρο της Βουλής. Οι πόροι της ΡΑΣ καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Υποδομών & Μεταφορών, η οποία εκδίδεται μετά από εισήγηση της ΡΑΣ. Στην ίδια απόφαση καθορίζονται το ύψος των τελών, τα όργανα, η διαδικασία είσπραξης των τελών και κάθε άλλο σχετικό θέμα.
ΑΠΑ	Η ΑΠΑ έχει δικό της προϋπολογισμό, κατά την κατάρτιση και εκτέλεση του οποίου διαθέτει πλήρη αυτονομία. Οι πόροι της ΑΠΑ με τους οποίους καλύπτονται τα πάσης φύσεως κόστη, έξοδα και δαπάνες της περιλαμβάνουν: α) έσοδα από τέλη διαδρομής και τερματικής περιοχής, β) έσοδα από κάθε είδους επιβαλλόμενο τέλος, παράβολα ή ειδικές φορολογικές επιβαρύνσεις, παροχή τεχνολογίας ή συμβουλευτικής δραστηριότητας κ.ά., γ) κάθε άλλη πηγή που σχετίζεται με την άσκηση των δραστηριοτήτων της ή συμβάλλει στην εκτέλεση του έργου της, δ) επικορηγήσεις, επιδοτήσεις, οικονομικές ενισχύσεις, πιστώσεις και χρηματοδοτήσεις του τακτικού κρατικού προϋπολογισμού, στην περίπτωση που οι υπόλοιποι πόροι δεν επαρκούν και ε) πόρους του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων, της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών (βλ. άρθρο 5 Ν. 4757/2020).	Αν από την οικονομική διαχείριση της ΑΠΑ στο τέλος κάθε οικονομικού έτους προκύπτει θετικό αποτέλεσμα χρήσης, ποσοστό του οικονομικού αυτού αποτελέσματος διατίθεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Υποδομών & Μεταφορών, ως έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού (βλ. άρθρο 36 Ν. 4757/2020).
ΡΑΛ	Η ΡΑΛ έχει υποχρέωση να συντάσσει προϋπολογισμό για το επόμενο οικονομικό έτος (1 Ιανουαρίου έως 31 Δεκεμβρίου). Οι πόροι της ΡΑΛ περιλαμβάνουν: α) τέλος, το οποίο επιβάλλεται και εισπράττεται ετησίως με απόφαση των Υπουργών Οικονομικών (πλέον Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών) και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής επί των φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων (το ύψος του ρυθμίζεται μετά από εισήγηση της ΡΑΛ με απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής), β) πάσης φύσεως επιδοτήσεις, επικορηγήσεις, χρηματοδοτήσεις ερευνητικών προγραμμάτων και κάθε άλλο έσοδο που προέρχεται από την ΕΕ ή από διεθνείς οργανισμούς και γ) πόροι από τον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής υπέρ της ΡΑΛ, σε ποσοστό που δεν μπορεί να υπερβαίνει το 10% του ετήσιου προϋπολογισμού της για τις ασκούμενες υπέρ του Υπουργείου αυτού αρμοδιότητές της (βλ. άρθρο 124 Ν. 4389/2016).	Η ΡΑΛ κοινοποιεί τον προϋπολογισμό της στον Υπουργό Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής και στον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών. Ο προϋπολογισμός της ΡΑΛ εγκρίνεται από τους Υπουργούς Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής. Τον προϋπολογισμό εισηγείται στον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής ο Πρόεδρος της ΡΑΛ, ο οποίος είναι και ο διατάκτης των δαπανών αυτής.

Πίνακας 5.4. Λογοδοσία αρχών οικονομικής ρύθμισης

	Πού λογοδοτούν	Συχνότητα λογοδοσίας
ΕΣΡ	Τα μέλη του ΕΣΡ απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο των δαπανών του ΕΣΡ. Επίσης, το ΕΣΡ οφείλει να συντάσσει, μέχρι την 31η Μαρτίου, έκθεση πεπραγμένων για το προηγούμενο έτος, η οποία συζητείται και εγκρίνεται σε ειδική συνεδρίαση της ολομέλειας της Αρχής και υποβάλλεται στη Βουλή των Ελλήνων.	Η έκθεση πεπραγμένων υποβάλλεται ετησίως.
ΕΕΤΤ	Η ΕΕΤΤ είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή με έδρα την Αθήνα, απολαμβάνει πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ενεργεί ανεξάρτητα και δεν ζητά ούτε λαμβάνει οδηγίες από κανέναν άλλον φορέα σε σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται. Οι κανονιστικές αποφάσεις της ΕΕΤΤ γνωστοποιούνται στον Υπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Έκθεση πεπραγμένων της ΕΕΤΤ υποβάλλεται στον Υπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης και στον Πρόεδρο της Βουλής. Η ΕΕΤΤ υποβάλλει στον Υπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης, κατόπιν αιτήματός αυτού, εκθέσεις για την κατάσταση στον τομέα ηλεκτρονικών επικοινωνιών.	Προσδιορίζεται μόνο ότι η έκθεση πεπραγμένων της ΕΕΤΤ υποβάλλεται κατ' έτος.
ΡΑΑΕΥ	Τα μέλη της ΡΑΕ απολαύουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν υπόκεινται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά ή άλλα διοικητικά όργανα. Επίσης, δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν απευθείας οδηγίες από κυβερνητικά και διοικητικά όργανα ή από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο ή φορέα. Η ΡΑΑΕΥ υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό και σε δικαστικό έλεγχο. Συγκεκριμένα, η εκτέλεση του προϋπολογισμού παρακολουθείται από την Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, όπως ορίζεται από τον Κανονισμό της Βουλής. Επίσης, η ΡΑΑΕΥ συντάσσει, έως την 31η Μαρτίου κάθε έτους, έκθεση σχετικά με τη δραστηριότητά της και την εκπλήρωση των καθηκόντων της, απαριθμώντας τα μέτρα που ελήφθησαν και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν για καθένα από τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές της. Η έκθεση αυτή υποβάλλεται στη Βουλή των Ελλήνων, τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, τον Οργανισμό Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί τον κατασταλτικό έλεγχο των δαπανών της ΡΑΑΕΥ, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις.	Η έκθεση πεπραγμένων συντάσσεται ετησίως.
Επιτροπή Ανταγωνισμού	Η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει νομική προσωπικότητα, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και παρίσταται αυτοτελώς σε κάθε είδους δίκες. Παράλληλα, παρακολουθείται διοικητικά και οικονομικά από το Υπουργείο Ανάπτυξης και υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής. Συγκεκριμένα, όπως προβλέπει το άρθρο 29 του Ν. 3959/2011, υποβάλλει μέχρι την 30η Ιουνίου στον Πρόεδρο της Βουλής ετήσια έκθεση με στοιχεία για τη δραστηριότητά της, τις αποφάσεις της, τους διορισμούς και παύσεις μελών της Ολομέλειας κ.ά. Επιπλέον, υπόκειται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέλος, η Επιτροπή Ανταγωνισμού υποχρεούται να κινεί, διαδικασία αξιολόγησης της λειτουργίας της, της αποτελεσματικότητας εφαρμογής των διατάξεων του νόμου και του ευρωπαϊκού Δικαίου, καθώς και των συνθηκών προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού γενικότερα από ελεγκτές αναγνωρισμένου κύρους και αξιοπιστίας. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αποστέλλονται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της Επιτροπής Ανταγωνισμού.	Η έκθεση προς τον Πρόεδρο της Βουλής υποβάλλεται ετησίως. Η αξιολόγηση πρέπει να γίνεται τουλάχιστον ανά τριετία.

	Πού λογοδοτούν	Συχνότητα λογοδοσίας
ΡΑΣ	Η ΡΑΣ απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή. Η ΡΑΣ γνωστοποιεί τις αποφάσεις της στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών. Έκθεση πεπραγμένων κοινοποιείται στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών και στον Πρόεδρο της Βουλής. Η ΡΑΣ υπόκειται στον καταστατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.	Η έκθεση πεπραγμένων υποβάλλεται ετησίως.
ΑΠΑ	Η ΑΠΑ απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα. Η ΑΠΑ υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, κατ' ανάλογη εφαρμογή του τελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 3051/2002 και υποβάλλει έκθεση πεπραγμένων στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, ο οποίος με τη σειρά του τη διαβιβάζει στον Πρόεδρο της Βουλής, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής (βλ. άρθρο 3 Ν. 4757/2020).	Η έκθεση πεπραγμένων υποβάλλεται ετησίως.
ΡΑΛ	Οι αποφάσεις της ΡΑΛ ανακοινώνονται στην ιστοσελίδα της και κοινοποιούνται στον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. Η ΡΑΛ υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής έκθεση, η οποία περιέχει στοιχεία για τη δραστηριότητά της, την εφαρμογή των κριτηρίων κατά προτεραιότητα εξέτασης και την επιδίωξη των στρατηγικών στόχων, τις αποφάσεις της και τις εκτιμήσεις της για την κατάσταση και τις εξελίξεις στον τομέα της αρμοδιότητάς της. Επίσης, η ΡΑΛ υποχρεούται να κινεί διαδικασία αξιολόγησης της λειτουργίας της, της αποτελεσματικότητας εφαρμογής των διατάξεων του νόμου και του ευρωπαϊκού Δικαίου γενικότερα από ελεγκτές αναγνωρισμένου κύρους και αξιοπιστίας. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αποστέλλονται χωρίς καθυστέρηση στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και στον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της.	Οι αποφάσεις της ΡΑΛ πρέπει να γνωστοποιούνται εντός 15 ημερών από την καταχώρησή τους σε ιδιαίτερο βιβλίο (βλ. άρθρο 121 Ν. 4389/2016). Η έκθεση στον Πρόεδρο της Βουλής υποβάλλεται ετησίως, μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους. Η διαδικασία αξιολόγησης της ΡΑΛ πρέπει να κινείται τουλάχιστον μία φορά κάθε τέσσερα (4) χρόνια.

Πηγές: Σχετικοί νόμοι για την κάθε Αρχή. Επεξεργασία στοιχείων: IOBE.

5.3 Συγκριτική αξιολόγηση της διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών του οικονομικού τομέα

Η διακυβέρνηση αποτελεί μια σημαντική πτυχή ως προς τη λειτουργία και αξιολόγηση των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών. Η ανεξαρτησία διασφαλίζει πως οι Αρχές διαχειρίζονται την πολυπλοκότητα των ανταγωνιστικών αγορών με τρόπο δίκαιο, αποτελεσματικό και διαχρονικά συνεπή (Casullo et al., 2019).

Με έναυσμα την εδραίωση του Δικτύου Οικονομικών Ρυθμιστικών Αρχών το 2013, ο ΟΟΣΑ ανέπτυξε μια σειρά δεικτών για την αξιολόγηση των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών του οικονομικού τομέα στους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και των μεταφορών, ως προς τα ζητήματα διακυβέρνησης. Η κάλυψη των σχετικών δεικτών εκτείνεται σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ, καθώς επίσης και σε επιλεγμένες τρίτες χώρες μη-μέλη του ΟΟΣΑ. Τα δεδομένα είναι διαθέσιμα για το 2013 και το 2018, και παρέχουν τη δυνατότητα αξιολόγησης των εν λόγω Αρχών ως προς τη διακυβέρνηση σε ένα διεθνές συγκριτικό πλαίσιο.⁶⁶

Οι δείκτες εστιάζουν σε τρεις πυλώνες ή υπο-δείκτες που αφορούν: την (α) ανεξαρτησία, (β) τη λογοδοσία και (γ) το πεδίο δραστηριοποίησης. Η ανεξαρτησία αποτυπώνει τον βαθμό στον οποίο οι ρυθμιστικές αρχές λειτουργούν ανεξάρτητα και δίχως την άσκηση αθέμιτης επιρροής από το πολιτικό σύστημα και τους οικονομικούς τομείς τους οποίους ρυθμίζουν. Περικλείουν, επίσης, ζητήματα σχέσεων με την εκτελεστική εξουσία, ζητήματα προσωπικού και προϋπολογισμού, ενώ γίνεται προσπάθεια να αποτυπώνουν και την *de facto* ανεξαρτησία – πέραν δηλαδή της ανεξαρτησίας, όπως αυτή αποτυπώνεται στη σχετική νομοθεσία (*de jure*).

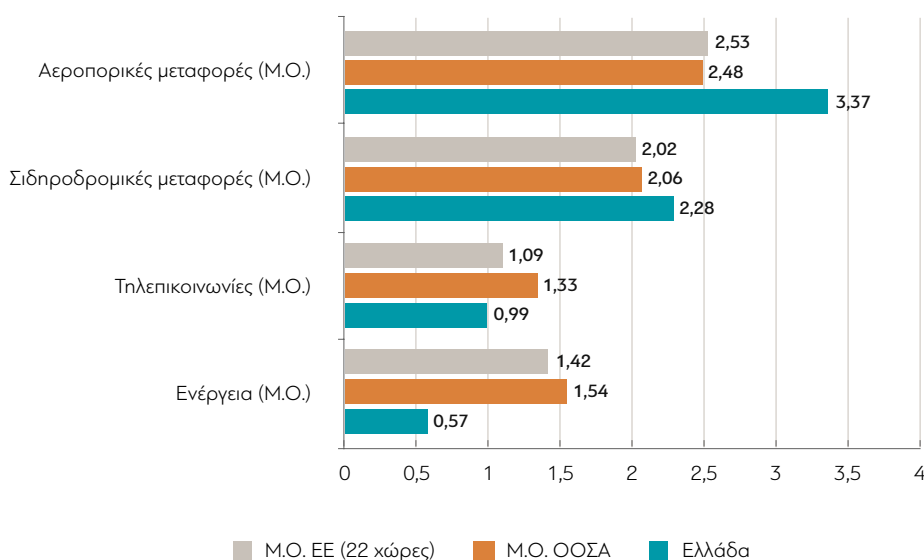
Ο δεύτερος υπο-δείκτης καλύπτει τη λογοδοσία των ρυθμιστικών αρχών απέναντι στα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένης της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας, τους φορείς της ρυθμιζόμενης αγοράς και το κοινωνικό σύνολο. Καλύπτει θέματα όπως ο σεβασμός των Αρχών περί ορθής χρήσης των εργαλείων ρυθμιστικής πολιτικής και η συλλογή και δημοσίευση πληροφοριών ως προς την απόδοσή τους.

⁶⁶ Στην αντίστοιχη έρευνα συμμετέχουν 130 ρυθμιστικές αρχές από 38 χώρες, σημαντικά περισσότερες από τις Αρχές που συμμετέχουν στο Δίκτυο Οικονομικών Ρυθμιστικών Αρχών (βλ. Κεφάλαιο 3).

Τέλος, ο υπο-δείκτης για το πεδίο δραστηριοποίησης καλύπτει πτυχές, όπως το εύρος των δραστηριοτήτων της ρυθμιστικής αρχής, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών διατίμησης, την έκδοση προδιαγραφών και την επιβολή κυρώσεων. Όλοι οι δείκτες παίρνουν τιμή από 0 έως 6 μονάδες, με χαμηλότερες τιμές των δεικτών να αντανακλούν καλύτερες επιδόσεις των εθνικών αρχών σε όρους διακυβέρνησης.

Το **Γράφημα 5.1** παρουσιάζει τον συνολικό δείκτη αξιολόγησης της διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών (στους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, των σιδηροδρομικών και των αεροπορικών μεταφορών) στην Ελλάδα σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ και τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ.⁶⁷ Καθώς χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα (0-6) υποδηλώνει καλύτερες επιδόσεις ως προς τη διακυβέρνηση των αντίστοιχων Ανεξάρτητων Αρχών, προκύπτει ότι η Ελλάδα –με την ισχυρή επιφύλαξη ότι τα στοιχεία έχουν ως έτος αναφοράς το 2018 και έκτοτε μπορεί να έχουν σημειωθεί σημαντικές αλλαγές– σημειώνει καλύτερες επιδόσεις από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και της ΕΕ στη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών στους τομείς της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών. Αντίθετα, οι επιδόσεις της χώρας είναι χειρότερες από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και της ΕΕ στη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών αναφορικά με τις σιδηροδρομικές και τις αεροπορικές μεταφορές.

Γράφημα 5.1. Συνολικοί δείκτες αξιολόγησης διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών, 2018 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



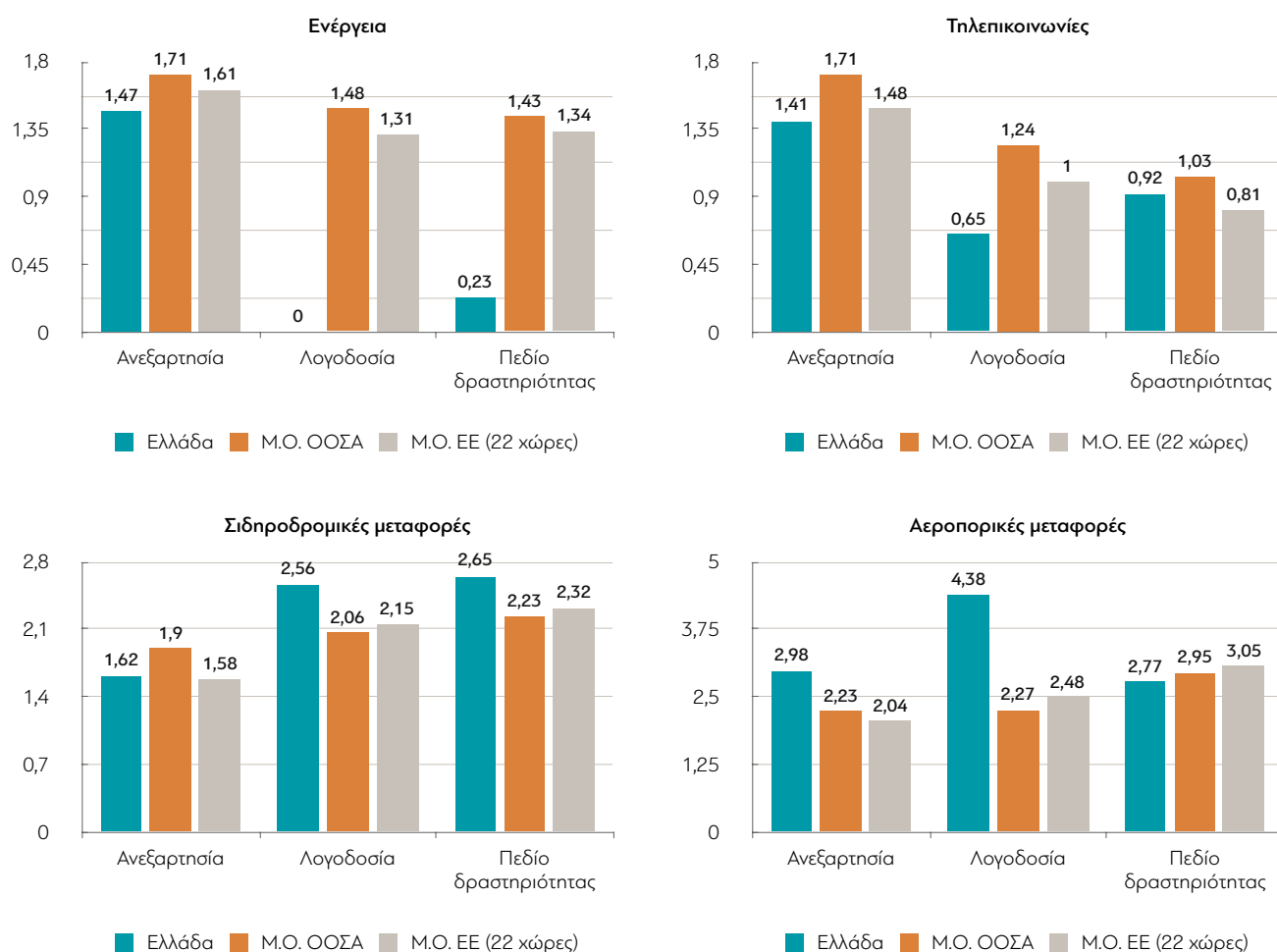
Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει καλύτερες επιδόσεις σε θέματα διακυβέρνησης.

