

ΟΔΗΓΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ



ΑΡΧΕΣ





Οδηγός Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού

Τόμος Ι: Αρχές

Έκδοση 2.0

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο ΟΟΣΑ είναι ένα μοναδικό φόρουμ, στο οποίο οι κυβερνήσεις 34 δημοκρατιών εργάζονται από κοινού με στόχο την εξέταση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης. Ο ΟΟΣΑ είναι επίσης στο προσκήνιο των προσπαθειών κατανόησης και ενίσχυσης των κυβερνήσεων, προκειμένου αυτές να ανταποκριθούν σε νέες εξελίξεις και ζητήματα, όπως η εταιρική διακυβέρνηση, η οικονομία της πληροφορίας και οι προκλήσεις ενός γηράσκοντος πληθυσμού. Ο Οργανισμός παρέχει ένα πλαίσιο, σύμφωνα με το οποίο οι κυβερνήσεις μπορούν να συγκρίνουν την εμπειρία τους στη διαμόρφωση πολιτικών, να επιδιώξουν απαντήσεις σε κοινά προβλήματα, να προσδιορίσουν τις ορθές πρακτικές και να εργαστούν με στόχο τον συντονισμό των εγχώριων και διεθνών πολιτικών τους.

Χώρες Μέλη του ΟΟΣΑ είναι: η Αυστραλία, η Αυστρία, το Βέλγιο, ο Καναδάς, η Χιλή, η Τσεχία, η Δανία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ουγγαρία, η Ισλανδία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Ιαπωνία, η Κορέα, το Λουξεμβούργο, το Μεξικό, η Ολλανδία, η Νέα Ζηλανδία, η Νορβηγία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Σουηδία, η Ελβετία, η Τουρκία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Ηνωμένες Πολιτείες. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συμμετέχει στις εργασίες του ΟΟΣΑ.

Οι εκδόσεις του ΟΟΣΑ διαδίδουν ευρέως τα αποτελέσματα της συλλογής των στατιστικών και της έρευνας για οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά ζητήματα, καθώς επίσης και τις συμβάσεις, τις οδηγίες και τα πρότυπα που συμφωνούνται από τα μέλη της.

Το έργο αυτό εκδίδεται υπό την ευθύνη του Γενικού Γραμματέα του ΟΟΣΑ. Οι απόψεις που εκφράζονται και τα επιχειρήματα που υιοθετούνται στο παρόν δεν απηχούν αναγκαστικά τις επίσημες απόψεις των χωρών μελών του ΟΟΣΑ.

© ΟΟΣΑ 2011

Μπορείτε να αντιγράψετε, να καταφορτώσετε ή να τυπώσετε περιεχόμενο του ΟΟΣΑ για δική σας χρήση, και επίσης να συμπεριλάβετε αποσπάσματα από τις δημοσιεύσεις του ΟΟΣΑ, τις βάσεις δεδομένων και τα προϊόντα πολυμέσων στα έγγραφα, τις παρουσιάσεις, τα blogs, τους ιστοχώρους και το διδακτικό υλικό σας, υπό τον όρο ότι ο ΟΟΣΑ αναγνωρίζεται ως πηγή και δημιουργός. Όλα τα αιτήματα για τη δημόσια ή εμπορική χρήση ή τα δικαιώματα μεταφράσης πρέπει να υποβάλλονται στη διεύθυνση rights@oecd.org. Τα αιτήματα για την άδεια φωτοτύπησης τμημάτων του υλικού αυτού για δημόσια ή εμπορική χρήση θα πρέπει να υποβάλλονται απευθείας στο Κέντρο Εκκαθάρισης Πνευματικών Δικαιωμάτων (Copyright Clearance Center) στη διεύθυνση info@copyright.com ή στο Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο αυξημένος ανταγωνισμός βελτιώνει τις επιδόσεις της οικονομίας μιας χώρας, διευρύνει τις επιχειρηματικές δυνατότητες και μειώνει το κόστος αγαθών και υπηρεσιών σε ολόκληρη την οικονομία. Όμως πολυάριθμοι νόμοι και ρυθμίσεις περιορίζουν τον ανταγωνισμό στην αγορά. Πολλές προχωράνε περισσότερο από ό,τι είναι απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων πολιτικής τους. Οι κυβερνήσεις μπορούν να μειώσουν τους αδικαιολόγητους φραγμούς εφαρμόζοντας τον «Οδηγό Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού» του ΟΟΣΑ. Αυτός ο Οδηγός παρέχει μια γενική μεθοδολογία για τον εντοπισμό των μη απαραίτητων φραγμών και την ανάπτυξη εναλλακτικών, λιγότερο περιοριστικών πολιτικών που συνεχίζουν να επιτυγχάνουν τους κυβερνητικούς στόχους. Ένα από τα βασικά στοιχεία του Οδηγού είναι η Λίστα Ελέγχου του Ανταγωνισμού που θέτει διάφορες απλές ερωτήσεις για τον έλεγχο της πιθανότητας αδικαιολόγητου ανταγωνισμού από νόμους και ρυθμίσεις. Αυτός ο έλεγχος κατευθύνει τους περιορισμένους κρατικούς πόρους στους τομείς όπου ο ανταγωνισμός είναι περισσότερο απαραίτητος.

Αυτό το υλικό μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τις κυβερνήσεις με τρεις βασικούς τρόπους:

- Ως μέρος της αξιολόγησης της υπάρχουσας νομοθεσίας και ρυθμίσεων (στην οικονομία συνολικά ή σε συγκεκριμένους τομείς).
- Ως μέρος της αξιολόγησης των σχεδίων νόμου και ρυθμίσεων (για παράδειγμα, μέσω προγραμμαμάτων ανάλυσης επιπτώσεων των ρυθμίσεων).
- Από κυβερνητικά όργανα στην ανάπτυξη και αναθεώρηση των πολιτικών, όπως τα υπουργεία κατά την ανάπτυξη νομοσχεδίων ή την αρχή ανταγωνισμού κατά την αξιολόγηση των επιπτώσεων που επιφέρουν διάφορες ρυθμίσεις στον ανταγωνισμό.

Αυτός ο Οδηγός μπορεί να χρησιμοποιηθεί με αποκεντρωτικό τρόπο από τις κυβερνήσεις σε εθνικό και ομοσπονδιακό επίπεδο. Το υλικό έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε να είναι ευέλικτο, γιατί οι περιορισμοί στον ανταγωνισμό μπορούν να εντοπιστούν σε πολλά διαφορετικά επίπεδα του δημόσιου τομέα και η αξιολόγηση

των συνθηκών ανταγωνισμού μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμη σε όλα αυτά τα επίπεδα. Πράγματι, ένα από τα πιο επιτυχημένα παραδείγματα μεταρρύθμισης για την ενίσχυση του ανταγωνισμού έλαβε χώρα σε ομοσπονδιακό σύστημα και συγκεκριμένα στην Αυστραλία όπου και διεξήχθη γενική μεταρρύθμιση για την ενίσχυση του ανταγωνισμού, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ομοσπονδιακών κρατιδίων στα μέσα της δεκαετίας του '90. Έκτοτε, η Αυστραλία έχει αυξημένη οικονομική απόδοση, με υψηλή και σταθερή ανάπτυξη που την ανέδειξαν, από μια μεσαίου επιπέδου οικονομία, σε μία από τις αποδοτικότερες οικονομίες του ΟΟΣΑ.

Το υλικό του Οδηγού είναι σχεδιασμένο έτσι ώστε να χρησιμοποιηθεί από προσωπικό που δεν είναι εκπαιδευμένο σε εξειδικευμένα οικονομικά ή στην πολιτική ανταγωνισμού. Σε θεσμικό επίπεδο, πιθανοί χρήστες θα μπορούσαν να είναι τα υπουργεία, τα νομοθετικά σώματα, τα γραφεία κυβερνητικών αρχηγών, οι κυβερνήσεις πολιτειών, καθώς και οι εξωτερικοί αξιολογητές πολιτικών. Ο Οδηγός Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού διατίθεται σε πολλές γλώσσες, προκειμένου να ενισχυθεί η ευρεία χρήση και προώθησή του.

Οι Αρχές Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού αποτελούν πρόλογο για τη Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού, παραθέτουν τα οφέλη του ανταγωνισμού και δείχνουν πώς μερικές κυβερνήσεις αξιολογούν τις επιπτώσεις των πολιτικών τους στον ανταγωνισμό. Αυτός ο τόμος συμπληρώνεται από το συνοδευτικό τόμο *Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού*, που παρέχει λεπτομερή τεχνική καθοδήγηση σε βασικά ζητήματα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διεξαγωγή της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού, καθώς και αρκετά δείγματα τέτοιων αξιολογήσεων. Αυτοί οι δύο τόμοι μαζί αποτελούν τον Οδηγό Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού. Επιπλέον σχετικό υλικό είναι τώρα διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.oecd.org/competition/toolkit.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ο Οδηγός Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού εκπονήθηκε από την Ομάδα Εργασίας Νο 2 της Επιτροπής Ανταγωνισμού με τη συμβολή πολλών αντιπροσωπειών του ΟΟΣΑ, τόσο κρατών Μελών όσο και μη Μελών.

Στην Γραμματεία του ΟΟΣΑ, το προσχέδιο του υλικού ετοιμάστηκε από τους Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal και Marta Troya-Martinez. Ο Sean F. Ennis από τη Διεύθυνση Ανταγωνισμού είναι υπεύθυνος για το πρόγραμμα αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού. Οι Wendy Houet, Laurence Langanay και Edward Smiley συνέβαλαν στην προετοιμασία των εγγράφων τεκμηρίωσης.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Κεφαλαιο 1	αξιολογηση συνθηκων ανταγωνισμου και λιστα Ελεγχου Ανταγωνισμου	6
Κεφαλαιο 2	Τα Οφελη Του Ανταγωνισμου για Τους καταναλωτες ..	23
Κεφαλαιο 3	Ενσωματωση της Αξιολογησης Συνθηκων Ανταγωνισμου Στις κρατικες ενεργειες	31
Κεφαλαιο 4	Ενσωματωση της Αξιολογησης Συνθηκων Ανταγωνισμου στην Αναλυση Επιπτώσεων Ρυθμισων (ria)	43
Προσαρτημα	Συσταση του ΟΟΣΑ για Αξιολογηση Συνθηκων Ανταγωνισμου.....	79

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΛΙΣΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ*

Το παρόν κεφάλαιο περιγράφει τη λίστα ελέγχου ανταγωνισμού και το ρόλο της στη διαδικασία αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού. Όσοι αναγνώστες έχουν προηγούμενη γνώση αυτού του θέματος, ενδεχομένως προτιμήσουν να προχωρήσουν κατευθείαν στον τεχνικό, συνοδευτικό τόμο *Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού*.

1. Εισαγωγή

Οι κυβερνητικές ενέργειες σχεδιάζονται συνήθως για την προώθηση και προστασία σημαντικών στόχων δημόσιας πολιτικής. Συχνά, υπάρχουν πολυάριθμοι τρόποι για την επίτευξη αυτών των στόχων. Επειδή οι καταναλωτές επωφελούνται περισσότερο όταν υπάρχει περισσότερος ανταγωνισμός παρά λιγότερος, είναι χρήσιμη η αξιολόγηση των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό κατά την εξέταση αυτών των επιλογών.¹

Ο παρών Οδηγός περιγράφει τον τρόπο διεξαγωγής αυτής της αξιολόγησης. Παρέχει στους ρυθμιστικούς φορείς μια πρακτική μέθοδο για τον εντοπισμό σημαντικών περιορισμών στον ανταγωνισμό και εάν είναι δυνατόν, για την αποφυγή τους. Το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ συνιστά τη διεξαγωγή αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού (βλ. Προσάρτημα Α).

Ως πρώτο βήμα, η μέθοδος εφαρμόζει ένα σύνολο βασικών ερωτήσεων, μια «Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού», που επισημαίνει πότε οι προτεινόμενοι νόμοι ή οι ρυθμίσεις ενδέχεται να επιβαρύνουν σημαντικά τον ανταγωνισμό. Αυτή η Λίστα

* Αυτό το κεφάλαιο ετοιμάστηκε από τον Sean F. Ennis σε συνεργασία με λεπτομερέστερες εκθέσεις των Rex Deighton-Smith και Vivek Ghosal.

¹ Παραδείγματα από τα οφέλη του ανταγωνισμού παρατίθενται στο 2^ο Κεφάλαιο.

Ελέγχου βοηθά τους φορείς διαμόρφωσης πολιτικής να εστιάσουν σε πιθανά ζητήματα ανταγωνισμού σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας ανάπτυξης πολιτικής.

Ενώ η πλειοψηφία των ρυθμίσεων δεν ενέχει κίνδυνο σημαντικής επιβάρυνσης του ανταγωνισμού, η διαδικασία αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού, της οποίας η λίστα ελέγχου είναι το αρχικό στάδιο, παρέχει στους ρυθμιστικούς φορείς το αναλυτικό πλαίσιο που χρειάζονται για την εξομάλυνση ή αποφυγή των δυνητικών προβλημάτων ανταγωνισμού. Το πετυχαίνει βοηθώντας τους στον εντοπισμό πιθανών εναλλακτικών που ενδεχομένως να μειώνουν ή να εξαλείφουν τη δυνητική επιβάρυνση στον ανταγωνισμό, επιδιώκοντας παράλληλα την επίτευξη των επιθυμητών στόχων πολιτικής.

Το υπόλοιπο κεφάλαιο περιγράφει τις τέσσερις κατηγορίες ερωτήσεων που θέτει η Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού, καθώς και τα μέτρα που πρέπει να λάβουν οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής εάν η απάντηση σε οποιαδήποτε από τις ερωτήσεις είναι καταφατική.

2. Υπάρχουν περιορισμοί στον αριθμό ή το εύρος των προμηθευτών; (Λίστα Α)

Ο περιορισμός του αριθμού των προμηθευτών οδηγεί στον κίνδυνο δημιουργίας ισχύος στην αγορά² και μείωσης της ανταγωνιστικής δράσης. Όταν ο αριθμός των προμηθευτών ελαττώνεται, αυξάνεται η πιθανότητα μειωμένου ανταγωνισμού (ή αθέμιτης σύμπραξης) μεταξύ των εναπομεινάντων προμηθευτών, και μπορεί να ενισχυθεί η δυνατότητα αύξησης τιμών από τους ατομικούς προμηθευτές. Η συνακόλουθη πτώση της ικανότητας των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους μπορεί να μειώσει τα κίνητρα για αποτελεσματική κάλυψη των καταναλωτικών αναγκών, καθώς και για καινοτομία και μακροπρόθεσμη οικονομική αποδοτικότητα. Ενώ υπάρχουν ορθοί λόγοι πολιτικής, για τους οποίους οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής ενδεχομένως να μειώνουν κάποιες φορές τον αριθμό ή το εύρος των προμηθευτών, όπως προαναφέρθηκε, τα ρυθμιστικά οφέλη πολιτικής από τους φραγμούς εισόδου στην αγορά πρέπει να αντισταθμιστούν προσεκτικά με το γεγονός ότι η διευκόλυνση εισόδου νέων προμηθευτών μπορεί να συμβάλλει στην παρεμπόδιση άσκησης ισχύος στην αγορά από τους υπάρχοντες προμηθευτές.

² Η ισχύς στην αγορά είναι η δυνατότητα των προμηθευτών να αυξάνουν επικερδώς τις τιμές, να μειώνουν την ποιότητα, ή την καινοτομία συγκριτικά με τα επίπεδα που θα επικρατούσαν σε μια ανταγωνιστική αγορά.

Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού

Σε περίπτωση που η ρυθμιστική πρόταση έχει κάποια από τις τέσσερις ακόλουθες επιπτώσεις πρέπει να διεξαχθεί περαιτέρω αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού::

(Α) Περιορισμός του αριθμού ή εύρους των προμηθευτών

Αυτό πιθανόν ισχύει εάν η πρόταση

1. Χορηγεί αποκλειστικά δικαιώματα σε ένα προμηθευτή για την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών.
2. Θεσπίζει διαδικασία αδειοδότησης ή εξουσιοδότησης ως προϋπόθεση λειτουργίας.
3. Περιορίζει τη δυνατότητα ορισμένων προμηθευτών να παρέχουν ένα αγαθό ή μια υπηρεσία.
4. Αυξάνει σημαντικά το κόστος εισόδου ή εξόδου ενός προμηθευτή από την αγορά.
5. Δημιουργεί γεωγραφικούς φραγμούς αναφορικά με τη δυνατότητα των εταιρειών να παρέχουν αγαθά, υπηρεσίες ή εργατικό δυναμικό, και να επενδύουν κεφάλαια.

(Β) Περιορισμός της ικανότητας των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους

Αυτό πιθανόν ισχύει εάν η πρόταση:

1. Περιορίζει τη δυνατότητα των πωλητών να καθορίζουν τις τιμές για αγαθά ή υπηρεσίες.
2. Περιορίζει την ελευθερία των προμηθευτών να διαφημίζουν ή να εμπορεύονται τα αγαθά και τις υπηρεσίες τους.
3. Θέτει πρότυπα για την ποιότητα των προϊόντων, τα οποία παρέχουν πλεονέκτημα σε ορισμένους προμηθευτές έναντι άλλων, ή τα οποία είναι πάνω από το όριο που θα επέλεγαν ορισμένοι καλά ενημερωμένοι πελάτες.
4. Αυξάνει ουσιαστικά τα έξοδα παραγωγής για ορισμένους προμηθευτές συγκριτικά με άλλους (ιδίως αντιμετωπίζοντας με διαφορετικό τρόπο τις κατεστημένες επιχειρήσεις από τις νεοεισερχόμενες).

(Γ) Μείωση του ανταγωνιστικού κινήτρου των προμηθευτών

Αυτό πιθανόν ισχύει εάν η πρόταση:

1. Δημιουργεί καθεστώς αυτορύθμισης ή συν-ρύθμισης.
2. Απαιτεί ή ενθαρρύνει τη δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τα παραγωγικά αποτελέσματα, τις τιμές, τις πωλήσεις ή τα έξοδα του προμηθευτή.
3. Απαλλάσσει τη δραστηριότητα συγκεκριμένου κλάδου ή ομάδας προμηθευτών από

την εφαρμογή της γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.

(Δ) Περιορισμός των διαθέσιμων επιλογών και πληροφοριών στους πελάτες

Αυτό πιθανόν ισχύει εάν η πρόταση:

1. Περιορίζει τη δυνατότητα των καταναλωτών να αποφασίζουν από ποιον να αγοράζουν (αγαθά ή υπηρεσίες).
2. Μειώνει την κινητικότητα των πελατών μεταξύ προμηθευτών αγαθών ή υπηρεσιών μέσω της αύξησης των άμεσων ή έμμεσων εξόδων από την αλλαγή προμηθευτών.
3. Αλλάζει με θεμελιώδη τρόπο την πληροφόρηση που χρειάζονται οι αγοραστές προκειμένου να κάνουν αποτελεσματικές αγορές.

2.1. Χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων (Λίστα Ελέγχου Α1)

Η χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος για την παραγωγή ενός συγκεκριμένου αγαθού ή για την παροχή μια συγκεκριμένης υπηρεσίας αντιστοιχεί σε θέσπιση ιδιωτικού μονοπωλίου. Ιστορικά, η χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος ίσχυε συχνά στο πλαίσιο ενός «φυσικού μονοπωλίου».³ Η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων, ιδιαίτερα στην περίπτωση που αυτά ήταν μακροπρόθεσμα, συχνά θεωρείτο ως μέσο ενθάρρυνσης σημαντικών επενδύσεων υποδομής. Οι επενδύσεις αυτές πιθανότατα δε θα πραγματοποιούνταν χωρίς τα κίνητρα που παρέχονται από την πρόσβαση σε εγγυημένη αγορά που παρέχει η χορήγηση ενός αποκλειστικού δικαιώματος. Όμως τα αποκλειστικά δικαιώματα μερικές φορές χρησιμοποιούνται σε περιπτώσεις όπου δεν ισχύει η αιτιολογία του φυσικού μονοπωλίου.

Τα αποκλειστικά δικαιώματα αποτελούν από πολλές απόψεις τον απόλυτο φραγμό εισόδου στην αγορά. Λόγω της χορήγησης τέτοιων δικαιωμάτων πιθανόν να διαμορφωθούν μονοπωλιακές τιμές και άλλα προβλήματα που σχετίζονται με την άσκηση ισχύος στην αγορά. Τέτοιου είδους αποτελέσματα ενδεχομένως να μην αποφευχθούν πλήρως μέσω ρυθμιστικών προτάσεων, γιατί οι ρυθμιστικοί φορείς συχνά αποτυγχάνουν ή επιτυγχάνουν μόνο σε ένα μικρό ποσοστό να εμποδίσουν την άσκηση ισχύος στην αγορά και να προστατέψουν τους καταναλωτές. Συνεπώς,

³ Μονοπώλιο υπάρχει όταν ένα αγαθό ή μια υπηρεσία διατίθενται σε λογική τιμή μόνο από ένα προμηθευτή. Σε ένα «φυσικό μονοπώλιο», ένας προμηθευτής μπορεί να παράγει την επιθυμητή παραγωγή αποτελεσματικότερα και σε χαμηλότερο συνολικό κόστος από δύο ή περισσότερους προμηθευτές.

τέτοια δικαιώματα πρέπει να είναι περιορισμένα και να θεσπίζονται μόνο έπειτα από προσεκτική εξέταση των τιμών που θα χρεωθούν, της διάρκειας των δικαιωμάτων και των εναλλακτικών τρόπων για την επίτευξη των ίδιων στόχων.

2.2. Απαιτήσεις αδειοδότησης ή εξουσιοδότησης (Λίστα Ελέγχου A2)

Οι άδειες ή οι εξουσιοδοτήσεις που απαιτούνται για τη λειτουργία επιχειρήσεων οπωσδήποτε περιορίζουν την είσοδο. Οι απαιτήσεις προσόντων μπορούν να λάβουν τη μορφή ελάχιστων προδιαγραφών επίσημης εκπαίδευσης και/ή εμπειρίας και ενδεχομένως να περιλαμβάνουν απαιτήσεις καλής συμπεριφοράς. Για παράδειγμα, τα επονομαζόμενα «τεστ καταλληλότητας» είναι συνηθισμένα στον οικονομικό τομέα σε περίπτωση συμμετοχής σε μια εταιρεία ή κάποιο συμβούλιο με υπηρεσιακή ιδιότητα. Ορισμένες φορές, ενδεχομένως να εφαρμοστεί τεστ «δημοσίου συμφέροντος», το οποίο απαιτεί από τους πιθανούς εισερχόμενους προμηθευτές να επιδείξουν την «αναγκαιότητα» παροχής μιας επιπλέον υπηρεσίας και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα και να επιδείξουν ότι η είσοδός τους δε θα έχει κανένα αρνητικό αντίκτυπο στις επιχειρήσεις των υφιστάμενων φορέων του κλάδου. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ενδεχομένως να υπάρχει καθορισμένος αριθμός αδειούχων.

Οι απαιτήσεις αδειοδότησης ή εξουσιοδότησης είναι συχνά αυστηρότερες από ό,τι είναι απαραίτητο για την προστασία του καταναλωτή και μπορεί να περιορίζουν αδικαιολόγητα τις επιλογές του και να δημιουργούν τεχνητή ανεπάρκεια που προκαλεί αύξηση τιμών. Ενώ τα συστήματα αδειοδότησης έχουν συχνά τεκμηριωμένους στόχους προστασίας των καταναλωτών, τέτοιου είδους φραγμοί συχνά έχουν ως επίπτωση την προστασία των κατεστημένων παραγωγών από τον ανταγωνισμό. Πρέπει να δοθεί προσοχή, ώστε οι απαιτήσεις αδειοδότησης και εξουσιοδότησης να μη γίνουν πιο αυστηρές από ό,τι είναι απαραίτητο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων ρυθμιστικών στόχων.

2.3. Περιορισμός της δυνατότητας ορισμένων προμηθευτών να παρέχουν ένα αγαθό ή μια υπηρεσία (Λίστα Ελέγχου A3)

Ορισμένες φορές, οι κυβερνήσεις περιορίζουν τη δυνατότητα συμμετοχής άλλων προμηθευτών σε μια επιχειρηματική δραστηριότητα. Για παράδειγμα, μερικές κυβερνήσεις έχουν δώσει εντολή σύμφωνα με την οποία όλοι οι κτηματομεσίτες πρέπει να παρέχουν ένα σύνολο υπηρεσιών, περιορίζοντας με αυτό τον τρόπο ή και απαγορεύοντας την παροχή υπηρεσιών από μεσίτες χαμηλού κόστους που παρέχουν ελάχιστες υπηρεσίες, ή από μεσίτες που αμείβονται ανά παρεχόμενη υπηρεσία.⁴ Τέτοιου είδους περιορισμοί είναι συχνά υπερβολικοί επειδή

⁴ Βλ. http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm.

θέτουν αδικαιολόγητους φραγμούς στον αριθμό των προμηθευτών, μειώνουν τον μεταξύ τους ανταγωνισμό και οδηγούν σε υψηλότερες τιμές ή λιγότερο επιθυμητούς όρους συμβολαίου για τους πελάτες.

Στην περίπτωση επιδίωξης στόχων πολιτικής για περιφερειακές ή μικρές επιχειρήσεις, οι λιγότερο ζημιογόνες εναλλακτικές για τον ανταγωνισμό ενδεχομένως να περιλαμβάνουν ένα εύρος άμεσων επιδοτήσεων και/ ή φορολογικών διευκολύνσεων, πιο ευνοϊκές ρυθμιστικές διατάξεις για τον μικρό ή περιφερειακό πάροχο υπηρεσιών, ή χρήση διαφήμισης/ εκπαιδευτικών εκστρατειών.

2.4. Σημαντική αύξηση των κοστών εισόδου ή εξόδου (Λίστα Ελέγχου A4)

Οι ρυθμίσεις που αυξάνουν το κόστος εισόδου ή εξόδου από μια αγορά θα έχουν την τάση να αποθαρρύνουν μερικές πιθανές εισερχόμενες επιχειρήσεις, και έτσι να μειώνουν τον αριθμό των φορέων της αγοράς με το πέρασμα του χρόνου. Παραδείγματα ρυθμίσεων τέτοιου είδους περιλαμβάνουν απαιτήσεις λεπτομερούς ελέγχου του προϊόντος και απαιτήσεις ύπαρξης αδικαιολόγητα υψηλών μορφωτικών ή τεχνικών προσόντων. Οι κυβερνήσεις λαμβάνουν ενίοτε μέτρα για την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων τέτοιων διατάξεων στον ανταγωνισμό μέσω της παροχής συγκεκριμένων απαλλαγών. Για παράδειγμα, οι μικροί αυτοκινητοβιομήχανοι συχνά απαλλάσσονται από ορισμένες διαδικασίες των ρυθμίσεων ελέγχου οχήματος, ή υπόκεινται σε λιγότερο αυστηρό πρωτόκολλο δοκιμών.

2.5. Περιορισμός της γεωγραφικής ροής αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και εργατικού δυναμικού (Λίστα Ελέγχου A5)

Οι ρυθμίσεις ορισμένες φορές περιορίζουν τη ροή αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και/ ή του εργατικού δυναμικού πέρα από τα όρια δικαιοδοσίας τους, συχνά ως εργαλείο περιφερειακής πολιτικής. Τέτοιου είδους περιορισμοί, ωστόσο, μειώνουν τεχνητά τη γεωγραφική περιοχή άσκησης του ανταγωνισμού για παροχή ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας. Αυτό ενδεχομένως να μειώνει τον αριθμό των προμηθευτών και είναι πιθανόν να επιτρέπει στους προμηθευτές να ασκούν ισχύ στην αγορά και να αυξάνουν τις τιμές.

Οι πιθανοί περιορισμοί πρέπει να αξιολογούνται βάσει της ύπαρξης ενδεχόμενης άμεσης συσχέτισης μεταξύ των περιορισμών και της επίτευξης συγκεκριμένων στόχων πολιτικής, και εφόσον είναι οι ελάχιστοι απαραίτητοι για την επίτευξη του στόχου. Η αξιολόγηση των δυνητικών περιορισμών πρέπει επίσης να εξετάζει τις ακόλουθες υποθέσεις. Το ενδεχόμενο να επιτυγχάνεται ο στόχος πολιτικής μέσω αυτών των περιορισμών, σύμφωνα με μια στοιχειοθετημένη

ανάλυση, καθώς και το ενδεχόμενο να καθορίζεται η πεπερασμένη χρονική περίοδος ισχύος των περιορισμών μέσω σαφών ρυθμιστικών διατάξεων.

Υπάρχει βάσιμος κίνδυνος τα «προσωρινά» μέτρα προστασίας να εξελιχθούν σε σχεδόν μόνιμες συμφωνίες ως αποτέλεσμα ουσιαστικής άσκησης πίεσης από τους προμηθευτές που επωφελούνται από τους περιορισμούς. Θα υπάρχουν συχνά καλύτερες εναλλακτικές για την επίτευξη του ρυθμιστικού στόχου, συμπεριλαμβανομένων των άμεσων επιδοτήσεων και της ευνοϊκής ρυθμιστικής μεταχείρισης.

