

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ



ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ & ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

**Ο Ρόλος των Ρυθμιστικών Αρχών
στην Βελτίωση της Κοινωνικής Ευημερίας**

ΑΡΓΥΡΟΠΟΥΛΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

Α.Μ.: ΜΟΕΣ/1203

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΙΩΑΝΝΗΣ ΠΑΛΑΙΟΛΟΓΟΣ

Πειραιάς, Οκτώβριος 2014

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ



ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ & ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

**Ο Ρόλος των Ρυθμιστικών Αρχών
στην Βελτίωση της Κοινωνικής Ευημερίας**

ΑΡΓΥΡΟΠΟΥΛΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

Α.Μ.: ΜΟΕΣ/1203

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΙΩΑΝΝΗΣ ΠΑΛΑΙΟΛΟΓΟΣ

Διπλωματική εργασία η οποία υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 2014 για την απόκτηση του μεταπτυχιακού διπλώματος Οικονομική & Επιχειρησιακή Στρατηγική.

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Δηλώνω ότι, από όσα γνωρίζω, το περιεχόμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι προϊόν δικής μου δουλειάς και υπάρχουν αναφορές σε όλες τις πηγές που χρησιμοποίησα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Πανεπιστημίου Πειραιά.

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Εισαγωγή

Στην Ελληνική πραγματικότητα, τα ζητήματα Ρυθμιστικής Πολιτικής είναι τόσο επίκαιρα όσο ποτέ. Η εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει η χώρα στα πλαίσια του μνημονίου για την ενίσχυση του ανταγωνισμού, απαιτεί –μεταξύ άλλων– την αποκρατικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων. Πρόσφατα λ.χ. συστάθηκε η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, ως ο ελεγκτικός μηχανισμός μέσω του οποίου η ελληνική κυβέρνηση φιλοδοξεί να εποπτεύσει την αποκρατικοποίηση των λιμένων, ενώ έχει ήδη προγραμματιστεί για το 2015 η πρώτη δημοπρασία λιγνιτικής και υδροηλεκτρικής ισχύος από τη ΔΕΗ, στα πλαίσια της σταδιακής απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας.

Ταυτόχρονα, μελέτες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) έχουν εντοπίσει για την Ελλάδα ένα πολύ μεγάλο ρυθμιστικό βάρος, το οποίο σε 13 τομείς της οικονομίας υπολογίστηκε σε 3,28 δισ. ευρώ περίπου (OECD, 2014b), αλλά και μια παρωχημένη ρυθμιστική κουλτούρα και αρκετά δομικά προβλήματα στη λειτουργία των δημόσιων θεσμών, γεγονός που δημιουργεί επιπρόσθετα προβλήματα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών (OECD, 2012a).

Η Ρυθμιστική Πολιτική λοιπόν, και ιδιαίτερα οι Ρυθμιστικές Αρχές, έχουν να αντιμετωπίσουν πολυσύνθετες προκλήσεις, τόσο όσον αφορά τη ρύθμιση λειτουργίας αγορών, αλλά και πρόσβασης σε αυτές, όσο και στην υιοθέτηση καλύτερων ρυθμιστικών πρακτικών που θα μπορούν να αποδίδουν αξιόπιστα αποτελέσματα.

Η παρούσα εργασία έχει σαν σκοπό να παρουσιάσει ένα ενιαίο θεωρητικό πλαίσιο ανάλυσης ζητημάτων ρυθμιστικής πολιτικής, το οποίο περιλαμβάνει τις διαδικασίες του σχεδιασμού, της εφαρμογής και της αξιολόγησης της ρυθμιστικής πολιτικής, καθώς και τις στρατηγικές και τα εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους οι Ρυθμιστικές Αρχές για να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της αγοράς.

Ευχαριστίες

Οφείλω να ευχαριστήσω θερμά για τη βοήθεια που μου προσέφεραν στα πλαίσια των σπουδών μου και της συγγραφής της παρούσας διπλωματικής εργασίας:

Το Ίδρυμα Γεωργίου και Βικτωρίας Καρέλια για την χορήγηση υποτροφίας, η οποία μου έδωσε την δυνατότητα να ακολουθήσω το όνειρό μου πραγματοποιώντας τις συγκεκριμένες μεταπτυχιακές σπουδές.

Τον επιβλέποντα καθηγητή μου, Καθηγητή κ. Ιωάννη Παλαιολόγο, για την πολυσήμαντη και πολύτιμη καθοδήγηση, αρωγή και υποστήριξη σε όλη τη διάρκεια της συγγραφικής αυτής προσπάθειας. Τον ευχαριστώ γιατί μου έδωσε την ευκαιρία να ασχοληθώ με ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον θέμα, προσφέροντας καθ' όλα χρήσιμες συμβουλευτικές παρεμβάσεις για τη μέγιστη δυνατή απόδοση της παρούσας διπλωματικής.

Τον Καθηγητή Άγγελο Κανά, για την άριστη συνεργασία που είχα μαζί του ως βοηθός έρευνας στο Κέντρο Ερευνών του Πανεπιστημίου Πειραιά.

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	v
Ευχαριστίες	vi
Περιεχόμενα	vii
Κατάλογος Πινάκων	x
Κατάλογος Σχημάτων	xi
Κατάλογος Συντομογραφιών	xii
Περίληψη	xiii
Abstract	xiv

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΜΕΛΕΤΗΣ ΚΑΙ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ

1.1 ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	1
1.2 ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	1
1.3 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ	3

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΜΟΝΟΠΩΛΙΟ, ΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΗΜΕΡΙΑ

2.1 ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΗΜΕΡΙΑ	5
2.2 ΑΠΩΛΕΙΑ ΕΥΗΜΕΡΙΑΣ ΛΟΓΩ ΜΟΝΟΠΩΛΙΟΥ	5
2.3 ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΑΡΙΣΤΟ	7
2.4 ΑΠΟΤΥΧΙΕΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ	8
2.5 ΜΕΤΡΑ ΜΙΚΡΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	9
2.6 ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