Πηγή: ΟΟΣΑ

⁶⁷ Σημειώνεται, επίσης, ότι στη βάση δεδομένων εμπεριέχεται και ο τομέας των μεταφορών μέσω υδάτινων οδών, για τον οποίον, όμως, λείπουν τα αντίστοιχα δεδομένα για την Ελλάδα.

Πιο λεπτομερής ανάλυση του συνολικού δείκτη ανά τομέα (ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, σιδηροδρομικές και αεροπορικές μεταφορές) παρουσιάζεται στο **Γράφημα 5.2**. Ο συνολικός δείκτης επιδόσεων χωρίζεται περαιτέρω, ώστε να αντικατοπτρίζει τις επιδόσεις αναφορικά με την ανεξαρτησία, τη λογοδοσία και το πεδίο δραστηριοποίησης των ρυθμιστικών αρχών. Από τα δεδομένα του γραφήματος προκύπτει ότι οι μεγαλύτερες διαφορές από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ (είτε θετικές είτε αρνητικές αποκλίσεις) σχετίζονται με τη λογοδοσία των Αρχών. Οι επιδόσεις, μάλιστα, της Ελλάδας ήταν ιδιαίτερα αρνητικές στον υπο-δείκτη της λογοδοσίας, στον τομέα ρύθμισης των αεροπορικών και σιδηροδρομικών μεταφορών. Αντίστοιχα, οι καλύτερες του μέσου όρου, σε σύγκριση με τον ΟΟΣΑ και την ΕΕ, επιδόσεις της χώρας στον τομέα της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών αναφορικά με τη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών, προκύπτουν και αυτές, κυρίως από τον υπο-δείκτη της λογοδοσίας.

Γράφημα 5.2. Δείκτες αξιολόγησης διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών ανά κριτήριο αξιολόγησης, 2018 (κλίμακα δείκτη: 0-6)

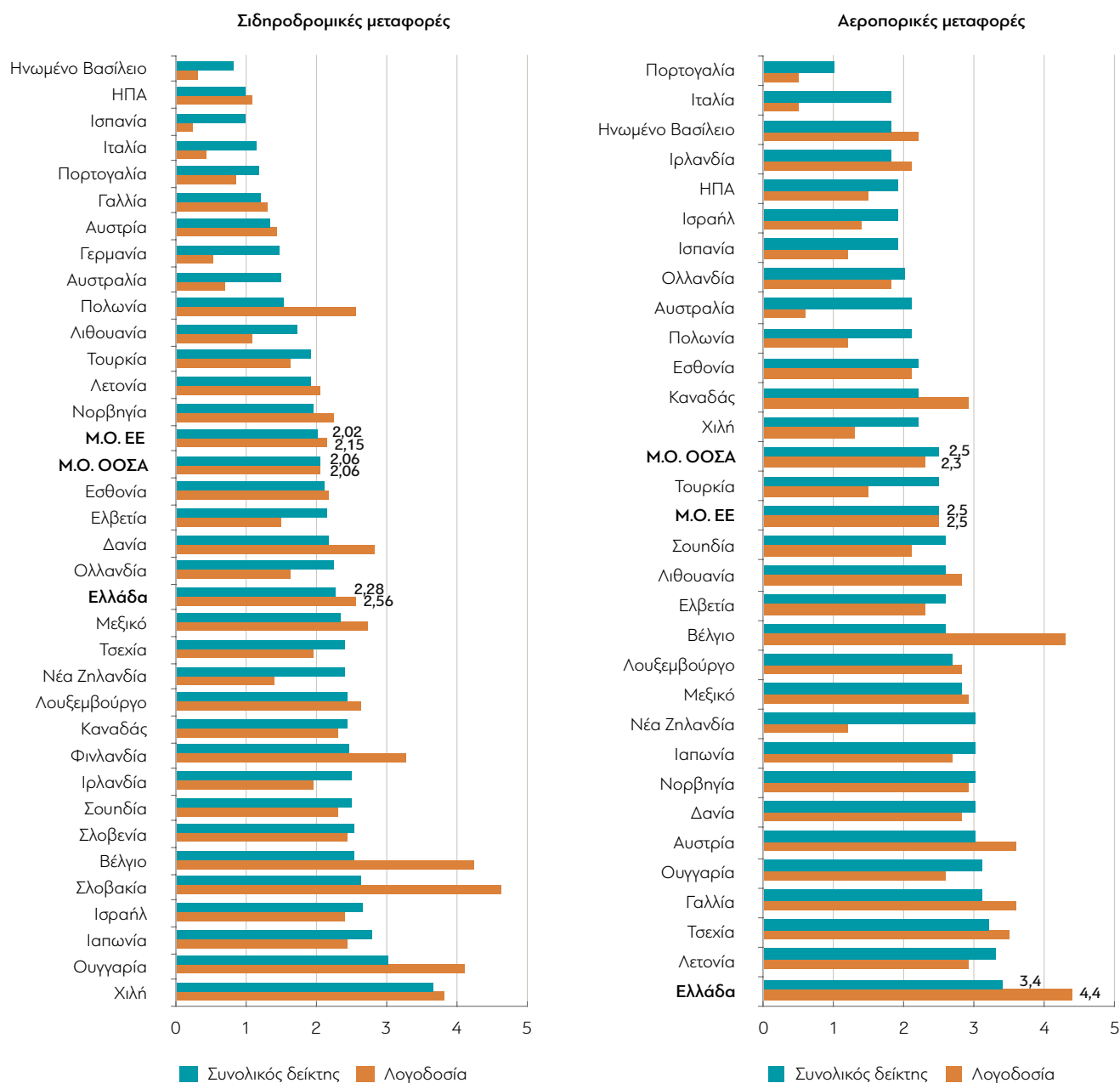


Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει καλύτερες επιδόσεις σε θέματα διακυβέρνησης.

Πηγή: ΟΟΣΑ

Στο **Γράφημα 5.3** εστιάζουμε στους δύο τομείς όπου παρατηρούνται χειρότερες συγκριτικά επιδόσεις αναφορικά με τη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών στην Ελλάδα (αεροπορικές και σιδηροδρομικές μεταφορές). Στη σχετική κατάταξη χωρών στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών, η Ελλάδα βρίσκεται στη 19^η θέση ανάμεσα σε 34 χώρες (ή σημειώνει τη 16^η χειρότερη επίδοση) αναφορικά με τον συνολικό δείκτη διακυβέρνησης. Στον υπο-δείκτη της λογοδοσίας, βρίσκεται στην 26^η θέση της διεθνούς κατάταξης (ή σημειώνει την 9^η χειρότερη επίδοση). Στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, η χώρα μας βρίσκεται στην τελευταία θέση της διεθνούς κατάταξης ανάμεσα σε 30 χώρες, τόσο ως προς τον συνολικό δείκτη διακυβέρνησης, όσο και στον υπο-δείκτη της λογοδοσίας.

Γράφημα 5.3. Συνολικοί δείκτες αξιολόγησης διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών των σιδηροδρομικών και αεροπορικών μεταφορών στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, 2018 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει καλύτερες επιδόσεις σε θέματα διακυβέρνησης.

Πηγή: ΟΟΣΑ

5.4 Συγκριτικοί Δείκτες Ρύθμισης των Αγορών Προϊόντων (PMR Indicators) του ΟΟΣΑ

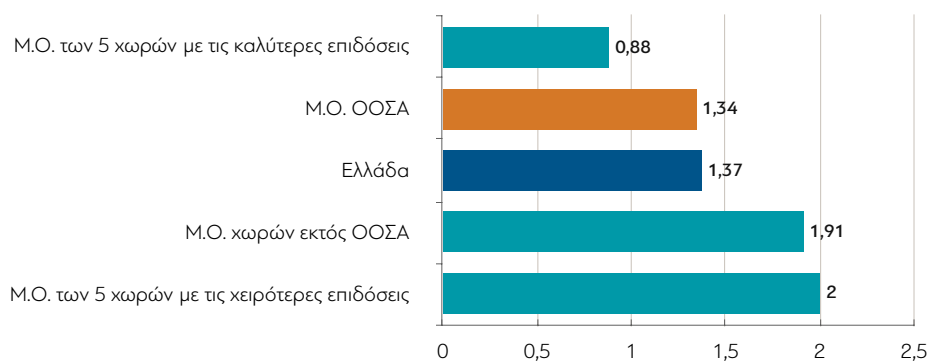
Οι Δείκτες Ρύθμισης των Αγορών Προϊόντων (Product Market Regulation Indicators – PMR) εισήχθησαν από τον ΟΟΣΑ το 1998 και ανανεώνονται κάθε πέντε έτη. Ο στόχος της βάσης δεδομένων είναι η μέτρηση των εμποδίων εισόδου επιχειρήσεων, αλλά και του ευρύτερου ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών σε διάφορους τομείς της οικονομίας. Οι Δείκτες μετρούν διαχρονικά τον βαθμό στον οποίο οι θεσπισμένες πολιτικές προωθούν ή εμποδίζουν τον ανταγωνισμό στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, στη βάση βέλτιστων διεθνών πρακτικών. Οι Δείκτες αντανakλούν τη ρύθμιση μόνο σε επίπεδο *de jure*: Δηλαδή, αντανakλούν την κατάσταση αναφορικά με την εκάστοτε νομοθεσία σε ισχύ και δεν είναι σε θέση να παράσχουν πληροφόρηση ως προς τις επιδράσεις κατά την εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας.

Οι δείκτες PMR διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: τους τομεακούς δείκτες (Sector PMR Indicators) και τους δείκτες σε επίπεδο οικονομίας (Economy-wide PMR Indicators). Ενώ οι πρώτοι αποτυπώνουν τα ρυθμιστικά εμπόδια στον ανταγωνισμό σε επιμέρους αγορές και τομείς, οι δεύτεροι αντανakλούν τα ρυθμιστικά εμπόδια σε επίπεδο οικονομίας. Σύμφωνα με την ακολουθούμενη μεθοδολογία, μια περισσότερο φιλική στον ανταγωνισμό χώρα καταγράφει χαμηλότερο(ους) δείκτη(ες) PMR, με την κλίμακα να έχει εύρος από 0 έως 6 μονάδες.

Ο συνολικός δείκτης PMR σε επίπεδο οικονομίας (**Γραφήματα 5.4 και 5.5**) μετράει το πόσο φιλική στον ανταγωνισμό είναι η νομοθεσία μιας χώρας σε ένα εύρος τομέων και πολιτικών. Η έμφαση δίνεται σε τομείς δικτύων, όπως η ενέργεια (ηλεκτρισμός και φυσικό αέριο), οι τηλεπικοινωνίες (κινητή και σταθερή τηλεφωνία), οι μεταφορές εμπορευμάτων και επιβατών (αεροπορικές, οδικές, σιδηροδρομικές και μέσω υδάτινων οδών) και η παροχή ύδρευσης για επιχειρήσεις και οικιακούς καταναλωτές. Ακόμα, ο δείκτης δίνει έμφαση στο λιανικό εμπόριο, συμπεριλαμβανομένης της αγοράς φαρμάκων, στις υπηρεσίες που παρέχονται από διάφορους επαγγελματίες, στο διοικητικό και ρυθμιστικό βάρος, στην εμπλοκή στη λειτουργία των επιχειρήσεων, στις στρεβλώσεις που μπορεί να προκαλούνται από τις ΔΕΚΟ, στις διαδικασίες σχεδιασμού και αξιολόγησης των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων, και στα εμπόδια στο εξωτερικό εμπόριο και τις ξένες επενδύσεις.

Το 2023 η Ελλάδα καταγράφει τον 23^ο υψηλότερο συνολικό δείκτη (1,37) ανάμεσα σε 47 χώρες που συμμετείχαν στη βάση δεδομένων (ή το 23ο λιγότερο φιλικό στον ανταγωνισμό περιβάλλον), γεγονός που την κατατάσσει λίγο κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (1,34). Η χώρα με τις καλύτερες συνολικές επιδόσεις (χαμηλότερη τιμή του συνολικού δείκτη) ήταν κατά το ίδιο έτος η Λιθουανία, ακολουθούμενη από τη Σουηδία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

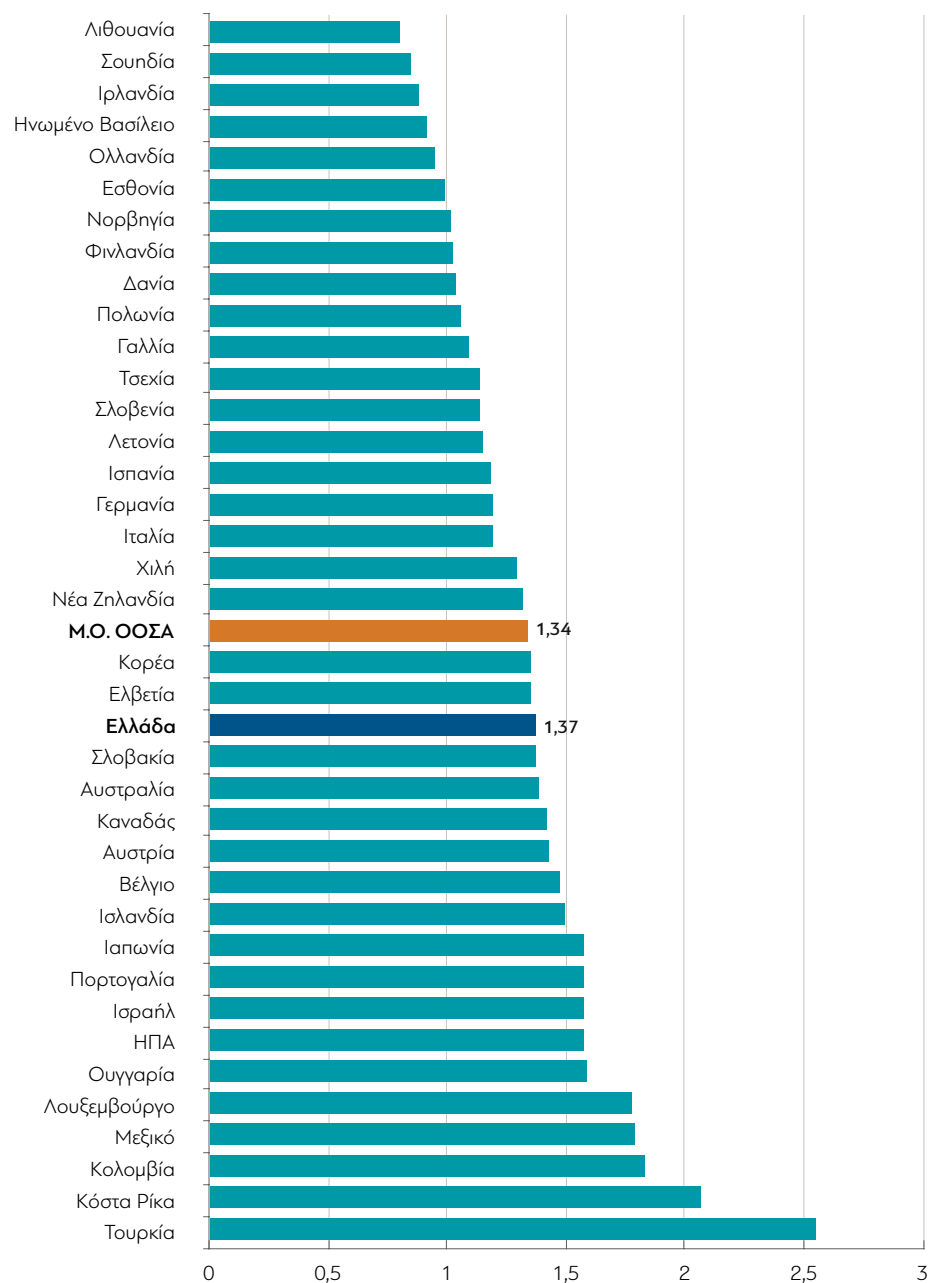
Γράφημα 5.4. Συνολικός δείκτης PMR σε επίπεδο οικονομίας, 2023
(κλίμακα δείκτη: 0-6)



Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει περισσότερο φιλική στον ανταγωνισμό νομοθεσία.

Πηγή: ΟΟΣΑ

Γράφημα 5.5. Συνολικός δείκτης PMR σε επίπεδο οικονομίας, 2023
(κλίμακα δείκτη 0-6)



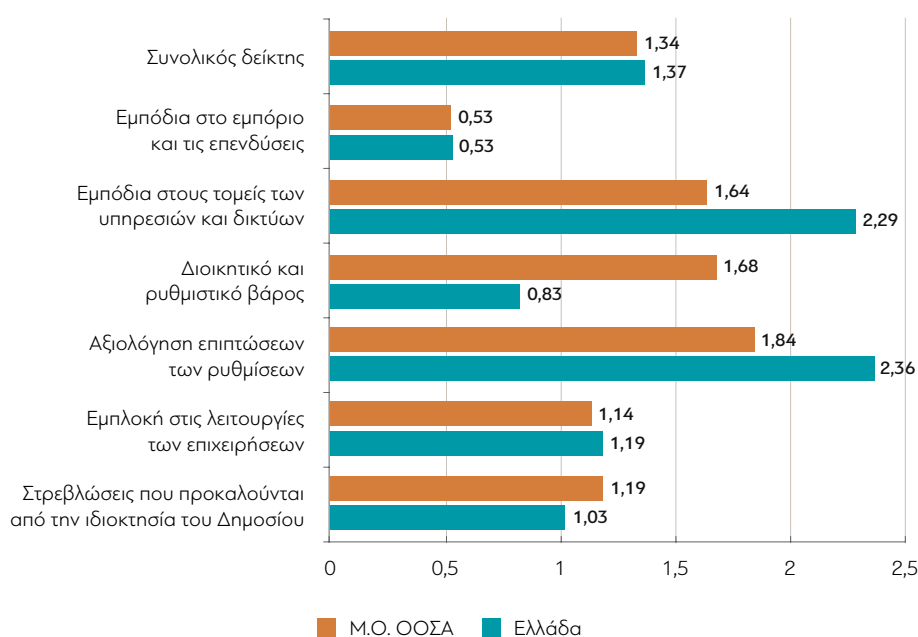
Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει περισσότερο φιλική στον ανταγωνισμό νομοθεσία.

Πηγή: ΟΟΣΑ

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η περαιτέρω ανάλυση του συνολικού δείκτη σε υπο-κατηγορίες (**Γράφημα 5.6**). Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, η νομοθεσία στην Ελλάδα είναι σημαντικά λιγότερο φιλική προς τον ανταγωνισμό στον τομέα της αξιολόγησης των συνεπειών των ρυθμίσεων (που περιλαμβάνει την εκτίμηση επιπτώσεων στον ανταγωνισμό και τη διαβούλευση και επικοινωνία με ενδιαφερόμενες ομάδες). Επίσης, η νομοθεσία είναι συγκριτικά λιγότερο φιλική προς τον ανταγωνισμό στην Ελλάδα και ως προς τα εμπόδια εισόδου στους τομείς των υπηρεσιών και δικτύων, ενώ η εμπλοκή στη λειτουργία των επιχειρήσεων κινείται κοντά στον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Αντίθετα, το νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας εμφανίζεται περισσότερο φιλικό ως προς το επιβαλλόμενο διοικητικό και ρυθμιστικό βάρος στις επιχειρήσεις και τις στρεβλώσεις που μπορεί να προκαλούνται από την ιδιοκτησία του Δημοσίου, ενώ αναφορικά με τα εμπόδια στο εμπόριο και τις επενδύσεις, οι επιδόσεις της χώρας είναι ιδιαίτερα καλές και βρίσκονται στον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ.