3. Υπάρχουν περιορισμοί στην ικανότητα των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους; (Λίστα Ελέγχου Β)

Οι ρυθμίσεις μπορεί να επηρεάζουν την ικανότητα των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους με ποικίλους τρόπους, οι οποίοι δεν καθορίζονται όλοι στο παρόντα Οδηγό, συμπεριλαμβανομένων των περιορισμών μέσω της διαφήμισης και του μάρκετινγκ, του καθορισμού προτύπων ποιότητας για ένα προϊόν ή μια υπηρεσία, και των ελέγχων των τιμών πώλησης των αγαθών ή υπηρεσιών. Αυτοί οι περιορισμοί μπορούν να μειώσουν την ένταση και τις διαστάσεις του ανταγωνισμού, επιφέροντας υψηλότερες τιμές για τους καταναλωτές και μικρότερη ποικιλία στα προϊόντα.

3.1 Έλεγχοι των τιμών πώλησης αγαθών ή υπηρεσιών (Λίστα Ελέγχου Β1)

Οι κυβερνήσεις συχνά ρυθμίζουν τις τιμές σε παραδοσιακούς μονοπωλιακούς τομείς, όπως οι δημόσιες υπηρεσίες. Αυτά τα είδη ελέγχων των τιμών εξυπηρετούν πιθανόν τους καταναλωτές και λειτουργούν ως αντίβαρο της έλλειψης εναλλακτικών για αυτούς. Ωστόσο, οι έλεγχοι τιμών μερικές φορές εφαρμόζονται επίσης σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν πολλοί πιθανοί προμηθευτές για τον ίδιο καταναλωτή. Ο καθορισμός κατώτατων τιμών κατώτατων τιμών αποτρέπει τους προμηθευτές προϊόντων/ υπηρεσιών χαμηλού κόστους από την κατάκτηση μεριδίου της αγοράς μέσω της παροχής προϊόντων/ υπηρεσιών καλύτερης τιμής στους καταναλωτές. Ομοίως, όταν καθορίζονται ανώτατες τιμές, τα κίνητρα των προμηθευτών για καινοτομία μέσω της παροχής νέων και/ ή υψηλής ποιότητας προϊόντων μπορεί να μειωθούν ουσιαστικά, με συνέπεια οι προμηθευτές να συντονίσουν αποτελεσματικά τις τιμές τους κοντά στην ανώτατη τιμή.

Η ρύθμιση κατώτατης τιμής αποτελεί μερικές φορές την απάντηση σε έναν εξαιρετικά δυναμικό ανταγωνισμό τιμών. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η ρύθμιση κατώτατης τιμής θεωρείται γενικά ως μέσο προστασίας των μικρών προμηθευτών από τον «αθέμιτο» ανταγωνισμό. Οι επιπτώσεις τέτοιων ρυθμίσεων για τις τιμές χρήζουν προσεκτικής αξιολόγησης γιατί το αποτέλεσμα πιθανόν θα είναι είτε

υψηλότερες τιμές για τους καταναλωτές, είτε ανικανοποίητη ζήτηση. Οι ρυθμίσεις ανώτατης τιμής συχνά εισάγονται ως φυσική συνέπεια των περιορισμών εισόδου στην αγορά. Μια εναλλακτική λύση είναι η ενίσχυση της δυνατότητας εισόδου στην αγορά.

3.2. Περιορισμοί στη διαφήμιση και το μάρκετινγκ (Λίστα Ελέγχου B2)

Οι ρυθμίσεις που περιορίζουν τη δυνατότητα των προμηθευτών να διαφημίζουν ή να εμπορεύονται αγαθά και υπηρεσίες συχνά υπάρχουν για να περιορίζουν την ψευδή ή παραπλανητική διαφήμιση. Μερικές φορές οι περιορισμοί στις διαφημίσεις προτίθενται να μειώσουν τη διαφήμιση προϊόντων ή υπηρεσιών που θεωρούνται επιβλαβή από κοινωνική σκοπιά ή υπόκεινται σε υπερβολική κατανάλωση. Άλλες φορές, ενδεχομένως να περιορίζεται η διαφήμιση σε ορισμένες «ευάλωτες» ομάδες, όπως τα παιδιά. Τέτοιου είδους περιορισμοί μπορεί να έχουν σημαντικά κοινωνικά οφέλη, όταν θέτονται όρια που διασφαλίζουν την περιορισμένη εφαρμογή τους.

Σε πολλές περιπτώσεις ωστόσο, οι περιορισμοί στη διαφήμιση και το μάρκετινγκ είναι υπερβολικά ευρείς και θέτουν αδικαιολόγητους φραγμούς στον ανταγωνισμό. Ενδεχομένως, επίσης, να είναι ιδιαίτερος αυστηροί για τις πιθανές εισερχόμενες επιχειρήσεις, καθώς περιορίζουν τη δυνατότητά τους να ενημερώνουν τους πιθανούς πελάτες για την παρουσία τους στην αγορά και για την φύση και ποιότητα των αγαθών και υπηρεσιών που είναι σε θέση να προσφέρουν. Οι ρυθμίσεις που θέτουν φραγμούς μόνο στις ψευδείς και παραπλανητικές διαφημίσεις είναι συχνά μια βιώσιμη εναλλακτική πρόταση.

3.3. Καθορισμός προτύπων ποιότητας προϊόντων, τα οποία ωφελούν αδικαιολόγητα κάποιους προμηθευτές έναντι άλλων, ή τα οποία υπερβαίνουν το επίπεδο που ενδεχομένως θα επέλεγαν κάποιοι καλά ενημερωμένοι πελάτες (Λίστα Ελέγχου B3)

Οι ρυθμίσεις που θεσπίζουν πρότυπα συχνά παρέχουν οφέλη στους καταναλωτές και μπορούν να συμβάλλουν στην προώθηση νέων ειδών προϊόντων με τη διασφάλιση ότι τα νέα προϊόντα διαφορετικών προμηθευτών είναι συμβατά μεταξύ τους. Αλλά η θέσπιση προτύπων μπορεί επίσης να παρέχει αδικαιολόγητα πλεονεκτήματα σε ορισμένους προμηθευτές εις βάρος κάποιων άλλων. Ένα σύνθημα παράδειγμα είναι οι περιβαλλοντικοί κανονισμοί που περιορίζουν τις επιτρεπόμενες εκπομπές μιας ελαφρά τοξικής ουσίας. Ενώ ο περιορισμός των εκπομπών είναι συχνά κατάλληλος για την προστασία της δημόσιας υγείας, οι ρυθμίσεις μπορεί να σχεδιαστούν έτσι ώστε να ωφελούν άδικα έναν μικρό αριθμό προμηθευτών, απαιτώντας για παράδειγμα μια συγκεκριμένη τεχνολογία ή θεσπίζοντας αδικαιολόγητα αυστηρά πρότυπα που είναι δύσκολο ή αδύνατο να τηρήσουν

παραγωγοί που δε διαθέτουν τα κατάλληλα μέσα. Ένα άλλο παράδειγμα, στο οποίο η θέσπιση προτύπων μπορεί να έχει σημαντικό αντι-ανταγωνιστικό αντίκτυπο, αφορά τη θέσπιση προτύπων κατώτατης ποιότητας για συγκεκριμένα είδη προϊόντων. Τέτοια θέσπιση προτύπων συχνά βασίζεται σε εύλογους στόχους, όπως η προστασία των καταναλωτών από κινδύνους που σχετίζονται με τη χρήση του προϊόντος. Ωστόσο, όταν μερικοί καταναλωτές προτιμούν το χαμηλότερο κόστος από την ενισχυμένη ασφάλεια, η ανάγκη ύπαρξης του προτύπου δεν είναι τόσο ξεκάθαρη. Τέτοιου είδους πρότυπα μπορούν να υποβαθμίσουν την ευημερία των καταναλωτών, καθώς τους αποτρέπουν από την αγορά φθηνότερων, χαμηλότερης ποιότητας αγαθών που ενδεχομένως να προτιμούσαν, ακόμα και πλήρως ενημερωμένοι για όλους τους σχετικούς κινδύνους.

Συχνά υπάρχουν εναλλακτικές στις αυστηρότερες ρυθμίσεις για τα πρότυπα προϊόντων. Για παράδειγμα, όταν επιδιώκονται κατώτατα πρότυπα για λόγους προστασίας του καταναλωτή, είναι ενδεχομένως δυνατή αντ' αυτών η απαίτηση δημοσίευσης πληροφοριών ορισμένων χαρακτηριστικών του προϊόντος. Όταν παρατηρούνται μεγάλες αλλαγές σε πρότυπα εκπομπών, οι κυβερνήσεις μπορούν να επιδιώξουν την ελαχιστοποίηση του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου επιτρέποντας την εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών ή παρέχοντας προσωρινή στήριξη σε μικρότερους προμηθευτές, ώστε να αντεπεξέλθουν στις νέες απαιτήσεις.

3.4. *Αύξηση των δαπανών ορισμένων προμηθευτών σε σχέση με άλλους (Λίστα Ελέγχου B4)*

Ενίοτε, οι ρυθμίσεις επιφέρουν ακουσίως αύξηση των δαπανών ορισμένων προμηθευτών σε σχέση με άλλους. Μια αιτία αυτών των ανισοτήτων στις δαπάνες είναι οι ρυθμίσεις που αδικαιολόγητα απαιτούν τη χρήση μιας συγκεκριμένης παραγωγικής τεχνολογίας αντί κάποιας άλλης. Άλλη αιτία ανισοτήτων είναι οι «ρήτρες κεκτημένων δικαιωμάτων» που απαλλάσσουν τους υφιστάμενους προμηθευτές από το πεδίο εφαρμογής μιας ρύθμισης, η οποία, ωστόσο, εφαρμόζεται στις νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις. Τέτοιου είδους διακανονισμοί είναι πολύ πιθανόν να διαστρεβλώσουν τις ανταγωνιστικές σχέσεις στο εσωτερικό μιας βιομηχανίας, λόγω της σημαντικής αύξησης των δαπανών ορισμένων προμηθευτών σε σχέση με κάποιους άλλους. Κάτι τέτοιο ενδεχομένως να θέτει εμπόδια εισόδου στην αγορά, να μειώνει την καινοτομία και να ελαττώνει την ένταση της ανταγωνιστικής πίεσης στην αγορά. Αν και η δημιουργία αποκλίσεων στο μέγεθος των δαπανών μπορεί να είναι ζημιογόνος, αυτό δε σημαίνει ότι οι ρυθμίσεις πρέπει να έχουν ως στόχο την ομοιογένεια όσον αφορά στις δαπάνες των προμηθευτών.

Σε ό,τι αφορά τα επαγγελματικά προσόντα, οι ρήτρες κεκτημένων δικαιωμάτων συχνά εφαρμόζονται σύμφωνα με το επιχείρημα ότι η πολυετής πρακτική εμπειρία των επαγγελματιών μπορεί να αντισταθμίσει επαρκώς ένα

ενδεχόμενο υψηλότερο επίπεδο επαγγελματικής κατάρτισης. Αναφορικά με τις παραγωγικές τεχνολογίες, οι ρήτρες κεκτημένων δικαιωμάτων συχνά εφαρμόζονται με σκοπό να διασφαλιστεί επαρκής χρόνος για την απόσβεση των μη ανακτήσιμων δαπανών που προήλθαν από προηγούμενες επενδύσεις. Ο αντι-ανταγωνιστικός αντίκτυπος αυτών των ρητρών μπορεί να ελαχιστοποιηθεί εφόσον διασφαλιστεί ότι η εφαρμογή τους θα είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας, αντί για μόνιμη. Γενικότερα, τα επιχειρήματα υπέρ των ρητρών κεκτημένων δικαιωμάτων πρέπει να προσεγγίζονται με σκεπτικισμό, καθώς συχνά προστατεύουν κεκτημένα δικαιώματα από πιθανό ανταγωνισμό.

4. Μειώνονται τα ανταγωνιστικά κίνητρα των προμηθευτών; (Λίστα Ελέγχου Γ)

Οι ρυθμίσεις μπορούν να επηρεάζουν τη συμπεριφορά των προμηθευτών όχι μόνο μεταβάλλοντας την ικανότητά τους να ανταγωνιστούν, αλλά αλλάζοντας επίσης το κίνητρο τους για δυναμική ανταγωνιστική δράση. Δύο από τους βασικούς λόγους για τους οποίους οι προμηθευτές ενδέχεται να είναι λιγότερο ανταγωνιστικοί είναι πρώτον, επειδή μερικές ρυθμίσεις πιθανόν να διευκολύνουν τη συνεργασία μεταξύ των προμηθευτών και δεύτερον, επειδή μερικές ρυθμίσεις ενδεχομένως να μειώνουν τη θέληση, την ικανότητα ή το κίνητρο των πελατών να αλλάξουν προμηθευτές. Υπάρχουν και άλλοι λόγοι που εξηγούν τη μείωση της ικανότητας των προμηθευτών να ανταγωνιστούν, όπως οι περιορισμοί στο κέρδος ή στο μερίδιο της αγοράς που μειώνουν την ενδεχόμενη ανταμοιβή από την ανταγωνιστική δράση. Το καθεστώς αυτορύθμισης ή συν-ρύθμισης ενδεχομένως να ενθαρρύνει με αμεσότερο τρόπο την εκδήλωση συμπεριφοράς καρτέλ⁵, διευρύνοντας την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την παραγωγή και τις τιμές των προμηθευτών ή απαλλάσσοντας μια βιομηχανία ή ένα κλάδο από την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Τα καρτέλ είναι επιζήμια γιατί περιορίζουν την παραγωγή και αυξάνουν τις τιμές, ζημιώνοντας έτσι τους καταναλωτές. Οι κίνδυνοι από τη δράση των καρτέλ πρέπει να αντισταθμιστούν με τα πιθανά οφέλη από το καθεστώς αυτορύθμισης, όπως είναι για παράδειγμα η γρηγορότερη πιστοποίηση των νέων τεχνολογιών.

⁵ Καρτέλ δημιουργείται όταν οι ανταγωνιστές έρχονται σε συμφωνία μεταξύ τους σχετικά με τον περιορισμό του ανταγωνισμού, παραδείγματος χάριν με τον καθορισμό τιμών, τον περιορισμό της διάθεσης προϊόντων, τη μεταξύ τους κατανομή των κερδών ή τη νόθευση διαγωνισμών, αυξάνοντας έτσι τα συλλογικά τους έσοδα.

4.1. Αυτορύθμιση και Συν-ρύθμιση (Λίστα Ελέγχου Γ1)

Όταν κάποιος βιομηχανικός ή επαγγελματικός σύλλογος αναλαμβάνει την πλήρη ευθύνη για τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των μελών του, χωρίς τη στήριξη της κρατικής νομοθεσίας (συχνά με παρότρυνση της κυβέρνησης), χρησιμοποιείται ο όρος «αυτορύθμιση». Ωστόσο, όταν η κυβέρνηση προσφέρει νομοθετική στήριξη στους κανόνες που αναπτύσσονται τουλάχιστον εν μέρει από τη βιομηχανία/ τον επαγγελματικό σύλλογο, χρησιμοποιείται ο όρος «συν-ρύθμιση». Τα συστήματα αυτορύθμισης και συν-ρύθμισης μπορούν να επιφέρουν ουσιαστικά οφέλη διασφαλίζοντας ότι τα τεχνικά πρότυπα είναι κατάλληλα και εξελίσσονται παράλληλα με την τεχνολογία.

Ωστόσο, αυτά τα συστήματα μπορεί να έχουν σημαντικές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις. Συγκεκριμένα, οι βιομηχανικοί/ επαγγελματικοί σύλλογοι συχνά υιοθετούν κανόνες που μειώνουν τα κίνητρα ή τις ευκαιρίες για την ανάπτυξη δυναμικού ανταγωνισμού μεταξύ των προμηθευτών αγαθών ή των παρόχων υπηρεσιών, όπως τους περιορισμούς στις διαφημίσεις και τους κανόνες που απαγορεύουν τις εκπτώσεις στις τιμές. Επιπλέον, οι αδικαιολόγητα αυστηρές απαιτήσεις αναφορικά με τα επαγγελματικά προσόντα ενδεχομένως να μειώνουν την είσοδο στην αγορά. Οι κυβερνήσεις πρέπει να διατηρούν τη δυνατότητα να θέτουν φραγμούς στους βιομηχανικούς/ επαγγελματικούς συλλόγους σε περίπτωση που αυτοί προσπαθήσουν να χρησιμοποιήσουν τις ρυθμιστικές εξουσίες τους με αντι-ανταγωνιστικό τρόπο. Για να διασφαλιστεί κάτι τέτοιο, ενδεχομένως είναι απαραίτητο να συνεχίσει η αυτορύθμιση ή η συν-ρύθμιση να υπόκειται ξεκάθαρα στην εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Μια άλλη λύση είναι να έχουν οι αρμόδιες κρατικές αρχές το δικαίωμα έγκρισης ή μη των κανονισμών αυτών των συλλόγων. Σε περίπτωση που αυτοί εξακολουθούν να προτείνουν μη αποδεκτούς κανονισμούς θα αντικαθιστούνται από εκείνους των κρατικών αρχών, εφόσον αυτό απαιτείται.

4.2. Απαιτήσεις για δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τις τιμές, την παραγωγή ή τις πωλήσεις των προμηθευτών (Λίστα Ελέγχου Γ2)

Οι ρυθμίσεις που επιβάλλουν στους φορείς της αγοράς τη δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τις τιμές ή το επίπεδο της παραγωγής τους μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στη σύσταση καρτέλ, καθώς μια βασική προϋπόθεση για τη λειτουργία των καρτέλ είναι να μπορούν οι συμμετέχοντες στο καρτέλ να ελέγχουν αποτελεσματικά τη συμπεριφορά των ανταγωνιστών τους (ή των συνωμοτών τους) στην αγορά. Τα καρτέλ είναι πιθανότερο να προκύψουν σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν λιγότεροι φορείς της αγοράς, οι φραγμοί εισόδου είναι υψηλοί, τα προϊόντα των προμηθευτών είναι σχετικά ομοιογενή και οι πληροφορίες για

αλλαγές στην τιμή ή την παραγωγή είναι διαθέσιμες είτε πριν είτε αμέσως μετά την πραγματοποίησή τους.

Οι ρυθμίσεις που επιβάλλουν δημοσιοποίηση πληροφοριών, όπως των επιπέδων τιμών και παραγωγής ενδεχομένως να υιοθετήθηκαν για τη βελτίωση της πληροφόρησης των καταναλωτών και ενίοτε, μπορούν να βελτιώσουν την αποδοτικότητα των αγορών. Ωστόσο, όταν υπάρχει πιθανότητα σύστασης καρτέλ, πιθανόν τέτοιου είδους απαιτήσεις να έχουν καθαρό αρνητικό αντίκτυπο. Υπάρχουν εναλλακτικές προτάσεις για τη δημοσιοποίηση όλων των καταγραφόμενων δεδομένων. Όταν η αρχική συλλογή πληροφοριών πραγματοποιείται αρχικά με στόχο τη χάραξη κυβερνητικών πολιτικών, ενδεχομένως δεν είναι απαραίτητη η συνολική δημοσιοποίησή τους. Όταν σκοπός είναι η διευκόλυνση των καταναλωτών ή η παροχή γενικών στατιστικών στοιχείων, η δημοσιοποίηση των συνολικών στατιστικών στοιχείων ενισχύει λιγότερο τα καρτέλ από ό,τι τα στατιστικά στοιχεία για τον κάθε προμηθευτή ξεχωριστά.

4.3. Απαλλαγές από τη γενική νομοθεσία περί ανταγωνισμού (Λίστα Ελέγχου Γ3)

Σε πολλές χώρες, συγκεκριμένοι προμηθευτές ή κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας επωφελούνται από απαλλαγές από τη γενική νομοθεσία περί ανταγωνισμού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτοί οι κλάδοι υπόκεινται στη νομοθεσία περί ανταγωνισμού που διέπει τον κλάδο τους. Σε άλλες περιπτώσεις, δεν υφίστανται καθόλου περιορισμοί αντι-ανταγωνιστικής συμπεριφοράς. Όπου υπάρχει ουσιαστική παρέκκλιση από τη γενική εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, υπάρχει εμφανής κίνδυνος σύστασης καρτέλ, καταχρήσεων στην τιμολόγηση και αντι-ανταγωνιστικών συγχωνεύσεων⁶.

Όπου εντοπίζεται συγκεκριμένη αιτιολογία για τη συνεχιζόμενη χορήγηση απαλλαγών, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα μέσα με τα οποία μπορεί να ελαχιστοποιηθεί το πεδίο εφαρμογής τους. Για παράδειγμα, ένα νομοθετημένο μονοπώλιο που απαιτεί από όλους τους παραγωγούς ενός συγκεκριμένου αγαθού να το πωλούν σε ένα εξουσιοδοτημένο μεσάζοντα ενδεχομένως να είναι κατώτερο από ένα σύστημα που επιτρέπει στους παραγωγούς να δεσμεύονται σε συνεταιριστικές συμφωνίες πώλησης του προϊόντος, χωρίς όμως να τους αναγκάζει.

⁶ Συγχώνευση είναι η συνένωση δύο (ή περισσότερων) πρώην ανεξάρτητων προμηθευτών για το σχηματισμό ενός μεγαλύτερου προμηθευτή.

5. Περιορίζονται οι επιλογές και πληροφορίες που είναι διαθέσιμες στους καταναλωτές; (Λίστα Ελέγχου Δ)

5.1. Περιορισμός της ικανότητας των καταναλωτών να επιλέγουν από ποιόν αγοράζουν αγαθά ή υπηρεσίες (Λίστα Ελέγχου Δ1)

Οι ρυθμίσεις μερικές φορές περιορίζουν τις διαθέσιμες επιλογές των καταναλωτών. Για παράδειγμα, μια ρύθμιση ενδεχομένως να περιορίζει την πρόσβαση των πελατών σε τοπικές ιατρικές υπηρεσίες. Μια τέτοια ρύθμιση θα μπορούσε να περιορίζει την ποιότητα της περίθαλψης και να αποτρέπει εκείνους τους καταναλωτές που θα ενδιαφέρονταν να ταξιδέψουν (για παράδειγμα σε μια κλινική με μικρότερη λίστα αναμονής ή καλύτερης φήμης).

Οι περιορισμοί στις επιλογές των καταναλωτών μπορεί να είναι ζημιογόνοι, γιατί οι προμηθευτές που παραμένουν στην αγορά μπορεί να έχουν λιγότερα κίνητρα για να ικανοποιήσουν τους καταναλωτές μέσω της προσφοράς προϊόντων της επιθυμητής ποιότητας και τιμής.

5.2. Μείωση της κινητικότητας των πελατών λόγω της αύξησης δαπανών από την αλλαγή προμηθευτών (Λίστα Ελέγχου Δ2)

Ανάλογα με τις ρυθμίσεις, οι καταναλωτές μπορεί να είναι περισσότερο ή λιγότερο διατεθειμένοι να αλλάξουν προμηθευτή, επηρεάζοντας με αυτό τον τρόπο «τα κόστη μετακίνησης» (switching costs), δηλαδή τα άμεσα ή έμμεσα έξοδα που επωμίζονται οι καταναλωτές όταν μετακινούνται από τον ένα προμηθευτή σε άλλο. Οι λόγοι που ευθύνονται για τη δημιουργία κοστών μετακίνησης ποικίλουν. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν οι μακροπρόθεσμοι όροι ενός συμβολαίου ή η δέσμευση περιουσιακών στοιχείων σε κάποιο προμηθευτή, με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να καθίσταται ασύμφορη η μετακίνηση των πελατών, όπως η δέσμευση ενός τηλεφωνικού αριθμού σε συγκεκριμένο πάροχο υπηρεσίας. Όταν οι καταναλωτές έρχονται αντιμέτωποι με υψηλά κόστη μετακίνησης, οι προμηθευτές έχουν τη δυνατότητα να χρεώνουν υψηλότερες τιμές για τα αγαθά ή τις υπηρεσίες τους. Για αυτό το λόγο οι προμηθευτές συχνά επιδιώκουν τη δημιουργία υψηλών κοστών μετακίνησης, προωθώντας μερικές φορές πολιτικές για τη διασφάλισή τους.

Ο θετικός αντίκτυπος στον ανταγωνισμό από τη μείωση ή την άρση των κοστών μετακίνησης πιθανόν είναι μεγάλος, και οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής πρέπει να επιδιώκουν την αποφυγή πολιτικών που αυξάνουν τα συγκεκριμένα κόστη για τους καταναλωτές. Όπου υπάρχει ξεκάθαρος ο κίνδυνος επιβολής τους, ενδεχομένως να είναι προτιμότερο να περιληφθούν διατάξεις στη ρυθμιστική δομή, οι οποίες θα περιορίζουν ή θα εμποδίζουν την εφαρμογή αυτών των κοστών. Πρέπει

να δοθεί η απαιτούμενη προσοχή έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι τα νόμιμα κόστη λόγω μετακίνησης των καταναλωτών λαμβάνονται υπόψη.

5.3. Θεμελιώδεις αλλαγές στις πληροφορίες που χρειάζονται οι αγοραστές για να κάνουν αποτελεσματικές αγορές (Λίστα Ελέγχου Δ3)

Όταν οι κυβερνήσεις απορρυθμίζουν τις αγορές και εισάγουν νέες που δεν υπήρχαν προτού, οι καταναλωτές θα κληθούν να επιλέξουν μεταξύ προϊόντων τα οποία δεν είχαν ξαναγοράσει. Ένα παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης είναι οι αγορές ηλεκτρικού ρεύματος. Όταν οι καταναλωτές έχουν το δικαίωμα επιλογής παρόχου υπηρεσιών σε νέες αγορές, πιθανόν να τους είναι δύσκολο να αξιολογήσουν τις προσφορές και να διακρίνουν τις καλές εταιρείες από τις κακές. Σε αυτή την περίπτωση υπάρχει ο ενδεχόμενος κίνδυνος καθυστέρησης των μεταρρυθμίσεων, εξαιτίας των καταγγελιών των καταναλωτών για εταιρείες που εκμεταλλεύονται την απειρία τους, ελλείπει απαίτησης πληροφόρησης λόγω της «νέας» φύσης του προϊόντος,

Υπό αυτές τις συνθήκες, ενδεχομένως να είναι προτιμότερη η δημιουργία μιας νέας αγοράς με την παράλληλη εισαγωγή μιας απαίτησης πληροφόρησης που θα παρέχει ένα σημείο αναφοράς για τη σύγκριση προσφορών.

6. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης

Ο εντοπισμός των ρυθμίσεων που ενδεχομένως ζημιώνουν αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό είναι ένα σημαντικό πρώτο βήμα για τη βελτίωση της ποιότητας της κανονιστικής διαδικασίας. Οι ερωτήσεις που παρατίθενται στη Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού παρέχουν μια αξιόπιστη αρχική βάση για τον εντοπισμό των ρυθμίσεων εκείνων που ενδέχεται να επιφέρουν αντι-ανταγωνιστικό αντίκτυπο. Οι υπο-ενότητες κάτω από τις ερωτήσεις επισημαίνουν τους βασικούς, αλλά όχι αποκλειστικούς, τρόπους με τους οποίους οι ρυθμίσεις ενδεχομένως να θέτουν αδικαιολόγητους φραγμούς στον ανταγωνισμό της αγοράς.

Κατά τη χρήση τη Λίστα Ελέγχου μόνο μια μειοψηφία ρυθμίσεων ενδέχεται να εμφανίσει την πιθανότητα να περιορίσει αδικαιολόγητα τη δραστηριότητα της αγοράς. Ωστόσο, όταν σύμφωνα με τη Λίστα υπάρχει το ενδεχόμενο σημαντικού περιορισμού της δραστηριότητας της αγοράς, αξίζει να ληφθεί σοβαρά υπόψη η διεξαγωγή μιας πληρέστερης αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού. Το 4^ο κεφάλαιο περιγράφει τον τρόπο διεξαγωγής μιας τέτοιας αξιολόγησης. Το 3^ο κεφάλαιο εξετάζει τον τρόπο ενσωμάτωσης της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στις κρατικές ενέργειες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΤΑ ΟΦΕΛΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ*

Αυτό το κεφάλαιο παρέχει παραδείγματα για τον τρόπο με τον οποίο ο ανταγωνισμός παρέχει ουσιαστικά οφέλη στους καταναλωτές.

Μια σημαντική αιτιολογική βάση για τη μεταρρύθμιση της αγοράς είναι η σαφής αναγνώριση των οφελών του ανταγωνισμού από τις κυβερνήσεις¹. Ο Οδηγός Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού επικεντρώνεται στην παροχή πρακτικών εργαλείων, έτσι ώστε οι κυβερνήσεις να μειώσουν τους υπερβολικούς περιορισμούς στον ανταγωνισμό. Πριν την εφαρμογή τους, αξίζει να εξεταστεί γιατί πρέπει να επιδιώκεται ο ενισχυμένος ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων.

Ο ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων μπορεί να βελτιώσει την αποδοτικότητα της παραγωγής και να παρέχει νεότερα και καλύτερα προϊόντα στους καταναλωτές μέσω της καινοτομίας, οδηγώντας στην οικονομική ανάπτυξη και ευημερία των καταναλωτών. Γενικά, ο ανταγωνισμός μεταξύ των προμηθευτών οδηγεί σε χαμηλότερες τιμές και ευρύτερες επιλογές. Ένας από τους καλύτερους τρόπους για να γίνουν αντιληπτά αυτά τα οφέλη είναι μέσω παραδειγμάτων. Επιλεγμένα παραδείγματα παρουσιάζονται στον Πίνακα 1. Αυτά τα παραδείγματα έχουν ως στόχο να παρουσιάσουν τα γενικά οφέλη του ανταγωνισμού, χωρίς απαραίτητα να επικεντρώνονται σε ρυθμιστικούς περιορισμούς.

* Τα παραδείγματα αυτού του κεφαλαίου ετοιμάστηκαν από τον Vivek Ghosal.