3.1	Η ΈΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ	12
3.2	Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ	13
3.2.1	Η Θεωρία του Δημόσιου Συμφέροντος	13
3.2.2	Η Θεωρία της Επιρροής των Ομάδων Συμφερόντων	14
3.3	Η ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ	15
3.4	Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ	16
3.4.1	Αρχές Ρυθμιστικής Πολιτικής	17
3.4.2	Οι Ρυθμιστικές Αρχές και οι στρατηγικές τους	19
3.4.3	Αξιολόγηση της Ρυθμιστικής Πολιτικής	23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΡΥΘΜΙΣΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΜΟΝΟΠΩΛΙΟΥ

4.1	ΦΥΣΙΚΟ ΜΟΝΟΠΩΛΙΟ	25
4.2	ΕΠΙΒΟΛΗ ΑΝΩΤΑΤΗΣ ΤΙΜΗΣ	26
4.2.1	Τιμολόγηση οριακού κόστους με επιδότηση	27
4.2.2	Μη γραμμική τιμολόγηση	27
4.3	ΕΠΙΒΟΛΗ ΑΝΩΤΑΤΟΥ ΠΟΣΟΣΤΟΥ ΚΕΡΔΟΥΣ	29
4.4	ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΙΜΩΝ ΜΕ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΑ ΑΠΟ ΈΝΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ	26
4.4.1	Τιμολόγηση Ramsey	30
4.4.2	Τιμολόγηση φορτίου (αιχμής)	32
4.4.3	Μη γραμμική τιμολόγηση δύο προϊόντων	32

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. Η ΑΣΥΜΜΕΤΡΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

5.1	ΑΣΥΜΜΕΤΡΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΆΡΙΣΤΗ ΡΥΘΜΙΣΗ	34
5.2	ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΜΕ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ	35
5.3	ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΙΜΗΣ ΟΡΟΦΗΣ	36
5.4	ΡΥΘΜΙΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΣΥΓΚΡΙΣΙΜΑ ΜΕΓΕΘΗ	37
5.5	ΔΥΝΑΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΡΥΘΜΙΣΗΣ	38

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ

6.1	ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ	39
6.2	ΔΗΜΟΠΡΑΤΗΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΕΙΣΟΔΟΥ	39
6.3	ΤΙΜΟΛΟΓΗΣΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ	42
6.3.1	Τιμολόγηση μονόδρομης πρόσβασης	43
6.3.2	Τιμολόγηση αμφίδρομης πρόσβασης	44
6.3.3	Efficient Component Pricing Rule (ECPR)	45
6.3.4	Τιμολόγηση Ramsey και ECPR	45
6.3	ΚΑΘΟΛΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	46

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Η ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ: ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΙΜΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ

7.1	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	48
7.2	Η ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗΣ	52
7.3	ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΡΑΕ ΓΙΑ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΥΠΟΥ ΝΟΜΕ	52
7.4	ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ	56

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

8.1	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	57
8.2	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	57
8.2.1	Η Ρυθμιστική Πολιτική ως εργαλείο κρατικής παρέμβασης	57
8.2.2	Η πληροφόρηση της Ρυθμιστικής Αρχής ως παράγοντας επιλογής της κατάλληλης ρυθμιστικής πολιτικής	58
8.2.3	Σχεδιασμός και υλοποίηση αξιόπιστης Ρυθμιστικής Πολιτικής	58
8.2.4	Το περιβάλλον και ο τρόπος δράσης των Ρυθμιστικών Αρχών	59
8.3	ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΜΕΛΕΤΗ	59
8.3.1	Αρχής Αξιολόγησης Επιδράσεων των Κρατικών Ρυθμίσεων	59
8.3.2	Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων στη Ρυθμιστική Πολιτική	60

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	61
---------------------	----

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	64
---------------------------	----

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1: Διαφορές Αρχών Πολιτικής Ανταγωνισμού και Ρυθμιστικής Πολιτικής	8
Πίνακας 3.2: Αιτίες της ρύθμισης	13
Πίνακας 3.1: Οι κύριες αρμοδιότητες των σημαντικότερων ΕΡΑ	32
Πίνακας 7.1: Αλλαγές στα τιμολόγια του ΟΤΕ σε σχέση με τον ΔΤΚ (%).....	32

Κατάλογος Σχημάτων

Σχήμα 2.1:	Ισορροπία μονοπωλίου	31
Σχήμα 2.2:	Πρωτεύον άριστο	14
Σχήμα 3.1	Το πλαίσιο της αξιολόγησης της Ρυθμιστικής Πολιτικής	27
Σχήμα 4.1:	Πρωτεύον και δευτερεύον άριστο	27
Σχήμα 4.2:	Διάφορα είδη τιμολόγησης	30
Σχήμα 4.3:	Αύξηση τιμής σε αγορές με διαφορετικές ελαστικότητες ζήτησης.	52
Σχήμα 4.4:	Τιμολόγηση αιχμής φορτίου	54
Σχήμα 6.1:	Η δομή της αγοράς στο πρόβλημα της τιμολόγησης μονόδρομης πρόσβασης	76

Κατάλογος Συντομογραφιών

ECPR	Efficient Component Pricing Rule
NOME	Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité
FDS	Fully Distributed Cost
LRAIC	Long-Run Average Incremental Cost
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OTC	Over The Counter
ΑΚΕ	Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
ΔΤΚ	Δείκτης Τιμών Καταναλωτή
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΡΑ	Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές
ΠΚ	Πλεόνασμα Καταναλωτή
ΠΠ	Πλεόνασμα Παραγωγού
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

«Ο Ρόλος των Ρυθμιστικών Αρχών στην Βελτίωση της Κοινωνικής Ευημερίας»

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται το ζήτημα της ρυθμιστικής πολιτικής ως κρατικής παρέμβασης στην αγορά, με σκοπό την μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Σε ένα ενιαίο θεωρητικό πλαίσιο, παρουσιάζονται οι διαδικασίες του σχεδιασμού, της εφαρμογής και της αξιολόγησης της ρυθμιστικής πολιτικής, καθώς και οι μέθοδοι και τα εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους οι Ρυθμιστικές Αρχές για να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της αγοράς.