Πέρα από τον συνολικό δείκτη PMR, οι τομεακοί δείκτες (Sector PMR Indicators) στοχεύουν στη μέτρηση των προαναφερθέντων ρυθμιστικών εμποδίων σε τρεις ομάδες τομέων: (α) τα δίκτυα υπηρεσιών (ενέργεια, τηλεπικοινωνίες και μεταφορές), (β) τη λιανική διανομή (συμπεριλαμβανομένων των φαρμακευτικών προϊόντων) και (γ) τις υπηρεσίες που παρέχονται από επαγγελματίες (δικηγόρους, συμβολαιογράφους, λογιστές, αρχιτέκτονες, πολιτικούς μηχανικούς και κτηματομεσίτες). Οι συγκριτικές επιδόσεις της Ελλάδας, σε σχέση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ στους τομεακούς δείκτες, απεικονίζεται στο **Γράφημα 5.7**.

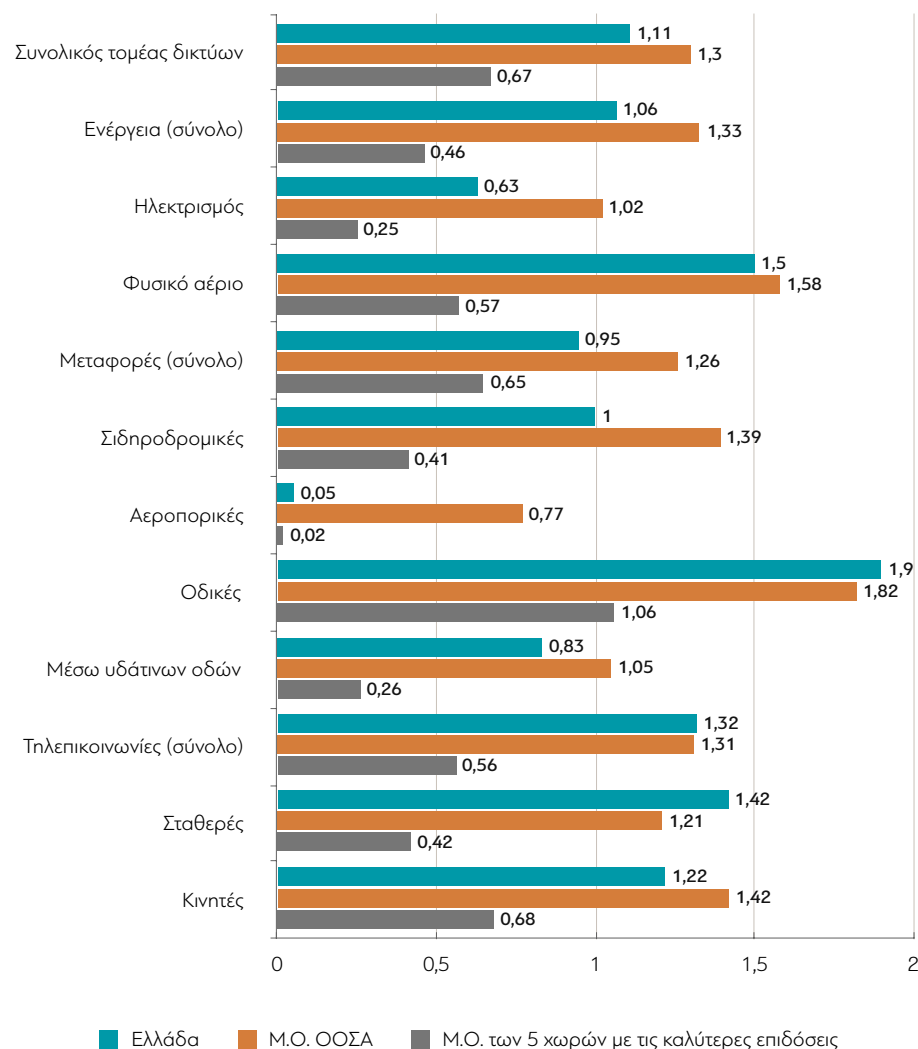
Γράφημα 5.6. Κατηγορίες συνολικού δείκτη PMR, 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει περισσότερο φιλική στον ανταγωνισμό νομοθεσία.

Πηγή: ΟΟΣΑ

Γράφημα 5.7. Τομεακοί δείκτες PMR (τομέας δικτύων), 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει περισσότερο φιλική στον ανταγωνισμό νομοθεσία.

Πηγή: ΟΟΣΑ

Στον τομέα των δικτύων, η Ελλάδα σημειώνει καλύτερες επιδόσεις από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ στους περισσότερους τομείς (**Γράφημα 5.7**). Εξαίρεση αποτελεί το νομοθετικό πλαίσιο στον τομέα των οδικών μεταφορών, όπου η Ελλάδα σημειώνει συγκριτικά υψηλές τιμές των δεικτών PMR, αντικατοπτρίζοντας έτσι την ύπαρξη υψηλότερων νομοθετικών εμποδίων στον ανταγωνισμό. Αξίζει εδώ να επισημανθεί η βελτίωση των επιδόσεων των αγορών ενέργειας στην Ελλάδα (φυσικό αέριο και ηλεκτρισμός), τουλάχιστον όσον αφορά στη μείωση των εμποδίων εισόδου και στην αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε αυτές (**Πίνακας 5.5**). Συγκεκριμένα, στην αγορά φυσικού αερίου έχει αυξηθεί σημαντικά ο

αριθμός των οντοτήτων που εισάγουν φυσικό αέριο στη χώρα ή πωλούν φυσικό αέριο στους τελικούς καταναλωτές και αντιστοίχως έχει περιοριστεί το μερίδιο αγοράς του μεγαλύτερου εισαγωγέα και του μεγαλύτερου προμηθευτή τελικών καταναλωτών. Παρομοίως, στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, έχει μειωθεί το μερίδιο αγοράς του μεγαλύτερου παραγωγού και έχουν αυξηθεί τα μερίδια αγοράς μικρότερων προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας προς τους τελικούς καταναλωτές.

Πίνακας 5.5. Διαρθρωτικοί δείκτες αγορών φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα, 2013-2022

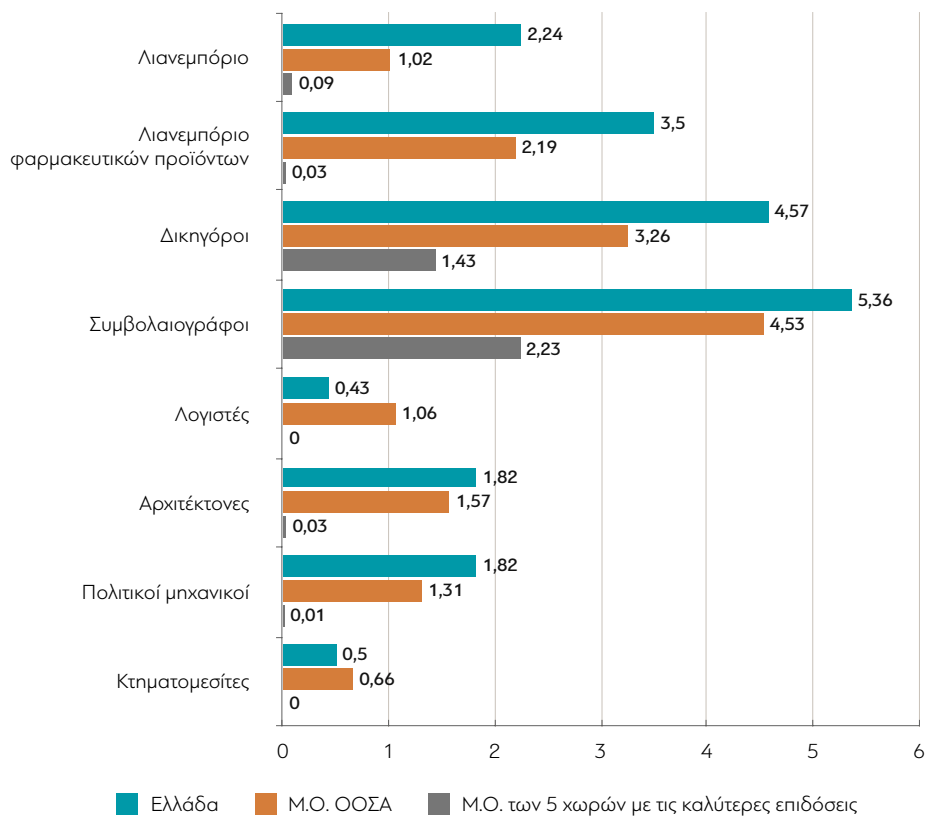
Αγορά φυσικού αερίου	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Οντότητες που εισάγουν φυσικό αέριο στην Ελλάδα (αριθμός)	2	2	2	3	6	6	9	7	11	14
Μερίδιο αγοράς – Μεγαλύτερος εισαγωγέας (%)	99	95	92	95	76	71	41	36	38	30
Επιχειρήσεις λιανικής πώλησης σε τελικούς καταναλωτές (αριθμός)	11	16	21	29	39	21	25	24	22	23
Μερίδιο αγοράς – Μεγαλύτερος προμηθευτής λιανικής (%)	84	74	65	76	60	37	36	34	34	31
Αγορά ηλεκτρικής ενέργειας	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Μερίδιο αγοράς – Μεγαλύτερος παραγωγός (%)	67	72	71	72	59	58	49	41	45	39
Επιχειρήσεις λιανικής πώλησης με μερίδιο >5% (αριθμός)	1	1	1	1	1	1	3	4	5	5
Επιχειρήσεις λιανικής πώλησης σε τελικούς καταναλωτές (αριθμός)	7	8	8	10	19	25	26	25	25	20

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Energy datasheets: EU countries).

Αντιθέτως, οι τομεακοί δείκτες στους τομείς του λιανεμπορίου, του λιανεμπορίου φαρμακευτικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών που παρέχονται από επαγγελματίες (όπως δικηγόροι, πολιτικοί μηχανικοί και άλλα επαγγέλματα) είναι σε σημαντικά υψηλότερα επίπεδα από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, υποδηλώνοντας την ύπαρξη διάφορων νομοθετικών εμποδίων στον ανταγωνισμό, με εξαίρεση τον κλάδο των λογιστών και των κτηματομεσιτών, οι οποίοι στην Ελλάδα παρουσιάζουν λιγότερα εμπόδια εισόδου συγκριτικά με άλλες χώρες (**Γράφημα 5.8**).

Επιπλέον, παρουσιάζονται συγκριτικά στοιχεία για το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά τους επαγγελματίες (δικηγόρους, συμβολαιογράφους, λογιστές, αρχιτέκτονες, πολιτικούς μηχανικούς, κτηματομεσίτες) ως προς δύο σημαντικά στοιχεία των συνολικών τομεακών δεικτών PMR: τα εμπόδια εισόδου στο επάγγελμα και τη ρύθμιση κατά την άσκηση του επαγγέλματος (**Γράφημα 5.9**).

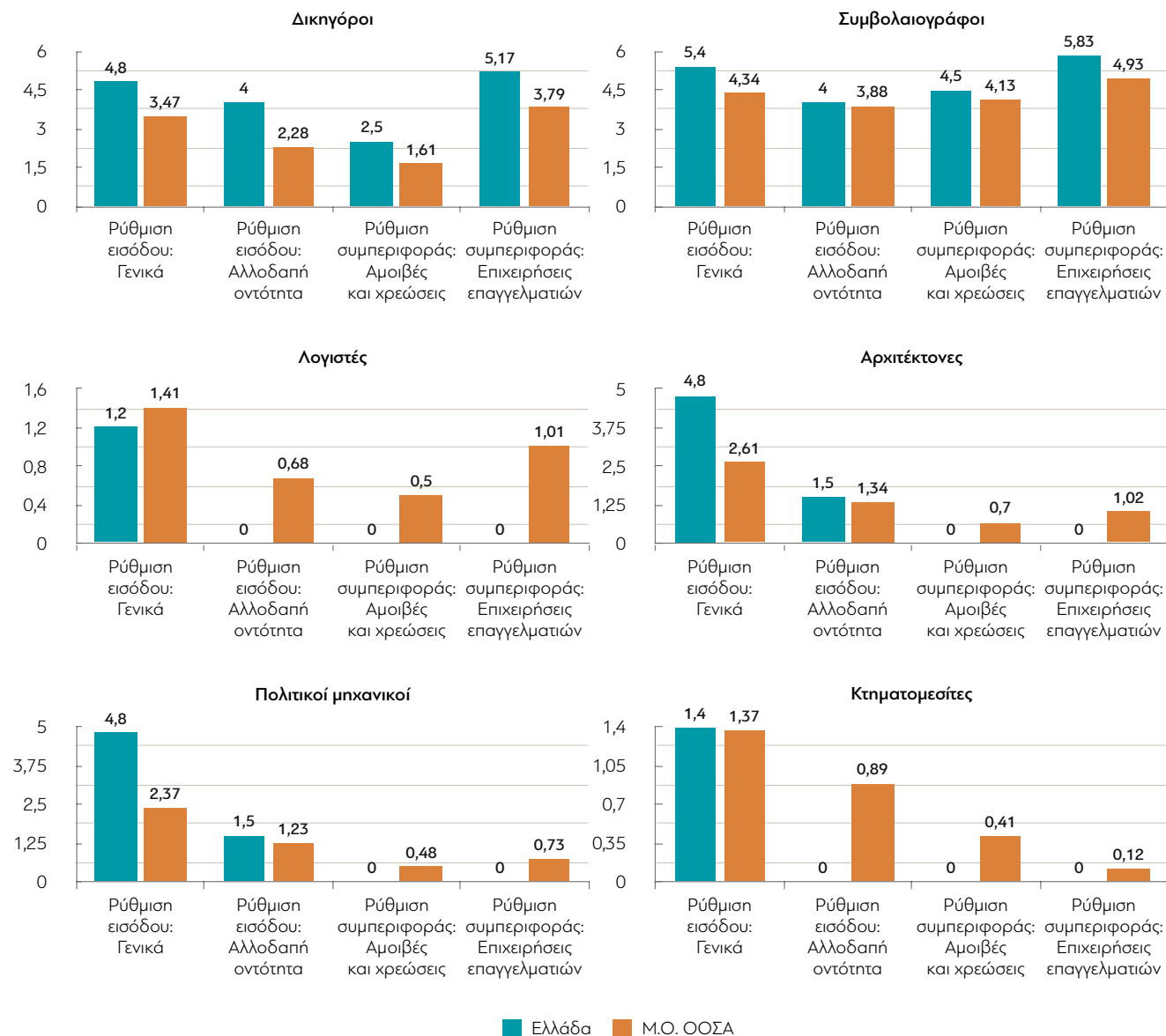
Γράφημα 5.8. Τομεακοί δείκτες PMR (τομείς λιανεμπορίου και επαγγελματιών), 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει περισσότερο φιλική στον ανταγωνισμό νομοθεσία.

Πηγή: ΟΟΣΑ

Γράφημα 5.9. Δείκτες PRM σε τομείς επαγγελματιών, 2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



Σημείωση: Χαμηλότερη βαθμολογία στην κλίμακα υποδηλώνει περισσότερο φιλική στον ανταγωνισμό νομοθεσία.

Πηγή: ΟΟΣΑ

Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι, στην Ελλάδα, μεγαλύτερα γενικά εμπόδια εισόδου, σε σχέση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, παρατηρούνται στα επαγγέλματα των πολιτικών μηχανικών και των αρχιτεκτόνων, αλλά και στους συμβολαιογράφους και τους δικηγόρους. Παράλληλα, υψηλότερος βαθμός ρύθμισης κατά τη διαδικασία της άσκησης του επαγγέλματος, σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, εντοπίζεται στους κλάδους των δικηγόρων και των συμβολαιογράφων.

Επομένως –σε σύνδεση με την αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα, οι οποίες έχουν αρμοδιότητες στους ανωτέρω τομείς– μπορεί να σημειωθεί ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια ενίσχυσης της συμβολής τους στη βελτίωση των επιδόσεων των αγορών που ελέγχουν. Με δεδομένα, ωστόσο, τα (συγκριτικά) υψηλότερα νομοθετικά εμπόδια στον ανταγωνισμό και τα υφιστάμενα εμπόδια εισόδου στις αγορές, τα οποία σε μεγάλο βαθμό δεν αποτελούν ευθύνη των αρχών ανταγωνισμού ή των ρυθμιστικών αρχών, είναι σημαντικό να εφαρμόζεται στη νομοθετική πρακτική τόσο η εκ των προτέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων στον ανταγωνισμό, με καλύτερη συνεργασία μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και της εκτελεστικής εξουσίας, όσο και η εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιδόσεων κρίσιμων αγορών με λήψη διορθωτικών μέτρων, όταν χρειάζεται.

5.5 Δείκτες Ευρωπαϊκών Ερευνών Καταναλωτών

Η Έρευνα Καταναλωτών για την Παρακολούθηση των Αγορών (Consumer Market Monitoring Survey – CMMS) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αξιολογεί την κατάσταση σε μια σειρά αγορών προϊόντων και υπηρεσιών από την πλευρά των Ευρωπαίων καταναλωτών.⁶⁸ Ανάμεσα σε άλλα, οι δείκτες που προκύπτουν από την εν λόγω έρευνα μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών αρχών του οικονομικού τομέα στις συμμετέχουσες χώρες.

Πιο συγκεκριμένα, η έρευνα εξετάζει τις εμπειρίες και τις αντιλήψεις των καταναλωτών για μια σειρά αγορών, στη βάση κοινών δεικτών και μεθοδολογίας, ώστε να επιτρέπονται διαχρονικές και διακρατικές συγκρίσεις. Ορισμένες από τις ερωτήσεις της έρευνας είναι κοινές για όλες τις αγορές, ενώ άλλες έχουν σχεδιαστεί για την αξιολόγηση συγκεκριμένων προϊόντων ή αγορών.