¹ Σε πολλούς απορρυθμισμένους κλάδους, όπως για παράδειγμα τις τηλεπικοινωνίες, την ηλεκτρική ενέργεια και τις αεροπορικές εταιρείες, ένα από τα οφέλη του ανταγωνισμού που προωθήθηκε ιδιαίτερα είναι ότι αυξάνει την περιορισμένη λόγω ρυθμιστικού πλαισίου χρήση των παραγωγικών δυνατοτήτων μιας οικονομίας αυξάνοντας την αποδοτικότητα και παρέχοντας χαμηλότερες τιμές για τους καταναλωτές. Ο Muris (2002) επισημαίνει το γεγονός ότι εφόσον πολλοί κλάδοι έχουν ιδιωτικοποιηθεί ή απελευθερωθεί σε ολόκληρο τον κόσμο, οι κυβερνήσεις αναγνωρίζουν ξεκάθαρα τα οφέλη του ανταγωνισμού.

Box 1. Πίνακας 1. Παραδείγματα Οφελών του Ανταγωνισμού για τους καταναλωτές**1. Λιμάνια Φόρτωσης/ Εκφόρτωσης**

Η Αργεντινή ξεκίνησε την ιδιωτικοποίηση μερικών υπηρεσιών θαλάσσιων λιμένων τη δεκαετία του '70. Αυτό το στάδιο της ιδιωτικοποίησης δε σημείωσε ιδιαίτερη επιτυχία όσον αφορά στην παραγωγικότητα. Οι δημόσιες επενδύσεις υποδομής εξακολουθούσαν να είναι περιορισμένες, το σύστημα ήταν υπερ-ρυθμιζόμενο και οι λιμενικοί φορείς ήταν ανεπαρκείς. Στη δεκαετία του '90, επιτράπηκε η λειτουργία ιδιωτικών εταιρειών στους δημόσιους λιμένες με σκοπό να χτίσουν νέα λιμάνια ή να επενδύσουν στην υποδομή τους. Στην περίπτωση του λιμανιού του Μπουένος Άιρες, οι έξι τερματικοί του σταθμοί παραχωρήθηκαν σε πέντε διαφορετικές ιδιωτικές εταιρείες, ενώ η Λιμενική Αρχή διατήρησε την ιδιοκτησία της υποδομής (λιμενικό μοντέλο ενοικίασης). Ως αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων, η διακίνηση φορτίων αυξήθηκε κατά 50% μεταξύ 1990 και 1995, η παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού εκτινάχθηκε στο 275% και τα λιμάνια της Αργεντινής έγιναν τα φθηνότερα λιμάνια της Λατινικής Αμερικής. Το 1997, η διαχείριση φορτίων στο λιμάνι Puerto Nuevo ξεπέρασε εκείνη του Santos (Βραζιλία), του μεγαλύτερου λιμανιού στη Νότιο Αμερική. Κάποιες ξένες εταιρείες συμμετείχαν στην κατασκευή νέων λιμανιών, όπως και στην περίπτωση του τερματικού σταθμού στο Zarate.

Πηγές:

Lourdes Trujillo and Tomás Serebrisky. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead," World Bank, 2004.

http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf

"Infrastructure in Trade and Economic Development," World Trade Report, World Trade Organization, 2004

http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf

2. Καταστήματα Λιανικής

Οι επιπτώσεις του αυξημένου ανταγωνισμού στα παντοπωλεία και σε άλλα καταστήματα λιανικής έχουν επισημανθεί σε πολλές μελέτες. Αναφορικά με τις αγορές των ΗΠΑ, οι Hausman και Liebttag αναφέρουν ότι όταν ένα κατάστημα Wal-Mart μπαίνει αρχικά σε μια αγορά, οι τιμές του είναι χαμηλότερες κατά 10%-25% για τα ίδια προϊόντα, συγκρινόμενες με τις τιμές μεγάλων καταστημάτων λιανικής πώλησης όπως Kroger, Publix, Target, και άλλα. Μετά την έναρξη λειτουργίας ενός καταστήματος Wal-Mart κοντά σε ένα σουπερμάρκετ της αλυσίδας Kroger στο Χιούστον, οι πωλήσεις στο Kroger έπεσαν κατά 10% αν και οι τιμές του μειώθηκαν έπειτα από την άφιξη νέου ανταγωνισμού. Αυτή η επίπτωση δείχνει ότι οι καταναλωτές επωφελήθηκαν από την είσοδο του Wal-Mart στην αγορά. Άλλα οφέλη του ανταγωνισμού που έχουν συνδεθεί με την εμφάνιση παντοπωλείων μεγάλης επιφάνειας περιλαμβάνουν: (α) τα νέα προϊόντα και τη μεγαλύτερη ποικιλία στα καταστήματα, (β) την ανακαίνιση των καταστημάτων με μεγαλύτερους διαδρόμους, καλύτερο φωτισμό και βελτιωμένη διάταξη των προϊόντων, (γ) την αύξηση του αριθμού των ταμείων. Οι ρυθμίσεις που παρεμποδίζουν την έναρξη λειτουργίας τέτοιων καταστημάτων θα έθετε φραγμούς στην επίτευξη καλύτερων τιμών για τους καταναλωτές.

Πηγές:

Jerry Hausman and Ephraim Leibtag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart."

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

"Wal-Mart Throws an Undercut at Target." *The Washington Post*, December 16, 2005.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

3. Σιδηρόδρομοι.

Οι Lalive και Schmutzler (2007) μελετούν τις επιπτώσεις της εισαγωγής ανταγωνισμού στις αγορές τοπικών επιβατικών σιδηροδρομικών γραμμών στο Γερμανικό ομοσπονδιακό κρατίδιο Baden-Württemberg, (από τα μεγαλύτερα κρατίδια της Γερμανίας) κατά την περίοδο 1994-2004. Ανακαλύπτουν ότι ενώ κυρίαρχος μεταφορέας μετά την εισαγωγή των μεταρρυθμίσεων παραμένει η εταιρεία DB Regio ακόμα και ύστερα από μια δεκαετία, οι ανταγωνιστές της, η μεταφορική εταιρεία NE, επέκτεινε το μερίδιο αγοράς της από περίπου 3% στην αρχή της μεταρρύθμισης σε 13.2% το 2004. Ανακαλύπτουν ότι η συχνότητα εξυπηρέτησης στο Baden-Württemberg αυξήθηκε ουσιαστικά την περίοδο 1994-2004 και ότι η συχνότητα εξυπηρέτησης στις γραμμές που εφοδιάστηκαν με ανταγωνιστικούς όρους αναπτύχθηκε πιο ευνοϊκά από τις άλλες. Εντοπίζουν (1) 29% αύξηση στη συνολική μεταφορά, (2) μια εντονότερη αύξηση στην ανταγωνιστική ομάδα (45% έναντι 22% στην ομάδα αναφοράς), και (3) αύξηση του αριθμού γραμμών που λειτουργούσαν τουλάχιστον μερικώς από ανταγωνιστές του μεταφορέα DB Regio από 19 σε 39. Γενικά, μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι η εισαγωγή περισσότερου ανταγωνισμού οδήγησε σε μεγαλύτερη ποσότητα (συχνότητα εξυπηρέτησης), καθώς και σε αύξηση των ανέσεων για τους καταναλωτές, ως συνέπεια της υψηλότερης συχνότητας.

Πηγές

Rafael Lalive and Armin Schmutzler. "Exploring the Effects of Competition for Railway Markets," University of Zürich, February 2007.

<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. Οδικές μεταφορές

Υπάρχουν ενδείξεις ότι οι αλλαγές στις ρυθμίσεις των οδικών εμπορευματικών μεταφορών επέφεραν επιπτώσεις στον τομέα απασχόλησης στη Γαλλία. Η κυβέρνηση του πρώην πρωθυπουργού Balladur κατήργησε την απαίτηση που υπήρχε παλαιότερα, σύμφωνα με την οποία χρειαζόταν έκδοση κρατικής άδειας για μεταφορά εμπορευμάτων άνω των 150 χλμ. Μετά τη μεταρρύθμιση, οι τιμές για οδικές μεταφορές έπεσαν και το κόστος μεταφοράς μειώθηκε, αφήνοντας να εννοηθεί ύπαρξη υψηλών τελών στον κλάδο. Αναφορικά με την απασχόληση σε αυτόν τον κλάδο, ο ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης ήταν 1-1.5% πριν τη μεταρρύθμιση. Την περίοδο που ακολούθησε η απασχόληση αυξήθηκε κατά 5% και τώρα αυξάνεται κατά 4% ετησίως. Υπήρξαν απεργίες (1992,1995) εξαιτίας της μεταρρύθμισης και του τρόπου εφαρμογής της. Όμως, σύμφωνα με τους Cahuc και Kamarz (2005), η καθαρή επίπτωση ήταν η δημιουργία θέσεων εργασίας.

Πηγές

OECD. "Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession." Working Party No. 2 on Competition and Regulation, October 2007. (See comments of Francis Kamarz, p.16)

Cahuc, Pierre, and Francis Kramarz. "De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle," Report to the Minister of Economics and the Minister of Labor, June 2005, La Documentation Française, Paris.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

5. Ανταλλακτικά οχημάτων

Οι Warren-Boulton και Daniel Haar (2007) παρέχουν εκτιμήσεις για το ύψος των οικονομικών οφελών του ανταγωνισμού για τους καταναλωτές στην αγορά των ανταλλακτικών οχημάτων. Αποδεικνύουν ότι οι καταναλωτές επωφελούνται με δύο τρόπους όταν η εταιρεία Keystone (ή κάποιος άλλος πωλητής ανταλλακτικών) μπαίνει στην αγορά με μια ανταγωνιστική εναλλακτική λύση σε ένα ανταλλακτικό ενός Κατασκευαστή Αρχικού Εξοπλισμού (ΚΑΕ). Εξετάζουν δύο επιπτώσεις: (α) η τιμή της Keystone να είναι συνήθως χαμηλότερη από την τιμή του ΚΑΕ, και (β) η είσοδος της Keystone στην αγορά και ο ανταγωνισμός να οδηγήσουν συνήθως στη μείωση των τιμών του ΚΑΕ. Οι υπολογισμοί τους δείχνουν ότι κατά μέσο όρο: (α) οι τιμές ανταλλακτικών οχημάτων της Keystone είναι κατά περίπου 26% χαμηλότερες από τις τιμές ανταλλακτικών του ΚΑΕ τις οποίες ανταγωνίζεται, και (β) οι τιμές ανταλλακτικών του ΚΑΕ μειώθηκαν κατά 8% λόγω αυτού του ανταγωνισμού. Οι ρυθμίσεις που επιβάλλουν τη χρήση ανταλλακτικών ΚΑΕ πιθανώς να ζημιώσουν τους καταναλωτές.

Πηγή::

Frederick R. Warren-Boulton and Daniel E. Haar. "Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts." Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007.
<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

6. Εκδόσεις Βιβλίων

Η Συμφωνία Πώλησης Βιβλίων σε Καθορισμένη Τιμή (Net Book Agreement - NBA) η οποία υπήρχε πριν το 1997, απέτρεπε τους πωλητές βιβλίων στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία από την πώληση βιβλίων σε τιμή κατώτερη από εκείνη που είχε επιλέξει ο εκδότης. Μετά την κατάργηση της Συμφωνίας NBA, η τιμή μερικών ευπώλητων βιβλίων μειώθηκε κατά μέσο όρο κατά 28%. Αμέσως μετά την κατάργηση της Συμφωνίας, σημειώθηκαν εκπτώσεις στις τιμές στο 41% των βιβλίων. Έξι χρόνια αργότερα το 2006, 52% των βιβλίων είχαν χαμηλότερη τιμή. Άλλα οφέλη περιελάμβαναν για παράδειγμα: (α) την αύξηση των δημοσιευμένων νέων βιβλίων από 3% κατά μέσο όρο ετησίως σε πάνω από 4%, (β) τη διευρυμένη ποικιλία στα καταστήματα και τη βελτιωμένη εξυπηρέτηση των πελατών.

Πηγή::

"The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases." <http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

7. Στέγαση.

Ο Atterhög (2005) χρησιμοποιεί στοιχεία για να εξετάσει τις επιπτώσεις στα ενοίκια και την ποιότητα των υπηρεσιών στέγασης από την ιδιωτικοποίηση των διαμερισμάτων από τις δημοτικές εταιρείες στέγασης που βρίσκονται έξω από τη μητροπολιτική περιοχή στη

Σουηδία. Ανακαλύπτει ότι: (α) σε πολλές αγορές, ο ανταγωνισμός οδήγησε σε χαμηλότερα ενοίκια, με μειώσεις που κυμαίνονται κατά 2%-5%, και (β) κατά μέσο όρο, δεν υπήρξε κάποια ουσιαστική αλλαγή στην ποιότητα των υπηρεσιών στέγασης λόγω της ιδιωτικοποίησης. Τα αποτελέσματα στην ποιότητα των διαμερισμάτων διέφεραν ανάλογα με τον ιδιοκτήτη.

Πηγή::

Atterhög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, No. 1, 32–49, 2005. <http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

8. Χρηματιστήριο Αξιών

Ο μονοπωλιακός διαχειριστής του χρηματιστηρίου αξιών, το Χρηματιστήριο Αξιών της Αυστραλίας, άρχισε να προσφέρει στους μετόχους εκπτώσεις τελών υπό την απειλή του ανταγωνισμού από δύο υπερπόντιους αντιπάλους, τις εταιρείες Liquidnet και AXE, οι οποίες σχεδίαζαν να ξεκινήσουν τη λειτουργία τους στην Αυστραλία. Η εταιρεία Liquidnet είναι εγγεγραμμένη στις ΗΠΑ και η AXE ECN υποστηρίζεται από το Χρηματιστήριο της Νέας Ζηλανδίας και τεράστιους χρηματιστηριακούς οίκους όπως Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquarie και Merrill Lynch. Οι εταιρείες AXE and Liquidnet προωθούν εναλλακτικά συστήματα συναλλαγών σε διασταυρώσεις αγορών, ή συναλλαγές εκτός αγοράς μεταξύ επιχειρήσεων διαχείρισης αμοιβαίων κεφαλαίων, που αντιστοιχούν στο 30% όλων των συναλλαγών σε μετοχές.

Πηγή::

"Exchange cuts fees as competitors lurk." *The West Australian*, August 25, 2007. <http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

9. Αερογραμμές

Πριν τη δεκαετία του '90, η αγορά αεροπορικών μεταφορών της ΕΕ ήταν έντονα ρυθμιζόμενη σε ό,τι αφορούσε την πρόσβαση των αεροπορικών εταιρειών στα δρομολόγια και τις τιμές. Λόγω των συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών, η πρόσβαση στις αγορές ήταν περιορισμένη και συχνά μόνο μια αερογραμμή είχε το δικαίωμα να εξυπηρετεί περιορισμένο αριθμό συγκεκριμένων δρομολογίων. Στη δεκαετία του '90, οι εγχώριες αγορές άνοιξαν τελικά στον ανταγωνισμό για όλους τους εξουσιοδοτημένους αερομεταφορείς της ΕΕ. Συνέπεια αυτής της ευκαιρίας για μεγαλύτερο ανταγωνισμό ήταν η εμφάνιση των αεροπορικών εταιρειών χαμηλού κόστους. Χάρη στον αυξημένο ανταγωνισμό: (α) οι παραδοσιακοί αερομεταφορείς ξεκίνησαν να προσφέρουν υπηρεσίες όπως η ηλεκτρονική κράτηση θέσεων και η απλοποίηση της τιμολόγησης για να ανταγωνιστούν με τους αερομεταφορείς χαμηλού κόστους. Χάρη στην απλοποιημένη δομή των τελών μειώθηκαν οι ναύλοι και αυξήθηκαν η ευελιξία και οι επιλογές των καταναλωτών. Για παράδειγμα, καταργήθηκαν η προκαταβολική πληρωμή ειστηρίων και οι περιορισμοί υποχρεωτικής διαμονής το Σάββατο βράδυ. (β) Οι μειώσεις στις τιμές ήταν σημαντικές. Εκτός από τις επιπλέον εκπτώσεις στις τιμές, οι αερομεταφορείς της ΕΕ μείωσαν το μέσο κόστος των οικονομικότερων ναύλων κατά 75% σε ονομαστικούς όρους, και (γ) η συχνότητα των ευρωπαϊκών πτήσεων αυξήθηκε κατά 78%. Με τα χρόνια, η συχνότητα των εσωτερικών πτήσεων τουλάχιστον διπλασιάστηκε, και (δ) παρατηρήθηκε αύξηση της ποικιλίας των υπηρεσιών. Ο μέσος αριθμός των αεροπορικών

γραμμών που αντιστοιχούσε σε δείγμα δρομολογίων αυξήθηκε από 3 σε 4 την περίοδο 1992-1997, και συνέχισε να αυξάνεται το 2003.

Πηγή:

www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

10. Καλωδιακή Τηλεόραση

Η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Επικοινωνιών (ΟΕΕ) των ΗΠΑ πρόσφατα απαγόρευσε τη σύναψη αποκλειστικών συμβολαίων μεταξύ των εταιρειών καλωδιακής τηλεόρασης και των συγκροτημάτων διαμερισμάτων έτσι ώστε να υπάρχει δυνατότητα ανταγωνισμού. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της ΟΕΕ θα υπάρξει πιθανή μείωση στις τιμές συνδρομής ακόμα και κατά 30%. Εκτός από την επίπτωση στις τιμές, οι ενοικιαστές των διαμερισμάτων θα έχουν τώρα περισσότερες επιλογές μεταξύ παρόχων υπηρεσιών, οι οποίοι αναμένεται να ανταγωνιστούν μεταξύ τους για να προσφέρουν καλύτερη ποικιλία πακέτων και ποιότητα υπηρεσιών, υπό τις συνθήκες αυξημένου ανταγωνισμού.

Πηγή:

“Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units.” Federal Communications Commission, 2007.

<http://www.fcc.gov/>

In the matter of Exclusive Service Contracts for Provision of Video Services in Multiple Dwelling Units and Other Real Estate Developments, 2007 WL 3353544 (F.C.C.)(Nov. 13, 2007), upheld in National Cable and Telecommunications Ass'n v. F.C.C., 567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009).

“Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts.” Mortgage News Headlines, October 21, 2007.

http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp

11. Τηλεπικοινωνίες

A). Η ανάπτυξη της αγοράς κινητής τηλεφωνίας αποτελεί σημαντική ανταγωνιστική πρόκληση για τους παρόχους υπηρεσιών σταθερής τηλεφωνίας. Και το Πρωτόκολλο Internet φωνητικής τηλεφωνίας (VoIP) μεταλλάσσει εξίσου γρήγορα την τοπική αγορά τηλεπικοινωνιών. Σύμφωνα με μια νέα έκθεση που δημοσιεύθηκε από την Balancing Act (μια συμβουλευτική εταιρεία τηλεπικοινωνιών με έδρα το Ηνωμένο Βασίλειο), το κόστος κλήσης από την Αφρική στην Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική έχει μειωθεί δραστικά λόγω των φθηνότερων τιμών που διατίθενται από μικρές νεοσύστατες επιχειρήσεις οι οποίες προσφέρουν υπηρεσίες VoIP στην Αφρική. Σε έρευνα της πλειοψηφίας των παρόχων υπηρεσιών τηλεπικοινωνίας, η Balancing Act διαπίστωσε ότι το 2005, σχεδόν όλοι οι πάροχοι υπηρεσιών τηλεπικοινωνίας στην Αφρική χρέωναν US\$1.00 ανά λεπτό ή και παραπάνω για τους βασικούς διεθνείς προορισμούς. Το 2006 μόνο 19 συνέχιζαν να χρεώνουν αυτή την τιμή. Το 2007 μόλις πάνω από τους μισούς χρέωναν 0.25\$ για αυτές τις κλήσεις, σε εντελώς διαφορετικές χώρες μεταξύ τους όπως η Αλγερία και η Κένυα.

Πηγή:

“Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises.” 08 Mar 2007, *Economist Intelligence Unit*.

http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumb

[le%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4](#)

(B). Το 1995, η κυβέρνηση της Σιγκαπούρης χορήγησε άδεια σε ένα δεύτερο πάροχο κινητής τηλεφωνίας για να ξεκινήσει την παροχή υπηρεσιών το 1997. Αυτή η απόφαση αντανάκλωσε την πρόθεση της κυβέρνησης να αυξήσει τις ανταγωνιστικές πιέσεις στην εταιρεία SingTel στο πλαίσιο του μελλοντικού αυξημένου διεθνή ανταγωνισμού και της επέκταση της εταιρείας. Η εταιρεία MobileOne εισήχθη στην αγορά τον Απρίλιο του 1997, κατέλαβε το 30% περίπου της αγοράς και οι τιμές έπεσαν κατά 50%-70% μέσα σε ένα χρόνο. Το εύρος και η ποιότητα των υπηρεσιών αυξήθηκαν σημαντικά και η αγορά επεκτάθηκε γρήγορα με αύξηση του ρυθμού διείσδυσης της κινητής τηλεφωνίας από 14% στις αρχές του 1997, σε 25% στο τέλος του χρόνου, πλησιάζοντας το 30% μέχρι το τέλος του 1998.

Πηγή::

Singh, Kulwant. "Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry," *Industrial and Corporate Change* Vol. 7, Number 4, 1998, p. 585-599.

<http://icc.oxfordjournals.org/cqi/content/abstract/7/4/585>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΙΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ *

Αυτό το κεφάλαιο εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού μπορεί να ενσωματωθεί με αποτελεσματικό τρόπο στις κρατικές ενέργειες.

1. Εισαγωγή

Όπως έχουμε δει, η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού είναι η διαδικασία αξιολόγησης των κρατικών ρυθμίσεων, κανόνων και/ή νόμων μέσω της οποίας (1) εντοπίζονται όσα από τα παραπάνω πιθανόν θέτουν αδικαιολόγητα εμπόδια στον ανταγωνισμό, και (2) στη συνέχεια, επανασχεδιάζονται, ώστε να μην παρεμποδίζεται αδικαιολόγητα ο ανταγωνισμός. Η αποτελεσματική ενσωμάτωση αυτής της διαδικασίας στις κρατικές ενέργειες και θεσμούς αντικειμενικά απαιτεί εξέταση των πέντε ακόλουθων ζητημάτων

- Ποιες πολιτικές χρήζουν αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού;
- Σε πιο στάδιο της διαδικασίας ανάπτυξης μιας πολιτικής πρέπει να διεξάγεται η αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού;
- Ποιος πρέπει να είναι υπεύθυνος για το σχεδιασμό και την επιθεώρηση μιας αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού;
- Με ποιο τρόπο μπορούν να δοθούν κίνητρα στους φορείς διαμόρφωσης πολιτικής που δεν είναι αρμόδιοι για την ποιότητα των ρυθμίσεων ή τις

* Αυτό το κεφάλαιο ετοιμάστηκε από τον Sean F. Ennis.

συνθήκες του ανταγωνισμού, ώστε να ετοιμάσουν μια κατάλληλη αξιολόγηση;

- Τι πόροι απαιτούνται για τη διεξαγωγή μιας αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού;

Θα καταστεί σαφές από τα παρακάτω, ότι δεν υπάρχει μία μοναδική ή έστω απλή συνταγή για τη θεσμοθέτηση της εφαρμογής της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού. Οι εφικτές λύσεις πιθανόν να ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των περιφερειών δικαιοδοσίας, δεδομένων των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ τους σχετικά με θέματα, όπως ο βαθμός στον οποίο είναι ένα σύστημα ομοσπονδιακό, οι δυνατότητες του προσωπικού και το πολιτικό περιβάλλον. Αν και ο Οδηγός βασίζεται στην υπάρχουσα εμπειρία για τον εντοπισμό των πιθανών επιλογών, οι επιλογές αυτές δεν πρέπει να θεωρούνται εξαντλητικές.

2. Ποιες πολιτικές χρήζουν αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού;

Το βάθος της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού πρέπει να είναι ανάλογο με το εύρος των πιθανών αρνητικών επιπτώσεων στον ανταγωνισμό από την εφαρμογή κάποιας πολιτικής. Η Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού δίνει τη δυνατότητα για ένα γρήγορο έλεγχο των πολιτικών, έτσι ώστε να εντοπίζονται άμεσα εκείνες που ζημιώνουν ενδεχομένως αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό και να αξιολογούνται στη συνέχεια περαιτέρω. Η ενδεχόμενη αυτή επιβάρυνση δεν ισχύει για την πλειοψηφία των ατομικών ή των κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Συνεπώς, οι περισσότερες από αυτές τις πράξεις δεν απαιτούν μια λεπτομερή αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού.

Νόμοι, κανονισμοί και κανόνες. Οι πολιτικές που ενδεχομένως υπόκεινται σε αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού περιλαμβάνουν νόμους, κανονισμούς και κανόνες σύμφωνα με τους οποίους γίνεται η εφαρμογή της νομοθεσίας ή των ρυθμίσεων. Δεν υποβάλλουν όλες οι περιφέρειες δικαιοδοσίας τους νόμους τους σε αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού. Όσες είχαν την μεγαλύτερη επιτυχία στην αξιολόγηση, το είχαν κάνει (Βλ. Πίνακα 1).

Νέες και υπάρχουσες πολιτικές. Μερικές κυβερνήσεις προσεγγίζουν την αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού εξετάζοντας τόσο τις νέες πολιτικές, όσο και τις υπάρχουσες. Αυτός είναι ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την ευρεία βελτίωση του ανταγωνιστικού κλίματος, αλλά απαιτεί ουσιαστική πολιτική βούληση. Άλλες κυβερνήσεις εφαρμόζουν μια μορφή αξιολόγησης που επικεντρώνεται αποκλειστικά στις νέες πολιτικές.

Εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Υπάρχει σημαντικό οικονομικό επιχείρημα για τη διεξαγωγή της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η αξιολόγηση αυτή σχετίζεται με όλες τις κρατικές πολιτικές που ενδεχομένως να θέτουν αδικαιολόγητους φραγμούς στον ανταγωνισμό. Οι πολιτικές που δημιουργούν τέτοιους περιορισμούς επιβάλλονται ορισμένες φορές σε εθνικό επίπεδο, όμως μπορεί επίσης να προέλθουν από το περιφερειακό ή το τοπικό επίπεδο. Για παράδειγμα, οι πολιτικές που επιβαρύνουν τον ανταγωνισμό στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ταξί συχνά επιβάλλονται σε τοπικό επίπεδο, ενώ οι ρυθμίσεις που αφορούν κλάδους που ζημιώνουν τους καταναλωτές συχνά εντοπίζονται σε περιφερειακό επίπεδο.

Πίνακας 2. Μεταρρυθμίσεις στην Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού της Αυστραλίας

Μετά την ολοκλήρωση της έκθεσης της Επιτροπής Hilmer το 1993 που ενθάρρυνε το μεγαλύτερο μικροοικονομικό άνοιγμα με έμφαση στις μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση του ανταγωνισμού, οι κυβερνήσεις της Αυστραλίας συμφώνησαν το 1995 να προβούν σε ένα πρόγραμμα επαναθεώρησης και επανεξέτασης της νομοθεσίας, η οποία περιόριζε τον ανταγωνισμό και αντανάκλουσε το δημόσιο συμφέρον. Αποτέλεσμα αυτού του προγράμματος μεταρρύθμισης ήταν ο εντοπισμός 1700 νόμων που χρειαζόνταν επανεξέταση. Η νομοθεσία αναθεωρήθηκε σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο πολιτείας ή τοπικής αυτοδιοίκησης, και η πλειοψηφία των αναθεωρήσεων ολοκληρώθηκε το 2001. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση προσέφερε χρηματοδότηση για να βοηθήσει τις κυβερνήσεις στις πολιτείες και στην τοπική αυτοδιοίκηση με το κόστος προσαρμογής που ενδεχομένως θα προέκυπτε από την αναθεώρηση της νομοθεσίας. Το πρόγραμμα ήταν αξιοσημείωτο γιατί εντόπιζε συστηματικά τους υπάρχοντες νόμους και ρυθμίσεις που χρειαζόνταν αναθεώρηση και γιατί έκτοτε οι οικονομικές επιδόσεις της Αυστραλίας είναι μεταξύ των δυνατοτέρων στις χώρες του ΟΟΣΑ.

3. Σε ποιο στάδιο της διαδικασίας ανάπτυξης μιας πολιτικής πρέπει να διεξάγεται μια αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού;

Νέες πολιτικές. Οι αξιολογήσεις συνθηκών ανταγωνισμού μπορούν να συμβάλλουν με θετικό τρόπο στο σχεδιασμό νέων πολιτικών και ιδανικά θα έπρεπε να διεξάγονται σε αρχικό στάδιο της διαδικασίας ανάπτυξης πολιτικής, προτού προσδιοριστεί ο τρόπος προσέγγισης ενός δεδομένου στόχου πολιτικής. Όταν μια πρόταση πολιτικής ενδέχεται να θέτει φραγμούς στον ανταγωνισμό, είναι χρήσιμο να ζητείται η γνωμοδότηση των κυβερνητικών εμπειρογνομόνων με ειδίκευση στον ανταγωνισμό σε αρχικό στάδιο της διαδικασίας ανάπτυξης της πολιτικής, για να εξακριβωθεί η δυνατότητα ανάπτυξης εναλλακτικών, οι οποίες θα επιτύχουν τους ρυθμιστικούς στόχους με μικρότερη επιβάρυνση στον ανταγωνισμό.