Από την ανάλυση και τις μελέτες περίπτωσης ζητημάτων τιμολόγησης πρόσβασης, προέκυψε πως οι Ρυθμιστικές Αρχές πρέπει συνεχώς να εξισορροπούν διάφορα αντιμαχόμενα συμφέροντα, ενώ οι ενέργειες τους καθορίζονται από τα αναμενόμενα αποτελέσματα της ρύθμισης, την υπό ρύθμιση αγορά, το θεσμικό πλαίσιο και την επίδραση εξωγενών παραγόντων.

Λέξεις Κλειδιά: Ρυθμιστική Πολιτική, Ρυθμιστική Αρχή, Μονοπώλιο, Κοινωνική Ευημερία, Τιμολόγηση Πρόσβασης

Abstract

“The Role of Regulatory Agencies In Maximizing Social Welfare”

This thesis addresses regulation policy as a government intervention in the market in order to promote social welfare. There's an introduction in regulatory policy design, implementation and evaluation procedures, as well as in methods and tools available to the Regulatory Agencies for improving market efficiency.

The analysis, as well as the access pricing case studies, revealed that the regulators have constantly to balance various conflicting interests, while their actions are determined by the expected results of the regulation, the regulated market, the institutional framework and the effect of exogenous factors.

Key Words: Regulation, Regulatory Agency, Monopoly, Social Welfare, Access Pricing

Κεφάλαιο 1^ο

Προσδιορισμός Μελέτης και Ζητήματα Μεθοδολογίας

1.1 Σκοπός της Έρευνας

Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί σε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των αρχών και της μεθοδολογίας που διέπει τη ρυθμιστική πολιτική και τον τρόπο με τον οποίο αυτή εφαρμόζεται από τις Ρυθμιστικές Αρχές προς την κατεύθυνση της μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας. Παράλληλα με αυτό, γίνεται μια προσπάθεια να οριστούν οι δυνατότητες και οι περιορισμοί της διαδικασίας της ρύθμισης, αλλά και να παρουσιαστούν οι αρχές της «καλύτερης ρύθμισης» (better regulation), οι οποίες έχουν προκύψει από τη διεθνή εμπειρία.

1.2 Δομή της Εργασίας

Ήδη στο κεφάλαιο αυτό καθορίστηκαν οι αντικειμενικοί σκοποί της έρευνας της παρούσας διπλωματικής, ενώ εν συνεχεία παρουσιάζεται η μεθοδολογία βάσει της οποίας πραγματοποιήθηκε η έρευνα αυτή.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, διερευνάται η έννοια της κοινωνικής ευημερίας και πως αυτή επηρεάζεται αρνητικά από αποτυχίες της αγοράς. Σε αυτό το πλαίσιο, γίνεται μια σύντομη εισαγωγή σε μικρο-οικονομικές έννοιες, ενώ εξετάζονται τα μέτρα μικρο-οικονομικής πολιτικής με τα οποία παρεμβαίνει το κράτος στην αγορά για να επιτύχει το κοινωνικό άριστο, με τη βαρύτητα να δίνεται στη Ρυθμιστική Πολιτική και την Πολιτική Ανταγωνισμού.

Το τρίτο κεφάλαιο εστιάζει ακόμη περισσότερο στην έννοια της ρύθμισης, παρουσιάζοντας τις δύο κύριες θεωρίες με τις οποίες εκφράζεται η ρύθμιση: η θεωρία του δημόσιου συμφέροντος και η θεωρία της επιρροής των ομάδων συμφερόντων. Η δεύτερη μεγάλη ενότητα του κεφαλαίου εξετάζει λεπτομερώς τις διαδικασίες σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης της Ρυθμιστικής Πολιτικής βάσει των αρχών της καλύτερης ρύθμισης.

Το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί μια εισαγωγή στη ρύθμιση του φυσικού μονοπωλίου. Αρχικά αναλύονται βασικές έννοιες, ενώ δικαιολογείται το γεγονός ότι η αποτελεσματικότητα της αγοράς δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την επιδότηση της επιχείρησης από το κράτος. Εν συνεχεία, παρουσιάζεται η επιβολή ανωτάτης τιμής πώλησης ως πρακτική ρύθμισης, ενώ εξετάζονται βασικοί τρόποι τιμολόγησης (μη γραμμική τιμολόγηση, τιμολόγηση Ramsey και τιμολόγηση αιχμής). Η μελέτη διευρύνεται με την περίπτωση πολυπαραγωγικών επιχειρήσεων, καθώς και με την πρακτική της επιβολής ανώτατου ποσοστού κέρδους.

Στο πέμπτο κεφάλαιο εξετάζεται μια πιο ρεαλιστική προσέγγιση της ρύθμισης, η οποία αφορά την επίδραση της ελλιπούς πληροφόρησης του ρυθμιστή σε σχέση με την υπό ρύθμιση επιχείρηση. Σε αυτή την περίπτωση, η πολιτική ξεφεύγει από την πρακτική του να ρυθμίσει συγκεκριμένες παραμέτρους της επιχείρησης, και αντί αυτού εστιάζει στην παραχώρηση κινήτρων ώστε οι επιλογές των επιχειρήσεων να συμβαδίζουν κατά το δυνατό με την επιθυμία του ρυθμιστή. Το ζήτημα εξετάζεται τόσο από στατική, όσο και από δυναμική οπτική.

Το έκτο κεφάλαιο συγκεντρώνει διάφορα ζητήματα ρύθμισης που σχετίζονται με την είσοδο και πρόσβαση στις αγορές. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο ρυθμιστής εξετάζει το ενδεχόμενο αντικατάστασης της ρύθμισης της λειτουργίας μιας μονοπωλιακής επιχείρησης με τον κατάλληλο έλεγχο της εισόδου στην αγορά, πιθανότατα με δημοπράτηση του δικαιώματος αυτού. Επίσης, αναλύονται ζητήματα τιμολόγησης πρόσβασης όταν υπάρχουν κάθετες σχέσεις μεταξύ προμηθευτών, καθώς και ζητήματα που αφορούν υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας.