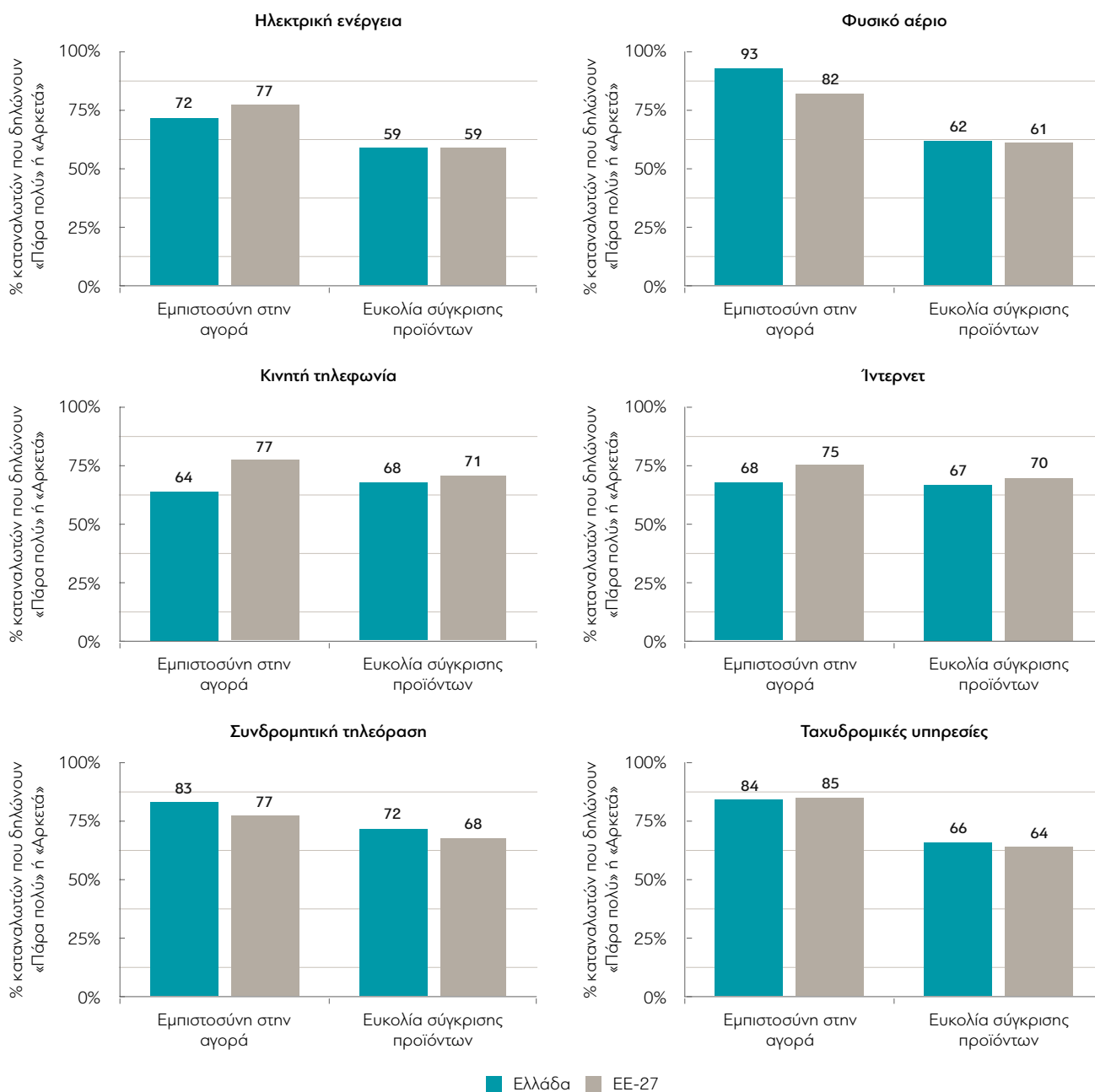
Στο **Γράφημα 5.10** παρουσιάζονται ορισμένοι δείκτες που αποτυπώνουν το ποσοστό θετικών εμπειριών/αντιλήψεων των καταναλωτών στην Ελλάδα έναντι των καταναλωτών στην ΕΕ, όπως προκύπτουν από την έρευνα CMMS. Οι δείκτες αφορούν σε βασικούς τομείς δικτύων και υπηρεσιών (ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο, κινητή τηλεφωνία, Ίντερνέτ, συνδρομητική τηλεόραση και ταχυδρομικές υπηρεσίες), και ο βαθμός ικανοποίησης των καταναλωτών εκτιμάται στη βάση της εμπιστοσύνης που επιδεικνύουν έναντι των επιμέρους αυτών αγορών και της ευκολίας σύγκρισης προϊόντων σε αυτές.

Από τα στοιχεία προκύπτει ότι το επίπεδο εμπιστοσύνης των καταναλωτών στην Ελλάδα –σε σύγκριση με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ– είναι υψηλότερο στις αγορές του φυσικού αερίου και της συνδρομητικής τηλεόρασης και χαμηλότερο στις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας, κινητής τηλεφωνίας και Ίντερνέτ, ενώ στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών η διαφορά είναι σχετικά μικρή. Το μεγαλύτερο έλλειμμα εμπιστοσύνης ανάμεσα στους καταναλωτές στην Ελλάδα και τις άλλες χώρες της ΕΕ εντοπίζεται στις τηλεπικοινωνίες και, ειδικότερα στην κινητή τηλεφωνία. Ως προς την ευκολία

⁶⁸ Στην έρευνα συμμετέχουν οι χώρες της ΕΕ, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ισλανδία και η Νορβηγία.

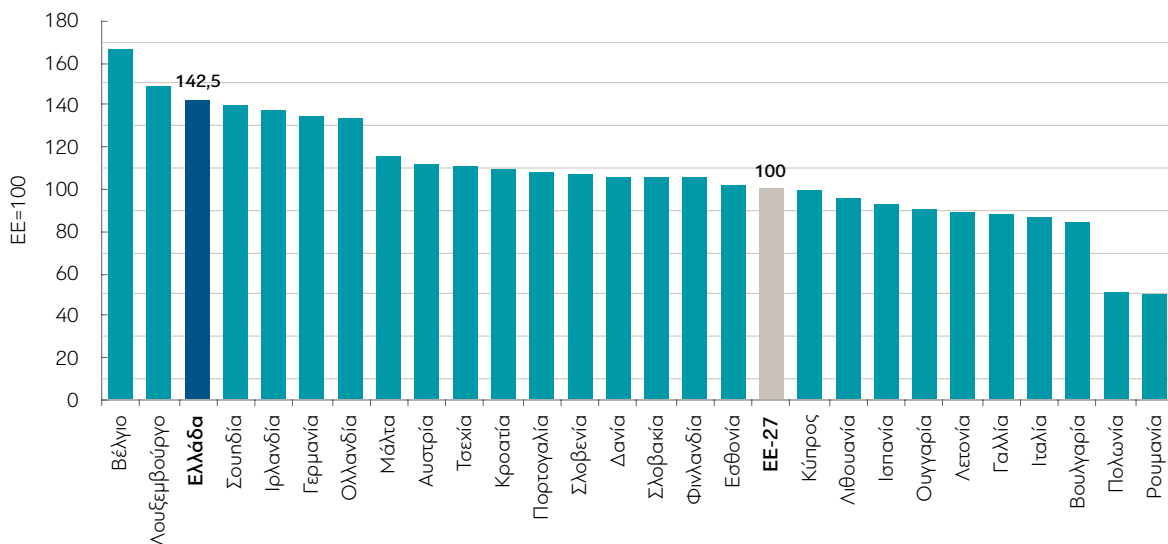
σύγκρισης προϊόντων στις επιμέρους αγορές, δεν εντοπίζονται ουσιαστικές διαφορές με τον μέσο όρο της ΕΕ, με εξαίρεση τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών, στον οποίο οι Έλληνες καταναλωτές φαίνεται να αντιμετωπίζουν οριακά υψηλότερες δυσκολίες.

Γράφημα 5.10. Βαθμός εμπιστοσύνης των καταναλωτών και ευκολία σύγκρισης προϊόντων στις αγορές ενέργειας, επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ελλάδα και την ΕΕ-27, 2019-2020



Ενδιαφέρον παρουσιάζουν, επίσης, τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία της Eurostat για το επίπεδο τιμών των τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα (**Γράφημα 5.11**). Ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ, οι τηλεπικοινωνίες ήταν το 2023 οι τρίτες ακριβότερες για τους καταναλωτές στην Ελλάδα, μετά το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι παρά τις δυσμενείς συγκρίσεις με άλλες χώρες, το επίπεδο τιμών στον τομέα των επικοινωνιών στην Ελλάδα, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, έχει μειωθεί μεταξύ 2020 και 2024 κατά 7%, όταν το γενικό επίπεδο των τιμών καταναλωτή αυξήθηκε κατά 19% εν μέσω των έντονων πληθωριστικών πιέσεων που σημειώθηκαν τη συγκεκριμένη περίοδο.

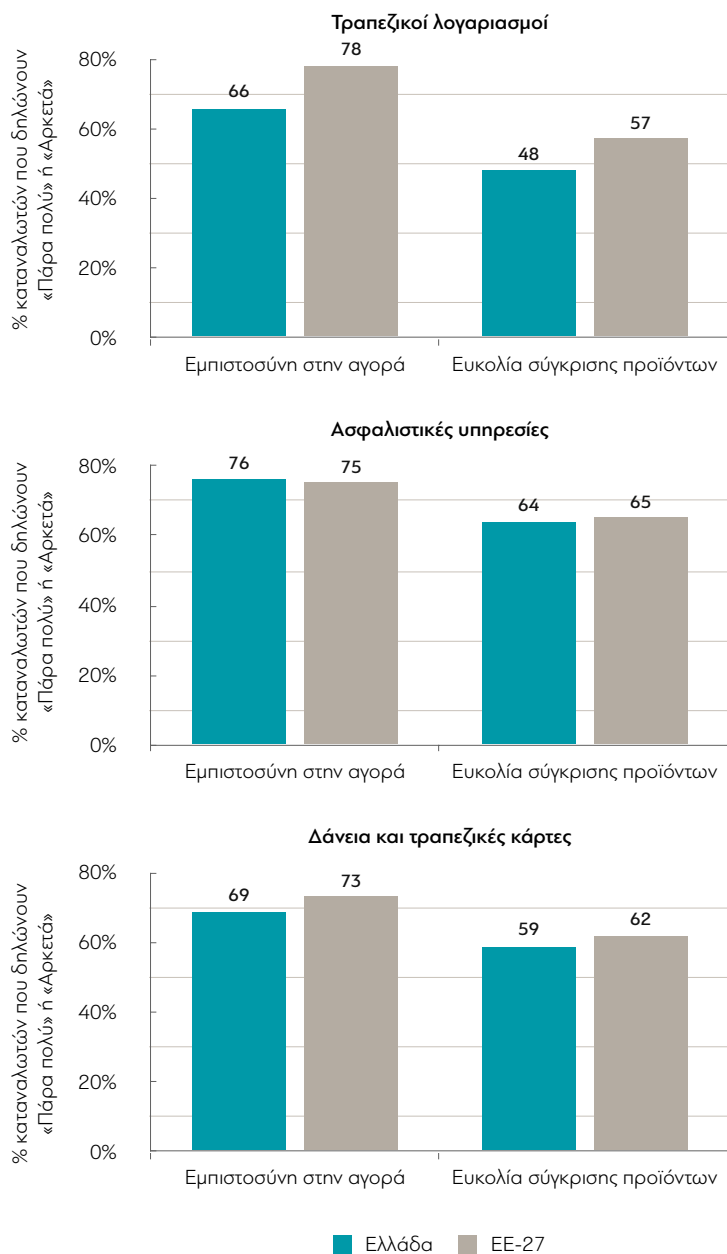
Γράφημα 5.11. Επίπεδα τιμών στα κράτη-μέλη της ΕΕ στον τομέα των τηλεπικοινωνιών το 2023 (ΕΕ=100)



Πηγή: Eurostat

Στο πλαίσιο της έρευνας CMMS, δείκτες για τον βαθμό ικανοποίησης των καταναλωτών ως προς τις χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές υπηρεσίες είναι επίσης διαθέσιμοι και παρουσιάζονται στο **Γράφημα 5.12**. Από τα στοιχεία διαφαίνεται πως οι Έλληνες καταναλωτές έχουν λιγότερη εμπιστοσύνη στις συγκεκριμένες αγορές (πλην των ασφαλιστικών υπηρεσιών) συγκριτικά με τους καταναλωτές σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και, παράλληλα, δυσκολεύονται περισσότερο ως προς τη σύγκριση των προϊόντων στις συγκεκριμένες αγορές.

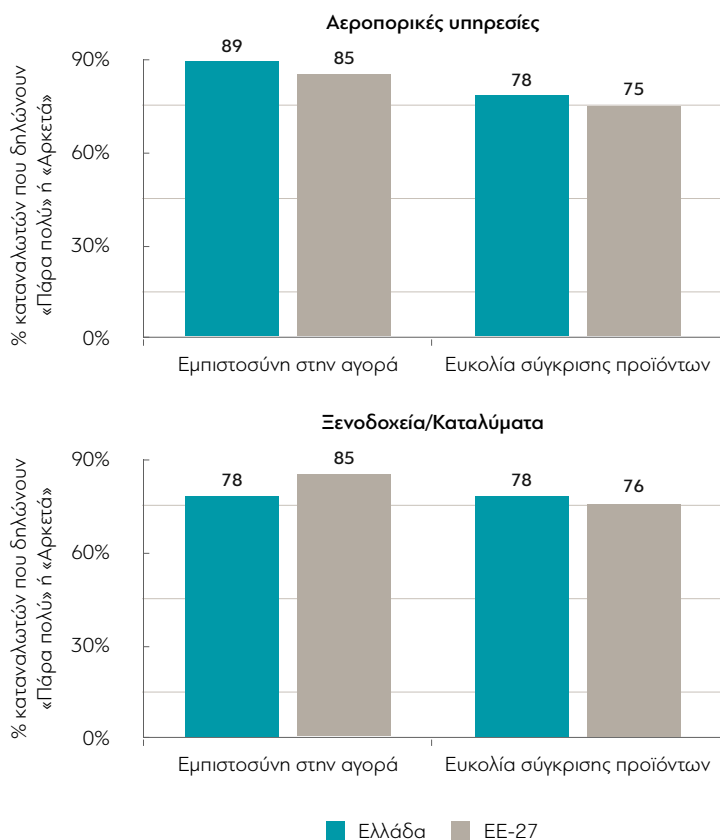
Γράφημα 5.12. Επιλεγμένοι δείκτες ικανοποίησης καταναλωτών από την έρευνα CMMS (χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές υπηρεσίες/προϊόντα), 2019-2020



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Consumer Market Monitoring Survey.

Ως προς τις αεροπορικές υπηρεσίες, τόσο η εμπιστοσύνη στην αγορά όσο και ο βαθμός ευκολίας με τον οποίο οι καταναλωτές προβαίνουν σε συγκρίσεις, είναι σε υψηλότερα επίπεδα στην Ελλάδα σε σύγκριση με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ. Αναφορικά με τα τουριστικά καταλύματα, η εμπιστοσύνη στην αγορά είναι σε χαμηλότερα επίπεδα, αλλά η ευκολία σύγκρισης προϊόντων σε οριακά υψηλότερο επίπεδο από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ (Γράφημα 5.13).

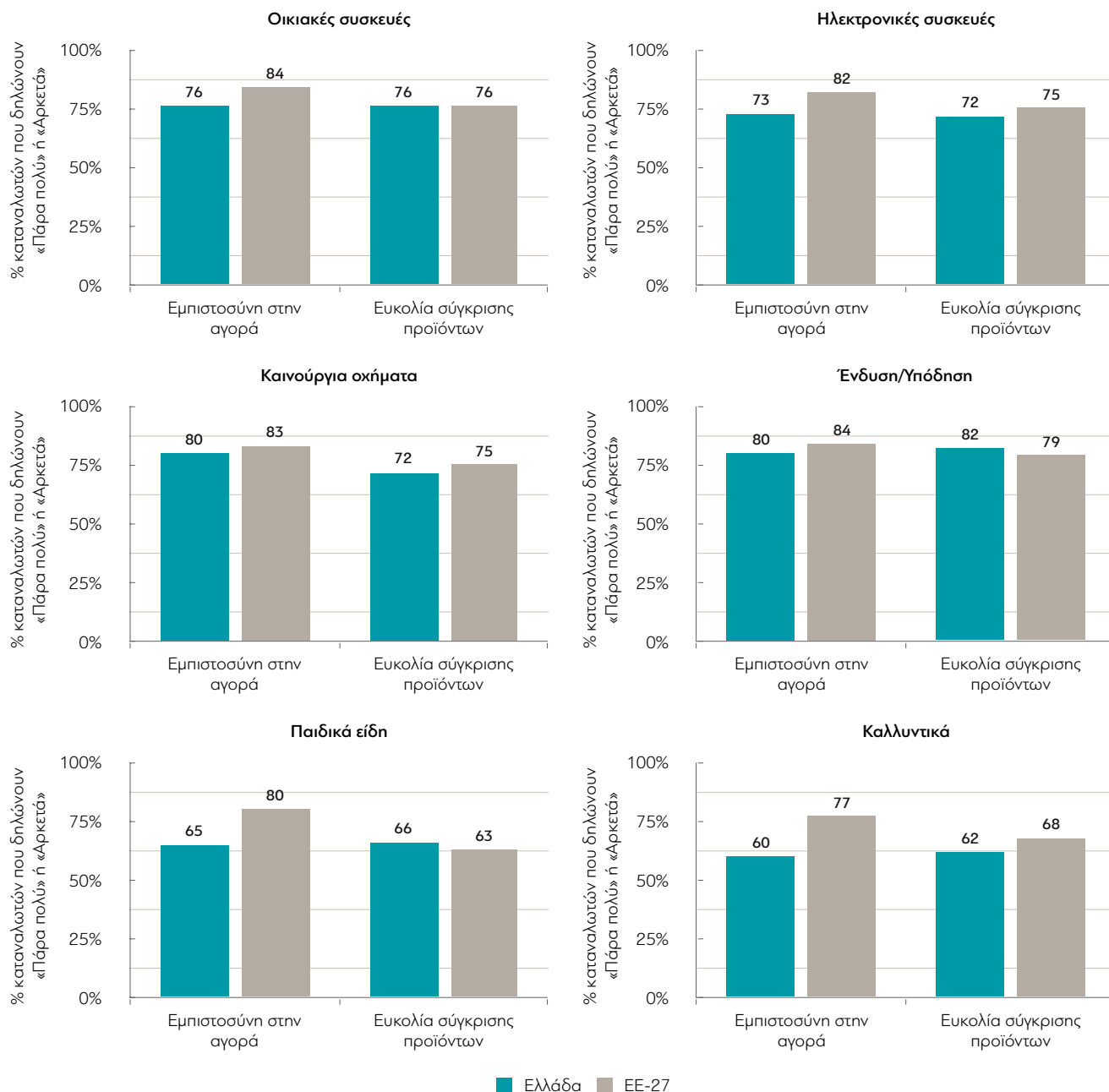
Γράφημα 5.13. Επιλεγμένοι δείκτες ικανοποίησης καταναλωτών από την έρευνα CMMS (αεροπορικές υπηρεσίες και ξενοδοχεία), 2019-2020



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Consumer Market Monitoring Survey.

Ως προς τις επιμέρους αγορές φυσικών αγαθών (οικιακές και ηλεκτρονικές συσκευές, αγορά μη μεταχειρισμένων οχημάτων, ένδυση και υπόδηση, παιδικά προϊόντα και καλλυντικά), οι Έλληνες καταναλωτές δηλώνουν εν γένει χαμηλότερα επίπεδα εμπιστοσύνης συγκριτικά με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ, ενώ τα αποτελέσματα είναι μεικτά ως προς την ευκολία σύγκρισης προϊόντων (Γράφημα 5.14).

Γράφημα 5.14. Επιλεγμένοι δείκτες ικανοποίησης καταναλωτών από την έρευνα CMMS (διάφορα προϊόντα), 2019-2020



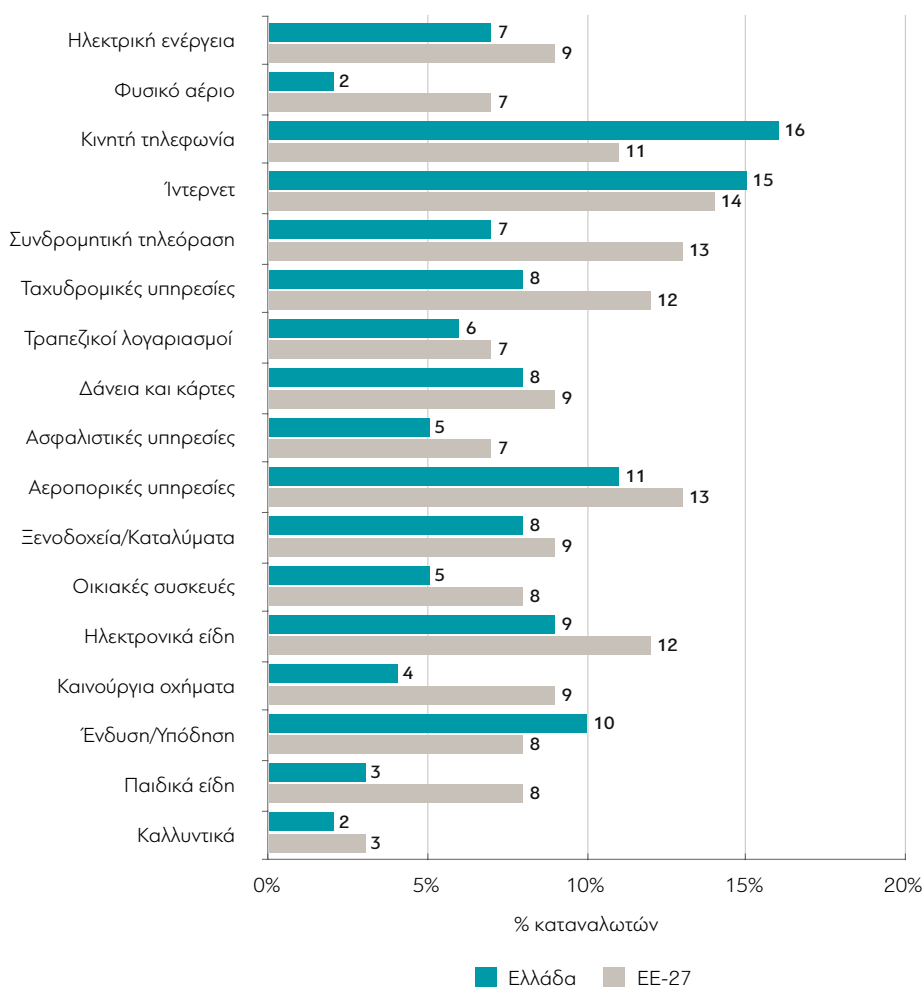
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Consumer Market Monitoring Survey.