Υφιστάμενες πολιτικές. Η πλειοψηφία των υπάρχουσών πολιτικών δεν έχει υποβληθεί σε αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού. Το κρίσιμο ζήτημα στην

περίπτωση αυτή είναι να τεθούν σε προτεραιότητα οι πολιτικές που πρέπει να αναθεωρηθούν αρχικά., καθώς είναι σχεδόν βέβαιο ότι ορισμένες υπάρχουσες πολιτικές είναι πιθανότερο να έχουν αδικαιολόγητα δυσμενείς επιπτώσεις στον ανταγωνισμό από άλλες. Για παράδειγμα, στην Αυστραλία την περίοδο των Εθνικών Αξιολογήσεων Συνθηκών Ανταγωνισμού, εντοπίστηκαν εκατοντάδες υπάρχουσες κρατικές πολιτικές που περιόριζαν τον ανταγωνισμό. Η Αυστραλία έθεσε σε σειρά προτεραιότητας τις πολιτικές που χρειάζονταν αναθεώρηση. Όπου εντοπίστηκαν προβλήματα, αναθεωρήθηκαν σχεδόν όλες οι περιπτώσεις.

4. Ποιος πρέπει να εμπλέκεται στο σχεδιασμό και την επανεξέταση μιας αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού;

Για να διασφαλιστεί ότι οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό λαμβάνονται σωστά υπόψη, η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού πρέπει να διεξάγεται από το κρατικό όργανο ή δημόσιο φορέα που αναπτύσσει τη συγκεκριμένη πολιτική. Με αυτό τον τρόπο, οι αρμόδιοι φορείς διαμόρφωσης πολιτικών θέτουν την σωστή στιγμή τα κατάλληλα ερωτήματα, που είναι απαραίτητα για την άμεση και αποδοτική ανάπτυξη πολιτικών που δίνουν τη δέουσα προσοχή στις επιπτώσεις στον ανταγωνισμό.

Ωστόσο, οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικών «πρώτης γραμμής», ενδεχομένως δε θα λάβουν σοβαρά υπόψη την αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού, εκτός εάν ένας τρίτος φορέας αναθεωρήσει το έργο τους. Αυτές οι αξιολογήσεις μπορούν να διεξαχθούν από θεματοφύλακες των ρυθμιστικών θεμάτων, κρατικούς υπαλλήλους με ειδίκευση στις συνθήκες ανταγωνισμού, όπως εκείνους που εργάζονται στις αρχές ανταγωνισμού, ή και από τους δύο συνδυαστικά.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο για παράδειγμα, η Βρετανική Επιτροπή Ανταγωνισμού (Office of Fair Trading - OFT), που αποτελεί μια αρχή ανταγωνισμού, είναι υπεύθυνη τόσο για την ανάπτυξη των κατευθυντήριων γραμμών για την αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού, όσο και για την αναθεώρηση των επιπτώσεων των νέων πολιτικών στον ανταγωνισμό.¹ Η Επιτροπή OFT αναλαμβάνει αυτά τα καθήκοντα από κοινού με το θεματοφύλακα των ρυθμιστικών θεμάτων, την Εποπτεία Βέλτιστης Ρύθμισης (BRE). Για την προώθηση κοινών μεθόδων εργασίας και αμοιβαίας κατανόησης, ένας μικρός αριθμός υπαλλήλων από την Επιτροπή μοιράζει τον εργασιακό του χρόνο ανάμεσα στην Επιτροπή και την BRE.

¹ Οι Κατευθυντήριες Γραμμές της Επιτροπής OFT το 2006 συμβαδίζουν με εκείνες του ΟΟΣΑ. Βλ.: <http://www.offt.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>.

Για την ολοκλήρωση μιας αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού που να είναι πληρέστερη από αυτή που απαιτείται από τη Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού, θα απαιτούνταν συνήθως ικανότητες που σχετίζονται με τον ορισμό της αγοράς και την ανάλυση του ανταγωνισμού. Για αυτό το λόγο, μερικές χώρες απαιτούν από τις αρχές ανταγωνισμού τους να αξιολογούν κάθε νέο νόμο ή ρύθμιση που αναμένεται να έχει οικονομικό αντίκτυπο, προτού εφαρμοστούν οι συγκεκριμένες διατάξεις.

Στο Μεξικό για παράδειγμα, η αρχή ανταγωνισμού πρέπει να επανεξετάζει κάθε νέο παράγωγο δίκαιο που ενδεχομένως να επιφέρει επιπτώσεις στον ανταγωνισμό. Στην Κορέα, η αρχή ανταγωνισμού είναι υπεύθυνη για την επανεξέταση επιλεγμένων νέων ρυθμίσεων. Στην Ουγγαρία, ζητείται από την αρχή ανταγωνισμού να καταθέτει τα σχόλια της για τις νέες ρυθμίσεις.

Πολλές άλλες χώρες οργανώνουν οριζόντιες διαβουλεύσεις πριν την υιοθέτηση νέων ρυθμίσεων. Τέτοιες διαβουλεύσεις έχουν καλύτερο αποτέλεσμα όταν οι φορείς αξιολόγησης ζητημάτων ανταγωνισμού μπορούν να συμμετέχουν στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας και δεν τους ζητείται να υποβάλλουν τα σχόλια τους για όλες τις πολιτικές, αλλά έχουν τη δυνατότητα να παρέμβουν στις περιπτώσεις όπου πιστεύουν ότι ενδεχομένως μπορεί να προκύψει σημαντικό πρόβλημα.

Ο βαθμός ανεξαρτησίας του φορέα που διεξάγει την αξιολόγηση είναι επίσης σημαντικός. Στην Αυστραλία για παράδειγμα, συστάθηκε ένας νέος φορέας το 1995 για να επιβλέπει τις αναθεωρήσεις του προγράμματος Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού που σχετίζονταν με την νομοθεσία και τις ρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο, επίπεδο πολιτείας ή τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτός ο φορέας, το Εθνικό Συμβούλιο Ανταγωνισμού, είναι διακριτό και ανεξάρτητο τόσο από την υπηρεσία ελέγχου ρυθμιστικών θεμάτων για την αναθεώρηση νέων ρυθμίσεων, όσο και από την αρχή ανταγωνισμού.² Η επιτυχία της Αυστραλίας αποδεικνύει, επαρκώς την αξία της αναθεώρησης της νομοθεσίας και των ρυθμίσεων από ανεξάρτητους φορείς.

Η συμμετοχή μιας αρχής ανταγωνισμού ή κάποιου άλλου κρατικού φορέα στην αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού δεν πρέπει να εμποδίζει την κυβέρνηση από το να προβεί σε δικαστικές ενέργειες, σύμφωνα με τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού του συγκεκριμένου τομέα δικαιοδοσίας. Οι αξιολογήσεις συνθηκών ανταγωνισμού εξ' ορισμού βασίζονται σε προβλέψεις, και οι προβλέψεις στην πραγματικότητα συχνά υποτιμούν τις ζημιές ή υπερτιμούν τα οφέλη του ανταγωνισμού.

² Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ.: <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>.

5. Πώς μπορούν να δοθούν κίνητρα στους φορείς διαμόρφωσης πολιτικής που δεν είναι υπεύθυνοι για την ποιότητα των ρυθμίσεων ή τον ανταγωνισμό, ώστε να ετοιμάσουν μια κατάλληλη αξιολόγηση;

Οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής που αναπτύσσουν μια καινούργια ρύθμιση ενδεχομένως να μην έχουν το κίνητρο να εκθέσουν αναλυτικά τα πιθανά προβλήματα ανταγωνισμού που συνδέονται με την προτεινόμενη ρύθμιση. Ενδεχομένως να αντιλαμβάνονται ότι ο εντοπισμός ενός πιθανού προβλήματος στον ανταγωνισμό ή η διαβούλευση με μια ανεξάρτητη υπηρεσία, όπως ένα θεματοφύλακα ρυθμιστικών θεμάτων ή μια αρχή ανταγωνισμού, απλώς τους προσθέτει φόρτο εργασίας χωρίς ουσιαστικό όφελος. Για αυτό το λόγο είναι σημαντικό να επισημαίνεται σε αυτούς τους φορείς ότι η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού βελτιώνει το προϊόν τους, δηλαδή την υπό διαμόρφωση πολιτική.

Υπάρχουν αρκετές επιλογές για την ενίσχυση των κινήτρων των φορέων, ώστε να αποδεχτούν και να διεξάγουν σωστά την αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού, καθώς και για την ενίσχυση των ικανοτήτων τους, ώστε να φέρουν εις πέρας αυτή την αποστολή. Αυτές οι επιλογές περιλαμβάνουν τα κάτωθι:

- Ενσωμάτωση της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στην Ανάλυση Επιπτώσεων Ρυθμίσεων (RIA),
- Οικονομικές ανταμοιβές, και
- Επιμόρφωση σε βέλτιστες πρακτικές.

Ενσωμάτωση της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στην Ανάλυση Επιπτώσεων Ρυθμίσεων (RIA). Η Ανάλυση RIA είναι η τυποποιημένη διαδικασία επανεξέτασης των ρυθμίσεων, ώστε να διασφαλίζεται η επίτευξη των στόχων πολιτικής για τους οποίους σχεδιάστηκαν. Γενικά, στόχος της Ανάλυσης RIA είναι τα οφέλη της ρύθμισης να υπερτερούν των κοστών της. Είναι αποτελεσματικότερη, όταν η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού αποτελεί ένα από τα στοιχεία της Αυτό συμβαίνει γιατί οι δυναμικές, προσανατολισμένες στην αγορά εκτιμήσεις που είναι έμφυτες στην αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού, παρέχουν ουσιαστική βαθιά γνώση στον φορέα διαμόρφωσης πολιτικών που επιδιώκει να εξακριβώσει εάν τα οφέλη μιας συγκεκριμένης ρύθμισης υπερτερούν των μειονεκτημάτων της. Η ανάληψη ρόλου αρμοδιότητας από την αρχή ανταγωνισμού στον τομέα αυτό επίσης

μειώνει την ανάγκη επανεκπαίδευσης του προσωπικού των ρυθμιστικών φορέων ή των θεματοφυλάκων ρυθμιστικών θεμάτων.³

Οικονομικές ανταμοιβές. Δεδομένου ότι η Αυστραλία είναι ομοσπονδιακό κράτος, η εφαρμογή της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού (NCP) σε επίπεδο πολιτείας ή τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτούσε τη σύμφωνη γνώμη της εκάστοτε πολιτείας. Η κυβέρνηση της Αυστραλίας κατέβαλε σημαντικά ποσά στις πολιτείες και τις τοπικές αυτοδιοικήσεις, τα οποία αντιστοιχούσαν σε κατά κεφαλή πληρωμές ανάλογα με το βαθμό ολοκλήρωσης των αναθεωρήσεων και επανεξετάσεων της νομοθεσίας. «Οι καταβολές ποσών μέσω της NCP αποτελούν το μέσο διανομής των κερδών από τη μεταρρύθμιση σε ολόκληρη την κοινότητα. Η καταβολή χρηματικών ποσών αποδεικνύει ότι, μολονότι οι πολιτείες και η τοπική αυτοδιοίκηση έχουν την ευθύνη συγκεκριμένων τμημάτων του προγράμματος NCP, μεγάλο μέρος της άμεσης οικονομικής απόδοσης συσσωρεύεται στην Κυβέρνηση της Αυστραλίας μέσω αυξήσεων στη φορολόγηση εισοδήματος που εισρέει από τη γενικότερη οικονομική δραστηριότητα.»⁴

Το ύψος των χρηματικών ποσών που καταβλήθηκαν σε πολιτείες και στην τοπική αυτοδιοίκηση υπήρξε σημαντικό. Ο Πίνακας 1 παραθέτει τα ποσά που καταβλήθηκαν μέσω του προγράμματος NCP από την έναρξή του.⁵

³ Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την ενσωμάτωση της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στην Ανάλυση Επιπτώσεων Ρυθμίσεων (RIA), βλ. Κεφάλαιο 3, παρακάτω, και την έκθεση DAF/COMP/(2007)8/REV1 «Ενσωμάτωση της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στην ανάλυση επιπτώσεων ρυθμίσεων».

⁴ Βλ.: <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

⁵ Βλ.: <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

Πίνακας 1. Ετήσιες καταβολές του προγράμματος Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού ανά περιφέρεια δικαιοδοσίας (Δολάρια Αυστραλίας)

Περιφέρεια Δικαιοδοσίας	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(α)	(α)	(α)	(α)	(α)	(α)	(α) (β)	(α) (β)	(β) (γ)
New South Wales	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
Victoria	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
Queensland	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
Western Australia	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
South Australia	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
Tasmania	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
ACT	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
Northern Territory	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
Σύνολο	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

Πηγή: Εθνικό Συμβούλιο Ανταγωνισμού

(α) Βάσει εγγράφων που αφορούν το Τελικό Αποτέλεσμα του Προϋπολογισμού

(β) Οι πληρωμές κάθε περιφέρειας δικαιοδοσίας αντιστοιχούν στην εφαρμογή μόνιμων μειώσεων και αναστολών.

(γ) Costello, the Hon. P (Treasurer) 2005, 'National Competition Payments to States and Territories for 2005', Media release, 15 December 2005.

Σημείωση 1: Τα συνολικά ποσά μπορεί να μην αντιστοιχούν στο άθροισμα λόγω στρογγυλοποιήσεων

Σημείωση 2: Τα ποσά μέχρι και την περίοδο 1999-2000 περιλαμβάνουν Χορηγήσεις Οικονομικής Βοήθειας

Και ενώ οι πληρωμές είναι σημαντικές, η κυβέρνηση της Αυστραλίας υπολόγισε ότι τα ετήσια οφέλη για την οικονομία αντιστοιχούν στο 2.5% του ΑΕΠ, ή σε 20 δις δολάρια Αυστραλίας, και προέρχονται από τη βελτίωση της

παραγωγικότητας και την αναπροσαρμογή τιμών σε πολλούς διαφορετικούς τομείς, όπου εφαρμόστηκε το πρόγραμμα NCP και οι σχετικές μεταρρυθμίσεις.⁶

Βέλτιστες πρακτικές. Η επιμόρφωση σε βέλτιστες πρακτικές για τους φορείς διαμόρφωσης πολιτικών που σχεδιάζουν ή επανεξετάζουν τις ρυθμίσεις είναι αποφασιστικής σημασίας για την επιτυχία του προγράμματος αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού. Πολλοί φορείς διαμόρφωσης πολιτικών εξειδικεύονται σε κάποιο τομέα που δε σχετίζεται με τα αποτελέσματα του ανταγωνισμού ή την οικονομία. Τέτοιοι φορείς δεν αναμένεται να αξιολογήσουν ζητήματα ανταγωνισμού με κατάλληλο τρόπο χωρίς συγκεκριμένη εκπαίδευση. Οι αρχές ανταγωνισμού, οι θεματοφύλακες των ρυθμίσεων, ή ο ΟΟΣΑ μπορεί να συμβάλλουν σε αυτή την προσπάθεια.

6. Τι πόροι απαιτούνται για την αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού;

Οι πόροι που είναι απαραίτητοι για τη διεξαγωγή ενός αποτελεσματικού προγράμματος αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού μπορεί να είναι σχετικά περιορισμένοι. Για παράδειγμα, όταν το Ηνωμένο Βασίλειο εφάρμοσε το δικό του πρόγραμμά αξιολόγησης, δύο μέλη του προσωπικού της Βρετανικής Αρχής Ανταγωνισμού ανέλαβαν έντονο ενεργητικό ρόλο, και μόνο ένα μικρό ποσοστό από τις περίπου 400 ρυθμίσεις που εξετάζονται κάθε χρόνο υποβλήθηκε σε εξονυχιστικό έλεγχο. Οι υπόλοιπες αξιολογήθηκαν βάσει ενός φίλτρου ανταγωνισμού, ομοίου με τη Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού που εξετάστηκε στο 1^ο Κεφάλαιο, χάρη στο οποίο οι δημόσιοι λειτουργοί διέγνωσαν γρήγορα την πιθανότητα ύπαρξης προβλημάτων στον ανταγωνισμό από τη συγκεκριμένη πολιτική.

Φυσικά ένα πρόγραμμα αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού μπορεί επίσης να επωφεληθεί και από ένα υψηλό επίπεδο δέσμευσης πόρων. Το παράδειγμα της Αυστραλίας αποτελεί μια φιλόδοξη προσέγγιση με εντατική χρήση πόρων, η οποία προώθησε πολύ ισχυρές οικονομικές επιδόσεις.⁷

⁶ Βλ. Επιτροπή Παραγωγικότητας (2005) *Επανεξέταση των Μεταρρυθμίσεων της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού*, Έκθεση Έρευνας της Επιτροπής Παραγωγικότητας Νο. 33, 28 Φεβρουαρίου. Βλ. : <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. Σύμφωνα με την επανεξέταση, είναι δύσκολη η εμπειρική τεκμηρίωση των άμεσων αιτιωδών συναφειών. Επιπλέον, είναι πολύπλοκος ο υπολογισμός του καθαρού αντίκτυπου στον τομέα.

⁷ Βλ. ΟΟΣΑ (2006) Οικονομική Έρευνα της Αυστραλίας, Περίληψη πολιτικής «Η πρόσφατη μακροοικονομική επίδοση συνεχίζει να είναι εντυπωσιακή. Ο μέσος όρος ανάπτυξης του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος (ΑΕΠ) είναι πάνω από 3%

Ανεξαρτήτως του επιπέδου δέσμευσης, οι ανάγκες εξεύρεσης πόρων θα είναι υψηλότερες στο αρχικό στάδιο εφαρμογής. Για παράδειγμα, οι εφάπαξ δαπάνες για πόρους, που συνηθέστερα χρειάζεται ένα λεπτομερές πρόγραμμα επιμόρφωσης σε βέλτιστες πρακτικές σε αρχικό στάδιο, είναι υψηλές. Η εκπαίδευση ωστόσο στα επόμενα χρόνια, δε χρειάζεται να είναι το ίδιο σημαντική καθώς το σύστημα θα λειτουργεί καλύτερα και θα έχουν ήδη δημιουργηθεί προσωπικές σχέσεις μεταξύ των αρμόδιων υπαλλήλων. Παρόλα αυτά, λόγω της εναλλαγής του προσωπικού, είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα εξακολουθήσει να παρίσταται η ανάγκη συνεχιζόμενης επιμόρφωσης μετά την αρχική εφαρμογή του προγράμματος.

7. Συμπέρασμα

Η ενσωμάτωση της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων για ρυθμιστικά θέματα μπορεί να επιφέρει μεγάλα οικονομικά οφέλη, μέσω του εντοπισμού τομέων όπου η δραστηριότητα της αγοράς περιορίζεται αδικαιολόγητα και προτάσεων εναλλακτικής πολιτικής, οι οποίες θα συνεχίσουν να εκπληρώνουν τους στόχους πολιτικής, προωθώντας παράλληλα τον ανταγωνισμό στο μέτρο που αυτό είναι δυνατό. Δεδομένου ότι το θεσμικό, νομικό και ομοσπονδιακό πλαίσιο των πεδίων δικαιοδοσίας του ΟΟΣΑ διαφέρουν σημαντικά, ο τρόπος ενσωμάτωσης της αξιολόγησης στις κρατικές ενέργειες πιθανόν να ποικίλει εξίσου από το ένα πεδίο στο άλλο. Όμως μερικά σημεία αξίζει να επισημανθούν. Πρώτον, οι θεματοφύλακες ρυθμιστικών θεμάτων είναι κατάλληλοι για τη διεξαγωγή αξιολογήσεων συνθηκών ανταγωνισμού, ιδιαιτέρως όταν αυτή διενεργείται ως μέρος της Ανάλυσης RIA. Δεύτερον, οι αρχές ανταγωνισμού αποτελούν ιδανικούς συμβούλους όσον αφορά τις αξιολογήσεις

ετησίως και περιλαμβάνοντας τα κέρδη σε εμπορικούς όρους, ο μέσος όρος ανάπτυξης σε πραγματικό ακαθάριστο εγχώριο εισόδημα αυξήθηκε κατά 4%, μεταξύ των λιγοστών χωρών του ΟΟΣΑ που πέτυχαν τόσο γρήγορη ανάπτυξη. Ο δείκτης ανεργίας μειώθηκε περίπου στο 5%, το χαμηλότερο επίπεδο από το 1970, ο πληθωρισμός παρέμεινε εντός του προκαθορισμένου στόχου. Μετά από σειρά οικονομικών πλεονασμάτων, η Αυστραλία είναι μία από τις λίγες χώρες του ΟΟΣΑ όπου το καθαρό χρέος της κεντρικής κυβέρνησης έχει εξαλειφθεί. Το βιοτικό επίπεδο βελτιώνεται σταθερά από τις αρχές του 1990 και τώρα ξεπερνά το αντίστοιχο όλων των χωρών G7 εκτός των Ηνωμένων Πολιτειών. Ποικίλες μεταρρυθμίσεις, ιδίως για την προώθηση του ανταγωνισμού, υπήρξαν αποτελεσματικής σημασίας προς την κατεύθυνση αυτή. Βελτίωσαν την ανάπτυξη παραγωγικότητας, κυρίως στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90. Η μεγαλύτερη ευελξία που επήλθε χάρη σε αυτές τις μεταρρυθμίσεις, μαζί με την εισαγωγή ισχυρών πλαισίων νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής, θωράκισε την οικονομία απέναντι σε μια σειρά από ισχυρά σοκ που έλαβαν χώρα την τελευταία δεκαετία...».

αυτές, παρέχοντας επιμόρφωση σχετικά με τη διαδικασία, και διεξάγοντας επιλεκτικές αξιολογήσεις. Τέλος, τα οφέλη που απορρέουν από την ενσωμάτωση ενός προγράμματος αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στις κρατικές ρυθμιστικές ενέργειες σίγουρα δικαιολογούν τις δαπάνες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (RIA) *

Το παρόν κεφάλαιο εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να ενσωματωθεί η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού στην ανάλυση επιπτώσεων ρυθμίσεων (RIA).*

1. Εισαγωγή

Η αξιολόγηση μιας συγκεκριμένης πρότασης πολιτικής, κάνοντας χρήση της Λίστας Ελέγχου Ανταγωνισμού του 1ου Κεφαλαίου, οδηγεί ενίοτε στην ανάγκη για μια πιο αναλυτική αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού. Συχνά, μια τέτοια αξιολόγηση μπορεί να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της διεξαγωγής μιας αξιολόγησης των επιπτώσεων κανονιστικών ρυθμίσεων πάνω στη συγκεκριμένη διάταξη.

Μια λεπτομερής αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού περιλαμβάνει (1) σαφή καθορισμό των στόχων πολιτικής, (2) παράθεση εναλλακτικών ρυθμίσεων που θα επιτύγχαναν τους στόχους πολιτικής, (3) αξιολόγηση των επιπτώσεων της κάθε εναλλακτικής στον ανταγωνισμό, και (4) σύγκριση των εναλλακτικών. Στο βαθμό που σύμφωνα με την αξιολόγηση υπάρχει σημαντική πιθανότητα εξασθένησης του ανταγωνισμού εντός του επηρεαζόμενου κλάδου ή άλλων σχετικών κλάδων, οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής πρέπει να επιδιώξουν τη λιγότερο αντι-ανταγωνιστική εναλλακτική που θα επιτύγχανε το στόχο πολιτικής. Σε περιπτώσεις που δε μπορεί να βρεθεί μια εναλλακτική, λιγότερο αντι-ανταγωνιστική ρυθμιστική προσέγγιση για την επίτευξη του δηλωμένου στόχου πολιτικής, πρέπει να

* Αυτό το κεφάλαιο ετοιμάστηκε από τον Rex Deighton-Smith.

¹ Στο παρόν κεφάλαιο ο όρος «ρύθμιση» χρησιμοποιείται γενικά για όλα τα είδη νομοθετικών πράξεων, συμπεριλαμβανομένου τόσο του πρωτογενούς δικαίου, όσο και του παράγωγου.

αντισταθμιστούν το κόστος και η ωφέλεια αυτής. Η ανάλυση πρέπει να δικαιολογεί την αντι-ανταγωνιστική ρύθμιση μόνο εάν τα οφέλη από την υιοθέτησή της υπερτερούν των κοστών συμπεριλαμβανομένων αυτών από τον αντι-ανταγωνιστικό αντίκτυπο.

Η χρήση της ανάλυσης επιπτώσεων ρυθμίσεων (RIA) επεκτάθηκε γρήγορα μέσω της συμμετοχής κρατών μελών στον ΟΟΣΑ κατά την τελευταία δεκαετία και τώρα εφαρμόζεται στις περισσότερες ή όλες τις καινούργιες ρυθμίσεις¹ στην πλειοψηφία των κρατών μελών του. Εξηγώντας αυτή τη γρήγορη εξάπλωση της χρήσης της ανάλυσης RIA, ως μέρος της διαδικασίας λήψης ρυθμιστικών αποφάσεων, ο ΟΟΣΑ σχολίασε:

Ρύθμιση υψηλής ποιότητας θεωρείται ολοένα και περισσότερο εκείνη που παράγει τα επιθυμητά αποτελέσματα με τον οικονομικά αποδοτικότερο τρόπο. Γίνεται ολοένα και πιο κατανοητό ότι κάθε κρατική ρυθμιστική ενέργεια περιλαμβάνει οικονομικούς συμβιβασμούς μεταξύ διαφορετικών χρήσεων των πόρων, ενώ παράλληλα δηλώνεται με σαφήνεια και γίνεται αποδεκτός ο βασικός στόχος της ρυθμιστικής δράσης – συμπεριλαμβανομένης της ρύθμισης- για μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας².

Η ανάλυση RIA βασίζεται στην αρχή της ανάλυσης κόστους/ ωφέλειας, η οποία εφαρμόζεται εντός ενός συγκριτικού πλαισίου για τον υπολογισμό της σχετικής απόδοσης όλων των εφικτών παρεμβάσεων πολιτικής, που θεωρούνται ικανές για την επίτευξη του τεθέντα ρυθμιστικού στόχου.

Λόγω της διευρυμένης χρήσης αυτής της ανάλυσης, πολλά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ έχουν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της πολιτικής ανταγωνισμού και της γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, αυξάνοντας την αποτελεσματική εφαρμογή μέτρων στον τομέα αυτό. Η τάση αυτή εκδηλώνεται λόγω της αυξανόμενης αναγνώρισης ότι η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας του ανταγωνισμού στην οικονομία είναι θεμελιώδους σημασίας για την επίτευξη των ευρύτερων στόχων μεγιστοποίησης της οικονομικής ανάπτυξης και, συνεπώς, της κοινωνικής ευημερίας

Είναι σαφές από τα παραπάνω ότι υπάρχει στενή σχέση μεταξύ της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού και της ανάλυσης RIA. Πράγματι, σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Αρχές για την Ποιότητα και την Απόδοση του Κανονιστικού

² *Κανονιστική Πολιτική στις Χώρες του ΟΟΣΑ: από τον παρεμβατισμό στην κανονιστική διακυβέρνηση. ΟΟΣΑ (2002) σελ. 44*

Πλαισίου του ΟΟΣΑ, η ανάλυση των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό πρέπει να ενσωματωθεί στη διαδικασία αναθεώρησης των νέων και υπαρχουσών ρυθμίσεων.

Ωστόσο, στην πράξη, την ευθύνη για την εκπόνηση της ανάλυσης RIA και της αξιολόγησης της πολιτικής ανταγωνισμού συχνά έχουν διαφορετικοί φορείς της δημόσιας διοίκησης. Ως αποτέλεσμα, παρατηρείται συχνά ανεπαρκής συντονισμός στη διεξαγωγή αυτών των δύο αλληλένδετων μορφών ανάλυσης

Ωστόσο, ορισμένες χώρες έχουν ξεκινήσει προσπάθειες για την ενσωμάτωση της ανάλυσης RIA και της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η αξιολόγηση των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό αποτελεί υποχρεωτικό στοιχείο της ανάλυσης RIA από το 2002. Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού είναι μέρος της διαδικασίας RIA από το 2005. Στις ΗΠΑ, σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη σύνταξη των RIA απαιτείται ρητώς η ανάλυση των επιπτώσεων της ρύθμισης στην αγορά.³ Ομοίως, σύμφωνα με την Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού της Αυστραλίας, όλα τα έγγραφα της ανάλυσης RIA πρέπει να δηλώνουν εάν η προτεινόμενη ρύθμιση συμμορφώνεται με τους όρους των συμφωνιών της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού και να περιλαμβάνουν ανάλυση που να τεκμηριώνει το συμπέρασμα αυτό.

Αυτό το Κεφάλαιο εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής μπορούν να χρησιμοποιήσουν την αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού ως στοιχείο της ανάλυσης RIA. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού θα αποτελεί μόνο ένα μικρό μέρος της. Σε ορισμένες άλλες, ωστόσο, η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού θα είναι σημαντικότερη, και το Κεφάλαιο επανεξετάζει τους δείκτες που υποδεικνύουν ότι ενδεχομένως είναι απαραίτητη μια ενδελεχής αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού.

Σε πρώτη φάση το Κεφάλαιο συγκρίνει τα διαφορετικά χαρακτηριστικά της ανάλυσης RIA και της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού και έπειτα εξηγεί το πιθανό όφελος για την ανάλυση RIA από την άμεση ενσωμάτωση της αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού, ως τμήματός της. Το Κεφάλαιο στη συνέχεια συζητά τις αρνητικές επιπτώσεις που επιφέρουν συχνά οι ρυθμίσεις. Τέλος, περιγράφει το γενικό πλαίσιο μιας πλήρους αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού. Οι αναγνώστες που είναι ήδη εξοικειωμένοι με τη Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού μπορούν να παραλείψουν την τελευταία αυτή ενότητα.