Το έβδομο κεφάλαιο παρουσιάζονται δύο μελέτες περίπτωσης από διαφορετικές αγορές και χρονικές περιόδους, με κεντρικό ζήτημα τη ρύθμιση της τιμής πρόσβασης σε μια υπηρεσία που διαχειρίζεται ένα μονοπώλιο. Η πρώτη περίπτωση αφορά στην σταδιακή απελευθέρωση του τηλεπικοινωνιακού τομέα στη

δεκαετία του 1990, ενώ η δεύτερη αναφέρεται σε μια διαδικασία που βρίσκεται σε εξέλιξη και αφορά στη λειτουργία αγοράς για την πρόσβαση προμηθευτών σε ηλεκτρική ενέργεια.

Τέλος, στο όγδοο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα γενικά συμπεράσματα της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Διατυπώνονται οι προτάσεις για μελλοντική εξέλιξη και εμπλουτισμό της διπλωματικής και καθορίζονται τα πεδία μελέτης για την πραγματοποίηση των νέων στόχων.

1.3 Ζητήματα Μεθοδολογίας

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η ανάδειξη της ρυθμιστικής πολιτικής ως κρατικής παρέμβασης στην αγορά για την προώθηση της κοινωνικής ευημερίας. Για το λόγο αυτό η εξαγωγή των συμπερασμάτων θα βασιστεί στη μελέτη διαφορετικών θεωριών και εφαρμογών της διαδικασίας της ρύθμισης. Θα μελετήσουμε λοιπόν τις ερμηνείες που έδωσαν ερευνητές, ο οποίοι έχουν ασχοληθεί με ζητήματα ρύθμισης αγορών, μέσα από τη σχετική βιβλιογραφία, αφού τα πλεονεκτήματα αλλά και οι αδυναμίες της ρύθμισης καταδεικνύονται με τον μέγιστο δυνατό τρόπο μέσα από έρευνες και μελέτες, προσπαθώντας να καταδείξουμε τις σημαντικότερες πτυχές της συγκριτικά αλλά και αναλυτικά.

Υπό αυτό το πρίσμα, τονίζουμε πως η οποιαδήποτε εξαγωγή συμπερασμάτων και προσπάθεια ερμηνείας και ανάλυσης των πρακτικών, θα περιοριστεί στη μελέτη σχετικών κειμένων, όπως προαναφέραμε, και όχι τόσο στο μεθοδολογικό εργαλείο που θα μας βοηθήσει, όσο αυτό καθίσταται δυνατό, να επεξεργαστούμε τα δεδομένα. Μολαταύτα, στοιχεία που τυχόν συλλέξουμε από την επεξεργασία αυτή, ίσως μας βοηθήσουν να ερευνήσουμε με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τις τυχόν αδυναμίες της ρυθμιστικής πολιτικής κατά την εφαρμογή της και το κατά πόσο η επιλογή κάποιας στρατηγικής από μέρους της Ρυθμιστικής Αρχής, επηρεάζει το επίπεδο αποτελεσματικότητας της αγοράς.

Από τα υπάρχοντα εργαλεία μεθοδολογίας, για την επεξεργασία και μόνο των δεδομένων, κρίθηκε σκόπιμο να χρησιμοποιήσουμε τη μέθοδο ανάλυσης περιεχομένου καθώς μέσα από αυτή μπορεί να γίνει πιο ολοκληρωμένα συλλογή στοιχείων προς

ανάλυση. Στη συγκεκριμένη μεθοδολογία δεν ξεκινάμε με μια θεωρία αλλά με κατηγορίες υποθέσεων (ερωτήματα), σχετικά λεπτομερείς για τη διευκόλυνση διεξαγωγής συμπερασμάτων.

Οι κατηγορίες και υποκατηγορίες στην έρευνα θα οδηγήσουν στην καταγραφή των στοιχείων που χρειαζόμαστε, έτσι ώστε στο τέλος να οδηγηθούμε σε μια αιτιολογική εξήγηση των πραγμάτων. Καθώς μας είναι αδύνατο να μελετήσουμε εξ ολοκλήρου ποσοτικά και να θέσουμε σε όλες τις περιπτώσεις εφαρμογές επί του πρακτέου, θα προσεγγίσουμε τις έρευνες κυρίως ποιοτικά.

Συμπερασματικά το συνολικό κείμενο θα αποτελέσει μονάδα καταγραφής, εφόσον προσπαθούμε να προσδιορίσουμε τα βασικά στοιχεία που το χαρακτηρίζουν. Τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής θα είναι περιγραφικά και συγκριτικά όσο μας το επιτρέπουν τα πρωτογενή κείμενα. Τα αποτελέσματα αναφέρονται με αναλυτικό τρόπο αλλά και με κάποιες γραφικές αναπαραστάσεις.

Κατά την ανάλυση των κειμένων θα επεξεργαστούμε τα δεδομένα, θα ανακαλύψουμε συσχετισμούς μεταξύ τους και τέλος θα ελέγξουμε τις υποθέσεις που θέσαμε εξ αρχής αλλά και αυτές που προέκυψαν στην πορεία. Μέσα από ιδιαιτερότητες που τυχόν παρουσιαστούν θα προσδιορίσουμε τη σημασία της κάθε περίπτωσης. Εξετάζοντας τις περιπτώσεις αυτές και εστιάζοντας περισσότερο στην αλληλουχία της εκάστοτε περίπτωσης και όχι στα δομικά χαρακτηριστικά της. Τοιουτοτρόπως, μέσα από συνεχή ανάλυση και αντιπαραβολή στοιχείων ελπίζουμε πως χρησιμοποιώντας το μεθοδολογικό εργαλείο της ποιοτικής ανάλυσης – εμπλουτισμένο και υποβοηθούμενο με ποσοτικές προσεγγίσεις σχεδιαγραμμάτων σύμφωνα με τις ανάγκες του κειμένου- θα αναδείξουμε ερμηνείες της ρυθμιστικής πολιτικής που δεν είναι προκαθορισμένες αλλά διαμορφώνονται μέσα από την ανάλυση των δεδομένων. Σκοπός μας είναι να αποσαφηνίσουμε έννοιες και θεωρίες και να διεξάγουμε συγκεντρωτικά συμπεράσματα μελετώντας βασικές θεωρίες και πρακτικές της ρύθμισης, ρίχνοντας φως στη μελέτη.