Σε όλες τις προαναφερθείσες κατηγορίες (δίκτυα, υπηρεσίες, προϊόντα), ιδιαίτερα ενδιαφέροντα ευρήματα προκύπτουν από το ποσοστό των καταναλωτών που δηλώνουν ότι αντιμετώπισαν πρόβλημα κατά την επαφή και τις συναλλαγές τους με τους παρόχους στις συγκεκριμένες αγορές. Σύμφωνα με τα στοιχεία της CMMS, σε όλες τις κατηγορίες, πλην των τηλεπικοινωνιών και των ειδών ένδυσης/υπόδησης, οι Έλληνες καταναλωτές δήλωναν σε

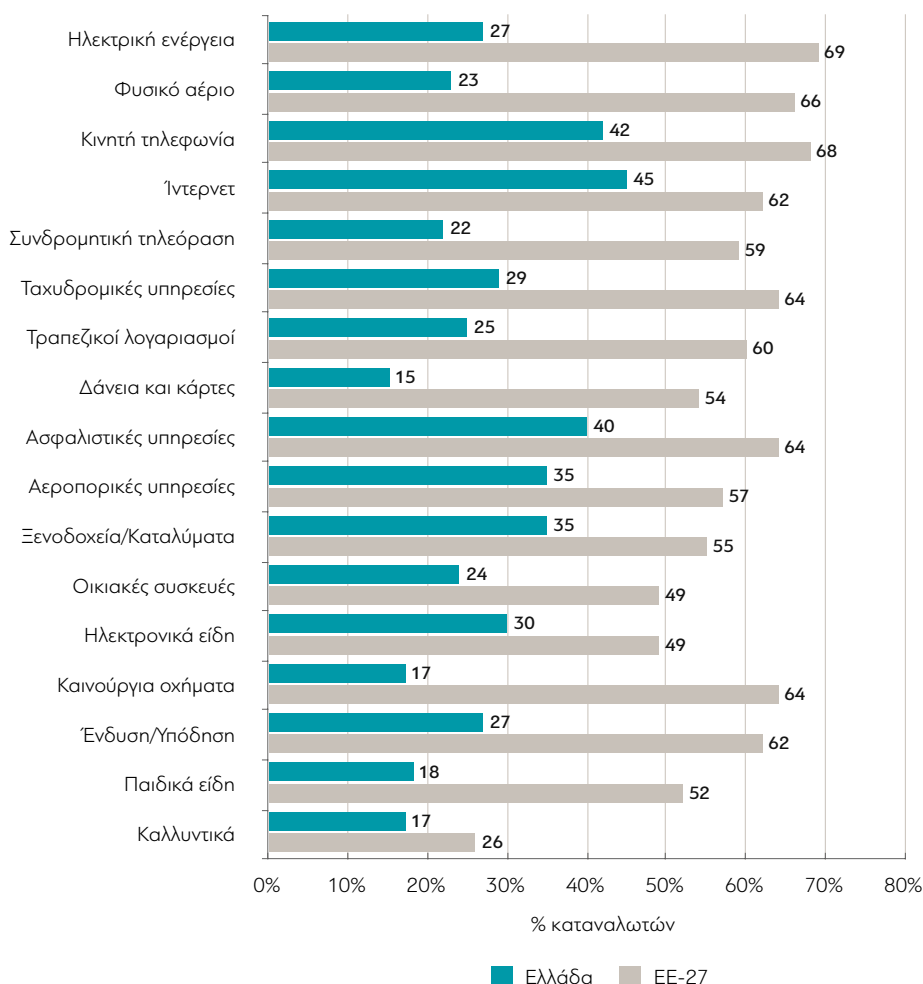
μικρότερα ποσοστά ότι αντιμετώπισαν κάποιο πρόβλημα σε σχέση με τους καταναλωτές στην ΕΕ (Γράφημα 5.15).

Ακόμη μεγαλύτερο ενδιαφέρον, όμως, παρουσιάζουν τα ποσοστά των καταναλωτών οι οποίοι, μετά από την εκδήλωση κάποιου προβλήματος, κατέθεσαν κάποια ένσταση ή προσφυγή προς επίλυση του εν λόγω προβλήματος (Γράφημα 5.16). Σε όλες τις κατηγορίες προϊόντων και υπηρεσιών που αναλύονται στα πλαίσια της CMMS, οι Έλληνες καταναλωτές κατέθεσαν ενστάσεις σε πολύ μικρότερα ποσοστά από τον μέσο όρο της ΕΕ. Σε κάθε περίπτωση, τα υψηλότερα ποσοστά ενστάσεων κατατέθηκαν στους τομείς των τηλεπικοινωνιών (κινητή τηλεφωνία και Ίντερνερ), καθώς και στον τομέα των ασφαλιστικών υπηρεσιών.

Γράφημα 5.15. Ποσοστό καταναλωτών που αντιμετώπισε πρόβλημα σε συγκεκριμένες αγορές υπηρεσιών/προϊόντων, 2019-2020



Γράφημα 5.16. Ποσοστό καταναλωτών που κατέθεσε προσφυγή/ένσταση, αφού αντιμετώπισε πρόβλημα σε συγκεκριμένες αγορές υπηρεσιών/προϊόντων, 2019-2020.



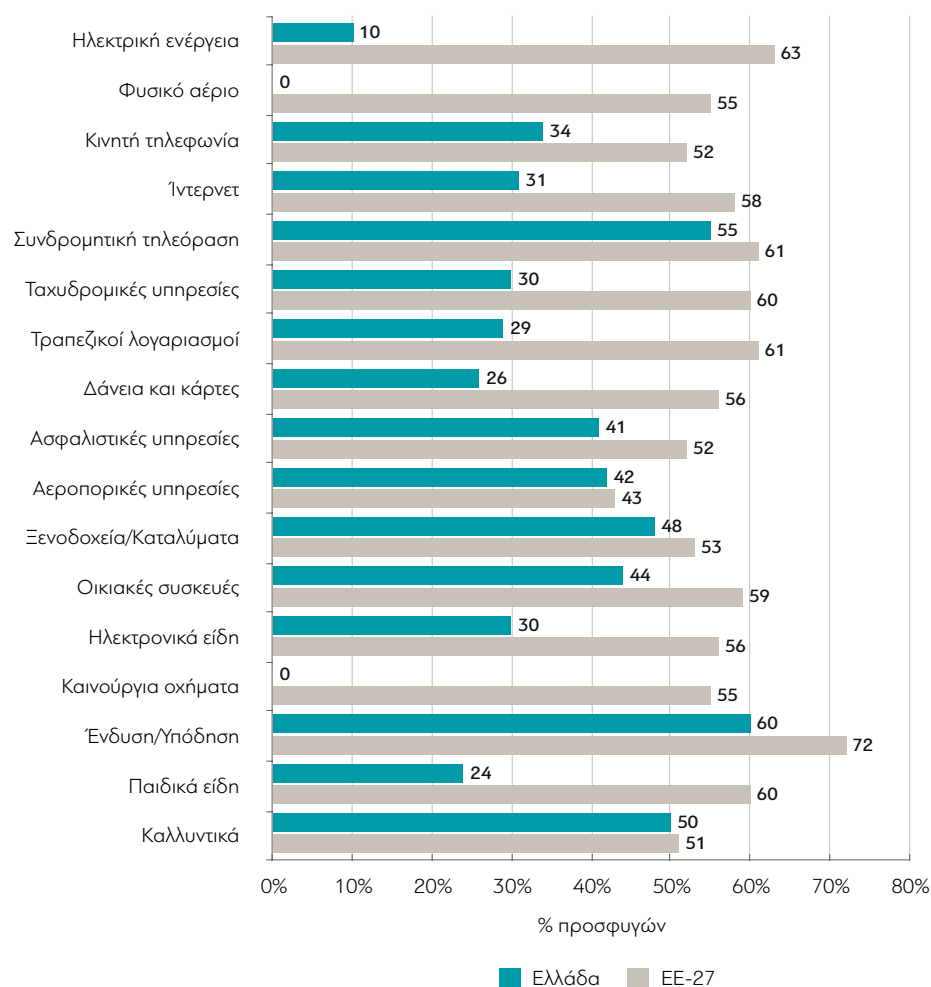
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Consumer Market Monitoring Survey.

Αντιστοίχως, αισθητά χαμηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ, είναι τα ποσοστά των ενστάσεων ή προσφυγών που κατατέθηκαν από τους Έλληνες καταναλωτές και που είχαν θετική έκβαση γι' αυτούς (σε όλες τις εξεταζόμενες αγορές, **Γράφημα 5.17**). Αγορές στις οποίες οι ενστάσεις των καταναλωτών είχαν θετική έκβαση σε μεγαλύτερο βαθμό συμπεριλαμβάνουν την ένδυση/υπόδηση, τη συνδρομητική τηλεόραση και τον τομέα των τουριστικών καταλυμάτων, αν και πάλι τα ποσοστά είναι αρκετά χαμηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ. Τα χαμηλότερα ποσοστά καταγράφονταν στον τομέα της ενέργειας (ηλεκτρισμός και φυσικό αέριο), στην αγορά νέων οχημάτων και στα παιδικά είδη.

Το γεγονός ότι οι Έλληνες καταναλωτές δηλώνουν σε αισθητά χαμηλότερα ποσοστά πως κατέθεσαν ενστάσεις μετά από κάποιο πρόβλημα που

αντιμετώπισαν μπορεί, σύμφωνα με μια πιο πρόσφατη έρευνα,⁶⁹ να αποδοθεί σε παράγοντες όπως η αντίληψη περί μικρής πιθανότητας να βρεθεί ικανοποιητική λύση, η αίσθηση ότι η διαδικασία θα είναι πολύπλοκη ή μακροχρόνια, το μικρό κόστος του προϊόντος, οι αρνητικές εμπειρίες σε ανάλογες περιπτώσεις στο παρελθόν. Πάντως, η πλειονότητα των παραπόνων των καταναλωτών απευθύνεται στους ίδιους τους προμηθευτές ή κατασκευαστές προϊόντων ή υπηρεσιών, αλλά και σε σημαντικό ποσοστό –αρκετά υψηλότερο σε σύγκριση με τον μέσο όρο στην ΕΕ– σε κάποια δημόσια αρχή (26% έναντι 10% το 2023). Εδώ, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ίδια έρευνα αναφέρει χαμηλότερη εμπιστοσύνη των πολιτών στις δημόσιες αρχές στην Ελλάδα για την προστασία των δικαιωμάτων τους ως καταναλωτές (το 55% των ερωτωμένων στην Ελλάδα έναντι 66% στην ΕΕ δήλωσε υψηλή ή αρκετή εμπιστοσύνη το 2022).

Γράφημα 5.17. Ποσοστό προσφυγών/ενστάσεων με θετική για τον καταναλωτή έκβαση, 2019-2020



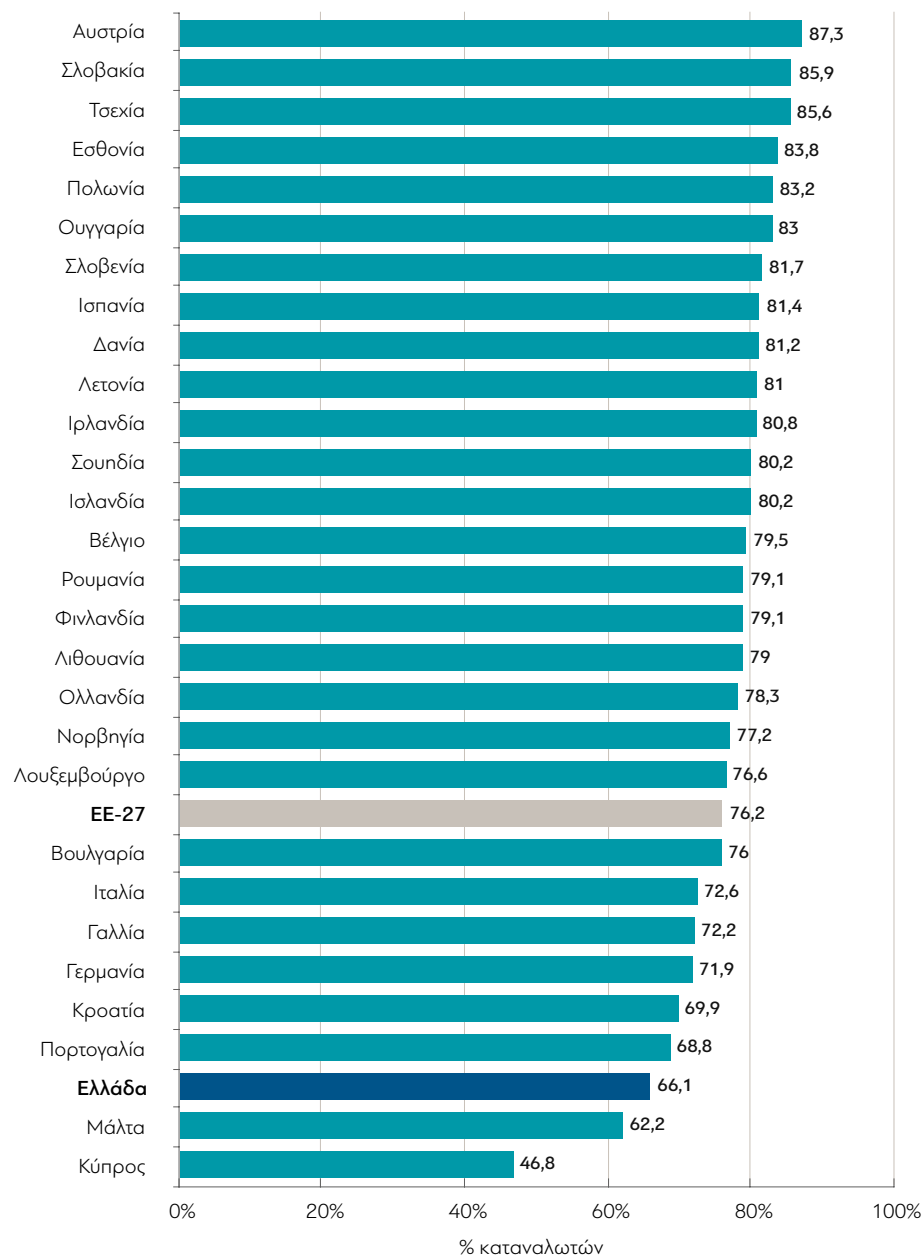
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Consumer Market Monitoring Survey.

⁶⁹ Βλέπε European Commission. Consumer conditions survey – 2023 edition. Country factsheet: Greece. Διαθέσιμο στο https://commission.europa.eu/document/download/8b4db022-bac1-48f4-8b55-9d657259e17d_en?filename=ccs_factsheet_greece.pdf. Ημερομηνία ανάκτησης 12/02/2025.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα στοιχεία της έρευνας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι καταναλωτές στις χώρες της ΕΕ (Consumer Conditions Survey). Σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα, επιβεβαιώνονται τα σχετικά χαμηλά ποσοστά εμπιστοσύνης τα οποία εν γένει καταγράφονται στην Ελλάδα ως προς τους εμπόρους λιανικής και τους παρόχους υπηρεσιών, και μάλιστα σε υψηλότερο βαθμό συγκριτικά με την έρευνα CMMS. Τα ποσοστά εμπιστοσύνης των καταναλωτών κυμαίνονται από 87% στην Αυστρία έως 47% στην Κύπρο, με την Ελλάδα να βρίσκεται στην τρίτη χαμηλότερη θέση της ευρωπαϊκής κατάταξης, με το 66% των καταναλωτών να δηλώνουν ότι εμπιστεύονται τους διάφορους εμπόρους και παρόχους έναντι 76% των καταναλωτών συνολικά στην ΕΕ (**Γράφημα 5.18**).

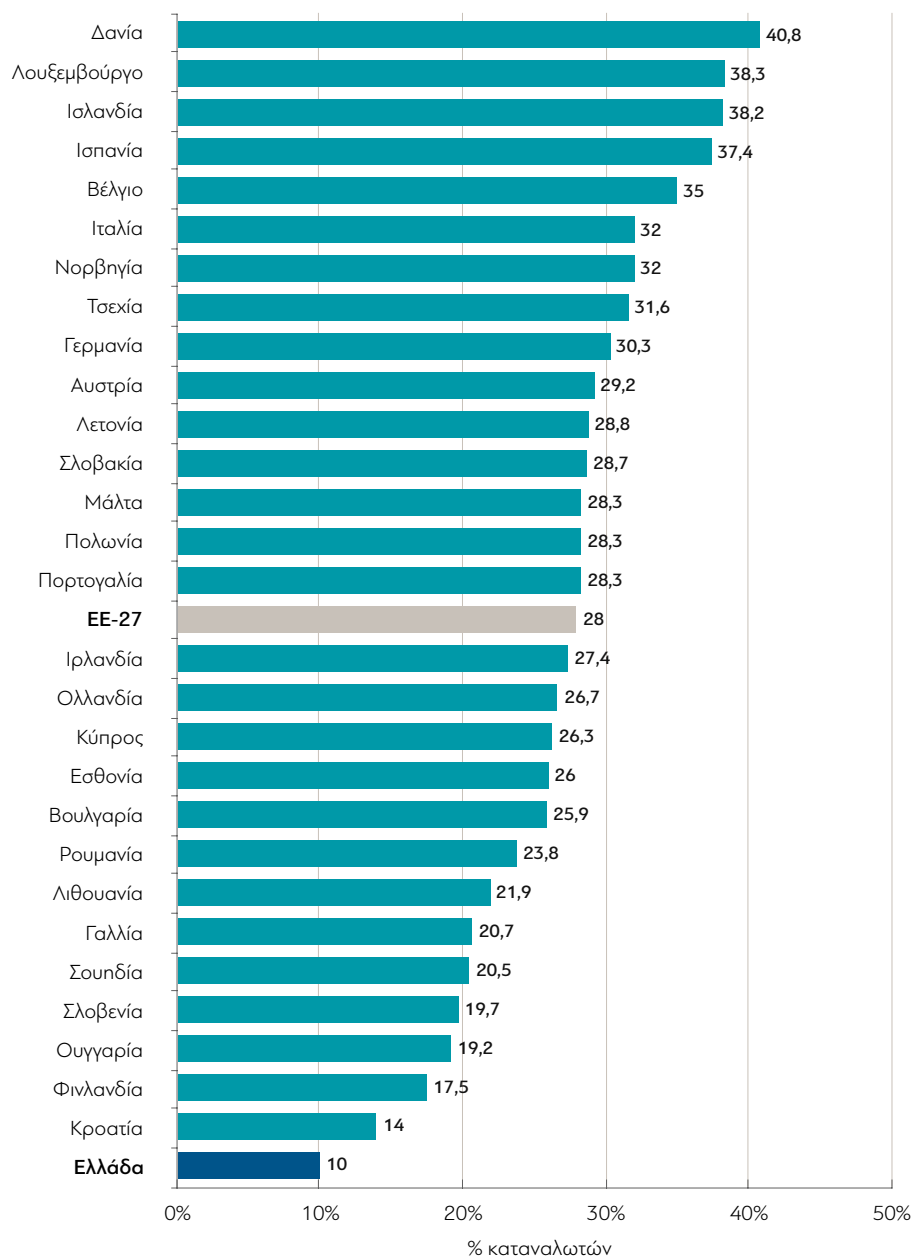
Τέλος, στην Ελλάδα είναι πολύ χαμηλό το ποσοστό των ατόμων που δηλώνουν ότι γνωρίζουν καλά τα δικαιώματά τους ως καταναλωτές συγκριτικά με άλλες χώρες (μόλις 10% των ερωτηθέντων, έναντι 28% στην ΕΕ). Στην αντίστοιχη κατάταξη χωρών (**Γράφημα 5.19**), η Ελλάδα καταγράφει το χαμηλότερο ποσοστό στην Ευρώπη.