³ Βλ. Γραφείο Διοίκησης και Προϋπολογισμού (Office of Management and Budget), Εγκύκλιος A-4, 17 Σεπτεμβρίου, 2003.

2. Ανάλυση επιπτώσεων ρυθμίσεων (RIA) και πολιτικής ανταγωνισμού

Η ανάλυση κόστους/ ωφέλειας που διεξάγεται στο πλαίσιο της ανάλυσης RIA γενικά συγκρίνει τα πιθανά αποτελέσματα βάσει των υπάρχουσών οικονομικών και ρυθμιστικών συνθηκών και ενδεχομένως δε λαμβάνει υπόψη τυχόν αλλαγές στις σημαντικές παραμέτρους που επηρεάζουν αυτές τις συνθήκες. Σε σύγκριση με την ανάλυση κόστους/ ωφέλειας η ανάλυση της πολιτικής ανταγωνισμού συχνά προσανατολίζεται περισσότερο στο μέλλον. Ενδιαφέρεται για τις επιπτώσεις συγκεκριμένων αλλαγών των συνθηκών της αγοράς στην ένταση του ανταγωνισμού και επομένως, στις πιθανές συνέπειες για την οικονομική αποδοτικότητα και την ευημερία των καταναλωτών.

Ενώ τα παραπάνω φανερώνουν διαφορετικές προσεγγίσεις, οι διαφορές μεταξύ πολλών χωρών αναμφισβήτητα αμβλύνονται, λόγω της αυξανόμενης τάσης για ενσωμάτωση της αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού στο καθοδηγητικό υλικό της ανάλυσης RIA.

Η έμφαση στη δυναμική αποδοτικότητα της αγοράς⁴ καθιστά την αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού πιο χρήσιμη ως στοιχείο της γενικής ρυθμιστικής αξιολόγησης. Αυτό το στοιχείο μπορεί να συμβάλει στην αποφυγή ρυθμίσεων που θέτουν αδικαιολόγητους φραγμούς στη δραστηριότητα της αγοράς. Ένα επιπλέον συμπωματικό όφελος της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού είναι ότι βοηθά στον εντοπισμό όλων των τομέων που πιθανόν θα επηρεαστούν από μια προτεινόμενη ρύθμιση, ιδιαιτέρως όσων από αυτούς επηρεαστούν εμμέσως. Κάτι τέτοιο μπορεί να βοηθήσει τους φορείς να διασφαλίσουν ότι η διαβούλευση που βασίζεται στην ανάλυση RIA είναι επαρκώς περιεκτική και επομένως, πιο αποτελεσματική.

Όπως σημειώθηκε στο 1^ο Κεφάλαιο, το πρώτο βήμα σε μια αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού, είτε αυτή αποτελεί τμήμα της ανάλυσης RIA είτε όχι, είναι η ολοκλήρωση της Λίστας Ελέγχου Ανταγωνισμού. Η Λίστα Ελέγχου θα δείξει γενικά ότι οι περισσότερες ρυθμίσεις δε χρειάζονται μια εις βάθος αξιολόγηση. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις θα υποδείξει την ανάγκη για μια τέτοια αξιολόγηση. Αν, για παράδειγμα, εντοπιστεί μία ή περισσότερες από τις τέσσερις βασικές μορφές περιορισμών του ανταγωνισμού που καθορίζονται στη Λίστα Ελέγχου, τότε δικαιολογείται η εκπόνηση μιας πιο αναλυτικής αξιολόγησης

⁴ Η δυναμική αποδοτικότητα επικεντρώνεται στη δυναμικότητα σε βάθος χρόνου, με αλλαγές στην αποδοτικότητα που προκύπτουν ενδεχομένως από την καινοτομία, τις τεχνολογικές εξελίξεις, τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να ανταποκρίνονται ευέλικτα στις νέες συνθήκες της αγοράς και την ανάπτυξη των επιτυχημένων προμηθευτών.

συνθηκών ανταγωνισμού. Η έκταση και το βάθος αυτής πρέπει να είναι ανάλογα του μεγέθους της πιθανής επιβάρυνσης στον ανταγωνισμό και συνήθως διεξάγεται αποτελεσματικότερα ως στοιχείο της ανάλυσης RIA της ρύθμισης. Εάν, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες και την εμπειρία του παρελθόντος, υπάρχει περιορισμένη πιθανότητα σημαντικού περιορισμού του ανταγωνισμού που να προκύπτει από την προτεινόμενη ρύθμιση, όπως συχνότερα συμβαίνει, η συνολική αξιολόγηση των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό μπορεί να είναι σύντομη και περιεκτική.

3. Διεξαγωγή της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού σε αρχικό στάδιο, ως στοιχείο της ανάλυσης RIA

Όπως θα δείξει η παρακάτω ενότητα, ο σχεδιασμός μιας ρυθμιστικής δομής μπορεί να επιφέρει σημαντικές επιζήμιες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό. Το γεγονός αυτό υπονοεί ότι οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής πρέπει να επιχειρούν τη διεξαγωγή της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού σε αρχικό στάδιο στο πλαίσιο της ανάπτυξης ρυθμίσεων. Ομοίως, η καθιερωμένη συμβουλή του ΟΟΣΑ είναι ότι «η ανάλυση RIA πρέπει να ενσωματωθεί στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, σε όσο το δυνατόν αρχικότερο στάδιο».⁵ Συνεπώς, υπάρχει μια σταθερή υπόδειξη ότι και οι δύο μορφές ανάλυσης πρέπει να διεξάγονται σε πρώιμο στάδιο και να θεωρούνται από τους αρμόδιους φορείς ως αναπόσπαστα στοιχεία της διαδικασίας σχεδιασμού πολιτικών, αντί για «προσθήκες» ή μεμονωμένα καθήκοντα.

4. Επανεξέταση των σημαντικών μορφών περιορισμών στον ανταγωνισμό

Η ακόλουθη ενότητα παρέχει περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη σημασία της κάθε μορφής περιορισμού στον ανταγωνισμό που εντοπίστηκε στην Λίστα Ελέγχου. Καθοδηγεί τους φορείς διαμόρφωσης πολιτικής στη διεξαγωγή μιας πιο ολοκληρωμένης αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού, εφόσον η Λίστα Ελέγχου υποδεικνύει ότι αυτή είναι απαραίτητη. Επισημαίνει τη σημασία καθορισμού των στόχων πολιτικής που επιδιώκει να επιτύχει η κυβέρνηση μέσω της συγκεκριμένης αντι-ανταγωνιστικής ρύθμισης. Επίσης, στις περιπτώσεις των συνηθέστερων αντι-ανταγωνιστικών ρυθμίσεων, εντοπίζει το εύρος των εναλλακτικών πολιτικών που πιθανόν θα επιτύχουν τους ίδιους στόχους με τη συγκεκριμένη ρύθμιση, όντας λιγότερο επιζήμιες για τον ανταγωνισμό. Εντοπίζονται επίσης περιπτώσεις όπου ενδεχομένως υπάρχει αιτιολογική βάση για τη θέσπιση ρυθμίσεων που επιφέρουν ιδιαίτερες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις, και περιλαμβάνεται καθοδήγηση για την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων αυτών.

⁵ Βλ.: *Ανάλυση Επιπτώσεων Ρυθμίσεων: Βέλτιστες Πρακτικές στις Χώρες του ΟΟΣΑ* (OECD, Παρίσι, 1997), σελ. 215.

Η λίστα ελέγχου ταξινομεί τους συγκεκριμένους περιορισμούς που εντοπίστηκαν στον ανταγωνισμό στις τέσσερις γενικές κατηγορίες της Λίστας Ελέγχου Ανταγωνισμού. Ωστόσο, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι ορισμένοι από αυτούς τους περιορισμούς μπορεί να υπάγονται σε περισσότερες από μία κατηγορία. Για παράδειγμα, η θέσπιση καθεστώτος αυτορύθμισης ή συν-ρύθμισης ενδεχομένως να οδηγήσει σε περιορισμό του αριθμού ή του εύρους των προμηθευτών, ή σε περιορισμό της ανταγωνιστικής τους ικανότητας. Επομένως, κάθε μορφή περιορισμού του ανταγωνισμού έχει ταξινομηθεί σε μια συγκεκριμένη κατηγορία της Λίστας Ελέγχου, σύμφωνα με τα συχνότερα αποτελέσματα της χρήσης αυτού του περιορισμού. Οι αναλυτές, ωστόσο, πρέπει να λάβουν υπόψη όλες τις πιθανές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις που συνδέονται με κάθε μορφή περιορισμού.

Στόχος του παρόντος Κεφαλαίου είναι να παρουσιάσει στους μη εξειδικευμένους φορείς διαμόρφωσης πολιτικών το πλαίσιο και τις έννοιες των αναλύσεων RIAs, που περιλαμβάνουν εκτενέστερες αξιολογήσεις των συνθηκών ανταγωνισμού. Οι *Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού (Competition Assessment Guidance)* παρέχουν πιο συγκεκριμένη καθοδήγηση για συγκεκριμένους τύπους ρυθμιστικών διατάξεων.

4.1. Περιορισμοί στον αριθμό ή το εύρος των προμηθευτών

Σύμφωνα με το 1^ο Κεφάλαιο, μια ρύθμιση που περιορίζει τον αριθμό των παραγωγών που μπορούν να προμηθεύσουν μια αγορά ενέχει τον κίνδυνο της δημιουργίας ισχύος στην αγορά και μείωσης της έντασης των ανταγωνιστικών δυνάμεων. Η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων, η θέσπιση διαδικασίας αδειοδοτήσεων και εξουσιοδοτήσεων, καθώς και οι περιορισμοί ως προς τη συμμετοχή σε δημόσιες συμβάσεις αποτελούν τις τρεις συχνότερες μορφές ρυθμιστικών περιορισμών όσον αφορά στον αριθμό των προμηθευτών. Ωστόσο, δεν είναι οι μόνες. Κατά τη διεξαγωγή αξιολόγησης των ρυθμιστικών προτάσεων που περιέχουν τέτοιους όρους, είναι σημαντικό να θυμόμαστε ότι, όταν ο ανταγωνισμός σε μια αγορά μειώνεται εξαιτίας μιας ρύθμισης, οι αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις ενδεχομένως να «διαχέονται» και σε άλλες αγορές.

4.1.1. Χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Αποκλειστικά δικαιώματα συχνά χορηγούνται στο πλαίσιο του ονομαζόμενου «φυσικού μονοπωλίου». Με τον όρο αυτό περιγράφεται η κατάσταση, στην οποία το μέσο κόστος παραγωγής μιας επιπλέον μονάδας αγαθού συνεχίζει να μειώνεται μέχρι το σημείο όπου η κλίμακα της παραγωγής είναι τέτοια που ένας μεμονωμένος

προμηθευτής μπορεί να καλύψει όλη τη ζήτηση της σχετικής αγοράς με χαμηλότερο κόστος απ' ότι δύο ή περισσότεροι προμηθευτές μαζί.

Σ' αυτές τις περιπτώσεις, η κυβέρνηση μερικές φορές χορηγεί αποκλειστικά δικαιώματα, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι καταναλωτές προμηθεύονται προϊόντα στο δυνατό χαμηλότερο κόστος, ενώ παράλληλα ρυθμίζουν τη συμπεριφορά του προμηθευτή που έχει κάποιο αποκλειστικό δικαίωμα για να εμποδίσουν την εκμετάλλευση της ισχύος του στην αγορά, στο μέτρο που αυτό είναι δυνατό. Ανεξαρτήτως από την ύπαρξη φυσικού μονοπωλίου, οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικών χορηγούσαν στο παρελθόν αποκλειστικά δικαιώματα για μεγάλο χρονικό διάστημα ως μέσο ενθάρρυνσης ουσιαστικών και/ ή στρατηγικών επενδύσεων, ιδίως στους τομείς των υποδομών. Οι κυβερνήσεις συχνά κατέληγαν στο συμπέρασμα ότι τέτοιου είδους επενδύσεις θα ήταν ανέφικτες χωρίς τα κίνητρα που παρέχονται από την εγγυημένη πρόσβαση στην αγορά λόγω του αποκλειστικού δικαιώματος. Ωστόσο, ενίοτε τέτοιες πολιτικές οδηγούσαν σε υπερεπενδύσεις.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Η χορήγηση ενός αποκλειστικού δικαιώματος για την παραγωγή ενός συγκεκριμένου αγαθού ή την παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας αποτελεί προφανώς ακραία περίπτωση «φραγμού εισόδου» στην αγορά. Ουσιαστικά, η χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος αποτελεί θέσπιση ιδιωτικού μονοπωλίου. Αυτή η μορφή ρύθμισης σίγουρα έχει σημαντικές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Ενδέχεται να υπάρξουν περιπτώσεις, όπου η χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος αποτελεί το μόνο μέσο για να διασφαλιστεί ότι μια συγκεκριμένη υπηρεσία θα εισαχθεί στην αγορά. Ωστόσο, οι ρυθμιστικοί φορείς πρέπει να βεβαιωθούν ότι δεν υπάρχουν άλλες εναλλακτικές λιγότερο περιοριστικές για τον ανταγωνισμό, προτού εξετάσουν την χορήγηση τέτοιου δικαιώματος.

Ακόμα και σε περιπτώσεις όπου η χορήγηση ενός αποκλειστικού δικαιώματος αιτιολογείται λόγω των συνθηκών φυσικού μονοπωλίου στην αγορά, η μακροχρόνια χορήγησή τους παρουσιάζει ένα θεμελιώδες πρόβλημα. Το αρχικό επιχείρημα που αιτιολογούσε τη χορήγηση μπορεί να καταστεί πλεονάζων, λόγω των τεχνολογικών αλλαγών πολύ πριν τη λήξη ισχύος του δικαιώματος. Επιπρόσθετα, ένας μονοπωλητής στον οποίο χορηγούνται αποκλειστικά δικαιώματα από το κράτος πιθανόν θα βρεθεί σε πλεονεκτική θέση απέναντι στους ρυθμιστικούς φορείς που επιδιώκουν την παρεμπόδιση άσκησης ισχύος στην αγορά. Αυτός ο παράγοντας, σε συνδυασμό με την ανάγκη για ιδιαίτερα εξειδικευμένη ρυθμιστική προσέγγιση σε τέτοιες περιπτώσεις, συχνά ευθύνεται για τη δυσκολία των ρυθμιστικών φορέων να

αποτρέψουν τη κατάχρηση ισχύος στην αγορά και να προστατέψουν τους καταναλωτές.

Εάν δεν υπάρχουν άλλες εναλλακτικές, οι ρυθμιστικοί φορείς θα προτιμήσουν ενδεχομένως να εξετάσουν το ενδεχόμενο τη χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος. Όταν χορηγείται τέτοιο δικαίωμα, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο ρυθμιστικό σχεδιασμό. Για παράδειγμα, πρέπει να εξεταστούν ζητήματα όπως η σχετική καταλληλότητα της ρυθμιστικής τιμολόγησης βάσει «επιπρόσθετου κόστους» έναντι της «ρύθμισης βάσει αποδοτικότητας» έναντι της ρύθμισης «ανώτατης τιμής». Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις, ο καταμερισμός του αποκλειστικού δικαιώματος μεταξύ δύο ή τριών προμηθευτών μπορεί να διατηρήσει την ικανότητά τους να ανταγωνίζονται μεταξύ τους μέχρι ενός σημείου, επιφέροντας παράλληλα τα επιδιωκόμενα οφέλη. Επίσης, πρέπει να ζητείται η συμβουλή των οικονομολόγων του κρατικού μηχανισμού ή άλλων σχετικά με το είδος της καταλληλότερης χορήγησης για την προτεινόμενη εμπορία δικαιωμάτων.

4.1.2. Θέσπιση συστήματος αδειοδότησης ή εξουσιοδότησης ως απαίτηση λειτουργίας

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Η χορήγηση αδειών χρησιμοποιείται ως μέσο για να διασφαλιστεί με μεγάλη βεβαιότητα η είσοδος σε κάποιο κλάδο αποκλειστικά των προμηθευτών που ικανοποιούν τα καθορισμένα πρότυπα, τα οποία έχει θεσπίσει ο ίδιος ο κλάδος. Τα κριτήρια αδειοδότησης συνήθως περιλαμβάνουν απαιτήσεις ελάχιστης κατάρτισης, για παράδειγμα κατώτατα πρότυπα επίσημης κατάρτισης και/ ή πρακτική εμπειρία για επαγγελματίες συγκεκριμένων κλάδων, όπως του κλάδου υγείας. Συχνά εφαρμόζονται για την επιδίωξη εύλογων στόχων προστασίας του καταναλωτή. Συγκεκριμένα, σε περιπτώσεις όπου οι καταναλωτές δεν είναι σε θέση να προβούν σε εκτιμήσεις όσον αφορά στην ικανότητα των επαγγελματιών (στον ιατρικό ή νομικό κλάδο), οι απαιτήσεις κατάρτισης μπορούν να συμβάλλουν στην πρόληψη βλαβών λόγω μη ορθής άσκησης του επαγγέλματος. Άλλες οι απαιτήσεις που συναντάμε συχνά περιλαμβάνουν τους βασικούς όρους ασφάλισης, και ενδέχεται να έχουν σημαντικά οφέλη για την προστασία του καταναλωτή στην περίπτωση πιθανότητα ουσιαστικών ζημιών (για τους καταναλωτές), αλλά και επιχειρηματικών αποτυχιών, επαγγελματικής ανεπάρκειας ή απάτης (π.χ. μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων, ταξιδιωτικά γραφεία).

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Όταν κάποια ρύθμιση οδηγεί σε φραγμούς εισόδου στην αγορά που είναι πιο περιοριστικοί από ό,τι είναι απαραίτητο για την επαρκή επίτευξη των ρυθμιστικών

στόχων, υπάρχει ο κίνδυνος προώθησης της «προστασίας του παραγωγού», η οποία συχνά θα επιδιώκεται από τους υφιστάμενους παραγωγούς με τη δικαιολογία ότι υπάρχει ανάγκη προώθησης της «σταθερότητας της αγοράς». Στο πλαίσιο μιας απαίτησης για τη χορήγηση άδειας για άσκηση επαγγέλματος, η έκταση του περιορισμού εισόδου που επιβάλλεται αποτελεσματικά είναι πιθανόν υψηλή, καθώς οι απαιτήσεις κατάρτισης συνήθως συμπληρώνονται από επιπρόσθετα στοιχεία, όπως τις αξιολογήσεις χαρακτήρα. Άλλες συνηθισμένες απαιτήσεις προκειμένου να χορηγηθεί άδεια άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας, περιλαμβάνουν την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένων ασφαλιστικών δικλείδων ή την ικανοποίηση των κεφαλαιακών απαιτήσεων από την επιχείρηση. Ενίοτε, υπάρχουν ακόμα και «ελαστικά όρια» όσον αφορά στον αριθμό των εταιρειών ή των επαγγελματιών που επιτρέπεται να συμμετέχουν σε ένα κλάδο. Αυτά τα όρια μπορούν ενδεχομένως να τεθούν σε ισχύ μέσω της εφαρμογής ελέγχων «δημοσίου συμφέροντος», που θα απαιτούν από τους πιθανούς νεοεισερχόμενους επαγγελματίες να υποδείξουν την «ανάγκη» παροχής μιας επιπρόσθετης υπηρεσίας και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα και να αποδείξουν ότι η είσοδος τους στην αγορά δε θα έχει αρνητικό αντίκτυπο για τις επιχειρήσεις των υφιστάμενων φορέων του κλάδου.

Μερικές ρυθμιστικές απαιτήσεις ίσως πιέσουν περισσότερο ορισμένους προμηθευτές να αποχωρήσουν από τον κλάδο λόγω της σχετικά αδύναμης θέσης τους να συμμορφωθούν, και ενδεχομένως για αυτό να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στον ανταγωνισμό, εάν υπάρχουν ήδη σημαντικοί φραγμοί εισόδου για νεοεισερχόμενους προμηθευτές. Μερικοί περιορισμοί εξόδου, όπως οι υπερβολικά αυστηρές απαιτήσεις για την καταβολή οφειλών σε πρώην εργαζομένους ή η απώλεια ορισμένων μη επιστρεπτέων ομολόγων απόδοσης μπορεί να αναστείλουν τα κίνητρα μιας εταιρείας να εισέλθει σε έναν κλάδο και, ως εκ τούτου, να λειτουργήσουν ως εξ' ορισμού φραγμοί εισόδου στην αγορά.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Η επιδίωξη της «σταθερότητας της αγοράς» γενικά δεν είναι επαρκές επιχείρημα για την επιβολή ρυθμιστικών περιορισμών εισόδου σε ένα κλάδο, καθώς ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός είναι μια δυναμική έννοια που απαραίτητα περιλαμβάνει την πιθανότητα αποτυχίας των προμηθευτών και, ομοίως, απαιτεί την ύπαρξη σταθερής ροής νεοεισερχομένων στον κλάδο (ή τουλάχιστον της δυνατότητας νέας εισόδου), έτσι ώστε να διατηρηθούν τα υψηλά πρότυπα καινοτομίας και ανταπόκρισης στην καταναλωτική ζήτηση.

Όπως αφήθηκε να εννοηθεί παραπάνω, οι απαιτήσεις κατάρτισης για επαγγελματίες είναι πιθανόν θεμιτές σε περιπτώσεις όπου οι καταναλωτές δεν είναι σε θέση να προβούν σε εκτιμήσεις αναφορικά με την επαγγελματική ικανότητα, και όπου οι συνέπειες (δηλαδή οι πιθανές ζημιές για τον καταναλωτή) από τη λήψη

λανθασμένης απόφασης είναι σοβαρές και μη αναστρέψιμες. Μια βασική αρχή που διέπει πολυάριθμες «ρυθμιστικές περιοχές» είναι η διασφάλιση ότι οι περιορισμοί που εφαρμόζονται δεν είναι περισσότερο περιοριστικοί από ό,τι είναι απαραίτητο για την επίτευξη των ρυθμιστικών στόχων. Για τον λόγο αυτό, για παράδειγμα, τα πρότυπα ποιότητας των προϊόντων δεν πρέπει να καθορίζονται υψηλότερα από ό,τι απαιτείται για τη διασφάλιση της ασφάλειας του καταναλωτή. Ομοίως, οι περιορισμοί όσον αφορά στο μέγεθος του προμηθευτή (π.χ. μόνο μια βιτρίνα ανά επαγγελματία) δεν πρέπει να καθορίζονται σε επίπεδα που να δημιουργούν ουσιαστικές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις ή ανεπάρκειες.

Ομοίως, όταν εξετάζεται η ανάγκη για εφαρμογή υποχρεωτικών απαιτήσεων ασφάλισης όπως για παράδειγμα όσον αφορά στην εγγύηση καλής εκτέλεσης, πρέπει να ληφθούν υπόψη η φύση και η έκταση των ζημιών στον καταναλωτή που ενδέχεται να προκύψουν, είτε λόγω ανεπαρκούς άσκησης του επαγγέλματος είτε λόγω αποτυχίας του παρόχου υπηρεσίας. Το κατά πόσο μπορούν οι ίδιοι οι καταναλωτές να ενημερωθούν για τις πιθανές ζημιές και να αυτό-προστατευτούν, πραγματοποιώντας ενημερωμένες επιλογές σχετικά με τους παρόχους υπηρεσιών αποτελεί σημαντικό ζήτημα, όπως επίσης και η διερεύνηση βιώσιμων εναλλακτικών προσεγγίσεων που θα ενίσχυαν τη γνώση των καταναλωτών σε αυτόν τον τομέα.

4.1.3. Περιορισμός της δυνατότητας ορισμένων προμηθευτών να παρέχουν κάποιο αγαθό ή υπηρεσία

Οι πολιτικές που περιορίζουν τη δυνατότητα ορισμένων προμηθευτών να συμμετέχουν σε δημόσιες συμβάσεις συχνά απαιτούν την αναγνώριση κάποιου βαθμού προτίμησης (η οποία ενδέχεται να δηλώνεται άμεσα ή όχι) σε προμηθευτές που είναι εγκατεστημένοι σε μια συγκεκριμένη περιφέρεια, πολιτεία ή χώρα. Εναλλακτικά, ενδεχομένως να ευνοούν προμηθευτές που εμφανίζουν άλλα χαρακτηριστικά που θεωρούνται επιθυμητά, για παράδειγμα, η θέσπιση ποσοστώσεων για τη συμμετοχή μικρών προμηθευτών σε δημόσιες συμβάσεις, ή εκείνων που εφαρμόζουν συγκεκριμένες πολιτικές απασχόλησης.

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Οι στόχοι που επιδιώκονται μέσω των περιορισμών όσον αφορά στις κατηγορίες των προμηθευτών που ενδεχομένως συμμετάσχουν στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων μπορεί να ποικίλλουν. Συνηθέστερα πρόκειται για συστήματα εθνικών και/ ή κρατικών προτιμήσεων, που επιδιώκουν να ενθαρρύνουν την οικονομική δραστηριότητα στην ευνοούμενη περιοχή, συχνά αναφορικά με συγκεκριμένες βιομηχανίες που θεωρούνται «στρατηγικής» σημασίας.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Ο περιορισμός της συμμετοχής σε δημόσιες συμβάσεις προμηθευτών έχει την τάση να αυξάνει τις δαπάνες των κρατικών προμηθειών μέσω της μείωσης του ανταγωνισμού. Δεδομένου του συνολικού μεγέθους των κρατικών προϋπολογισμών για προμήθειες, πιθανότατα η βαρύτητα αυτών των περιορισμών σε σχετικούς όρους να είναι υψηλή.

Επιπλέον, υπάρχει σημαντική πιθανότητα σύγκρουσης μεταξύ αυτών των συμφωνιών προτίμησης και άλλων περιοχών πολιτικής. Για παράδειγμα, η προτίμηση σε προμηθευτές μιας συγκεκριμένης περιφέρειας ενδεχομένως να έλθει σε σύγκρουση με άλλες πολιτικές που ευνοούν τις μικρές επιχειρήσεις.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Τα συστήματα προτιμήσεων μπορούν να έχουν σημαντικό επιζήμιο αντίκτυπο στον ανταγωνισμό, λόγω της ισχυρής θέσης των κυβερνήσεων ως αγοραστών. Αυτό είναι ιδιαιτέρως σημαντικό γιατί υπάρχουν σε πολλούς τομείς εναλλακτικά μέσα επιδίωξης του δηλωμένου στόχου που επιδιώκεται μέσω των συστημάτων αυτών. Για παράδειγμα, όπου επιδιώκεται η προώθηση στόχων περιφερειακής πολιτικής, οι εναλλακτικές περιλαμβάνουν ένα σύνολο άμεσων επιδοτήσεων και/ ή φοροαπαλλαγών, παροχή πιο ευνοϊκού ρυθμιστικού περιβάλλοντος σε στρατηγικούς τομείς, ή χρήση διαφημιστικών/ εκπαιδευτικών εκστρατειών. Όπου στόχος είναι η προώθηση των μικρών επιχειρήσεων, οι προσωρινές επιλογές φορολόγησης/ επιδότησης και οι πιο ευέλικτες ρυθμιστικές προσεγγίσεις πιθανόν να αποτελούν επίσης κατάλληλες εναλλακτικές.

4.1.4. Ουσιαστική αύξηση των κοστών εισόδου ή εξόδου

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Όπως εξηγείται παραπάνω, οι ρυθμίσεις που αυξάνουν ουσιαστικά τα κόστη εισόδου ή εξόδου από την αγορά συχνά καταρτίζονται για την επιδίωξη πολλαπλών ρυθμιστικών στόχων. Για παράδειγμα, ρυθμίσεις που καθορίζουν εξαιρετικά αυστηρές απαιτήσεις εξυγίανσης πρώην βιομηχανικών ζωνών αναπτύσσουν στόχους περιβαλλοντικής προστασίας, αυξάνοντας, όμως, παράλληλα σε σημαντικό βαθμό τα κόστη εξόδου (και, εξ ορισμού, τα κόστη εισόδου). Σε πολλές περιπτώσεις, ενδεχομένως υπάρχουν λίγα εφικτά εναλλακτικά μέσα για την επιδίωξη αυτών των στόχων πολιτικής που δε σχετίζονται με τον ανταγωνισμό. Για αυτό το λόγο, οι κυβερνήσεις έχουν λάβει μερικές φορές μέτρα για την ελαχιστοποίηση των ανταγωνιστικών επιπτώσεων τέτοιων διατάξεων μέσω της παροχής συγκεκριμένων απαλλαγών ή βοήθειας στους προμηθευτές για να

συμμορφωθούν. Για παράδειγμα, οι μικροί αυτοκινητοβιομήχανοι συχνά απαλλάσσονται από ορισμένους κανονισμούς για δοκιμές οχημάτων, ή υπόκεινται σε λιγότερο αυστηρά πρωτόκολλα ελέγχου.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Ρυθμίσεις που αυξάνουν τα κόστη εισόδου ή εξόδου από την αγορά έχουν την τάση να μειώνουν τον αριθμό των φορέων της αγοράς αυτής. Σε τέτοιες περιπτώσεις απαιτούνται υψηλότερα μεικτά εισοδήματα, ώστε να επιτευχθεί μια συγκεκριμένη απόδοση κατά την είσοδο. Επιπλέον, τα υψηλότερα κόστη εξόδου θα αυξήσουν τους κινδύνους που συνδέονται με την είσοδο στην αγορά. Συνεπώς, υπάρχει αυξημένος κίνδυνος να παρατηρηθεί λιγότερο έντονος ανταγωνισμός στην αγορά.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Ρυθμίσεις που θέτουν/ αυστηρά πρότυπα ελέγχου προϊόντος πιθανόν να έχουν αιτιολογική βάση στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν σημαντικοί κίνδυνοι σοβαρών ζημιών στον καταναλωτή, οι οποίοι σχετίζονται με τη χρήση του προϊόντος. Ομοίως, άλλες ρυθμίσεις που αυξάνουν τα κόστη εισόδου, απαιτώντας συγκεκριμένες ασφάλειες ή την επίδειξη οικονομικής δυνατότητας, ενδεχομένως να δικαιολογούνται βάσει των ουσιαστικών οικονομικών κινδύνων που μπορεί να προκύψουν για τους καταναλωτές λόγω επιχειρηματικής αποτυχίας, επαγγελματικής ανεπάρκειας ή απάτης.

Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορούν να εξεταστούν εναλλακτικές, όπως η παροχή ευρύτερης πληροφόρησης ή απαιτήσεις δημοσίευσης πληροφοριών για το προϊόν, ώστε να καταστούν δυνατές πιο ενημερωμένες επιλογές για τους καταναλωτές. Σε άλλες περιπτώσεις, η ρύθμιση μπορεί να είναι αναγκαία ακόμα και εάν αυξάνει τα κόστη εισόδου στην αγορά, και συνεπώς πρέπει να δοθεί προσοχή στην ελαχιστοποίηση της αντι-ανταγωνιστικής πιθανότητας, διασφαλίζοντας ότι οι απαιτήσεις που έχουν καθοριστεί είναι οι ελάχιστες απαραίτητες για την επίτευξη ενός επαρκούς βαθμού προστασίας του καταναλωτή.

4.1.5. Περιορισμοί όσον αφορά στη γεωγραφική ροή αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και εργατικού δυναμικού

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Πολλές ρυθμίσεις έχουν ιστορικά περιορίσει τη ροή αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και/ ή εργατικού δυναμικού μεταξύ των τομέων δικαιοδοσίας τους. Αυτοί οι περιορισμοί μπορούν να θεωρηθούν ως ένα συγκεκριμένο υποσύνολο της γενικής κατηγορίας «περιορισμοί εισόδου» όσον αφορά στην αγορά που

συζητήθηκε παραπάνω. Οι ρυθμιστικοί περιορισμοί στη ροή αγαθών και υπηρεσιών, ή κεφαλαίου και εργατικού δυναμικού, συχνά εφαρμόζονται ως εργαλείο άσκησης περιφερειακής ή εθνικής πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι οι κυβερνήσεις εφαρμόζουν αυτούς τους περιορισμούς στην προσπάθειά τους να διατηρήσουν ή να ενισχύσουν τη βιωσιμότητα της περιφερειακής ή εθνικής οικονομίας. Άλλοι σχετικοί στόχοι που ενδεχομένως να επιδιώκονται μέσω τέτοιων πολιτικών (ιδιαίτερος όταν εξετάζονται σε εθνικό επίπεδο) είναι οι στόχοι αυτάρκειας ή προστασίας των «εθνικών πρωταθλητών», είτε για λόγους εικόνας είτε για άλλους λόγους.

Τέτοιοι προστατευτικοί περιορισμοί ενδεχομένως να προταθούν στο συγκεκριμένο πλαίσιο των «νηπιακών βιομηχανιών»⁶. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να προωθηθούν ως προσωρινή αναγκαιότητα, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η ανάπτυξη της τοπικής βιομηχανίας στο πλαίσιο της σχετικής υπανάπτυξης. Ωστόσο, υπάρχει ο κίνδυνος τέτοιες «προσωρινές» προστασίες να εξελιχθούν σε σχεδόν μόνιμες συμφωνίες, λόγω της σημαντικής πίεσης που ασκείται από τους τοπικούς προμηθευτές, οι οποίοι επωφελούνται από τη συνεχιζόμενη παρουσία των προστασιών αυτών.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Περιορισμοί όσον αφορά στη γεωγραφική ροή αγαθών και υπηρεσιών, οι οποίοι επιβάλλονται όπου το εμπόριο θα ήταν διαφορετικά τεχνικά και οικονομικά εφικτό, έχουν ως επίπτωση την τεχνητή μείωση του πραγματικού μεγέθους της αγοράς για το συγκεκριμένο αγαθό ή υπηρεσία. Μειώνοντας το μέγεθος της αγοράς, προκύπτουν πολλές πιθανές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις. Πρώτον, σίγουρα εμφανίζεται η πιθανότητα αύξησης του βαθμού συγκέντρωσης στην αγορά σε τέτοιο σημείο που να δύνανται οι παραγωγοί να ασκήσουν ισχύ στην αγορά. Δεύτερον, ενδέχεται μια μικρότερη και πιο απομονωμένη αγορά να παρουσιάσει χαμηλότερα επίπεδα καινοτομίας, διαφοροποίησης προϊόντος και ούτω καθεξής. Συνεπώς, οι καταναλωτές πιθανώς δε θα εξυπηρετούνται το ίδιο καλά. Είναι επίσης πιθανόν να μειωθεί ο ρυθμός εισόδου στην αγορά, σε βαθμό που οι πιθανοί νεοεισερχόμενοι προμηθευτές να αντιμετωπίζουν μεγαλύτερες δυσκολίες στην εγκατάστασή τους σε αγορές που έχουν καταστεί γεωγραφικώς και οικονομικώς μικρότερες, εξαιτίας των ρυθμιστικών παραγόντων.

⁶ Νηπιακές είναι οι βιομηχανίες που ενδεχομένως δεν είναι τόσο δυνατές ώστε να αντέξουν τον ανοικτό ανταγωνισμό..

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Τα τελευταία χρόνια, διαπιστώνονται ολοένα περισσότερες πιθανές επιβαρύνσεις στον ανταγωνισμό από τον περιορισμό της ροής αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και εργατικού δυναμικού. Όντως, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και εργατικού δυναμικού περιγράφηκαν ως «οι τέσσερις ελευθερίες», οι οποίες αποτελούν πυλώνα του προγράμματος της Ενιαίας Αγοράς που ακολουθείται από το 1992.

Γενικά, τέτοιοι περιορισμοί θα κριθούν ως οικονομικά ωφέλιμοι πιθανότατα σε λίγες σχετικά περιπτώσεις. Για τον λόγο αυτό, οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής πρέπει να είναι πιο επιφυλακτικοί απέναντι σε προτεινόμενες ρυθμίσεις που περιλαμβάνουν τέτοιους περιορισμούς. Όπου επιβάλλονται περιορισμοί, η αξιολόγησή τους πρέπει να βασίζεται σε πολυάριθμους παράγοντες, όπως (1) στο ενδεχόμενο σαφής σύνδεσης μεταξύ του συγκεκριμένου περιορισμού και της επίτευξης συγκεκριμένου, δηλωμένου στόχου δημόσιας πολιτικής, (2) στη διαπίστωση ότι οι περιορισμοί δεν είναι πιο περιοριστικοί από ό,τι είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, (3) σε μια λογική ανάλυση που τεκμηριώνει το ενδεχόμενο επίτευξης του στόχου της πολιτικής μέσω ενός περιορισμού, και (4) σε ρυθμιστικές διατάξεις που εγγυώνται τη συγκεκριμένη και χρονικά περιορισμένη ισχύ των περιορισμών.

4.1. Περιορισμοί όσον αφορά στην ικανότητα των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους

Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού ανταγωνιστών δεν επαρκεί για την ανάπτυξη ισχυρών ανταγωνιστικών αγορών. Πρέπει, επίσης, να υπάρχουν ισχυρά ανταγωνιστικά κίνητρα μεταξύ των προμηθευτών αγαθών και υπηρεσιών. Η ρύθμιση, με τη μορφή γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο με το να καθιστά παράνομες πολλές αντι-ανταγωνιστικές συμπεριφορές (π.χ. καθορισμός τιμών, καταμερισμός μεριδίων αγοράς). Ωστόσο, η ρύθμιση μπορεί επίσης να μειώσει ουσιαστικά την ικανότητα των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Πιο συγκεκριμένα, τέτοιοι περιορισμοί ίσως λάβουν τη μορφή ελέγχου τιμών. Εναλλακτικά, η ρύθμιση ενδέχεται να περιορίσει τον τρόπο πώλησης ή διαφήμισης των προϊόντων ή να θέσει σε αυτά πρότυπα που δύσκολα τηρούνται από ορισμένους προμηθευτές. Έχουν επίσης παρατηρηθεί και πολλές άλλες ρυθμίσεις που περιορίζουν την ικανότητα των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους, συμπεριλαμβανομένων των περιορισμών στα κέρδη, ή του μεριδίου της αγοράς, των ποσοστώσεων παραγωγής και ούτω καθεξής

4.2.1. Έλεγχος στις τιμές πώλησης αγαθών ή υπηρεσιών

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Όπως σημειώθηκε στο 1^ο Κεφάλαιο, οι ρυθμίσεις ανώτατης τιμής εφαρμόζονται συχνά ως απαραίτητη συνέπεια των περιορισμών εισόδου στην αγορά. Για παράδειγμα, η είσοδος στην αγορά ταξί είναι εξαιρετικά περιορισμένη στις περισσότερες χώρες, γεγονός που οδηγεί στην ανάπτυξη ουσιαστικά υπερβολικής ζήτησης των υπηρεσιών ταξί με το πέρασμα του χρόνου. Μια τέτοια ζήτηση συνήθως καταλήγει σε ουσιαστικές αυξήσεις των τιμών. Ρύθμιση ανώτατης τιμής συχνά επιβάλλεται με την ελπίδα προστασίας των καταναλωτών από τέτοιου είδους αυξήσεις. Αντιθέτως, όποτε χρησιμοποιήθηκε η ρύθμιση κατώτατης τιμής, αποτέλεσε την απάντηση σε έναν εξαιρετικά ισχυρό ανταγωνισμό τιμών και σε ανησυχίες για την εφαρμογή «εξοντωτικής τιμολογιακής πολιτικής»⁷. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η ρύθμιση κατώτατης τιμής θεωρείται ως μέσο προστασίας των μικρών ή των τοπικών παραγωγών, και/ ή των λιγότερο αποδοτικών παραγωγών από τον «αθέμιτο» ανταγωνισμό.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Οι έλεγχοι των τιμών πώλησης των αγαθών αποτελούν τροχοπέδη για τη λειτουργία των φυσιολογικών δυνάμεων και αρχών της αγοράς. Όταν καθορίζονται κατώτατες τιμές, οι προμηθευτές προϊόντων/ υπηρεσιών χαμηλότερου κόστους δε μπορούν να κερδίσουν μερίδιο αγοράς μέσω της παροχής πιο συμφερούσων προσφορών στους καταναλωτές. Ομοίως, όπου υπάρχουν ανώτατες τιμές, μειώνονται ουσιαστικά τα κίνητρα για καινοτομία με την παροχή νέων και/ ή υψηλής ποιότητας προϊόντων. Και στις δύο περιπτώσεις, μειώνεται ουσιαστικά η δυναμική ικανότητα της αγοράς να ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των καταναλωτών. Η νομοθεσία περί κατώτατων τιμών παρουσιάζει επίσης το επιπλέον μειονέκτημα μείωσης της συνολικής οικονομικής αποδοτικότητας, ενθαρρύνοντας μη αποδοτικούς παραγωγούς να παραμείνουν στην αγορά, και εμποδίζοντας συνεπώς την αναδιανομή των πόρων σε εναλλακτικές, πιο παραγωγικές χρήσεις.

⁷ Εξοντωτική τιμολογιακή πολιτική ισχύει όταν ένας προμηθευτής καθορίζει προσωρινές τιμές που είναι σημαντικά κατώτερες από τα κόστη του με την προσδοκία ότι οι άλλοι προμηθευτές θα αποχωρήσουν από την αγορά ή θα αλλάξουν τη συμπεριφορά τους. Ο προμηθευτής τότε θα καλύψει τα χαμένα κέρδη του αυξάνοντας τις τιμές του στα προηγούμενα ή σε ακόμα ψηλότερα επίπεδα.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Οι τιμολογιακές ρυθμίσεις σπάνια αποτελούν το αποτελεσματικότερο ή αποδοτικότερο μέσο επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της αγοράς ταξί, οι καταναλωτές προστατεύονται καλύτερα εφόσον τεθούν υπό εξέταση οι περιορισμοί όσον αφορά στην παροχή υπηρεσιών ταξί. Στην περίπτωση προβληματισμών για «εξοντωτική τιμολογιακή πολιτική», η χρήση της γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού αποτελεί πιθανότατα καλύτερη εναλλακτική. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις που προτείνουν έλεγχο των τιμών οφείλουν να υπόκεινται σε εξαιρετικά αυστηρή εξέταση.

4.2.2. Περιορισμοί στη διαφήμιση και το μάρκετινγκ

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Οι ρυθμίσεις που περιορίζουν τη διαφήμιση ή την εμπορία αγαθών και υπηρεσιών υπάρχουν συνήθως για να εμποδίζουν τη ψευδή ή παραπλανητική διαφήμιση, ενώ παράλληλα αναγνωρίζεται ο θετικός ρόλος που διαδραματίζει η διαφήμιση και το μάρκετινγκ ως προς την πληροφόρηση των καταναλωτών. Οι απαγορεύσεις αυτές ενισχύουν την εμπιστοσύνη των καταναλωτών στην αγορά, διασφαλίζοντας ότι οι επιλογές που δημιουργούνται στο πλαίσιο της ανταγωνιστικής αγοράς δε θα υπονομευθούν λόγω παραπλάνησης. Μερικές δευτερεύουσες ρυθμίσεις, όπως οι απαιτήσεις να κατέχουν οι πωλητές κατάλληλα και αξιόπιστα αποδεικτικά στοιχεία για τις καταγγελίες που κάνουν, αποδεικνύονται συνήθως ευεργετικές, καθώς συχνά κρίνονται απαραίτητες για την αποτροπή της παραπλάνησης των καταναλωτών, ιδίως σε περιπτώσεις όπου δύσκολα αποδεικνύεται η απάτη.

Σε λίγες περιπτώσεις, όπου τα προϊόντα ή οι υπηρεσίες είναι ενδεχομένως ζημιογόνα υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι απαιτήσεις δημοσιοποίησης γενικών πληροφοριών συμβάλλουν στην ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με την πιθανή ζημία. Συνηθισμένα παραδείγματα περιλαμβάνουν τη δημοσιοποίηση στοιχείων που συνδέουν το κάπνισμα τσιγάρων με τον καρκίνο σε διαφημίσεις καπνού, και τη δημοσιοποίηση λεπτομερών στοιχείων στις διαφημίσεις της φαρμακοβιομηχανίας στις περισσότερες χώρες που τις επιτρέπουν.

Μερικοί υποστηρίζουν τους περιορισμούς διαφήμισης ως έμμεσο μέσο επιδίωξης περιορισμού της κατανάλωσης αγαθών ή υπηρεσιών που θεωρούνται ότι έχουν αρνητική κοινωνική αξία ή που υπόκεινται σε υπερβολική κατανάλωση. Ωστόσο, αυτοί οι περιορισμοί είναι γενικά αναποτελεσματικοί ως προς τη μείωση της χρήσης αυτών των προϊόντων. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, οι περιορισμοί στις διαφημίσεις απλώς μειώνουν τις διαθέσιμες πληροφορίες στους καταναλωτές και σταδιακά, μειώνουν τον ανταγωνισμό και αυξάνουν τις τιμές.

Κατά περίπτωση, οι ρυθμίσεις θα περιορίζουν τη διαφήμιση που απευθύνεται σε συγκεκριμένες ομάδες (π.χ. τα παιδιά), αναγνωρίζοντας ότι τα μέλη των ομάδων αυτών μπορεί να είναι πιο ευάλωτα στη διαφήμιση από το γενικότερο κοινωνικό σύνολο. Μια συνηθισμένη προσέγγιση σε τέτοιου είδους διαφημίσεις είναι να αξιολογείται η πιθανότητα παραπλάνησης ου κοινού στο οποίο απευθύνονται οι διαφημίσεις αυτές..

Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα στις διαφημίσεις καπνού και αλκοόλ που απευθύνονται σε παιδιά, σε τομείς δικαιοδοσίας όπου η πώληση τέτοιων προϊόντων σε ανηλίκους απαγορεύεται, η επιβάρυνση της δημόσιας υγείας μπορεί να υπερτερεί εντελώς οποιουδήποτε καταναλωτικού οφέλους που μπορεί να προκύψει από τις διαφημίσεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τέτοιου είδους διαφημίσεις ενδεχομένως να απαγορευτούν συνολικά. Περιορισμοί τέτοιας φύσης, όταν έχουν καθορισμένα όρια, έτσι ώστε να μετριάζεται το πεδίο εφαρμογής τους, μπορούν να έχουν σημαντικά κοινωνικά οφέλη.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Σε πολλές περιπτώσεις, οι περιορισμοί στις διαφημίσεις και το μάρκετινγκ είναι πολύ εκτενείς και μπορεί να επιφέρουν αδικαιολόγητους φραγμούς στον ανταγωνισμό. Οι περιορισμοί στη διαφήμιση και το μάρκετινγκ ίσως έχουν ιδιαίτερος αυστηρές επιπτώσεις στις δυνητικά νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις στις αγορές, καθώς περιορίζουν σημαντικά την ενημέρωση των πιθανών πελατών σχετικά με την παρουσία τους στην αγορά αλλά και τη φύση και την ποιότητα αγαθών και υπηρεσιών που είναι σε θέση να προσφέρουν.

Οι περιορισμοί στη συγκριτική διαφήμιση αποτελούν πεδίο ξεχωριστής προσοχής, ιδιαίτερος σε ό, τι αφορά τη σύγκριση τιμών. Καθώς η τιμή αποτελεί βασικό κριτήριο για τις επιλογές των καταναλωτών, τυχόν περιορισμοί που μειώνουν την ενημέρωσή τους για την σχετική τιμολόγηση με ελάχιστο κόστος, θα μειώσουν πιθανότατα την αποδοτικότητα της αγοράς.

Πολλοί κλάδοι προστατεύονται επιτυχώς από τον ανταγωνισμό, μέσω των περιορισμών διαφήμισης και μάρκετινγκ. Αυτό ισχύει ιδιαίτερος στην περίπτωση των ελεύθερων επαγγελματιών, όπου οι ίδιοι οι επαγγελματίες ρυθμίζουν τον κλάδο τους. Ισχυρίζονται ότι οι διαφημίσεις μπορούν να θεωρηθούν «ανήθικες», και ότι οι ελεύθεροι επαγγελματίες διέπονται σε μεγάλο βαθμό από αλτρουιστικά κίνητρα, βάζοντας το οικονομικό κέρδος σε δεύτερη μοίρα. Έχει αποδειχθεί ότι αυτοί οι ισχυρισμοί δεν είναι βάσιμοι. Όπως επανεξετάστηκε λεπτομερέστερα στο βοηθητικό τόμο *Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού*, σύμφωνα με σχετικές μελέτες, οι περιορισμοί που θέτουν οι ελεύθεροι επαγγελματίες σε διαφημίσεις και μάρκετινγκ παρέχουν λίγη ή και

καθόλου προστασία στους καταναλωτές, συμβάλλοντας αντιθέτως στη σημαντική αύξηση των τιμών και τη μείωση των επιλογών και της πρόσβασης των καταναλωτών στην αγορά.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Η γενική νομοθεσία περί προστασίας του καταναλωτή σχεδόν πάντα απαγορεύει τις παραπλανητικές και αθέμιτες διαφημιστικές πρακτικές. Αυτές οι απαγορεύσεις προωθούν την αποδοτικότητα των αγορών και ενισχύουν αποτελεσματικά τον ανταγωνισμό, εξαλείφοντας συνήθως την ανάγκη για περαιτέρω περιορισμούς στις διαφημίσεις ενός προϊόντος, ή μιας υπηρεσίας. Παρόλο που ενδεχομένως υπάρχουν σπάνιες περιπτώσεις στις οποίες οι επιπρόσθετοι περιορισμοί στις διαφημίσεις δικαιολογούνται σχετικά με συγκεκριμένα αγαθά ή υπηρεσίες, καθεμία από τις περιπτώσεις αυτές πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά σε όρους κόστους-ωφέλειας. Τέτοιου είδους περιορισμοί σχεδόν πάντα θα μειώνουν την οικονομική αποδοτικότητα και θα ζημιώνουν τους καταναλωτές, επιδεινώνοντας τα προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης που αντιμετωπίζουν οι τελευταίοι.

Όπου υπάρχει ανάγκη για μείωση της υπερ-κατανάλωσης, οι εναλλακτικές προσεγγίσεις στους περιορισμούς διαφήμισης περιλαμβάνουν εκστρατείες ενημέρωσης και φόρους κατανάλωσης. Τα παραπάνω αποτελούν αμεσότερα και αποτελεσματικότερα μέσα αντιμετώπισης του ζητήματος πολιτικής που έχει εντοπιστεί.

4.2.3. *Καθορισμός προτύπων προϊόντων που παρέχουν πλεονέκτημα σε ορισμένους προμηθευτές έναντι άλλων ή που υπερβαίνουν το επίπεδο που θα επέλεγαν μερικοί πλήρως ενημερωμένοι πελάτες*

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Τα κατώτατα πρότυπα προϊόντος συνήθως θεσπίζονται για την επίτευξη των στόχων προστασίας του καταναλωτή λόγω πραγματικών ή αντιληπτών ανεπαρειών της αγοράς, κυρίως της ασύμμετρης πληροφόρησης. Τέτοια πρότυπα, ωστόσο, μπορεί να μειώσουν την ευημερία των καταναλωτών εάν είναι υπερβολικά υψηλού επιπέδου. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα αποτρέψουν εκείνους τους καταναλωτές που προτιμούν φθηνότερες (αλλά χαμηλότερης ποιότητας) προσφορές της αγοράς για να καλύψουν τις ανάγκες τους. Έτσι, τα πρότυπα ποιότητας προϊόντος δεν πρέπει να καθορίζονται σε υψηλότερο επίπεδο από αυτό που απαιτείται για τη διασφάλιση του απαραίτητου κατώτατου επιπέδου ασφάλειας του καταναλωτή.

Ομοίως, τα πρότυπα βιομηχανικών εκπομπών σαφώς στοχεύουν στην επιδίωξη ευρέων, ενδεδειγμένων, κοινωνικών στόχων. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, πιθανώς επιφέρουν αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις. Κατά συνέπεια απαιτείται και στην περίπτωση αυτή προσεκτική στάθμιση μεταξύ κόστους και ωφέλειας.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Ρυθμίσεις που καθορίζουν πρότυπα που διαφέρουν σημαντικά από τις παρούσες πρακτικές μπορούν να θέσουν ουσιαστικούς φραγμούς στην ικανότητα των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους στην αγορά. Ένα συχνό παράδειγμα είναι οι περιβαλλοντικές ρυθμίσεις που θέτουν όρια στα επιτρεπόμενα επίπεδα εκπομπών διαφόρων τοξικών ουσιών. Ενώ τέτοιες ρυθμίσεις είναι συνήθως απόλυτα κατάλληλες και απαραίτητες ως μέσο πολύτιμης προστασίας της δημόσιας υγείας και της ποιότητας διαβίωσης, τα αυστηρά τους πρότυπα μπορεί να ωφελήσουν μικρό αριθμό κατεστημένων προμηθευτών που έχουν ιδιόκτητη πρόσβαση σε συγκεκριμένα είδη τεχνολογίας.

Ένας άλλος τομέας όπου ο καθορισμός προτύπων μπορεί να έχει σημαντικό αντι-ανταγωνιστικό αντίκτυπο είναι ο καθορισμός προτύπων κατώτατης ποιότητας για συγκεκριμένα είδη προϊόντων. Και πάλι, πίσω από αυτά τα πρότυπα μπορεί να κρύβονται εύλογοι ρυθμιστικοί στόχοι, συνήθως η προστασία των καταναλωτών από κινδύνους λόγω χρήσης του προϊόντος. Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου το πρότυπο είναι πολύ αυστηρότερο από την τρέχουσα πρακτική της αγοράς, μερικοί παράγοντες της αγοράς ενδεχομένως να δυσκολευτούν ή να μη μπορέσουν να το τηρήσουν. Για παράδειγμα, αυτό μπορεί να συμβεί στις περιπτώσεις όπου μόνο συγκεκριμένες παραγωγικές τεχνολογίες (οι οποίες ενδεχομένως να προστατεύονται από δίπλωμα ευρεσιτεχνίας) δύνανται να τηρήσουν τα νέα πρότυπα κατώτατης ποιότητας.

Η αδυναμία άλλων προμηθευτών να ακολουθήσουν το νέο πρότυπο, λόγω τεχνολογικής υστέρησης ενδεχομένως να οδηγήσει σε σημαντική έξοδο από τον κλάδο, προκαλώντας συχνά ουσιαστική επιβάρυνση όσον αφορά στην ανταγωνιστική διαδικασία. Στις περιπτώσεις που τα μόνα εφικτά μέσα τήρησης των προτύπων προστατεύονται από διπλώματα ευρεσιτεχνίας, οι κάτοχοι των διπλωμάτων αυτών ενδέχεται να έχουν κίνητρα για να αρνηθούν τη χορήγηση άδειας σε πιθανούς ανταγωνιστές, ώστε να αποκτήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην αγορά. Εναλλακτικά, ακόμα και όταν δε τίθενται ζήτημα προστασίας από δίπλωμα ευρεσιτεχνίας, οι μικρότεροι προμηθευτές ή εκείνοι που δε διαθέτουν τους ίδιους πόρους, ενδεχομένως να μη μπορούν να επενδύσουν σημαντικά κεφάλαια που ίσως να απαιτούνται για την εγκατάσταση νέας τεχνολογίας, η οποία θα τους επέτρεπε να τηρήσουν τα νέα πρότυπα προϊόντων. Σε κάθε περίπτωση, λόγω της μείωσης του αριθμού των προμηθευτών, οι

εναπομείναντες προμηθευτές θα μπορούσαν να αυξήσουν τις τιμές ή να ασκήσουν ισχύ στην αγορά.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Τα ρυθμιστικά πρότυπα προϊόντων ή παραγωγικών διαδικασιών, έχουν την τάση να αυξάνονται με το πέρασμα του χρόνου, ως συνέπεια των προοδευτικών αλλαγών στις προτιμήσεις και την ευημερία της κοινωνίας. Οι πολύ σημαντικές αλλαγές προτύπων, που άλλοτε ισχύουν και άλλοτε όχι, είναι πολύ πιθανότερο να επιφέρουν αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις από τις πιο μετριοπαθείς.

Ενδεχομένως, πολλές φορές τα οφέλη που επιδιώκονται μέσω της εφαρμογής κατώτατων προτύπων να επιτυγχάνονται με εναλλακτικά μέσα. Για παράδειγμα, όταν επιδιώκονται κατώτατα πρότυπα για λόγους προστασίας των καταναλωτών, πιθανόν είναι εφικτή η λήψη μέτρων, ενημερώνοντας άμεσα τους καταναλωτές σχετικά με τους κινδύνους του προϊόντος, ή δημοσιοποιώντας συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του προϊόντος. Με την ίδια λογική, όπου προβλέπονται σημαντικές αλλαγές στα πρότυπα εκπομπών, ορισμένες φορές οι κυβερνήσεις έχουν επιδιώξει να ελαχιστοποιήσουν τον πιθανό αντι-ανταγωνιστικό αντίκτυπο βοηθώντας με οικονομικά, τεχνικά ή άλλα μέσα τους μικρότερους προμηθευτές, έτσι ώστε να είναι σε θέση να τηρήσουν καλύτερα τις προτεινόμενες απαιτήσεις.

4.2.4. *Αύξηση των κοστών ορισμένων προμηθευτών έναντι άλλων*

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Ίσως «οι ρήτρες κεκτημένων δικαιωμάτων» αποτελούν την πιο συχνή μορφή ρύθμισης που αυξάνει τις δαπάνες ορισμένων προμηθευτών έναντι άλλων. Πρόκειται για συμφωνίες, βάσει των οποίων οι νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις σε ένα κλάδο πρέπει να συμμορφώνονται με τα νέα, αυστηρότερα πρότυπα, ενώ οι κατεστημένες συνεχίζουν να υπόκεινται στα χαμηλότερα, προϋπάρχοντα πρότυπα.