Κεφάλαιο 2^ο

Μονοπώλιο, Ρύθμιση και Κοινωνική Ευημερία

2.1 Κοβερνητική Παρέμβαση και Κοινωνική Ευημερία

Η κυβέρνηση έχει ένα πολύ σημαντικό ρόλο στην οριοθέτηση του περιβάλλοντος στο οποίο δρουν οι επιχειρήσεις και για το λόγο αυτό παρεμβαίνει προς επίτευξη στόχων όπως η οικονομική αποδοτικότητα, η ισότητα, η δικαιοσύνη, η σταθεροποίηση οικονομικών διακυμάνσεων κ.α. Στα πλαίσια της οικονομικής αποδοτικότητας, το κράτος επεμβαίνει με μέτρα Ρυθμιστικής Πολιτικής για να αντιμετωπίσει αγορές με χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου μιας και η ανυπαρξία *αποτελεσματικού ανταγωνισμού* (workable competition) μειώνει τη μακροχρόνια κοινωνική ευημερία (Βέττας και Κατσουλάκος, 2004)

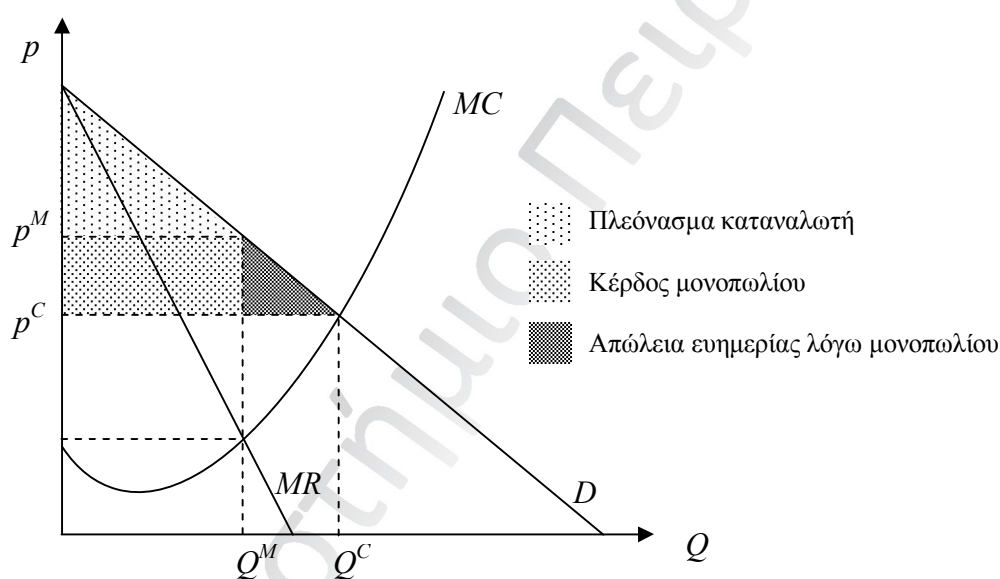
Η έννοια της κοινωνικής ευημερίας είναι κεντρική στη Ρυθμιστική Πολιτική και για το λόγο αυτό το συγκεκριμένο Κεφάλαιο επιχειρεί να την αποσαφηνίσει πλήρως, εξετάζοντας τους παράγοντες που τη διαμορφώνουν.

2.2 Απόλεια Ευημερίας Λόγω Μονοπωλίου

Το μονοπώλιο, ως διάρθρωση μιας αγοράς όπου κυριαρχεί μία και μόνο επιχείρηση, είναι η κατ' εξοχήν δομή στην οποία εφαρμόζεται η ρύθμιση. Το υπόδειγμα του μονοπωλίου βασίζεται στην υπόθεση πως υπάρχει μια προσδιορισμένη αγορά με έναν μόνο προμηθευτή (Cabral, 2000). Ο πωλητής αυτός ορίζει για το προϊόν του μια τιμή $P(Q)$, η οποία μεγιστοποιεί τα κέρδη του, και οι καταναλωτές

ζητούν ποσότητα $D(p)$. Για την παραγωγή της ποσότητας p , ο μονοπωλητής έχει ένα κόστος $C(q)$.

Το Σχήμα 2.1 παρουσιάζει τη μεγιστοποίηση των κερδών του μονοπωλίου, δεδομένης της καμπύλης ζήτησης για το προϊόν και του οριακού κόστους. Όπως παρατηρείται, η συνθήκη ισορροπίας του μονοπωλίου βρίσκεται εκεί όπου το οριακό έσοδο είναι ίσο με το οριακό κόστος ($MR = MC$). Δεδομένου ότι το οριακό έσοδο είναι μικρότερο της ζήτησης, προκύπτει ότι η μονοπωλιακή ποσότητα στην αγορά είναι πάντα μικρότερη απ' όση σε συνθήκες τέλει ανταγωνισμού ($Q^M > Q^C$), ενώ αντίστοιχα, η τιμή είναι υψηλότερη ($p^M > p^C$). Να σημειωθεί εδώ ότι η συνθήκη ισορροπίας στον τέλει ανταγωνισμό είναι η ισότητα τιμής και οριακού κόστους.