Γράφημα 5.18. Ποσοστό καταναλωτών που εμπιστεύονται τους εμπόρους λιανικής και τους παρόχους υπηρεσιών στη χώρα τους, 2022



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Consumer Conditions Survey 2022.

Γράφημα 5.19. Ποσοστό καταναλωτών που θεωρούν ότι γνωρίζουν καλά τα δικαιώματά τους, 2022



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Consumer Conditions Survey 2022.

Τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν υποδεικνύουν ότι απαιτούνται βελτιώσεις τόσο στο επίπεδο της ενημέρωσης των καταναλωτών για τα δικαιώματα και τις δυνατότητες υποστήριξης που μπορεί να προσφέρουν οι Ανεξάρτητες Αρχές ανάλογα με τον τομέα αρμοδιότητάς τους, όσο και στο επίπεδο λειτουργίας και επιδόσεων των εποπτευόμενων αγορών, ειδικά όπου παρουσιάζονται μέτριες επιδόσεις.

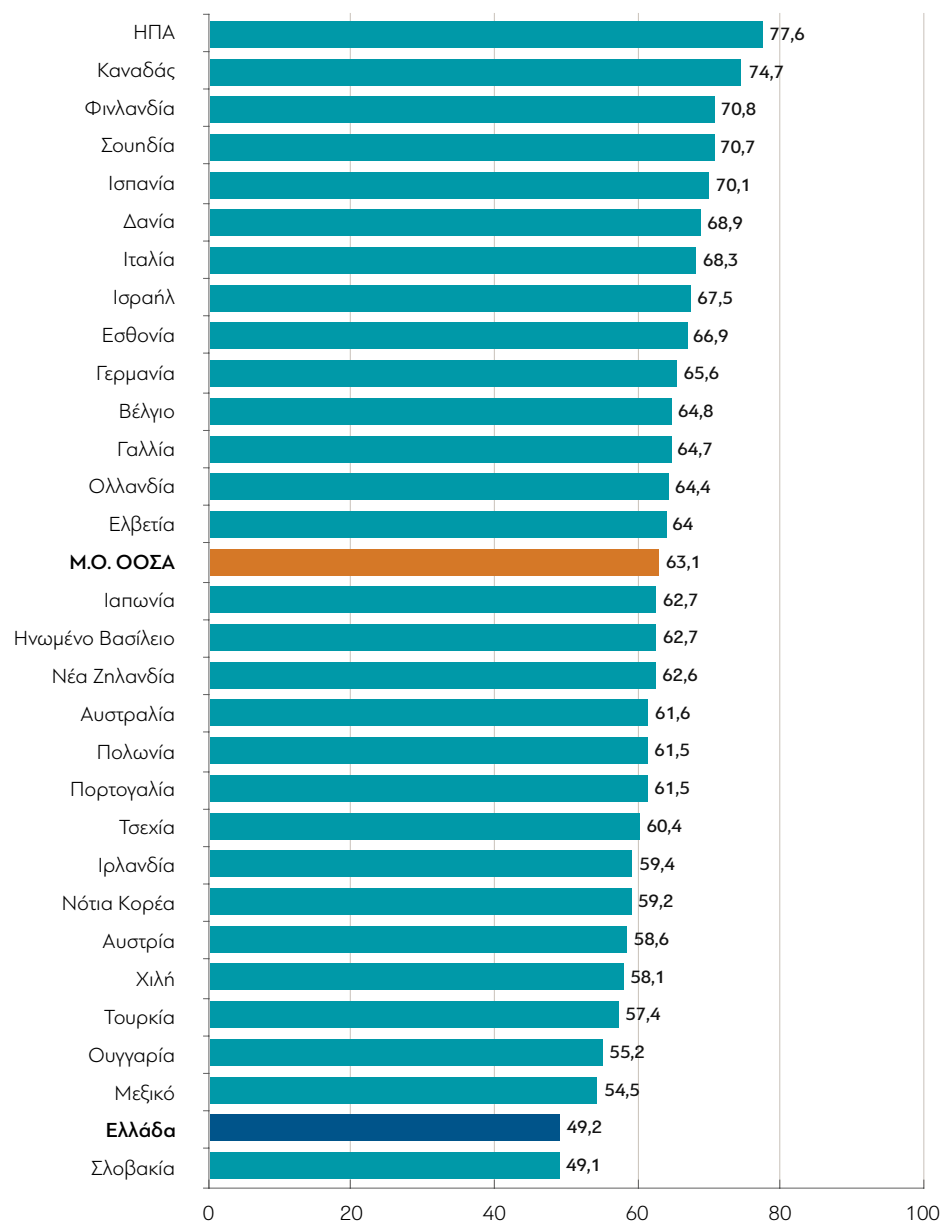
Τέλος, δύο ενδιαφέροντες δείκτες έχουν αναπτυχθεί από το Διεθνές Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum)⁷⁰ και αποσκοπούν στο να μετρήσουν την ετοιμότητα των χωρών (και συγκεκριμένα τις δημόσιες πολιτικές στον τομέα του ανταγωνισμού) απέναντι στις προκλήσεις που προκύπτουν από την τέταρτη βιομηχανική επανάσταση. Από τους δείκτες αυτούς, ο πρώτος αξιολογεί την ετοιμότητα των χωρών στο μέτωπο της πολιτικής ανταγωνισμού και του πλαισίου ενάντια στις συμπράξεις (anti-trust framework), ώστε να αντιμετωπιστούν οι σύγχρονες προκλήσεις. Ο σύνθετος αυτός δείκτης βασίζεται σε μια σειρά από επιμέρους δείκτες από έρευνες και δεδομένα διεθνών οργανισμών (WEF, ILO, World Bank, Oxfam), με την Ελλάδα να βρίσκεται στην τελευταία θέση της κατάταξης ανάμεσα σε 30 χώρες του ΟΟΣΑ για το 2020, μαζί με τη Σλοβακία (**Γράφημα 5.20**).

Δεδομένης της μεθοδολογίας (είδος και εύρος μεταβλητών)⁷¹ που χρησιμοποιείται για την κατασκευή του, ο δείκτης δεν αποτυπώνει απαραίτητα την αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών αρχών, υπό μια αυστηρή έννοια του όρου (όπως και οι υπόλοιποι σε αυτή την ενότητα). Εντούτοις, αποτυπώνει μια υστέρηση των ευρύτερων ασκούμενων πολιτικών στην Ελλάδα συγκριτικά με άλλες χώρες, γεγονός που τη θέτει ενδεχομένως σε μειονεκτική θέση ως προς τον εγχώριο αλλά και διεθνή ανταγωνισμό εν όψει των σημαντικών προκλήσεων που προκύπτουν στη νέα εποχή.

⁷⁰ Στα πλαίσια της έκθεσης Global Competitiveness Report 2020 (Special Edition).

⁷¹ Ενδεικτικά, χρησιμοποιούνται στοιχεία, όπως η πρόσβαση των μικρών επιχειρήσεων σε κεφάλαιο, ο λόγος των ποσοστών ανεργίας ανάμεσα σε αστικές και αγροτικές περιοχές, η φορολόγηση των δισυνοριακών επιχειρήσεων κ.ά.

Γράφημα 5.20. Ετοιμότητα σε όρους μεταρρυθμίσεων στον τομέα του ανταγωνισμού και ενάντια στις συμπράξεις, 2020

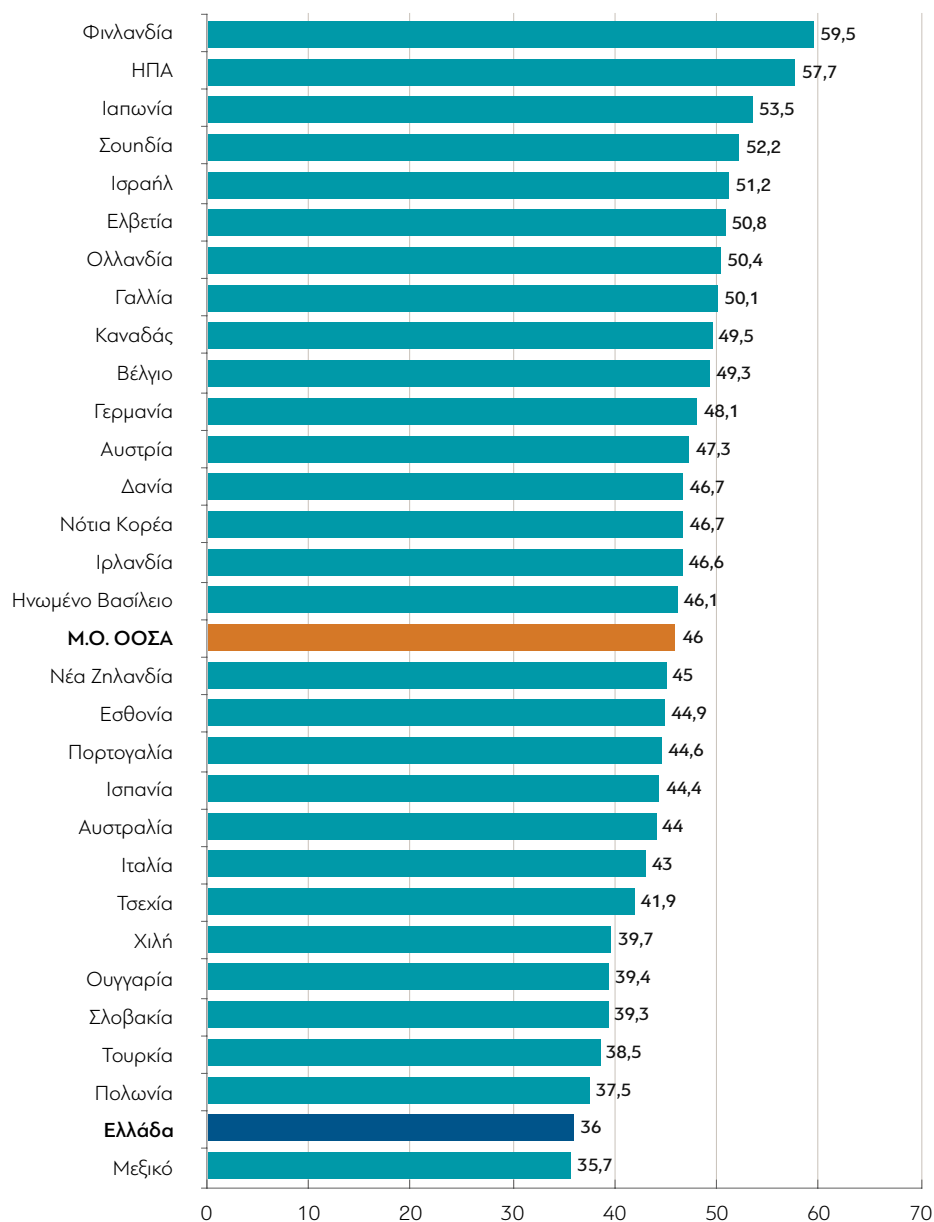


Σημείωση: Σύνθετος δείκτης βασισμένος σε πηγές διεθνών οργανισμών.

Πηγή: World Economic Forum

Αντίστοιχα, ο δείκτης που παρουσιάζεται στο **Γράφημα 5.21** αντανακλά το κατά πόσο το ευρύτερο πλαίσιο ασκούμενων πολιτικών στη χώρα διευκολύνει τη δημιουργία «αγορών του μέλλοντος», ειδικά σε τομείς όπου είναι απαραίτητη η συνεργασία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Στον εν λόγω δείκτη, η Ελλάδα είναι στην τελευταία θέση της κατάταξης μαζί με το Μεξικό, ανάμεσα στις 30 χώρες του ΟΟΣΑ για τις οποίες έχουν γίνει οι σχετικές εκτιμήσεις.

Γράφημα 5.21. Δείκτης διευκόλυνσης δημιουργίας αγορών του μέλλοντος, ειδικά σε τομείς όπου είναι απαραίτητη η συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, 2020



Σημείωση: Σύνθετος δείκτης βασισμένος σε πηγές διεθνών οργανισμών.

Πηγή: World Economic Forum

Συμπερασματικά, στο μέτρο που αυτό είναι εφικτό, δεδομένων και των μεθοδολογικών και άλλων περιορισμών που αναλύθηκαν στην εισαγωγή της ενότητας, οι δείκτες που παρουσιάστηκαν στα προηγούμενα τμήματα (διακυβέρνησης, ανταγωνιστικότητας και δείκτες από την πλευρά των καταναλωτών) αποτυπώνουν ορισμένα κενά και ενδεχομένως αναποτελεσματικότητες των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών του οικονομικού τομέα στην Ελλάδα σε ένα συγκριτικό (σε σχέση με άλλες χώρες) πλαίσιο.

5.6 Δείκτες αξιολόγησης των Ανεξάρτητων Αρχών

Στην κατεύθυνση της τακτικής και ανεξάρτητης εξωτερικής αξιολόγησης των Ανεξάρτητων Αρχών έχουν προταθεί στη βιβλιογραφία, αλλά και έχουν εφαρμοστεί σε πρακτικό επίπεδο μια σειρά δεικτών που αντανακλούν τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά κριτήρια αξιολόγησης. Για παράδειγμα, το Παγκόσμιο Δίκτυο Ανταγωνισμού (Global Competition Review) αξιολογεί τις επιδόσεις των αρχών ανταγωνισμού στη βάση των παρακάτω περιοχών/κριτηρίων:

- Νομοθετική δυνατότητα αντιμετώπισης βλάβης από αντι-ανταγωνιστικές συμπεριφορές
- Οικονομικοί και ανθρωπinoi πόροι για την αντιμετώπιση βλάβης από αντι-ανταγωνιστικές συμπεριφορές
- Επιρροή και εργαλεία συνηγορίας για την αντιμετώπιση βλάβης από αντι-ανταγωνιστικές συμπεριφορές
- Αναλυτικές διαδικασίες (sophistication) στην αξιολόγηση συγχωνεύσεων
- Αναλυτικές διαδικασίες (sophistication) στη διεξαγωγή ερευνών σε υποθέσεις
- Εύρος και χρονική διάρκεια διεξαγωγής των ερευνών σε υποθέσεις
- Θεσμική ανεξαρτησία
- Διαφάνεια και τήρηση της δέουσας διαδικασίας
- Φιλοδοξία

Από την επισκόπηση των περιοχών που αξιολογούνται, συνάγεται ότι η αξιολόγηση δεν αποτελεί μια απλή διαδικασία, αλλά πρέπει να συνεκτιμώνται πολλαπλοί παράγοντες (με επιμέρους δείκτες σε κάθε περιοχή αξιολόγησης), οι οποίοι δύνανται να διαφοροποιούνται ανάλογα με το αντικείμενο κάθε Ανεξάρτητης Αρχής. Η θεσμική ανεξαρτησία, η διαφάνεια και οι διαθέσιμοι

πόροι αποτελούν μέρος μόνο των περιοχών αξιολόγησης, η οποία θα πρέπει να συμπληρώνεται από εξειδικευμένους δείκτες ανά περίπτωση. Συμμετοχή σε αυτή τη διαδικασία αξιολόγησης έχουν τόσο οι ίδιες οι αρχές ανταγωνισμού, όσο και ειδικοί στα συγκεκριμένα πεδία, περιλαμβανομένων απόψεων των ενδιαφερόμενων μερών, δικηγόρων, εσωτερικών συμβούλων, οικονομολόγων και ακαδημαϊκών που ασχολούνται συστηματικά με την εφαρμογή του Δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Για τη μέτρηση της **ανεξαρτησίας** των αρχών του οικονομικού τομέα, έχουν επίσης προταθεί στη βιβλιογραφία επιμέρους κριτήρια (μερικά έχουν ήδη αναλυθεί), που μπορεί να ταξινομηθούν σε επιμέρους περιοχές, οι οποίες περιλαμβάνουν:⁷²

- Νομοθετική κατοχύρωση και δηλώσεις ανεξαρτησίας από την εκτελεστική εξουσία και πολιτικούς παράγοντες
- Δηλώσεις ανεξαρτησίας από τους παράγοντες της αγοράς
- Σαφείς κανόνες ασυμβατότητας σχετικά με θέσεις σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε ρυθμιζόμενους τομείς⁷³
- Σαφείς κανόνες ασυμβατότητας σχετικά με θέσεις στην πολιτική
- Σαφείς κανόνες διαχωρισμού από τα αρμόδια Υπουργεία
- Αποκλειστικές και αρκετά λεπτομερείς αρμοδιότητες
- Έλλειψη ανάγκης υπουργικής εξουσιοδότησης για την παροχή οδηγιών ή την επιβολή πρόσθετων ρυθμίσεων
- Διακριτοί προϋπολογισμοί από τον κρατικό προϋπολογισμό και οικονομική αυτονομία
- Προσδιορισμός διάρκειας θητείας για τους επικεφαλής και τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών
- Περιορισμοί στη δυνατότητα ανανέωσης της θητείας ή στην απομάκρυνση του επικεφαλής και των μελών

⁷² Βλέπε Centre on Regulation in Europe (2012). *Independence, accountability and perceived quality of regulators. A CERRE Study*.

⁷³ Αυτό το κριτήριο συνδέεται με τη ρυθμιστική «αιχμαλωσία» (regulatory capture), η οποία αποτελεί αρκετά συνηθισμένο φαινόμενο στην περίπτωση των ρυθμιστικών αρχών του οικονομικού τομέα. Η κύρια αιτία του φαινομένου συνδέεται με την εξειδίκευση που έχει το προσωπικό των εν λόγω αρχών και τον περιορισμένο αριθμό ειδικών που υπάρχουν σε ένα ρυθμιζόμενο κλάδο. Έτσι, η προοπτική μελλοντικής πρόσληψης του προσωπικού των ρυθμιστικών αρχών σε ρυθμιζόμενες επιχειρήσεις, μπορεί να επηρεάζει την ισορροπημένη και αμερόληπτη λήψη αποφάσεων.

Αναφορικά με τη **λογοδοσία**, η αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών μπορεί να περιλαμβάνει τα παρακάτω κριτήρια:

Διαδικαστικό στάδιο

- Παρουσία καθορισμένων κανονιστικών στόχων
- Σαφής επεξήγηση των στόχων στα ενδιαφερόμενα μέρη
- Αιτιολογημένες αποφάσεις
- Σαφώς καθορισμένοι διαδικαστικοί κανόνες
- Ύπαρξη συμβουλευτικού οργάνου με συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών

Στάδιο ενημέρωσης

- Ετήσια έκθεση πεπραγμένων
- Δημοσίευση Δελτίων Τύπου
- Εθελοντική παροχή πληροφοριών

Στάδιο ελέγχου

- Υποχρεωτική/αναγκαστική παροχή πληροφοριών
- Παρουσία ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής
- Δημόσιες διαβουλεύσεις
- Ετήσιες εκθέσεις διαθέσιμες στο κοινό
- Δεδομένα στα οποία βασίζονται οι αποφάσεις διαθέσιμα στο κοινό

Στάδιο αξιολόγησης

- Ετήσιο σχέδιο προγραμματισμού δράσεων
- Κώδικας δεοντολογίας
- Περιοδική αξιολόγηση επιδόσεων
- Δυνατότητα έφεσης των αποφάσεων ενώπιον των δικαστηρίων
- Συμμετοχή σε δίκτυο ομοτίμων

Τέλος, ως προς την ποιότητα του έργου των Ανεξάρτητων Αρχών, έχει υποστηριχθεί ότι οι αξιολογήσεις από ομοτίμους, αποτελούν έναν κατάλληλο δείκτη για την εξακρίβωση του συνολικού ή πραγματικού επιπέδου ποιότητας μιας Ανεξάρτητης Αρχής.⁷⁴ Σε αυτές τις αξιολογήσεις έχει επίσης σημασία η ανεξαρτησία των αξιολογητών, η γνώση του αντικειμένου και των βέλτιστων πρακτικών διεθνώς, αλλά και η άποψη των ίδιων των Αρχών και των εποπτευόμενων/ρυθμιζόμενων φορέων.