Έχουν παρουσιαστεί πολλά επιχειρήματα υπέρ της επιβολής ρητρών κεκτημένων δικαιωμάτων υπό συγκεκριμένες συνθήκες. Σε ό,τι αφορά την επαγγελματική κατάρτιση, το σύνηθες επιχείρημα είναι ότι η μακροχρόνια πρακτική εμπειρία των επαγγελματιών ενός κλάδου υποκαθιστά επαρκώς ένα υψηλότερο επίπεδο επίσημης επαγγελματικής κατάρτισης. Στην περίπτωση των παραγωγικών διαδικασιών, μερικές φορές πρέπει να δίνεται αρκετός χρόνος στις κατεστημένες επιχειρήσεις για να κάνουν απόσβεση των μη ανακτήσιμων δαπανών από τις επενδύσεις στο εργοστάσιο τους και να συμμορφωθούν με τα περιβαλλοντικά και άλλα πρότυπα που ίσχυαν την περίοδο που τέθηκε σε λειτουργία το εργοστάσιο.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Οι «ρήτρες κεκτημένων δικαιωμάτων» είναι εξαιρετικά πιθανόν να διαστρεβλώσουν τις ανταγωνιστικές σχέσεις σε έναν κλάδο λόγω της εξαιρετικά μεγάλης αύξησης των δαπανών ορισμένων προμηθευτών (δηλαδή των νεοεισερχομένων επιχειρήσεων στην αγορά, ή όσων εφαρμόζουν νέες διαδικασίες) σε σχέση με άλλους. Το γεγονός αυτό μπορεί να εμποδίσει την είσοδο στην αγορά, και συνεπώς να μειώσει τόσο την καινοτομία όσο και την ένταση της ανταγωνιστικής πίεσης.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Ο αντι-ανταγωνιστικός αντίκτυπος των ρητρών κεκτημένων δικαιωμάτων μπορεί να ελαχιστοποιηθεί, εφόσον αυτές είναι χρονικά περιορισμένες, αντί για μόνιμες, και εφόσον η διάρκεια απαλλαγής από τις ρήτρες είναι απόλυτα ανάλογη της αρχικής βασικής αιτιολογίας για τη χορήγησή της. Γενικότερα, ωστόσο, τα επιχειρήματα υπέρ της αναγκαιότητας των ρητρών κεκτημένων δικαιωμάτων πρέπει να εξετάζονται με σκεπτικισμό, καθώς αποτελούν συχνά μέσο προστασίας κεκτημένων δικαιωμάτων από πιθανό ανταγωνισμό.

4.3. Μείωση των ανταγωνιστικών κινήτρων των προμηθευτών

Η προηγούμενη ενότητα έδωσε έμφαση την ικανότητα των ρυθμίσεων να μειώνουν τις *ευκαιρίες* των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Οι ρυθμίσεις μπορούν επίσης να μειώσουν τα ανταγωνιστικά *κίνητρα*.

Γενικά, οι προμηθευτές ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας που μπορούν να συντονιστούν μεταξύ τους για να μοιραστούν ένα συγκεκριμένο μερίδιο της αγοράς, είναι σε θέση από κοινού να μεγιστοποιήσουν τα πιθανά μονοπωλιακά κέρδη. Έτσι, οι ρυθμίσεις που διευκολύνουν ή ενθαρρύνουν τη συνεργασία μεταξύ παραγωγών θα μειώσει τα κίνητρα για έντονο ανταγωνισμό.

Αυτό είναι πιθανότερο να συμβεί όταν μια ρύθμιση διευκολύνει ή απαιτεί την ανταλλαγή πληροφοριών για ευαίσθητες μεταβλητές της αγοράς όπως είναι οι τιμές, τα κόστη και τα παραγωγικά αποτελέσματα. Επιπλέον, μια ρύθμιση που μειώνει την αποτελεσματική ικανότητα των πελατών να αλλάζουν ανταγωνιστικούς προμηθευτές, επίσης μειώνει τις ανταγωνιστικές πιέσεις. Ο κίνδυνος τέτοιων επιπτώσεων είναι μεγαλύτερος όταν οι προμηθευτές παίζουν ουσιαστικό ρόλο στην ανάπτυξη και εφαρμογή της ρύθμισης.

4.3.1. Αυτορύθμιση και συν-ρύθμιση

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Οι κυβερνήσεις ενδεχομένως να επιλέξουν να αναλάβουν την πλήρη ευθύνη για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της ρυθμιστικής δομής, ή εναλλακτικά, μπορεί να επιλέξουν να συμπεριλάβουν ένα βιομηχανικό ή επαγγελματικό σύλλογο σε στάδια του σχεδιασμού ή της εφαρμογής της. Όταν ο σύλλογος ενός κλάδου αναλαμβάνει την πλήρη ευθύνη για τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των μελών του, χωρίς κρατική νομική στήριξη (συχνά με παρακίνηση της κυβέρνησης), χρησιμοποιείται ο όρος «αυτορύθμιση». Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου η κυβέρνηση παρέχει νομική στήριξη σε κανονισμούς, οι οποίοι είτε αναπτύχθηκαν από το βιομηχανικό/ επαγγελματικό κλάδο, είτε αναπτύχθηκαν σε συνεργασία με την κυβέρνηση, χρησιμοποιείται ο όρος «συν-ρύθμιση».

Οι δομές συν-ρύθμισης μπορεί να παρέχουν ουσιαστικά οφέλη στις κυβερνήσεις, ιδιαίτερος σε βιομηχανικούς ή επαγγελματικούς κλάδους που δεν υπόκειντο προηγουμένως σε ρυθμίσεις. Οι επαγγελματίες που υπόκεινται σε ρύθμιση αντιμετωπίζουν με μεγαλύτερη εμπιστοσύνη τη ρυθμιστική δομή, χάρη στην ανάμειξη του αντίστοιχου βιομηχανικού ή επαγγελματικού συλλόγου σε αυτή. Αυτή η αξιοπιστία απορρέει εν μέρει από το γεγονός ότι η κυβέρνηση θεωρείται ότι χρησιμοποιεί εξειδικευμένη γνώση υψηλού επιπέδου και κατανόηση του συγκεκριμένου κλάδου που αναμφίβολα κατέχουν οι επαγγελματίες του.

Η συμμετοχή του βιομηχανικού ή του επαγγελματικού κλάδου επίσης σημαίνει ότι η κυβέρνηση μπορεί να αποφεύγει συχνά την αναγκαιότητα ανάπτυξης ενός υψηλού επιπέδου συγκεκριμένης εξειδίκευσης εντός του κλάδου, για θέματα που σχετίζονται με τη συγκεκριμένη αγορά, την κατάρτιση και τα καθήκοντα των σχετικών επαγγελματιών. Κατά συνέπεια οι κυβερνήσεις έχουν τη δυνατότητα συχνής ανάπτυξης συν-ρυθμιστικών δομών με ουσιαστικά μικρότερο κόστος από εκείνο που θα χρειαζόταν για την ανάπτυξη μιας λύσης εξ ολοκλήρου βασισμένης στην κυβέρνηση. Αυτό ισχύει ιδιαίτερος στην περίπτωση που τα μέλη του επαγγελματικού κλάδου πειστούν για τη συγκρότηση ρυθμιστικών και πειθαρχικών οργάνων που θα αναλαμβάνουν σημαντικούς τομείς της ρυθμιστικής λειτουργίας, λαμβάνοντας, ωστόσο, περιορισμένη, ή καθόλου, κρατική επιχορήγηση.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Όταν η ρύθμιση καθορίζεται από τον ίδιο τον ρυθμιζόμενο φορέα, μπορεί να προκύψουν ουσιαστικά οφέλη εφόσον τα τεχνικά πρότυπα είναι κατάλληλα και συμβαδίζουν με την τεχνολογική πρόοδο. Ωστόσο, υπάρχει σημαντικός κίνδυνος οι κανονισμοί που αναπτύσσονται από βιομηχανικούς ή επαγγελματικούς κλάδους να

έχουν αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις. Για παράδειγμα, κάποιος επαγγελματικός κλάδος μπορεί να προωθήσει αυστηρές απαιτήσεις κατάρτισης για υποθετικούς λόγους προστασίας του καταναλωτή, αλλά τα εξαιρετικά αυστηρά πρότυπα (ιδιαίτερος εάν απαλλάσσονται από την τήρησή τους οι κατεστημένοι επαγγελματίες) πιέζουν επαρκώς τους προμηθευτές της αγοράς να αυξήσουν τις τιμές. Ομοίως, ορισμένοι κανόνες «ηθικής», όπως οι περιορισμοί στις διαφημίσεις σχετικά με τις τιμές, φαίνεται ότι μάλλον μειώνουν την ικανότητα των παραγωγών να ανταγωνιστούν μεταξύ τους, παρά προστατεύουν τους καταναλωτές από πιθανή παραπλάνηση. Έτσι, στην περίπτωση της συν-ρύθμισης πολλές φορές υπάρχει πιθανή πρόθεση να ωφεληθούν τα μέλη ενός επαγγελματικού ή βιομηχανικού κλάδου και τα επιχειρήματα περί δημοσίου συμφέροντος χρησιμοποιούνται για να αποκρύψουν το βαθύτερο σκοπό της ρύθμισης.

Βασική προϋπόθεση για τη διεξαγωγή αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού σε τέτοιες περιπτώσεις είναι η αξιολόγηση της ρύθμισης ανάλογα με τις αναμενόμενες επιπτώσεις της, αντί για την αποκλειστική επικέντρωση στο δηλωμένο στόχο της ή σε εκτιμήσεις σχετικά με τα κίνητρα των υποστηρικτών της. Έτσι, όταν αξιολογούνται φραγμοί στις συνθήκες ανταγωνισμού, όπως εκείνοι που εντοπίζονται συχνά στα συστήματα συν-ρύθμισης, οι ακόλουθες τρεις ερωτήσεις συχνά μπορούν να βοηθήσουν: (1) ποια συγκεκριμένη επιβάρυνση στους καταναλωτές θα επιλύσει ο προβλεπόμενος φραγμός; (2) είναι ο προτεινόμενος περιορισμός κατάλληλα σχεδιασμένος για να αντιμετωπίσει αυτή την επιβάρυνση; και (3) η επιβάρυνση του καταναλωτή, την οποία προσπαθεί να αποτρέψει ο περιορισμός, υπερτερεί της ζημίας που υφίσταται ο καταναλωτής από την εφαρμογή του περιορισμού στον ανταγωνισμό;

Οι ανησυχίες που σχετίζονται με το σχεδιασμό αντι-ανταγωνιστικών ρυθμίσεων πιθανότατα να έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα στις περιπτώσεις όπου ο συγκεκριμένος βιομηχανικός/ επαγγελματικός κλάδος διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο στην ανάπτυξη των κανόνων συμπεριφοράς που πρέπει να ακολουθηθούν. Για παράδειγμα, οι κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία του νομικού επαγγέλματος συχνά απαγορεύουν στους δικηγόρους τις «μειώσεις τιμών», την «προσέλκυση υποθέσεων», ή την εγγραφή σε μητρώα, καθώς και τις περισσότερες μορφές διαφημίσεων. Σε πολλές περιπτώσεις, τέτοιοι περιορισμοί έχουν εξαιρεθεί στο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων που έχουν οδηγήσει την κυβέρνηση στην ανάληψη ενός ενεργητικότερου ρόλου αναφορικά με τη ρύθμιση ενός επαγγελματικού κλάδου.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Μια επιτυχημένη συν-ρυθμιστική δομή απαιτεί την ύπαρξη ενός βιομηχανικού/ επαγγελματικού κλάδου με την ευρεία συμμετοχή των μελών του. Τα μέλη πρέπει να θεωρούν ότι ο κλάδος κατέχει ιδιαίτερο κύρος, προκειμένου να είναι σε θέση να

επιβάλλει αποτελεσματικές ποινές (συμπεριλαμβανομένου του αποκλεισμού από τον κλάδο) σε όσους δε συμμορφώνονται με τις ρυθμιστικές απαιτήσεις. Οι αποτελεσματικές ποινές είναι, από την άλλη, απαραίτητες για να πειστούν οι καταναλωτές για την αξιοπιστία της ρυθμιστικής δομής.

Οι κυβερνήσεις πρέπει να λάβουν μέτρα για να αποτρέψουν τις προσπάθειες του εκάστοτε βιομηχανικού/ επαγγελματικού κλάδου να κάνει χρήση των συν-ρυθμιστικών εξουσιών με αντι-ανταγωνιστικό τρόπο. Κάτι τέτοιο ενδεχομένως να περιλαμβάνει τη διασφάλιση ότι ο αρμόδιος Υπουργός έχει το δικαίωμα να εγκρίνει, ή όχι, κώδικες συμπεριφοράς και, ανάλογα με τις απαιτήσεις να τους υποκαθιστά με κρατικές ρυθμίσεις σε περίπτωση που το ρυθμιστικό όργανο του κλάδου εξακολουθεί να προτείνει μη αποδεκτές εκδοχές.

4.3.2. *Απαιτήσεις για δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τις τιμές, τα παραγωγικά αποτελέσματα ή τις πωλήσεις των επιχειρήσεων*

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Η ρύθμιση που απαιτεί τη δημοσιοποίηση πληροφοριών, όπως για παράδειγμα τιμών και παραγωγικών αποτελεσμάτων, υιοθετείται συνήθως ως μέσο μείωσης των δαπανών έρευνας των καταναλωτών, καθιστώντας αυτές τις πληροφορίες πιο άμεσα διαθέσιμες. Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η μείωση των κοστών συναλλαγών μπορεί με τον τρόπο αυτό να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των αγορών, βοηθώντας παράλληλα τους καταναλωτές να κατανοήσουν καλύτερα τις προσφορές που διατίθενται στην αγορά.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Οι ρυθμίσεις που απαιτούν από τους παράγοντες της αγοράς να δημοσιοποιούν πληροφορίες σχετικά με τιμές ή επίπεδα παραγωγής μπορούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στη σύσταση καρτέλ, καθώς μια βασική απαίτηση της λειτουργίας καρτέλ είναι να ελέγχουν οι συμμετέχοντες με αποτελεσματικό τρόπο τη συμπεριφορά των ανταγωνιστών τους (ή συνωμοτών τους) στην αγορά. Αυτές οι πιθανές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις είναι πιθανότερο να προκύψουν, όταν υπάρχουν λιγότεροι φορείς της αγοράς, τα εμπόδια εισόδου είναι υψηλά, και τα προϊόντα είναι σχετικά μη διαφοροποιημένα.

Επίσης, η δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τις τιμές είναι πιθανό να έχει αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις στους κλάδους όπου είναι κοινή πρακτική να προσφέρονται ή να διαπραγματεύονται ιδιωτικές εκπτώσεις. Αυτό συμβαίνει γιατί σε διαφορετική περίπτωση, οι ανταγωνιστές θα αντιμετώπιζαν σημαντική δυσκολία όσον αφορά στην πληροφόρηση των πραγματικών τιμών που καταβάλλονται σε

άλλους ανταγωνιζόμενους προμηθευτές. Όταν οι συνθήκες απαιτούν τη δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τις πραγματικές τιμές, τα μέλη των καρτέλ είναι σε θέση να εντοπίσουν τις περιπτώσεις όπου άλλα μέλη δε τηρούν τη «συμφωνημένη» τιμή ή ποσότητα.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Όπως υποδείχθηκε παραπάνω, οι ανησυχίες για πιθανή συμπεριφορά καρτέλ είναι απίθανο να ισχύουν σε περιπτώσεις όπου υπάρχει μεγάλος αριθμός ανταγωνιστών και/ή σχετικά λίγοι φραγμοί εισόδου στην αγορά. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι θετικές επιπτώσεις τέτοιων απαιτήσεων δημοσιοποίησης στη μείωση των δαπανών έρευνας ενδεχομένως να αποτελούν βάσιμη αιτιολογία για τη χρήση τους. Ωστόσο, σε αγορές με πιο υψηλή συγκέντρωση, τέτοιες απαιτήσεις θα έχουν πιθανότατα καθαρό αρνητικό αντίκτυπο. Σε αγορές με λίγους προμηθευτές και τυποποιημένο προϊόν, οι καταναλωτές ενδεχομένως να καταβάλλουν μικρότερη προσπάθεια να ψάξουν μεταξύ διαφορετικών προμηθευτών από ό,τι σε αγορές όπου υπάρχουν πολλοί, ενώ υπάρχει εντονότερος κίνδυνος να προκύψουν συμφωνίες καρτέλ. Ως εκ τούτου, τα πιθανά οφέλη που προκύπτουν από τέτοιες απαιτήσεις δημοσιοποίησης είναι ασύγκριτα μικρότερα.

Εφόσον η δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με τις τιμές ή τα παραγωγικά αποτελέσματα θεωρείται ότι συμβάλλει στη σύσταση αρτέλ, υπάρχουν εναλλακτικές που είναι λιγότερο ριψοκίνδυνες. Όταν οι πληροφορίες συλλέγονται αρχικά για τη διαμόρφωση κρατικών πολιτικών, ενδεχομένως δεν υπάρχει ανάγκη να δημοσιευθούν. Όταν σκοπός είναι η παροχή βοήθειας στους καταναλωτές ή η παροχή γενικών στατιστικών στοιχείων, τα συνολικά στοιχεία συμβάλλουν λιγότερο στη σύσταση καρτέλ από ό,τι τα στοιχεία μιας συγκεκριμένης εταιρείας, όπως αντίστοιχα ισχύει και στην περίπτωση των ιστορικών στατιστικών στοιχείων σε σχέση με τις τρέχουσες πληροφορίες. Τα συνολικά στατιστικά στοιχεία εταιρειών δε θα βοηθήσουν τα μέλη καρτέλ να εντοπίσουν τον προμηθευτή που παραβιάζει τη συμφωνία καρτέλ, ενώ με τα στατιστικά συγκεκριμένης εταιρείας θα μπορούσε να προσδιοριστεί ξεκάθαρα η εταιρεία που παρεκκλίνει από τη συμφωνία σχετικά με την τιμολόγηση ή την ποιότητα. Τα ιστορικά στατιστικά στοιχεία παρέχουν λιγότερο χρήσιμες πληροφορίες για τα καρτέλ, τα οποία συνήθως χρειάζονται τρέχουσες πληροφορίες για να αποφασίσουν για το πώς θα καταναείμουν μεταξύ τους την παραγωγή και θα καθορίσουν ενδεικτικές τιμές, και, ως εκ τούτου, οι ιστορικές πληροφορίες δε θα τους βοηθούσαν ουσιαστικά σε κάτι τέτοιο.

4.3.3. Απαλλαγές από τη γενική νομοθεσία περί ανταγωνισμού

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Σε πολλές χώρες, συγκεκριμένοι οικονομικοί τομείς επωφελούνται από διάφορες απαλλαγές από τη γενική νομοθεσία περί ανταγωνισμού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι τομείς αυτοί υπόκεινται σε δική τους νομοθεσία περί ανταγωνισμού, που είναι συγκεκριμένη για τον κλάδο. Σε άλλες περιπτώσεις, δεν υπάρχουν ενδεχομένως περιορισμοί στην αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά που εκδηλώνεται σε αυτούς τους κλάδους.

Πολλά επιχειρήματα έχουν προβληθεί υπέρ των απαλλαγών αυτού του είδους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι προμηθευτές έχουν τη δυνατότητα της μεταξύ τους συνεργασίας προκειμένου να βελτιώσουν την ικανότητά τους ως προς την εγκατάσταση και τον ανταγωνισμό στις αγορές εξαγωγών. Σε άλλες περιπτώσεις, ενδεχομένως, οι μεμονωμένοι παραγωγοί μιας αγοράς να έχουν τη δυνατότητα συνεργασίας λόγω της ύπαρξης μονοψωνίου από την πλευρά των αγοραστών των προϊόντων τους και λόγω, επίσης, της συνακόλουθης επιθυμίας της κυβέρνησης να δημιουργήσει μια αντισταθμιστική δύναμη απέναντι στο μονοψώνιο (τα παραδείγματα περιλαμβάνουν αρκετά βασικά γεωργικά προϊόντα). Πολλές υποκείμενες σε υπερβολική ρύθμιση εταιρείες έχουν επίσης απαλλαγεί από τη γενική νομοθεσία περί ανταγωνισμού. Στις περιπτώσεις αυτές, το τομεακό ρυθμιστικό πλαίσιο θεωρείται ως κατάλληλο υποκατάστατο της γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Όπου υπάρχει ουσιαστική παρέκκλιση από τη γενική εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, υφίσταται ξεκάθαρος κίνδυνος συγκρότησης καρτέλ, τιμολογιακών καταχρήσεων και αντι-ανταγωνιστικών συγχωνεύσεων. Επιπλέον, υπάρχει σαφώς σημαντική πιθανότητα να εμφανιστούν οικονομικές διαστρεβλώσεις, καθώς διαφορετικοί κλάδοι υπόκεινται σε ενδεχομένως ουσιαστικά διαφορετικές ρυθμιστικές συνθήκες. Τέτοιες διαστρεβλώσεις μπορούν να έχουν μεγάλο αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομική ευημερία, καθώς παραποιούν τις αποφάσεις των καταναλωτών σχετικά με την αγορά των προϊόντων και των υπηρεσιών.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Ο ΟΟΣΑ γενικά υποστηρίζει ότι οι απαλλαγές από τη γενική νομοθεσία περί ανταγωνισμού πρέπει να ελαχιστοποιηθούν ή να εξαλειφθούν:

Στο πλαίσιο μιας γενικής στρατηγικής μεταρρύθμισης,, οι κυβερνήσεις πρέπει να διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής και την αποτελεσματικότητα της πολιτικής ανταγωνισμού. Το πεδίο εφαρμογής και η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, καθώς και των αρχών ανταγωνισμού πρέπει να αναθεωρηθούν, και να ενισχυθούν όπου κρίνεται απαραίτητο. Οι αλλαγές από τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού πρέπει να εξαλειφθούν, ελλείψει στοιχείων που να αποδεικνύουν ότι τα επιτακτικά δημόσια συμφέροντα δε μπορούν να εξυπηρετηθούν με καλύτερους τρόπους. (Εκθεση του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση, 1997, σελ. 271)

Στην περίπτωση που υπάρχει συγκεκριμένη αιτιολογία για τη συνεχιζόμενη ισχύ των απαλλαγών, θα πρέπει να εξεταστούν τα μέσα, με τα οποία μπορεί να ελαχιστοποιηθεί το πεδίο εφαρμογής τους. Για παράδειγμα, ένα νομοθετημένο μονοπώλιο που απαιτεί από όλους τους παραγωγούς ενός συγκεκριμένου βασικού αγαθού να το πωλούν σε ένα συγκεκριμένο, εγκεκριμένο έμπορο εξαγωγών, ενδεχομένως να αποτελεί κατώτερο υποκατάστατο ενός συστήματος που επιτρέπει μεν στους παραγωγούς να συμμετέχουν σε συντεχνιακές συμφωνίες για εξαγωγές, χωρίς, όμως, να τους υποχρεώνει.

4.4. Περιορισμοί στις διαθέσιμες επιλογές και πληροφορίες στους πελάτες

Οι προηγούμενες ενότητες επικεντρώθηκαν στη διασφάλιση ότι το τμήμα της αγοράς που αφορά την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών λειτουργεί χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς. Η παρούσα ενότητα, αντιθέτως, επικεντρώνεται στη σημασία της σωστής λειτουργίας του τμήματος της αγοράς που αφορά τη ζήτηση, ώστε ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στην αγορά να βελτιώσει την ευημερία των καταναλωτών.

4.4.1. Περιορισμοί της ικανότητας των καταναλωτών να επιλέγουν τον προμηθευτή αγαθών ή υπηρεσιών

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Ενώ η λειτουργία των αγορών είναι συνήθως καλύτερη, όταν οι καταναλωτές δεν έχουν περιορισμούς στις διαθέσιμες επιλογές τους, αυτό δεν αποτελεί अपαράβατο κανόνα. Ιδίως, στην περίπτωση που οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής πιστεύουν ότι οι καταναλωτές ίσως λάβουν λανθασμένες αποφάσεις, με πιθανή μακροπρόθεσμη ζημία, ενδεχομένως να περιορίσουν τις διαθέσιμες επιλογές τους. Για παράδειγμα, οι κυβερνήσεις ενδέχεται να περιορίσουν τη διάθεση συγκεκριμένων φαρμακευτικών αναλγητικών προϊόντων, ούτως ώστε τα πιο δυνατά και πιθανόν επικίνδυνα αναλγητικά να απαιτούν συνταγή γιατρού, ενώ τα πιο

ελαφρά αναληθικά να είναι διαθέσιμα χωρίς συνταγή. Γενικότερα, οι κυβερνήσεις ενδέχεται να περιορίσουν τις διαθέσιμες επιλογές των καταναλωτών, προκειμένου να βελτιώσουν τις συνέπειες, όταν οι καταναλωτές είναι αντιμέτωποι με επιλογές που είναι ατελείς, παραπλανητικές, δυσνόητες ή προκαλούν σύγχυση.

Οι περιορισμοί των επιλογών ιδιωτικής φύσεως είναι συχνοί. Για παράδειγμα, οι κατάλογοι στα εστιατόρια υπάρχουν για να περιορίζουν και να κατευθύνουν τις επιλογές των καταναλωτών. Οι καταναλωτές μπορούν να επιλέξουν μόνο μεταξύ επιλεγμένων εναλλακτικών μοντέλων αυτοκινήτων. Στις ιδιωτικές συναλλαγές, οι περιορισμοί αυτοί είναι συχνά ωφέλιμοι, διότι δίνουν τη δυνατότητα για εξειδίκευση και μειώσεις δαπανών, παραμένοντας σε επαφή με τις προτιμήσεις των καταναλωτών. Είναι πιθανό, επίσης, οι καταναλωτές να θεωρήσουν δύσκολη τη λήψη αποφάσεων, όταν βρεθούν αντιμέτωποι με πολλές επιλογές.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Οι κρατικοί περιορισμοί όσον αφορά στις επιλογές των καταναλωτών ενέχουν τον κίνδυνο να μειώσουν αδικαιολόγητα τις διαθέσιμες επιλογές των καταναλωτών. Οι κρατικές απαιτήσεις για συνταγογραφήσεις φακών επαφής μπορεί να παραβιαστούν από οφθαλμολόγους που συνταγογραφούν φακούς επαφής, οι οποίοι φέρουν το εμπορικό σήμα του γιατρού που γράφει τη συνταγή. Έτσι, περιορίζουν τη δυνατότητα των καταναλωτών να αγοράζουν φακούς επαφής από φθηνότερους προμηθευτές.

Λόγω της μείωσης των καταναλωτικών επιλογών των καταναλωτών, οι περιορισμοί μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε λιγότερο έντονο ανταγωνισμό αναφορικά με τις τιμές και την επιθυμητή ποιότητα..

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Στις περιπτώσεις όπου οι κυβερνήσεις περιορίζουν τις επιλογές των καταναλωτών, πρέπει να εξεταστούν αρκετές εναλλακτικές λύσεις. Ίσως η πιο φυσική εναλλακτική είναι η καλύτερη πληροφόρηση. Όμως, συχνά η ύπαρξη ενός περιορισμού σημαίνει ότι η πληροφόρηση απλά δεν αρκεί. Στην περίπτωση των συνταγογραφούμενων φακών επαφής, οι σχετικοί κανονισμοί τροποποιήθηκαν, ώστε οι συνταγογραφούντες που έγραφαν συνταγή για φακούς επαφής λιανικής πώλησης να είναι αναγκασμένοι να παρέχουν επαρκείς πληροφορίες, για να εντοπιστούν οι πλησιέστερες εναλλακτικές στην αγορά και να υποκατασταθούν νόμιμα από πωλητές φακών επαφής. (Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Οδηγός Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού, Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού, τόμος II, Ενότητα 4.4.1)

4.4.2. Μείωση της κινητικότητας των πελατών λόγω της αύξησης δαπανών από την αλλαγή προμηθευτών

Αναμενόμενα οφέλη από αυτές τις διατάξεις

Τα «κόστη μετακίνησης» μπορούν να ορισθούν ως οι δαπάνες που επωμίζεται ο καταναλωτής λόγω αλλαγής του προμηθευτή ενός προϊόντος ή του παρόχου μιας υπηρεσίας.

Τα παραδείγματα των κοστών μετακίνησης περιλαμβάνουν:

- Τη χρήση συμβάσεων που δεσμεύουν τους καταναλωτές μακροπρόθεσμα, και επιβάλλουν σε αυτούς σημαντικές χρηματικές κυρώσεις σε περίπτωση που επιλέξουν να αλλάξουν προμηθευτές πριν το τέλος της περιόδου ισχύος, και
- Την απουσία φορητότητας των τηλεφωνικών αριθμών, η οποία μπορεί να καταστήσει μη επιθυμητή την αλλαγή παρόχου υπηρεσιών, με την επιβολή ευκαιριακών/ διοικητικών εξόδων στον καταναλωτή.

Οι νομοθετικές διατάξεις που επιτρέπουν την επιβολή κοστών μετακίνησης μπορούν ενδεχομένως να συμβάλλουν στη μείωση των δαπανών συναλλαγών. Αυτό επιτυγχάνεται με την επισήμανση των πραγματικών και ουσιαστικών κοστών που συχνά θα χρειαστεί να επωμιστεί κάποιος προμηθευτής στην περίπτωση που ο καταναλωτής αλλάξει προμηθευτή. Από αυτή την άποψη, οι διατάξεις που επιτρέπουν την επιβολή ορισμένων κοστών μετακίνησης μπορούν να βελτιώσουν την ευημερία των καταναλωτών και να είναι συνεπείς με την εφαρμογή δίκαιων αρχών όταν συνάπτονται συμβάσεις. Για παράδειγμα, οι κυρώσεις που σχετίζονται με την πρόωγη λήξη μιας σύμβασης ορισμένου χρόνου ενδεχομένως να αντιπροσωπεύουν δεσμευμένες πωλήσεις (product bundling), καθώς και την ανάγκη του προμηθευτή να ανακτήσει τα κόστη που αντιστοιχούν σε κάποιες μονάδες κεφαλαίου (π.χ. συσκευές χειρός για τα κινητά τηλέφωνα) για τα οποία έχει λάβει μόνο μερική πληρωμή.

Φύση και εύρος του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου

Μέσω της αύξησης των εξόδων λόγω αλλαγής προμηθευτών, τα κόστη μετακίνησης μπορούν να μειώσουν ουσιαστικά την ικανότητα των προμηθευτών να ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Τα κόστη μετακίνησης ενδέχεται να αποκτήσουν ιδιαίτερη βαρύτητα στο πλαίσιο των νέων ανταγωνιστικών κλάδων, όπου μπορεί συχνά να αποτελέσουν ένα σημαντικό φραγμό όσον αφορά στη μείωση, με το

πέρασμα του χρόνου, της ισχυρής θέσης των κατεστημένων προμηθευτών στην αγορά.