Σχήμα 2.1 Ισορροπία μονοπωλίου

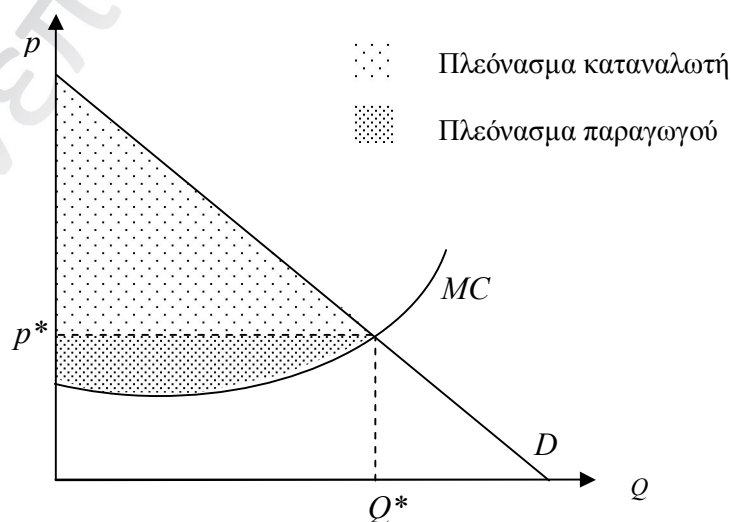
Από τα παραπάνω προκύπτει πως η τιμή του μονοπωλίου είναι υπερβολικά υψηλή (κατ' αντιστοιχία, η παραγόμενη ποσότητα είναι υπερβολικά χαμηλή), συρρικνώνοντας το πλεόνασμα καταναλωτή (ΠΚ) προς όφελος του πλεονάσματος παραγωγού (ΠΠ), σε σχέση φυσικά με αυτό που θα μπορούσε να υπάρχει εάν επικρατούσαν συνθήκες τέλει ανταγωνισμού. Παράλληλα, παρατηρείται και απώλεια διανεμητικής αποτελεσματικότητας μεταξύ των επιπέδων παραγωγής Q^M και Q^C . Η διαφορά συνολικού πλεονάσματος μεταξύ μονοπωλίου και τέλει ανταγωνισμού εκφράζεται ως χρηματικό μέγεθος και καλείται *απώλεια ευημερίας*

λόγω μονοπωλίου (deadweight loss of monopoly). Οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004) υπογραμμίζουν πως όσο μεγαλύτερη είναι η απώλεια ευημερία σε μια αγορά, τόσο μεγαλύτερη είναι και η αναγκαιότητα λήψης μέτρων ρύθμισης ή εφαρμογής πολιτικής ανταγωνισμού.

2.3 Το Κοινωνικά Άριστο

Το κοινωνικά άριστο επίπεδο ευημερίας είναι αυτό στο οποίο μεγιστοποιείται το συνολικό πλεόνασμα (το άθροισμα του ΠΚ και του ΠΠ) ή όμοια, όταν μεγιστοποιείται η διανεμητική και παραγωγική αποτελεσματικότητα. Με δεδομένη την τεχνολογία και τις τιμές των συντελεστών παραγωγής, το πρωτεύον άριστο επιτυγχάνεται όταν η τιμή του προϊόντος ισούται με το οριακό κόστος (Σχήμα 2.2). Το πρωτεύον άριστο είναι το καλύτερο αποτέλεσμα που μπορεί θεωρητικά να επιτευχθεί. Όταν υπάρχει τιμή πώλησης μεγαλύτερη από το οριακό κόστος, κάτι που υποδεικνύει ύπαρξη μονοπωλιακής δύναμης στην αγορά, τότε παρουσιάζεται απώλεια κοινωνικής ευημερίας (Σχήμα 2.2). Σε αυτές τις περιπτώσεις το κοινωνικά άριστο δεν επιτυγχάνεται εξαιτίας κάποιας ή κάποιων αποτυχιών της αγοράς.

Πρακτικά, η τιμολόγηση ενός προϊόντος στο οριακό κόστος χωρίς κάποια κρατική παρέμβαση δεν είναι εφικτή, κάτι που θα εξεταστεί ενδελεχώς στο 4^ο Κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής.



Σχήμα 2.2 Πρωτεύον άριστο.

2.4 Αποτυχίες της Αγοράς

Σε μια αγορά, καταναλωτές και επιχειρήσεις έχουν ως σκοπό τους τη μεγιστοποίηση της ατομικής τους ωφέλειας. Αυτή η γενικευμένη τάση όμως μπορεί να δημιουργήσει στην αγορά μια μη αποτελεσματική κατανομή πόρων, η οποία επιδρά αρνητικά στη συνολική κοινωνική ευημερία. Από την οπτική της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, υπό αυτές τις συνθήκες οι αγορές αποτυγχάνουν και η ρύθμιση κρίνεται απαραίτητη. Παρακάτω παρουσιάζονται οι κύριες αιτίες που οδηγούν τις αγορές σε αποτυχία.

Μονοπώλια και φυσικά μονοπώλια. Η ύπαρξη μονοπωλίου οδηγεί την αγορά σε αποτυχία επειδή ο ανταγωνισμός είναι αναποτελεσματικός. Σύμφωνα με τους Baldwin, Cave και Lodge (2012), μονοπωλιακή τιμολόγηση και προϊόν δημιουργούνται και συντηρούνται όταν παρατηρούνται οι κάτωθι τρεις καταστάσεις:

1. Ένας πωλητής κυριαρχεί σε ολόκληρη την αγορά.
2. Το προϊόν είναι μοναδικό, με την έννοια του ότι δεν υπάρχει κάποιο υποκατάστατο.
3. Υπάρχουν σημαντικά εμπόδια εισόδου στη σχετική αγορά, με ταυτόχρονη δυσκολία εξόδου.

Το κύριο πρόβλημα που παρουσιάζεται όταν μια επιχείρηση λειτουργεί μονοπωλιακά είναι ότι η μεγιστοποίηση των κερδών της έχει ως αποτέλεσμα ένα μη αποτελεσματικό επίπεδο παραγωγής και τιμολόγηση πάνω από το οριακό κόστος.

Εξωτερικότητες (externalities). Ορισμένες μορφές παραγωγής και κατανάλωσης δημιουργούν εξωτερικότητες, κόστη δηλ. που αφορούν την αρνητική ή θετική επίδραση του προϊόντος στην ευρύτερη κοινωνία ή το περιβάλλον και τα οποία δεν αντανακλώνται στην τελική του τιμή. Οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004) υποστηρίζουν πως η κύρια αποτυχία της αγοράς στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι η απουσία καλώς ορισμένων δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (property rights).