⁷⁴ ό.π., Centre on Regulation in Europe (2012).

5.7 Εμπιστοσύνη των πολιτών στις Ανεξάρτητες Αρχές

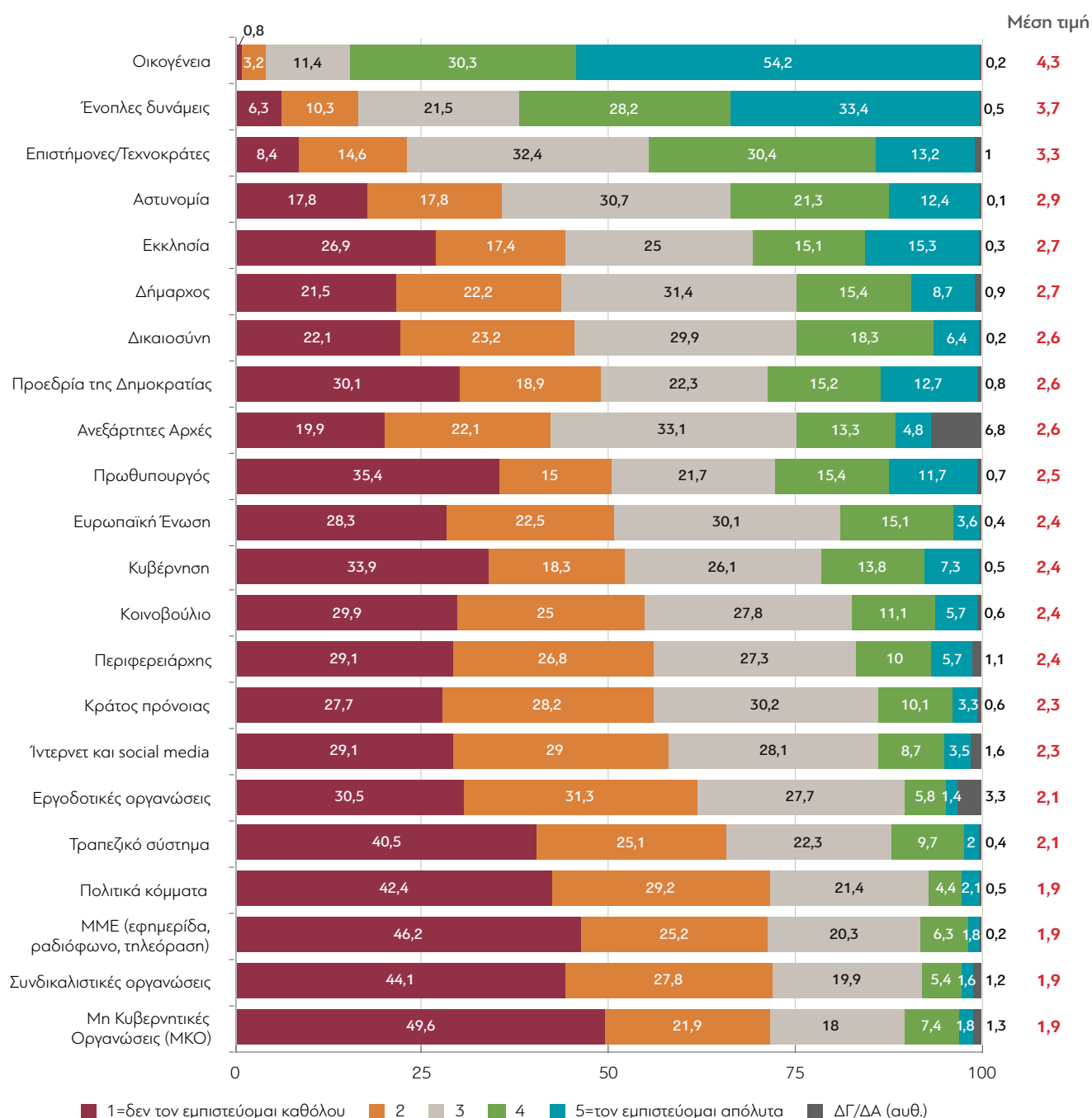
Ένα τελευταίο σημαντικό ζήτημα σε σχέση με την αξιολόγηση αφορά στην αντιλαμβανόμενη εμπιστοσύνη των πολιτών στις Ανεξάρτητες Αρχές εν γένει (και όχι ειδικά στις αρχές του οικονομικού τομέα) και μάλιστα σε ένα συγκριτικό πλαίσιο δήλωσης εμπιστοσύνης των Ελλήνων πολιτών για μια σειρά θεσμών και δομών της χώρας. Ο βαθμός εμπιστοσύνης των πολιτών προς τις Ανεξάρτητες Αρχές υποδηλώνει, μεταξύ άλλων, το κύρος και τη θέση που έχει αποκτήσει ο θεσμός στην ελληνική κοινωνία, μέσα από την πολύχρονη άσκηση των αρμοδιοτήτων των Αρχών. Αποτελεί, επομένως, ένα συμπληρωματικό αλλά και ουσιαστικό στοιχείο για την αξιολόγηση των επιδόσεών τους. Στο πλαίσιο αυτό αξιοποιούνται τα στοιχεία αναφορικά με τον βαθμό εμπιστοσύνης στις Ανεξάρτητες Αρχές, τα οποία προέρχονται από το έβδομο κύμα της μεγάλης έρευνα κοινής γνώμης «Τι πιστεύουν οι Έλληνες» που διεξήγαγε η διαNEΟσις για το έτος 2024.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της έρευνας της διαNEΟσις, η εμπιστοσύνη που φαίνεται ότι δείχνουν οι Έλληνες πολίτες προς τις Ανεξάρτητες Αρχές είναι γενικά υψηλή (**Γράφημα 5.22**). Ειδικότερα, αν και ο βαθμός εμπιστοσύνης προς τις Ανεξάρτητες Αρχές είναι χαμηλότερος έναντι θεσμών όπως η Οικογένεια, οι Ένοπλες Δυνάμεις και η Αστυνομία, οι οποίοι έχουν μακρά παρουσία στην Ελλάδα, εντούτοις βρίσκεται πολύ κοντά στον βαθμό εμπιστοσύνης που εκφράζουν οι πολίτες για θεσμούς όπως η Εκκλησία, οι Αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Δικαιοσύνη και η Προεδρία της Δημοκρατίας και υψηλότερα έναντι πολιτειακών θεσμών όπως ο Πρωθυπουργός, η Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο, μεταξύ πολλών άλλων.

Ως προς τις αντιλήψεις των πολιτών για τις Ανεξάρτητες Αρχές παρουσιάζει ενδιαφέρον ότι το 20% των πολιτών δήλωσε πως δεν εμπιστεύεται καθόλου τις Ανεξάρτητες Αρχές και το 22% δήλωσε πως τις εμπιστεύεται λίγο. Από την άλλη πλευρά, πολύ έως απόλυτα εμπιστεύεται τις Ανεξάρτητες Αρχές το 18% των πολιτών. Μια ιδιαιτερότητα που αναδεικνύεται από τη συγκεκριμένη έρευνα αφορά στο υψηλό ποσοστό (7%) των πολιτών που αυθορμήτως δήλωσαν ότι δεν γνωρίζουν τις Ανεξάρτητες Αρχές – ποσοστό υψηλότερο έναντι κάθε άλλου θεσμού ή δομής που διερευνήθηκε, κάτι που μπορεί εν μέρει να αποδοθεί στη σχετικά σύντομη ιστορία του θεσμού. Αυτό το στοιχείο υποδηλώνει, ωστόσο, την ανάγκη καλύτερης επικοινωνίας και

συστηματικής διεξαγωγής ενημερωτικών δράσεων των πολιτών σχετικά με τα δικαιώματά τους, καθώς και ανάδειξης του έργου των Ανεξάρτητων Αρχών (και από τις ίδιες) στην ελληνική κοινωνία.

Γράφημα 5.22. Βαθμός εμπιστοσύνης των Ελλήνων στους θεσμούς ή στις δομές, 2024
(Κλίμακα από 1 έως 5: 1=δεν τον εμπιστεύομαι καθόλου, 5=τον εμπιστεύομαι απόλυτα)



Πηγή: διαΝΕΟσις (2024). Τι Πιστεύουν οι Έλληνες - Μέρος Α΄, Σύγχρονες προκλήσεις, πλαίσιο αξιών, θεσμοί και ομάδες ειδικού ενδιαφέροντος.

Στους παρακάτω πίνακες αναλύονται οι διαφοροποιήσεις στον βαθμό εμπιστοσύνης προς τις Ανεξάρτητες Αρχές, με βάση δημογραφικά, εκπαιδευτικά, επαγγελματικά, οικονομικά και άλλα χαρακτηριστικά του δείγματος των πολιτών που συμμετείχαν στην έρευνα της διαNEΟσις.

Ως προς τα χαρακτηριστικά φύλου δεν προκύπτουν σημαντικές διαφορές. Οι νεότερες ηλικίες δηλώνουν σε μικρότερο ποσοστό την έλλειψη εμπιστοσύνης, η οποία αντιθέτως είναι υψηλή στην ηλικιακή κατηγορία 55-64 ετών, ενώ επίσης ιδιαίτερα υψηλό είναι το ποσοστό των πολιτών ηλικίας μεγαλύτερης από τα 65 έτη που δηλώνει ότι αγνοεί τον θεσμό. Το επίπεδο εκπαίδευσης δεν φαίνεται να επηρεάζει συστηματικά τον βαθμό εμπιστοσύνης προς τις Ανεξάρτητες Αρχές, αλλά συνδέεται με τον βαθμό γνώσης του θεσμού, όπου είναι ιδιαίτερα χαμηλός στους απόφοιτους πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης που συνήθως πρόκειται για άτομα μεγαλύτερης ηλικίας. Τα επαγγελματικά χαρακτηριστικά έχουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του βαθμού εμπιστοσύνης στις Ανεξάρτητες Αρχές. Η απόλυτη έλλειψη εμπιστοσύνης είναι υψηλή στους επιχειρηματίες και στους άνεργους, και χαμηλή στους επιστήμονες/ελεύθερους επαγγελματίες, ενώ η απόλυτη εμπιστοσύνη είναι υψηλή στους δημόσιους υπαλλήλους και στους συνταξιούχους, οι οποίοι παράλληλα δηλώνουν υψηλό ποσοστό άγνοιας του θεσμού μαζί με τους ασχολούμενους με τα οικιακά και τους ελεύθερους επαγγελματίες/τεχνίτες. Η οικονομική κατάσταση του πολίτη φαίνεται ότι συμβάλλει καθοριστικά στην απόλυτη έλλειψη εμπιστοσύνης στις Ανεξάρτητες Αρχές (το 47% όσων δηλώνουν ότι δεν τα βγάζουν πέρα, δεν εμπιστεύονται καθόλου τον θεσμό). Τέλος, σημαντική επίδραση στη διαμόρφωση του βαθμού εμπιστοσύνης προς τις Ανεξάρτητες Αρχές φαίνεται ότι έχουν και οι πολιτικές πεποιθήσεις των πολιτών.

Πίνακας 5.6. Βαθμός εμπιστοσύνης στις Ανεξάρτητες Αρχές με βάση τα δημογραφικά, εκπαιδευτικά, επαγγελματικά, οικονομικά και πολιτικά χαρακτηριστικά των ερωτωμένων

	Σύνολο	Άνδρας	Γυναίκα	17-24*	25-39	40-54	55-64	65+	Α' βαθμία	Β' βαθμία	Γ' βαθμία	Μεταπτυχιακό/ Διδακτορικό
1=δεν τον εμπιστεύομαι καθόλου	19,9	22,3	17,7	16	17	19,1	27,2	20	18,7	23,3	17,5	17,4
2	22,1	23,2	21	12,4	22,8	29	22,5	18	12,6	19	25	26,7
3	33,1	32,9	33,3	48,3	36,4	32,8	28,2	28,5	18,8	33,5	35,7	31,2
4	13,3	12,8	13,8	16,1	14,1	12,5	12,5	13	13,4	11,1	13,5	19
5=τον εμπιστεύομαι απόλυτα	4,8	5,8	3,9	5,4	4,1	3,7	4,1	6,6	6,7	5,5	4,3	3,6
ΔΓ/ΔΑ (αυθ.)	6,8	3	10,3	1,8	5,5	2,8	5,6	14	29,7	7,6	4	2

	Δημόσιος υπάλληλος	Ιδιωτικός υπάλληλος	Συνταξιούχος	Ελεύθερος επαγγελματίας/ Τεχνίτης	Επιστήμων/ Ελεύθερος επαγγελματίας	Επικερνηματίας*	Οικιακά	Άνεργος	Φοιτητής	Αγρότης
1=δεν τον εμπιστεύομαι καθόλου	18,6	18,8	19,2	21,9	12,8	29,4	20,3	30	16,2	21,7
2	22,5	27,1	18,4	26,6	37,6	16,1	13,8	16,9	18,5	23,4
3	31,9	35,7	29,4	31	33,7	37	33,5	31,8	41,3	20,9
4	16	11,7	15,7	10	12,3	10,7	12,9	10,9	16,9	1,8
5=τον εμπιστεύομαι απόλυτα	8	3,5	7,5	2,4	1,2	4,4	2	5,4	4,7	0
ΔΓ/ΔΑ (αυθ.)	3,1	3,2	9,8	8,1	2,4	2,5	17,5	5	2,3	32,3

	Μηνιαίο οικογενειακό εισόδημα					Οικονομική κατάσταση νοικοκυριού				
	Κάτω από €500 τον μήνα*	€501-1.000 τον μήνα	€1.001-1.500 τον μήνα	€1.501-2.000 τον μήνα	€2.001-3.000 τον μήνα	Πάνω από €3.000	Δεν τα βγάζω πέρα	Τα βγάζω πέρα με πολύ μεγάλες δυσκολίες	Τα βγάζω πέρα, αλλά δεν μπορώ να αποταμιεύσω	Είμαι σχετικά άνετος οικονομικά
1=δεν τον εμπιστεύομαι καθόλου	33,7	26,7	19,4	15,6	16	15	47,1	24,3	15,9	15,6
2	14,7	16,7	28	24,2	20,8	22,1	17	21,9	24,2	18,4
3	34,6	34,6	28,8	35	34,2	36,2	24,8	28,1	36,1	35,9
4	9,2	8,3	13,6	14,5	16,7	18,9	5,4	11,4	13,6	18,8
5=τον εμπιστεύομαι απόλυτα	2,3	4,4	2,9	5,5	8,2	4,3	1,8	5,2	4,4	6,7
ΔΓ/ΔΑ (αυθ.)	5,6	9,3	7,3	5,2	4,1	3,5	3,9	9	5,8	4,7

	Πολιτική αυτοτοποθέτηση					
	Άκρα Αριστερά-Αριστερά	Κεντροαριστερά	Κέντρο	Κεντροδεξίσι	Δεξιά-Άκρα Δεξιά	Τίποτα από τα παραπάνω (αυθ.)
1=δεν τον εμπιστεύομαι καθόλου	20,7	16,3	16,2	8,9	23	36,5
2	27,3	22,6	23,7	21,1	20,9	18,3
3	31,2	36,8	33,7	38,6	29,2	27,3
4	12,9	16	14,6	15,2	17	5,2
5=τον εμπιστεύομαι απόλυτα	2,4	3,7	6,1	9,7	3,7	2,8
ΔΓ/ΔΑ (αυθ.)	5,5	4,6	5,5	6,5	6,2	9,8

	Ψήφος στις Βουλευτικές εκλογές 2023					
	ΝΔ	ΣΥΡΙΖΑ	ΠΑΣΟΚ-ΚΙΝΑΛ	ΚΚΕ	Λοιπά κόμματα	Άκυρο/Λευκό/Δεν ψήφισα/ΔΑ
1=δεν τον εμπιστεύομαι καθόλου	10,9	21,2	10,9	22	28	30,7
2	22,4	27,7	22	22,7	18,8	20,3
3	34,3	30,1	35,3	39,1	34,4	30
4	18,3	15,5	15,3	9,6	10	6,9
5=τον εμπιστεύομαι απόλυτα	7,5	1,2	10,2	0	3,2	3
ΔΓ/ΔΑ (αυθ.)	6,6	4,3	6,3	6,5	5,7	9

* Ενδεικτικά στοιχεία - Βάση κάτω από 60 άτομα.

Πηγή: διαΝΕΟσις (2024). Τι Πιστεύουν οι Έλληνες - Μέρος Α΄, Σύγχρονες προκλήσεις, πλαίσιο αξιών, θεσμοί και ομάδες ειδικού ενδιαφέροντος.

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Μάιος 2025

Κύριες διαπιστώσεις και
προτάσεις πολιτικής



Στην Ελλάδα, οι Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίζονται στα τέλη της δεκαετίας του '80, ακολουθώντας παράλληλη πορεία με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Σήμερα εντοπίζονται είκοσι έξι (26) Αρχές, πέντε (5) εκ των οποίων είναι κατοχυρωμένες και συνταγματικά στο πλαίσιο της Συνταγματικής Αναθεώρησης του 2001. Οι βασικές αρμοδιότητές τους εντοπίζονται στους τομείς προστασίας δικαιωμάτων και οικονομικής ρύθμισης, αν και σε αρκετές από τις νεότερες Αρχές ειδικά, παρατηρείται διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους, κυρίως σε τομείς εποπτείας της δημόσιας διοίκησης ή εξειδικευμένους τομείς όπως η εκπαίδευση.

Παρά τον σημαντικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα, το θεσμικό πλαίσιο από το οποίο διέπονται είναι σε μεγάλο βαθμό κατακερματισμένο, λόγω του πολλαπλασιασμού τους κατά τις προηγούμενες δεκαετίες και την ίδρυση αρχών διαφορετικών «ταχυτήτων» σε όρους ανεξαρτησίας, λειτουργιών και αρμοδιοτήτων.

Βασικό χαρακτηριστικό των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελούν οι εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν τα μέλη τους. Αρχικά, προσδιορίστηκαν εμπειρικά και με αρκετή ανομοιογένεια στο νομικό πλαίσιο ίδρυσης των πρώτων Ανεξάρτητων Αρχών στη χώρα. Στη συνέχεια, στο πλαίσιο της συνταγματικής κατοχύρωσης των πέντε Αρχών, οι εγγυήσεις ενισχύθηκαν και τυποποιήθηκαν. Φαίνεται, μάλιστα, ότι η «συνταγματοποίησή» τους συνέβαλε και στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, οδηγώντας σε μια σταδιακή σύγκλιση προς τις διατάξεις του Συντάγματος και του εκτελεστικού νόμου, αν και ακόμη παρατηρούνται διαφορές μεταξύ των Αρχών.