Οι Σκανδιναβικές αγορές ηλεκτρικού ρεύματος αποτελούν καλό παράδειγμα. Εκεί, το ποσοστό μετακίνησης των καταναλωτών διέφερε από χώρα σε χώρα.. Η αναθεώρηση των ισχυουσών ρυθμιστικών συμφωνιών έδειξε ότι το επίπεδο της μετακίνησης συνδέεται άμεσα με τη φύση και την έκταση των κοστών που χρεώνονται σε κάθε χώρα.

Σε περιπτώσεις όπου τα πραγματικά κόστη των καταναλωτών συνδέονται με τα κόστη μετακίνησης, ίσως είναι αναπόφευκτη η δυνατότητα των προμηθευτών να επιβαρύνουν τους καταναλωτές με αυτά. Ωστόσο, στην περίπτωση των κοστών μετακίνησης που επιβάλλονται με σκοπό τη μείωση των κοστών συναλλαγών, πρέπει να εξεταστεί η εξής υπόθεση: εάν η μείωση στα κόστη συναλλαγών που ενδεχομένως απορρέουν από την εισαγωγή κοστών μετακίνησης, δικαιολογεί τον πιθανό αντι-ανταγωνιστικό αντίκτυπο σχετικά με τον περιορισμό της αλλαγής προμηθευτών στην πράξη.

Ενώ τα παραπάνω παραδείγματα περιλαμβάνουν περιπτώσεις όπου οι ρυθμίσεις «χειρίστηκαν» λεπτομερώς το ζήτημα της επιβολής κοστών μετακίνησης, άλλες ρυθμίσεις δεν αναφέρονται στο συγκεκριμένο θέμα. Ο στόχος επίτευξης ενισχυμένου ανταγωνισμού ενδέχεται να παραμεριστεί ουσιαστικά, εάν η ρύθμιση δε λαμβάνει θέση στο συγκεκριμένο ζήτημα και αφήνει στους προμηθευτές τη διακριτική ευχέρεια να επιβάλλουν νέα ή αυξημένα κόστη μετακίνησης με το πέρασμα του χρόνου.

Οδηγίες για την εφαρμογή και εναλλακτικές ρυθμιστικές προτάσεις

Η διασφάλιση ότι τα κόστη μετακίνησης παραμένουν χαμηλά αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη αποτελεσματικού ανταγωνισμού, ιδιαίτερα στην περίπτωση των νέων αναδομημένων κλάδων, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από κάποια δεσπόζουσα κατεστημένη επιχείρηση που αντιμετωπίζει για πρώτη φορά ανταγωνισμό από νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις. Αν και πρέπει να ισχύουν και άλλες προϋποθέσεις (π.χ. πρόσβαση με ρεαλιστικούς όρους στο μονοπωλιακό δίκτυο), το ζήτημα των κοστών μετακίνησης παραμένει θεμελιώδες για το ανταγωνιστικό αποτέλεσμα.

Εννοείται ότι, στην αναθεώρηση μιας πρότασης ρύθμισης που επιδιώκει την εφαρμογή μεταρρύθμισης προς όφελος του ανταγωνισμού σε ένα κλάδο, οποιεσδήποτε διατάξεις επιτρέπουν ξεκάθαρα την επιβολή κοστών μετακίνησης πρέπει να τεθούν υπό προσεκτική λεπτομερή αξιολόγηση και να γίνονται αποδεκτές, μόνο όπου υπάρχουν ισχυρά επιχειρήματα για τη χρήση τους. Αυτό

μπορεί να συμβεί, εφόσον αποδειχτεί ότι υπάρχουν σημαντικά κόστη που συνδέονται με συγκεκριμένες δραστηριότητες, τις οποίες είναι υποχρεωμένοι να αναλάβουν οι προμηθευτές ως μέρος της διαδικασίας αλλαγής.

Αυτές οι συνθήκες δεν πρέπει να θεωρούνται δεδομένες. Επιπλέον, ακόμα και στις περιπτώσεις όπου ο προμηθευτής χρειάζεται να επωμισθεί ουσιαστικά κόστη ως συνέπεια της διαδικασίας μετακίνησης, ενδεχομένως ο θετικός αντίκτυπος για τον ανταγωνισμό μείωσης ή εξάλειψης των κοστών μετακίνησης να είναι αρκετά μεγάλος, ώστε ο ρυθμιστικός φορέας θα θελήσει να εμποδίσει τους προμηθευτές να ανακτήσουν άμεσα αυτά τα κόστη από τους καταναλωτές. Ο ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων, προτού ένας καταναλωτής λάβει την απόφαση για την πραγματοποίηση κάποιας αγοράς ενδεχομένως να συμβάλλει στη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων από τα κόστη μετακίνησης.

Στο πλαίσιο αυτό η επιβολή νέων ή αυξημένων κοστών μετακίνησης από μια κατεστημένη επιχείρηση ως απάντηση στις νέες ανταγωνιστικές πιέσεις αποτελεί μια ιδιαίτερος ανησυχητική πιθανότητα. Όπου υπάρχει ξεκάθαρος κίνδυνος επιβολής τέτοιων κοστών, ενδεχομένως να χρειάζεται να συμπεριληφθούν διατάξεις στη ρυθμιστική δομή που θα μειώσουν ή θα απαγορεύσουν τη χρήση τέτοιων μηχανισμών.

4.4.3. *Θεμελιώδεις αλλαγές στις πληροφορίες που απαιτούνται από τους αγοραστές για αποτελεσματικές αγορές*

Όταν οι κυβερνήσεις απορυθμίζουν τις αγορές, μερικές φορές η απορύθμιση συνοδεύεται από εισαγωγή καταναλωτικών επιλογών που δεν υπήρχαν προηγουμένως. Ενδέχεται να ζητηθεί από τους καταναλωτές να επιλέξουν μεταξύ προϊόντων που δεν είχαν αγοράσει ποτέ στο παρελθόν. Αυτό συμβαίνει συχνά στον ιδιωτικό τομέα, για παράδειγμα, αναφορικά με νέα καινοτόμα προϊόντα υψηλής τεχνολογίας. Οι επιλογές των καταναλωτών χωρίς προηγούμενη εμπειρία αποτελούν σύνηθες φαινόμενο.

Ενίοτε, ωστόσο, όλοι οι καταναλωτές καλούνται να προβούν σε συγκεκριμένες επιλογές, ζητείται από όλους τους καταναλωτές να επιλέξουν, όπως μπορεί να συμβεί με προϊόντα τα οποία θεωρούνται αναγκαία. Σε πολλές χώρες, το ηλεκτρικό ρεύμα καταναλώνεται ευρέως. Η απορύθμιση της αγοράς ηλεκτρικού ρεύματος μπορεί μερικές φορές να διευρύνει τις δυνατότητες επιλογής μεταξύ προμηθευτών, αλλά και για τις βιομηχανίες ως πελάτες. Ενώ οι βιομηχανικοί πελάτες θα αποκτήσουν συνήθως γρήγορα όλες τις κατάλληλες γνώσεις για να κάνουν σωστές αγοραστικές επιλογές, το ίδιο δεν ισχύει για όλους τους πελάτες λιανικής. Όταν τα νοικοκυριά έχουν το δικαίωμα να επιλέξουν τον προμηθευτή τους σε νέες αγορές, οι εταιρείες μπορεί να επιδιώξουν να καταστήσουν δυσκολότερη δυσκολέψουν την

εκτίμηση των προσφορών, με την προσφορά περίπλοκων προϊόντων, για παράδειγμα, με εισαγωγικές προσφορές, χρησιμοποιώντας μεθόδους κατ' οίκον πώλησης που δυσχεραίνουν τις συγκρίσεις.

Ένας κίνδυνος που απορρέει από τέτοιες μεθόδους πωλήσεων, ελλείπει της απαίτησης για πληροφόρηση λόγω του «νέου» χαρακτήρα του προϊόντος, είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις θα ανασταλούν εξαιτίας παραπόνων των καταναλωτών. Αυτός ο κίνδυνος είναι αυξημένος, όταν η απορύθμιση αναμένεται γενικά να οδηγήσει σε χαμηλότερες τιμές, αλλά πολλοί καταναλωτές καταλήγουν να πληρώνουν υψηλότερες τιμές όταν «μετακινούνται» από τον παραδοσιακό προμηθευτή τους σε ένα νέο.

Για να διασφαλιστεί η συνέχιση της απορύθμισης και η επιτυχία της, ενδεχομένως να είναι προτιμότερο οι νέες επιλογές να συνοδεύονται από απαίτηση πληροφόρησης, η οποία παρέχει στους καταναλωτές ένα σημείο αναφοράς αναφορικά με τη σύγκριση προσφορών.

Στις εναλλακτικές για τέτοιου είδους απαιτήσεις πληροφόρησης περιλαμβάνεται και η οργάνωση ενημερωτικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων από τις κυβερνήσεις. Στο πλαίσιο αυτό είναι πιθανόν να διανέμονται ενημερωτικά φυλλάδια ή να προβάλλονται διαφημιστικά στη δημόσια τηλεόραση, με στόχο να συμβάλλουν στην εκπαίδευση των καταναλωτών σχετικά με τις επιλογές που θα πρέπει να κάνουν μετά την απορύθμιση.

5. Αναλογικότητα στη διεξαγωγή αξιολογήσεων των συνθηκών ανταγωνισμού

Η Λίστα Ελέγχου Ανταγωνισμού της 1^{ης} Ενότητας παρέχει μια αξιόπιστη βάση για τον εντοπισμό των ρυθμίσεων που θα οδηγήσουν σε αντι-ανταγωνιστικό αντίκτυπο. Ωστόσο, η σχετική σημασία των διαφορετικών αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων ποικίλλει ουσιαστικά. Το εύρος της μελλοντικής αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού πρέπει να υπολογιστεί παράλληλα με μια αρχική εκτίμηση της πιθανής έκτασης του αντι-ανταγωνιστικού αντίκτυπου του όρου. Μια λεπτομερής, πλήρης αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού πρέπει να διεξάγεται μόνο όταν, σύμφωνα με την αρχική εκτίμηση, τα ενδεχόμενα κόστη των αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων μιας πρότασης ρύθμισης είναι αρκετά μεγάλα ώστε να αιτιολογούν τις απαραίτητες δαπάνες στους απαιτούμενους πόρους. Ένας βασικός έμμεσος παράγοντας αυτής της επιλογής, είναι η φύση των τρεχουσών ανταγωνιστικών συνθηκών της ρυθμιζόμενης βιομηχανίας. Οι ανησυχίες για τον ανταγωνισμό θα είναι γενικά λιγότερο έντονες στις περιπτώσεις όπου η βιομηχανία είναι ισχυρά ανταγωνιστική, χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό ανταγωνιζόμενων προμηθευτών, σημαντικά ποσοστά εισόδου και εξόδου από την αγορά, και υψηλά

επίπεδα καινοτομίας προϊόντων και υπηρεσιών. Αντιθέτως, σε μια σχετικά στατική αγορά, που χαρακτηρίζεται από σημαντικό επίπεδο συγκέντρωσης και περιορισμένη είσοδο στην αγορά, η εμφάνιση αντι-ανταγωνιστικών ρυθμιστικών επιπτώσεων είναι πολύ πιθανότερη.

Σε μια πληρέστερη αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού, πιθανότατα θα δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην ενδεχόμενη έκταση των επιπτώσεων της ρυθμιστικής πρότασης στους κύριους συντελεστές των ανταγωνιστικών πιέσεων της εξεταζόμενης αγοράς. Συγκεκριμένα:

- Είναι πιθανόν η ρυθμιστική πρόταση να έχει τόσο σοβαρές επιπτώσεις στον αριθμό των προμηθευτών στην αγορά, ώστε να μειώσει τον αριθμό των φορέων της αγοράς με συνέπεια να καθίσταται εφικτό το ενδεχόμενο σύστασης καρτέλ, ή άλλης συμπεριφοράς που προσιδιάζει σε καρτέλ;
- Είναι πιθανόν η ρυθμιστική πρόταση να επιφέρει ουσιαστικές επιπτώσεις στη δυναμικότητα της ανταγωνιστικής συμπεριφοράς της αγοράς, για παράδειγμα με σημαντική μείωση της εισόδου στην αγορά ή των κινήτρων για καινοτομία,
- Είναι πιθανόν η πρόταση να περιορίσει την ικανότητα, ή τα κίνητρα των προμηθευτών για να ανταγωνίζονται μεταξύ τους.

Για τη διεξαγωγή μιας λεπτομερούς αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού, ο φορέας επανεξέτασης της ρύθμισης πρέπει να κατανοεί ξεκάθαρα τη φύση και την έκταση της εξεταζόμενης αγοράς. Αυτό είναι γνωστό ως «ορισμός της αγοράς». Ένα πρωταρχικό ερώτημα είναι, ποια προϊόντα αποτελούν την αγορά; Σε ποιο βαθμό υπάρχει δυνατότητα αντικατάστασης του ρυθμιζόμενου προϊόντος ή της υπηρεσίας με άλλα προϊόντα ή υπηρεσίες; Πρόκειται για μια σχετικά στατική αγορά ή χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά τεχνολογικής αλλαγής και συχνή εισαγωγή νέων προϊόντων; Ποιες είναι οι γεωγραφικές διαστάσεις της αγοράς; Είναι τοπική, περιφερειακή, εθνική ή διεθνής;

6. Απλοποιημένη διαδικασία για την ολοκλήρωση της Ανάλυσης Επιπτώσεων Ρυθμίσεων (RIA) παράλληλα με Πλήρη Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού

Το πρώτο βήμα στη διεξαγωγή μια πλήρους αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού στο πλαίσιο μιας ανάλυσης RIA είναι ο εντοπισμός του βασικού στόχου της νέας ρύθμισης μέσω της ευρύτερης διαδικασίας ανάλυσης επιπτώσεων ρυθμίσεων. Δεύτερον, πρέπει να εντοπιστούν και να αναλυθούν οι υπάρχοντες περιορισμοί στον ανταγωνισμό. Έπειτα, πρέπει να γίνει η ανάλυση των επιζήμιων

επιπτώσεων που επιφέρει η ρυθμιστική πρόταση στον ανταγωνισμό, καθώς και της σημασίας τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδεχομένως να βοηθάει η εξέταση του υφιστάμενου βαθμού της παρούσας έκτασης της ανταγωνιστικής πίεσης, για παράδειγμα με τον καθορισμό μιας σχετικής αγοράς, αν και δεν κρίνεται απαραίτητη μια επίσημη ή λεπτομερής διαδικασία. Ο ορισμός της αγοράς είναι ένα εργαλείο που χρησιμοποιείται στις περιπτώσεις όπου κρίνεται χρήσιμο, και δεν αποτελεί προϋπόθεση. Το βασικό ζητούμενο είναι η ρεαλιστική εξέταση του υφιστάμενου και του δυνητικού ανταγωνισμού από τον φορέα αξιολόγησης. Τέλος, θα αξιολογηθούν και θα συγκριθούν οι επιπτώσεις των εναλλακτικών επιλογών πολιτικής στον ανταγωνισμό.

Μια πληρέστερη καθοδήγηση για τον τρόπο διεξαγωγής πλήρους αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού παρατίθεται στις ενότητες 5 και 6 των Κατευθυντήριων Οδηγιών για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού.

7. Ενσωμάτωση του αποτελέσματος στην ανάλυση RIA

Οι περισσότερες ρυθμιστικές προτάσεις δε θα επιβαρύνουν σημαντικά τον ανταγωνισμό. Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού εντοπίζει σημαντική πιθανότητα αποδυνάμωσης του ανταγωνισμού στον επηρεαζόμενο ή τους σχετικούς με αυτόν κλάδους, τα βασικά στοιχεία του σχεδιασμού της πρότασης θα πρέπει να επανεξεταστούν σε ένα συγκριτικό πλαίσιο, στο οποίο θα εντοπίζονται και θα αξιολογούνται εναλλακτικά μέσα επίτευξης του ρυθμιστικού στόχου που είναι λιγότερο περιοριστικά για τον ανταγωνισμό.

Στις περιπτώσεις όπου τέτοιες εναλλακτικές δεν είναι δυνατόν να εντοπιστούν, πρέπει να διενεργείται μια αυστηρή, πειθαρχημένη σύγκριση των οφελών της ρυθμιστικής πρότασης. Η πρόταση πρέπει να υιοθετείται μόνο εφόσον η σύγκριση δείξει ότι η εφαρμογή της θα επιφέρει καθαρό όφελος, αφού ληφθούν υπόψη τα κόστη των αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων που εντόπισε η αξιολόγηση⁸.

⁸. Αυτή η προσέγγιση ήδη εφαρμόζεται λεπτομερώς στην Αυστραλία. Η «Βασική Νομοθετική Αρχή» (Guiding Legislative Principle), που υιοθετήθηκε σύμφωνα με τις συμφωνίες της Εθνικής Πολιτικής Ανταγωνισμού δηλώνει ότι η νομοθεσία που περιορίζει τον ανταγωνισμό δεν πρέπει να εφαρμόζεται, εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί ότι και τα οφέλη της κοινότητας από τον περιορισμό συνολικά υπερτερούν των κοστών, και ότι οι στόχοι της ρύθμισης δεν μπορούν να επιτευχθούν με κανένα άλλο λιγότερο περιοριστικό για τον ανταγωνισμό μέσο. Βλ. Συμφωνία Αρχών Ανταγωνισμού, ρήτρα 5 (1).

ΠΡΟΣΑΡΤΗΜΑ Α

Στις 22 Οκτωβρίου, το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ υιοθέτησε μια σύσταση για την αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού. Το κείμενο της σύστασης παρατίθεται παρακάτω.

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ,

Έχοντας υπόψη το Άρθρο 5 β) της Σύμβασης για τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1960,

Έχοντας υπόψη τη συμφωνία που επιτεύχθη στη Συνάντηση σε Υπουργικό Επίπεδο το 1997, σύμφωνα με την οποία οι περιορισμοί στον ανταγωνισμό είναι συχνά δαπανηροί και αναποτελεσματικοί στην προώθηση του δημοσίου συμφέροντος και πρέπει να αποφεύγονται [C/MIN(97)10]),

Έχοντας υπόψη τις Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΟΣΑ για την ποιότητα και την απόδοση του κανονιστικού πλαισίου[C(2005)52], η οποία καλεί της κυβερνήσεις να επανεξετάσουν τις προτάσεις νέων αλλά και υφιστάμενων ρυθμίσεων που σχετίζονται με τον ανταγωνισμό,

Αναγνωρίζοντας ότι ο ανταγωνισμός ενισχύει την αποδοτικότητα, διασφαλίζοντας ότι αγαθά και υπηρεσίες που προσφέρονται στους καταναλωτές είναι όσο το δυνατόν πιο συμβατά με τις προτιμήσεις των καταναλωτών, δημιουργώντας οφέλη όπως χαμηλότερες τιμές, βελτιωμένη ποιότητα, αυξημένη καινοτομία και υψηλότερη παραγωγικότητα,

Αναγνωρίζοντας ότι η υψηλότερη παραγωγικότητα είναι απαραίτητη για την οικονομική ανάπτυξη και την αυξημένη εργασία,

Αναγνωρίζοντας ότι οι δημόσιες πολιτικές υπηρετούν πληθώρα εμπορικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών στόχων, στόχων στον τομέα υγείας και ασφάλειας, καθώς και άλλους στόχους,

Αναγνωρίζοντας ότι, ενίοτε, οι δημόσιες πολιτικές θέτουν υπερβολικούς φραγμούς στον ανταγωνισμό,

Αναγνωρίζοντας ότι τέτοιοι υπερβολικοί περιορισμοί ενδέχεται να παρουσιαστούν ακουσίως ακόμα και στην περίπτωση που οι εν λόγω δημόσιες πολιτικές δεν επικεντρώνονται στην οικονομική ρύθμιση και δεν προτίθενται να επηρεάσουν τις συνθήκες ανταγωνισμού με οποιοδήποτε τρόπο,

Αναγνωρίζοντας ότι οι δημόσιες πολιτικές που θέτουν υπερβολικούς περιορισμούς στον ανταγωνισμό δύνανται συχνά να μεταρρυθμιστούν με τρόπο που προάγει τον ανταγωνισμό στην αγορά, ενώ επιτυγχάνει τους στόχους δημόσιας πολιτικής,

Αναγνωρίζοντας ότι η ρύθμιση και μεταρρύθμιση των κλάδων που υπόκεινται σε ρυθμίσεις συχνά απαιτούν λεπτομερή αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού των πιθανών αποτελεσμάτων,

Αναγνωρίζοντας ότι, εφόσον οι άλλοι παράγοντες είναι ίδιοι, δημόσιες πολιτικές που επιβαρύνουν λιγότερο τον ανταγωνισμό πρέπει να προτιμούνται έναντι εκείνων που είναι περισσότερο επιβλαβείς, με την προϋπόθεση ότι επιτυγχάνουν τους δηλωμένους στόχους δημόσιας πολιτικής,

Διαπιστώνοντας ότι πολλές χώρες ήδη διεξάγουν αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού, και

Διαπιστώνοντας ότι ο ΟΟΣΑ και μέρος των κρατών μελών του έχουν αναπτύξει οδηγούς αξιολόγησης των συνθηκών ανταγωνισμού,

I. ΣΥΝΙΣΤΑ τα ακόλουθα στις κυβερνήσεις των Κρατών μελών:

A. Εντοπισμό των υφιστάμενων ή προτεινόμενων δημόσιων πολιτικών που αδικαιολόγητα περιορίζουν τον ανταγωνισμό

1. Οι κυβερνήσεις πρέπει να εισάγουν μια κατάλληλη διαδικασία για τον εντοπισμό των υφιστάμενων ή προτεινόμενων δημόσιων πολιτικών που αδικαιολόγητα περιορίζουν τον ανταγωνισμό και να αναπτύξουν συγκεκριμένα και αδιάβλητα κριτήρια για τη διεξαγωγή αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού, συμπεριλαμβανομένης της προετοιμασίας των διαδικασιών ελέγχου.
2. Κατά την διεξαγωγή αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού, οι κυβερνήσεις πρέπει να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή σε πολιτικές οι οποίες περιορίζουν:
 - i) Τον αριθμό ή το εύρος των φορέων της αγοράς,
 - ii) Τις ενέργειες που δύνανται να αναλάβουν οι φορείς της αγοράς,
 - iii) Τα κίνητρα των φορέων της αγοράς, ώστε να συμπεριφέρονται με ανταγωνιστικό τρόπο,
 - iv) Τις επιλογές και πληροφορίες που είναι διαθέσιμες στους καταναλωτές.
3. Οι δημόσιες πολιτικές πρέπει να υπόκεινται σε αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού ακόμα και στην περίπτωση επίδιωξης του στόχου πρόωθησης ανταγωνιστικών αποτελεσμάτων και κυρίως όταν:
 - i) Οργανώνουν ή αναθεωρούν μια ρυθμιστική αρχή ή ένα ρυθμιστικό καθεστώς (π.χ. η αξιολόγηση θα μπορούσε να επιβεβαιώσει, μεταξύ άλλων, ότι η ρυθμιστική αρχή διαχωρίζεται επαρκώς από τον κλάδο που υπόκειται σε ρυθμίσεις),
 - ii) Εισάγουν μια τιμή ή ένα ρυθμιστικό πλαίσιο εισόδου στην αγορά (π.χ. η αξιολόγηση θα μπορούσε να επιβεβαιώσει ότι δεν υπάρχουν λογικοί, ορθοί, ευσταθείς, λιγότερο αντι-ανταγωνιστικοί τρόποι παρέμβασης),
 - iii) Αναδιαρθρώνουν κατεστημένα μονοπώλια (π.χ. η αξιολόγηση θα μπορούσε να επιβεβαιώσει ότι τα διαρθρωτικά μέτρα πράγματι επιτυγχάνουν τους στόχους ενίσχυσης του ανταγωνισμού),
 - iv) Εισάγουν διαδικασίες ανταγωνισμού για την αγορά (π.χ. η αξιολόγηση θα μπορούσε να επιβεβαιώσει ότι η διαδικασία

μειοδοτικού διαγωνισμού παρέχει κίνητρα για αποδοτική λειτουργία σε όφελος των καταναλωτών).

B. Αναθεώρηση των δημόσιων πολιτικών που περιορίζουν αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό

1. Οι κυβερνήσεις πρέπει να εισάγουν κατάλληλη διαδικασία για αναθεώρηση των υφιστάμενων ή προτεινόμενων δημόσιων πολιτικών που αδικαιολόγητα περιορίζουν τον ανταγωνισμό και να αναπτύξουν συγκεκριμένα και αδιάβλητα κριτήρια για την αξιολόγηση κατάλληλων εναλλακτικών.
2. Οι κυβερνήσεις πρέπει να υιοθετήσουν την εναλλακτική που ενισχύει περισσότερο τον ανταγωνισμό, και είναι συνεπής με τους επιδιωκόμενους στόχους δημόσιας πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη την ωφέλεια και το κόστος της εφαρμογής.

C. Γ. Θεσμικό πλαίσιο

1. Η αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού πρέπει να ενσωματώνεται στην αναθεώρηση των δημόσιων πολιτικών με τον αποδοτικότερο και αποτελεσματικό τρόπο, σύμφωνα με τους θεσμικούς περιορισμούς και τους περιορισμούς σε πόρους.
2. Οι Αρχές ανταγωνισμού ή το προσωπικό με εμπειρία στον ανταγωνισμό πρέπει να εμπλέκονται στη διαδικασία αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού.
3. Η αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού των προτεινόμενων δημοσίων πολιτικών πρέπει να ενσωματώνεται στη διαδικασία χάραξης πολιτικής σε αρχικό στάδιο.

Δ. Ορισμοί

Για τους σκοπούς αυτής της Σύστασης:

Με τον όρο «δημόσιες πολιτικές» νοούνται οι κανονιστικές ρυθμίσεις, κανόνες ή νομοθεσία.

Με τον όρο «αδικαιολόγητα περιορίζει τον ανταγωνισμό» νοείται ότι οι περιορισμοί στις συνθήκες ανταγωνισμού που είναι αναγκαίες για την επίτευξη

των στόχων δημόσιου συμφέροντος είναι μεγαλύτεροι από ό,τι χρειάζεται, όταν λαμβάνονται υπόψη οι εφικτές εναλλακτικές και το κόστος τους.

Με τον όρο «φορείς της αγοράς» νοούνται οι επιχειρήσεις, τα φυσικά πρόσωπα, οι δημόσιες επιχειρήσεις που εμπλέκονται στην παροχή ή αγορά αγαθών και υπηρεσιών.

Με τον όρο «αρχές ανταγωνισμού» νοούνται οι δημόσιοι οργανισμοί, συμπεριλαμβανομένης μιας εθνικής αρχής ανταγωνισμού, επιφορτισμένης με την ευθύνη να συνηγορεί, να προωθεί και να ενισχύει τον ανταγωνισμό της αγοράς και των οποίων οι παραπάνω ρόλοι δεν περιορίζονται σε ένα συγκεκριμένο κλάδο.

Ο όρος «διαδικασίες ανταγωνισμού για την αγορά» αναφέρεται στις διαδικασίες μεθοδικών διαγωνισμών που διενεργούνται από το κράτος για τη χορήγηση του δικαιώματος προμήθειας μιας ορισμένης αγοράς ή χρήσης δυσεύρετων κρατικών πόρων για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο.

Με τον όρο «αξιολόγηση συνθηκών ανταγωνισμού» νοείται μια ανασκόπηση των ανταγωνιστικών αντίκτυπων των δημοσίων πολιτικών, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη εναλλακτικές και λιγότερο αντι-ανταγωνιστικές πολιτικές. Οι αρχές της αξιολόγησης συνθηκών ανταγωνισμού έχουν σχέση με όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

II. ΚΑΛΕΙ τις οικονομίες μη-Μέλη να αποδεχθούν την παρούσα Σύσταση και να την εφαρμόσουν.

III. ΔΙΔΕΙ ΟΔΗΓΙΑ στην Επιτροπή Ανταγωνισμού

Να λειτουργήσει ως φόρουμ για την ανταλλαγή εμπειριών υπό αυτή τη Σύσταση για τις οικονομίες Κράτη μέλη και μη-Μέλη που έχουν δεχθεί την παρούσα Σύσταση,

Να προωθήσει την παρούσα Σύσταση σε άλλες σχετικές Επιτροπές και Όργανα του ΟΟΣΑ, και

Να καταθέσει έκθεση στο Συμβούλιο σε 3 χρόνια σχετικά με την εμπειρία από την εφαρμογή της παρούσας Σύστασης.

Αντίτυπα αυτής της έκδοσης είναι διαθέσιμα για λήψη στις ακόλουθες γλώσσες::

www.oecd.org/competition/toolkit

Αγγλικά / English

Ιταλικά / Italiano

Γαλλικά / Français

Κινέζικα / 中文

Αραβικά / العربية

Κροατική / Hrvatski

Εβραϊκά / עברית

Κορέας / 한국어

Ελληνικά

Ουγγρικός / Magyar

Ιαπωνικά / にほんご

Πορτογαλικά / Português

Ινδονησίας / Bahasa

Ρουμανικά / Român

Ισπανικά / Español

Ρωσική / Русско

Τουρκικά / Türk



Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με αυτή την έκδοση, παρακαλώ επικοινωνήστε με: DAFCOMPContact@oecd.org / www.oecd.org/competition/toolkit