Δημόσια αγαθά. Ένα δημόσιο αγαθό είναι ένα μη αποκλειστικό, και συνήθως μη ανταγωνιστικό αγαθό, με την έννοια πως κανείς δε μπορεί να εξαιρεθεί από τη χρήση του, ενώ η χρήση από ένα άτομο δεν μειώνει την διαθεσιμότητα σε άλλους. Για τους Baldwin, Cave και Lodge (2012), η Ρυθμιστική Πολιτική στην περίπτωση

αυτή εστιάζει στην επιβολή φόρων για αποφευχθεί το πρόβλημα της δωρεάν χρήσης (free-riding).

Απροσδόκητα κέρδη (windfall profit). Κέρδη τα οποία προκύπτουν όταν μια επιχείρηση ανακαλύπτει μια σημαντικά φθηνότερη πηγή προμήθειας σε σχέση με αυτές που είναι διαθέσιμες στην αγορά (Breyer, 1982).

Ασύμμετρη πληροφόρηση (information inadequacy). Οι ανταγωνιστικές αγορές λειτουργούν αποτελεσματικά μόνο αν οι καταναλωτές είναι επαρκώς ενημερωμένοι για τα προϊόντα, κάτι που συχνά δεν συμβαίνει. Ο ρόλος της ρυθμιστικής πολιτικής είναι να κάνει την πληροφορία προσβάσιμη, ακριβής και προσιτή σε όλους τους καταναλωτές.

Διάρκεια και διαθεσιμότητα υπηρεσίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις που παρατηρείται περιοδικά μεταβαλλόμενη ζήτηση ή ένα τμήμα της αγοράς είναι γεωγραφικά απομακρυσμένο, η αγορά δεν μπορεί να παρέχει το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο διάρκειας και διαθεσιμότητας μιας υπηρεσίας.

2.5 Μέτρα Μικρο-οικονομικής Πολιτικής

Το κράτος είναι ένας θεσμός που επιδιώκοντας την μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας μπορεί να αναλάβει δράσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της αγοράς όταν αυτή αποτυγχάνει (Κατσουλάκος, 1998). Οι δράσεις αυτές, με κριτήριο την αμεσότητα της κρατικής παρέμβασης, μπορούν να λάβουν τις ακόλουθες μορφές:

- Οριζόντιες δράσεις με έμμεση επίδραση στα κίνητρα των επιχειρήσεων (παροχή δημόσιων αγαθών ή δημιουργία θεσμών).
- Πολιτική ανταγωνισμού και ρυθμιστική πολιτική.
- Άμεσα οικονομικά κίνητρα ή αντικίνητρα προς αντιμετώπιση εξωτερικοτήτων (λ.χ. επιδοτήσεις, φορολογικές απαλλαγές ή φορολόγηση).
- Δημιουργία δημοσίων επιχειρήσεων για την παραγωγή αγαθών ή υπηρεσιών (ο πιο άμεσος, αλλά και ταυτόχρονα παρωχημένος, τρόπος παρέμβασης).

2.6 Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική

Η Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική αποτελούν μορφές μικρο-οικονομικής πολιτικής, οι λειτουργίες των οποίων είναι συμπληρωματικές. Η απελευθέρωση μιας αγοράς πραγματοποιείται υπό την επίβλεψη μια συγκεκριμένης ρυθμιστικής αρχής, ενώ με την ωρίμανση του κλάδου και την ανάπτυξη του ανταγωνισμού το βάρος αντιμετώπισης των αντι-ανταγωνιστικών ενεργειών των επιχειρήσεων μετατοπίζεται στη νομοθεσία ανταγωνισμού. Αυτό βέβαια δεν αποκλείει και την ταυτόχρονη εφαρμογή των δύο αυτών πολιτικών. Όταν μια αγορά βρίσκεται υπό ρύθμιση δε σημαίνει πως δεν εφαρμόζεται νομοθεσία ανταγωνισμού, ενώ υπάρχουν και περιπτώσεις διασυνδέσεων αγορών υπό ρύθμιση με αγορές που δεν είναι (Βέττας και Κατσουλάκος, 2004).

Στον Πίνακα 2.1 παρουσιάζονται σε γενικές γραμμές οι διαφορές των Αρχών Πολιτικής Ανταγωνισμού με τις αντίστοιχες της Ρυθμιστικής Πολιτικής.

Πίνακας 2.1 Διαφορές Αρχών Πολιτικής Ανταγωνισμού και Ρυθμιστικής Πολιτικής

Πολιτική Ανταγωνισμού	Ρυθμιστική Πολιτική
Αντιμετώπιση προβλημάτων εύρυθμης λειτουργίας κάθε ολιγοπωλιακής αγοράς	Αντιμετώπιση προβλημάτων μονοπωλίων ή αγορών όπου υπάρχει κυρίαρχος.
Ex-post πολιτική	Ex-ante πολιτική
Τα μέτρα έχουν οριζόντιο χαρακτήρα.	Τα μέτρα εφαρμόζονται σε συγκεκριμένους κλάδους
Έμμεση επιρροή στην αποδοτικότητα της αγοράς	Άμεση ρύθμιση τιμολογιακής πρακτικής ή άλλων συμπεριφορών
Αντιμετώπιση κάθε αντι-ανταγωνιστικών ενεργειών από μέρους των επιχειρήσεων	Αντιμετώπιση προβλημάτων της αγοράς που προέρχονται μόνο από καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης.
<ul style="list-style-type: none">• Καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης• Συμφωνίες και εναρμονισμένες πρακτικές• Συγχωνεύσεις και εξαγορές	

Πίνακας 2.2 Αιτίες της ρύθμισης (Baldwin, Cave και Lodge, 2012, σελ. 24).