Στο πλαίσιο της μελέτης συζητήθηκαν οι βασικές σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αρχές, τόσο ως προς το θεσμικό τους πλαίσιο όσο και ως προς τη λειτουργία τους. Κάποιες από τις γενικές προκλήσεις περιλαμβάνουν το διακριτό και κατακερματισμένο νομοθετικό πλαίσιο, τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους έναντι πολιτικών επιρροών, την αποτελεσματικότητα και τη λογοδοσία, καθώς και ζητήματα διαφάνειας και επαρκούς χρηματοδότησης και στελέχωσης. Παράλληλα, ο πολλαπλασιασμός τους τα τελευταία χρόνια εντείνει τους προβληματισμούς για μια ενδεχόμενη τάση να αντιμετωπίζονται ολοένα και περισσότερα ζητήματα με αποκεντροποιημένο και τεχνοκρατικό τρόπο, ώστε να αναδεικνύεται μια ενδεχόμενη αδυναμία της παραδοσιακής διοικητικής δομής να ανταποκριθεί στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές προκλήσεις. Ως προς τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία τους, αναδείχθηκε πλήθος ειδικών προκλήσεων καθώς και, για τις περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές, το έλλειμμα οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, με τους οποίους καλούνται να επιτελέσουν το έργο τους.

Η ανεξαρτησία των Αρχών αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματική επιτέλεση του ρόλου τους. Επομένως, στο πλαίσιο μιας πολύπλευρης

αξιολόγησής τους διερευνήθηκε η θεσμική κατοχύρωση σημαντικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας για τις Ανεξάρτητες Αρχές του οικονομικού τομέα. Συγκεκριμένα, παρατηρούνται διαφορετικές διαδικασίες επιλογής των μελών μεταξύ των Αρχών, αν και στις περισσότερες περιπτώσεις διασφαλίζεται η συμμετοχή της Βουλής, έστω και με γνωμοδότηση. Αντίθετα, μεγαλύτερη ομοιογένεια παρατηρείται σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα ανάκλησης ή έκπτωσης μελών, αφού η εκτελεστική εξουσία μπορεί να προβεί σε αντίστοιχες ενέργειες σε περιορισμένο βαθμό. Αναφορικά με την οικονομική διαχείριση των Αρχών, η επιρροή των αρμόδιων Υπουργών ποικίλλει, από διαχείριση ενδεχόμενων πλεονασμάτων μέχρι τον καθορισμό πόρων που αποτελούν έσοδα για κάποιες Αρχές ή και τη χρηματοδότησή τους, σε περίπτωση ανεπάρκειας ιδίων πόρων. Πέρα από τη θεσμική εγγύηση της οικονομικής αυτοτέλειας των Αρχών, τίθεται το ζήτημα της επάρκειας των πόρων τους και κατά συνέπεια της εξάρτησής τους από την εκτελεστική εξουσία. Παρατηρείται, επίσης, ότι αν και η γενική τάση είναι στην κατεύθυνση ενίσχυσης των εγγυήσεων ανεξαρτησίας, αυτή μπορεί να υπόκειται σε αυξομειώσεις με βάση τις εκάστοτε κυβερνητικές πολιτικές.

Τέλος, το νομικό πλαίσιο είναι μάλλον ομοιογενές σε ζητήματα ελέγχου, αφού οι Αρχές υπόκεινται μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο, ενώ για τις περισσότερες απουσιάζει ο διοικητικός έλεγχος. Ζήτημα, όμως, παραμένει η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου, ιδίως του κοινοβουλευτικού. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει εντούτοις τα στοιχεία μιας ήπιας λογοδοσίας και δεν μπορεί να υπεισέλθει σε εξειδικευμένα ζητήματα αξιολόγησης του έργου και της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών.

Στον τομέα της διακυβέρνησης, παρουσιάστηκαν συγκριτικοί δείκτες, οι οποίοι αναδεικνύουν τις σχετικά καλές επιδόσεις της Ελλάδας στον τομέα της *de jure* διακυβέρνησης των ρυθμιστικών αρχών γύρω από την ενέργεια και τις τηλεπικοινωνίες. Αντίστοιχα, οι επιδόσεις σε άλλους τομείς (όπως το νομοθετικό πλαίσιο διακυβέρνησης των αρχών που είναι υπεύθυνες για τις σιδηροδρομικές και τις αεροπορικές μεταφορές) παρουσιάζουν περισσότερα περιθώρια σύγκλισης με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Τόσο ως προς τις θετικές, όσο και ως προς τις αρνητικές αποκλίσεις, η λογοδοσία των θεσμών αναδεικνύεται ως η βασική πηγή των παρατηρούμενων διαφορών στο νομοθετικό πλαίσιο.

Αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Αρχών του οικονομικού τομέα, διαπιστώθηκε, επίσης, ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια ενίσχυσης της συμβολής τους στη βελτίωση των επιδόσεων των αγορών που ελέγχουν. Βελτιώσεις απαιτούνται και ως προς την ενημέρωση των καταναλωτών για τα δικαιώματα και τις δυνατότητες υποστήριξης που μπορεί να προσφέρουν οι Ανεξάρτητες Αρχές, ανάλογα με τον τομέα αρμοδιότητάς τους. Πάντως, η εμπιστοσύνη που έχουν οι Έλληνες πολίτες προς

τις Ανεξάρτητες Αρχές είναι γενικά υψηλή, σε παρόμοιο επίπεδο με θεσμούς όπως η Εκκλησία, οι Αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Δικαιοσύνη και η Προεδρία της Δημοκρατίας, και υψηλότερα έναντι πολιτειακών θεσμών όπως ο Πρωθυπουργός, η Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο, μεταξύ πολλών άλλων.

Ο πολλαπλασιασμός των Ανεξάρτητων Αρχών, το εύρος των αρμοδιοτήτων και οι ελλείψεις ως προς τη λογοδοσία και την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και των επιδόσεων ορισμένων Αρχών –με δεδομένους τους πόρους που διαθέτουν– ίσως καθιστούν σκόπιμη μια γενικότερη συμφωνία –σε συνέχεια μιας ευρύτερης δημόσιας συζήτησης– αναφορικά με τις προϋποθέσεις ίδρυσης ή συνέχισης της λειτουργίας μιας Ανεξάρτητης Αρχής, αλλά και για την ακριβή μορφή που αυτή πρέπει να έχει. Κριτήριο εδώ θα πρέπει να θεωρείται το κατά πόσο μια Ανεξάρτητη Αρχή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που διαθέτει ή πρόκειται να ασκήσει, μπορεί να ενισχύσει ή όχι την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Ο πολλαπλασιασμός των Ανεξάρτητων Αρχών –χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση των επιδόσεων– ενδεχομένως να πλήττει ευρύτερα το κύρος του θεσμού, χωρίς να επιτυγχάνεται κάποιο όφελος από πλευράς αποτελεσματικότητας. Απαιτείται, συνεπώς, ο έλεγχος των αρμοδιοτήτων των υφιστάμενων Αρχών και ο εντοπισμός τυχόν επικαλύψεων αυτών των αρμοδιοτήτων. Σε περίπτωση που εντοπιστούν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, αυτές θα μπορούσαν να μεταφερθούν κατά προτεραιότητα στις συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές ή να πραγματοποιηθούν ενοποιήσεις αρχών με συγχώνευση ή με κατάργηση και δημιουργία ενιαίας Αρχής (όπως π.χ. στην περίπτωση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων) ή ακόμα και να επιστρέψουν αρμοδιότητες στα Υπουργεία.

Περαιτέρω, για τη βελτίωση της λειτουργίας και αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών που προστατεύουν τα δικαιώματα και ρυθμίζουν τους οικονομικούς τομείς στη χώρα μας, θα μπορούσαν να εξεταστούν τα εξής:

- **Ενίσχυση της θεσμικής ανεξαρτησίας.** Η ενίσχυση της θεσμικής ανεξαρτησίας, θα μπορούσε να περιλαμβάνει: α) την περαιτέρω θωράκιση της ανεξαρτησίας τους από κυβερνητικές παρεμβάσεις μέσω αυστηρότερων διαδικασιών διορισμού και παύσης των μελών τους, ώστε να εξασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια και λιγότερες πολιτικές παρεμβάσεις και β) τη διασφάλιση σταθερής και επαρκούς χρηματοδότησης μέσω ανεξάρτητων προϋπολογισμών, ώστε οι Αρχές να μην εξαρτώνται από εκτελεστικές αποφάσεις – περιλαμβανομένης της διασφάλισης μισθολογικών κινήτρων για την προσέλκυση εξειδικευμένου προσωπικού, σε συνδυασμό, όμως, ή υπό την προϋπόθεση της τακτικής αξιολόγησης της λειτουργίας και αποδοτικότητας των Αρχών από ανεξάρτητους εξειδικευμένους φορείς.

- **Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.** Η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, εκτός από την υποχρεωτική δημοσιοποίηση των ετήσιων εκθέσεων πεπραγμένων, θα μπορούσε να περιλαμβάνει τη δημιουργία μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αποφάσεων των Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς και την ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου από τη Βουλή σε συνδυασμό με τη συνδρομή από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες που θα διορίζονται από θεσμικούς παράγοντες στην Ελλάδα και την ΕΕ (στο πρότυπο, για παράδειγμα, της Επιτροπής Ανταγωνισμού), χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η λειτουργική αυτονομία των Αρχών.
- **Βελτίωση της αποτελεσματικότητας.** Στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορούσε να συμβάλει η αξιοποίηση των ψηφιακών εργαλείων για την αυτοματοποίηση διαδικασιών και την καλύτερη διαχείριση υποθέσεων, καθώς και η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Ανεξάρτητων Αρχών, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να θεσμοθετηθεί μια μόνιμη επιτροπή συντονισμού των Ανεξάρτητων Αρχών, ώστε να αποφεύγονται επικαλύψεις υφιστάμενων και μελλοντικών αρμοδιοτήτων, καθώς και να συναφθούν μνημόνια συνεργασίας μεταξύ Ανεξάρτητων Αρχών και άλλων εποπτικών φορέων. Η μόνιμη επιτροπή συντονισμού των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορεί να είναι ένα όργανο που να συνεδριάζει, ενδεικτικά, υπό τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, και να συμπεριλαμβάνει τους προέδρους Ανεξάρτητων Αρχών με συναφή αντικείμενα, και τους εκπροσώπους των αρμόδιων Υπουργείων. Επίσης θετικά μπορεί να συμβάλει η κατάρτιση στρατηγικών σχεδίων και Κεντρικών Δεικτών Αποδοτικότητας, καθώς και η διεξαγωγή τακτικών αξιολογήσεων από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες για τη βελτίωση της λειτουργίας των Αρχών.

Απαιτείται επομένως συστηματική αξιολόγηση του έργου κάθε Αρχής και της σημασίας του για τη χώρα, ενώ διεθνείς συγκρίσεις είναι χρήσιμες για τον σκοπό αυτό. Θα πρέπει επίσης να προβλέπονται επιβραβεύσεις αποδοτικότητας που θα δίνονται σε κάθε Αρχή στη βάση θετικών αποτελεσμάτων στους Κεντρικούς Δείκτες Αποδοτικότητας και ένα μέρος αυτών να κατανέμεται στις διάφορες οργανικές ομάδες της Αρχής, ανάλογα με τη συνεισφορά τους στην επίτευξη αυτών των στόχων. Από την άλλη πλευρά, σε περιπτώσεις χαμηλότερης ή αρνητικής απόδοσης της οργανικής μονάδας, θα πρέπει να υπάρχει διαδικασία ελέγχου και αξιολόγησης του προϊσταμένου, και σε περιπτώσεις ιδιαίτερα χαμηλής απόδοσης θα μπορούν να προχωρούν διαδικασίες απαλλαγής του προϊσταμένου από τα καθήκοντά του. Οι Ανεξάρτητες Αρχές θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία ως προς τις προσλήψεις και τα υπόλοιπα ζητήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, για το

επιστημονικό προσωπικό τους και άλλα εξειδικευμένα στελέχη, όπως ισχύει σε κάποιες Αρχές όπως η ΑΑΔΕ ή η Τράπεζα της Ελλάδος, και θα μπορούσε να εισαχθεί και σε άλλες.⁷⁵

- **Δράσεις περαιτέρω εμπέδωσης της σημασίας και του ρόλου των Ανεξάρτητων Αρχών στην οικονομία και την κοινωνία.** Τέτοιες πρωτοβουλίες μπορεί να περιλαμβάνουν τη διοργάνωση εκπαιδευτικών και ενημερωτικών δράσεων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με τα δικαιώματά τους, τη θέσπιση αυστηρότερων κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση προς τις αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά και την ενίσχυση του ρόλου των Ανεξάρτητων Αρχών στη χάραξη πολιτικής, ώστε να συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωση νομοθετικών πρωτοβουλιών, περιλαμβανομένων βελτιώσεων στη διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων των ρυθμίσεων, όπου εντοπίζονται υστερήσεις.

Τα παραπάνω μπορούν να συμβάλουν στην ενίσχυση της αξιοπιστίας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας των Ανεξάρτητων Αρχών, βελτιώνοντας έτσι τη λειτουργία τους προς όφελος της κοινωνίας και της οικονομίας. Ο στόχος αυτός είναι υψηλής σημασίας εν μέσω των τεράστιων προκλήσεων που συνδέονται με τις κοινωνικές και τεχνολογικές αλλαγές και προκλήσεις στην εποχή μας, αλλά και την ανάγκη υπεράσπισης των δικαιωμάτων. Οι Ανεξάρτητες Αρχές οφείλουν να επιτελέσουν, με επαρκή μέσα, ανεξαρτησία αλλά και λογοδοσία, τον ελεγκτικό και ρυθμιστικό τους ρόλο, συμβάλλοντας στον περιορισμό των θεσμικών ελλειμμάτων και στην ενίσχυση της ποιότητας της δημοκρατίας μας.

⁷⁵ Επιτροπή Πισσαρίδου (2020). Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία. Τελική Έκθεση Νοέμβριος 2020. Διαθέσιμο στο https://www.iobe.gr/docs/pub/ARTICLE_23112020_PUB_GR.pdf. Ημερομηνία πρόσβασης 13/02/2025.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσσον

Βενιζέλος, Ε. (2003). Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001. Στο Φ.Ι. Κοζύρης & Σ. Μεγγλίδου (Επίμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών: Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002* (σσ. 13-22). Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα.

Γεωργαντάς, Η. (2003). Η πόρρω εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης. Στο *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001), 9ο Επιστημονικό Συνέδριο [του Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα], Πάντειο Πανεπιστήμιο 9-12 Απριλίου 2003* (σ. 250). Ίδρυμα, Σάκη Καράγιωργα.

διαΝΕΟσις (2024). *Τι πιστεύουν οι Έλληνες – Μέρος Α΄, Σύγχρονες προκλήσεις, πλαίσιο αξιών, θεσμοί και ομάδες ειδικού ενδιαφέροντος*.

Επιτροπή Πισσαρίδην (2020). *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία. Τελική Έκθεση Νοέμβριος 2020*. Διαθέσιμο στο https://www.iobe.gr/docs/pub/ARTICLE_23112020_PUB_GR.pdf. Ημερομηνία πρόσβασης 13/02/2025.

IOBE. (2019a). *Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και ανάπτυξη*.

IOBE. (2019b). *Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά*.

Ιωαννίδης, Σ. (2010). *Ανεξάρτητες Αρχές του Οικονομικού Τομέα: Σκέψεις και αποτιμήσεις*. IOBE.

Καρτσιδου, Ι. (2003). Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Στο Φ.Ι. Κοζύρης & Σ. Μεγγλίδου (Επίμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών: Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002* (σσ. 141-147). Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα.

Κοζύρης, Φ. (2003). Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών στην Ελλάδα - Προβλήματα και προοπτικές. Στο Φ.Ι. Κοζύρης & Σ. Μεγγλίδου (Επίμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών: Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά Ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002* (σσ. 25-40). Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα.

Λιανός, Ιωάννης (2024). Δίκαιο ανταγωνισμού στην εποχή των «πολυκρίσεων»: η ελληνική περίπτωση. Έκθεση ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ 2023. Διαθέσιμο στο https://imegsevee.gr/wp-content/uploads/2024/07/etisia_ekthesi_imegsevee_2023.pdf. Ημερομηνία ανάκτησης 09/02/2025.

Μαυρομούστακου, Ή. (2021). *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης - Μια θεωρητική και εμπειρική προσέγγιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών: η ελληνική περίπτωση*. Νομική Βιβλιοθήκη.

ΟΟΣΑ (2018). *Αξιολόγηση από Ομοτίμους του Δικαίου και των Πολιτικών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα*.

Πρεβεδούρου, Ε. (2023). *Οι Ανεξάρτητες Αρχές (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο)*. Ανάκτηση από: <https://www.prevedourou.gr/>.

Τζώνος, Θ. Χ. (2010). *Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Εκδόσεις Παπαζήση.

Ξενόγλωσση

Casullo, L., Durand, A., & Cavassini, F. (2019). *The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators*, OECD Economics Department Working Papers. <https://doi.org/10.1787/18151973>.

Centre on Regulation in Europe (2012). *Independence, accountability and perceived quality of regulators. A CERRE Study*.

Coglianese, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*, OECD Working Papers, 2012/1. OECD Publishing.

Gilardi, F. (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy*, 9, 6, pp. 873-893.

Gilardi, F. (2005a). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (March), pp. 84-101.

Gilardi, F. (2005b). *Evaluating Independent Regulators*. OECD Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom 10-11 January 2005.

Gilardi, F. & Maggetti, M. (2011). The independence of regulatory authorities. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Handbook on the Politics of Regulation* (Chapter 14). Edward Elgar Publishing.

Koske, I., Naru, F., Beiter, P., & Wanner, I. (2016). *Regulatory management practices in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers. <https://doi.org/10.1787/18151973>.

Lampropoulou, M. and S. Ladi (2020). *The role and performance of independent regulatory agencies in post-crisis Greece*, GreeSE papers (145), London School of Economics and Political Science, London, UK.

Majone, G. (1994). *The rise of the regulatory state in Europe*. West European Politics.

OECD (2016). *Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators*. OECD Publishing.

OECD (2017). *Network of Economic Regulators: The First Five Years*.

OECD (x.x.). *Better regulation in Europe: an OECD assessment of regulatory capacity in the 15 original member states of the EU*. Διαθέσιμο στο <https://web-archiv.eoed.org/2012-06-14/107939-44952994.pdf>. Ημερομηνία πρόσβασης 08/02/2025.

Λοιπές πηγές

Έρευνες και βάσεις δεδομένων

European Commission, Consumer Market Monitoring Survey: https://commission.europa.eu/publications/market-monitoring-survey-previous-editions_en

European Commission, Survey on Attitudes of European Consumers towards High Energy Prices and Cost of Living: https://commission.europa.eu/system/files/2022-11/data_tables_per_country_survey_attitudes_of_european_consumers_towards_energy_prices_and_inflation_v1.pdf

OECD (2019). *Indicators on the Governance of Sector Regulators* (database): <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm>.

OECD (2023). *Indicators of Product Market Regulation*: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

World Economic Forum (2020). *The Global Competitiveness Report: Special Edition*: <https://www.weforum.org/publications/the-global-competitiveness-report-2020/>

Εκθέσεις Πεπραγμένων Αρχών (ημερομηνία πρόσβασης 11/02/2025)

Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο: <https://www.hfisc.gr/biannual-reports>

Ελληνική Στατιστική Αρχή: <https://www.statistics.gr/programmes-and-reports>

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων: <https://www.aade.gr/apologistikes-ektheseis>

Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: <https://www.esr.gr/wp-content/uploads/EP2023.pdf>

Εθνική Αρχή Διαφάνειας: <https://aead.gr/publications/essays>

Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων: <https://www.raaey.gr/energeia/sxetika-me-ti-rae/ektheseis-pepragmenon/>

Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων: <https://www.eett.gr/mme-ekdoseis/ekdoseis/ekthesi-pepragmenon/>

Συνήγορος του Πολίτη: <https://www.synigoros.gr/el/category/ethsies-ek8eseis>

Συνήγορος του Καταναλωτή: <https://www.synigoroskatanaloti.gr/el/etisies-ektheseis>

Επιτροπή Ανταγωνισμού: <https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/ektheseis-pepragmenon.html>



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