Αιτία	Πρωταρχικοί στόχοι της ρύθμισης	Παράδειγμα
Μονοπώλια και φυσικά μονοπώλια	Μέτρηση της τάσης για αύξηση τιμών και μείωση παραγωγής. Εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων των οικονομιών κλίμακας. Εντοπισμός περιοχών της αγοράς που είναι πραγματικά μονοπωλιακές.	Οργανισμοί κοινής ωφελείας
Απροσδόκητα κέρδη	Μεταφορά των απροσδόκητων κερδών από τις επιχειρήσεις στους καταναλωτές ή τους φορολογούμενους	Η επιχείρηση ανακαλύπτει μια ασυνήθιστα φθηνή πηγή προμήθειας
Εξωτερικότητες	Πίεση σε παραγωγούς ή καταναλωτές ώστε να επωμιστούν το πλήρες κόστος της παραγωγής, αντί να περάσει σε τρίτους ή την κοινωνία.	Μόλυνση ποταμού από εργοστάσιο.
Ασύμμετρη πληροφόρηση	Ενημέρωση καταναλωτών ώστε η αγορά να λειτουργεί αποτελεσματικά.	Ενημερωτικές ετικέτες σε τρόφιμα και ποτά.
Διάρκεια και διαθεσιμότητα υπηρεσίας	Διασφάλιση ενός κοινωνικά αποδεκτού -ή προστασία ενός ελάχιστου- επιπέδου μιας «αναγκαίας» υπηρεσίας.	Ύπαρξη συγκοινωνίας σε απομακρυσμένες περιοχές
Αντιανταγωνιστική συμπεριφορά και ληστρική τιμολόγηση	Αποτροπή αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς.	Τιμολόγηση κάτω του κόστους στις μεταφορές.
Δημόσια αγαθά και ηθικός κίνδυνος	Επιμερισμός του κόστους όταν όλοι επωφελούνται από την υπηρεσία, με παρουσία φαινομένου δωρεάν χρήσης.	Άμυνα και υπηρεσίες ασφάλειας. Υπηρεσίες υγείας.
Άνιση διαπραγματευτική δύναμη	Προστασία ευάλωτων συμφερόντων όπου η αγορά αποτυγχάνει να διασφαλίσει.	Υγεία και ασφάλεια στον εργασιακό χώρο.
Έλλειψη και καταμερισμός	Κατανομή δυσέυρετων αγαθών σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον.	Ανεπάρκεια πετρελαίου.
Ορθολογική οργάνωση και συντονισμός.	Διασφάλιση αποδοτικής παραγωγής, εκεί όπου το κόστος συναλλαγής εμποδίζει την αγορά να πετύχει οφέλη από επιδράσεις δικτύου ή οικονομίες κλίμακας. Τυποποίηση.	Ανόμοια παραγωγή στην γεωργία και την αλιεία.
Σχεδιασμός	Προστασία των συμφερόντων των μελλοντικών γενεών. Συντονισμός ανιδιοτελών επιδιώξεων.	Περιβάλλον
Ανθρώπινα δικαιώματα	Προστασία των αδυνάτων πολιτών.	Διακρίσεις
Κοινωνική προστασία	Κοινωνική σύμπτωση.	Μετάδοση (broadcasting)

Κεφάλαιο 3^ο

Ρυθμιστική Πολιτική

3.1 Η Έννοια της Ρύθμισης

Όπως αναφέρθηκε εκτεταμένα στο προηγούμενο κεφάλαιο, η ρύθμιση κρίνεται αναγκαία στην περίπτωση που ο ανταγωνισμός αποτυγχάνει ή δεν μπορεί να εφαρμοστεί. Από τη μία πλευρά υπάρχουν οικονομίες κλίμακας που οδηγούν σε φυσικά μονοπώλια και από την άλλη ιδιαίτερες συνθήκες που δύναται να προκαλέσουν αποτυχίες στην αγορά. Στην πρώτη περίπτωση, οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να ελέγξουν την μονοπωλιακή δύναμη, ενώ στη δεύτερη πρέπει να περιορίσουν ή να ρυθμίσουν τον ανταγωνισμό. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης έχει υιοθετήσει έναν αρκετά ευρύ ορισμό για την έννοια της ρύθμισης, σύμφωνα με τον οποίο η ρύθμιση αναφέρεται σε οποιοδήποτε εργαλείο χρησιμοποιείται από τις κυβερνήσεις για επιβολή υποχρεώσεων σε πολίτες και επιχειρήσεις. Τα εργαλεία αυτά αποτελούνται από νόμους, προεδρικά διατάγματα, κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ατομικές διοικητικές πράξεις, εγκυκλίους καθώς και κανόνες που θεσπίζουν αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί με νομοθετική πρωτοβουλία (OECD, 2012b).

Η ρύθμιση αποσκοπεί στην επίλυση κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, αλλάζοντας τη συμπεριφορά μεμονωμένων ατόμων ή οντοτήτων προς την κατεύθυνση δημιουργίας θετικών επιπτώσεων.

3.2 Η Θεωρία της Ρύθμισης

Όσον αφορά τους σκοπούς τους οποίους εξυπηρετεί η ρύθμιση, υπάρχουν αρκετές διαφορετικές προσεγγίσεις. Οι δύο κύριες κατευθύνσεις, σύμφωνα με τους Baldwin, Cave και Lodge (2012), που παίρνει η ρύθμιση είναι η προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος και η εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων. πορούν να ενταχθούν αναφέρουν τις ακόλουθες:

1. Η θεωρία του δημόσιου συμφέροντος, σύμφωνα με την οποία η ρυθμιστική παρέμβαση πραγματοποιείται προς το συμφέρον του ευρύτερου κοινού.
2. Η θεωρία της επιρροής των ομάδων συμφερόντων, σύμφωνα με την οποία η ρυθμιστική παρέμβαση είναι το αποτέλεσμα της επιρροής διάφορων ομάδων πίεσης που επιδιώκουν να μεγιστοποιήσουν οικονομικά οφέλη των μελών τους.

3.2.1 Θεωρία του Δημόσιου Συμφέροντος

Η κεντρική ιδέα της *θεωρίας του δημόσιου συμφέροντος* (public interest theory) είναι πως, η ρύθμιση εταιριών ή άλλων οικονομικών παραγόντων πραγματοποιείται προς όφελος της κοινωνίας, ως απάντηση στο αίτημα των πολιτών για τη διόρθωση μη αποδοτικών και αθέμιτων πρακτικών που λαμβάνουν χώρα στην αγορά (Pigou, 1924). Με άλλα λόγια, το κράτος, παρεμβαίνει μέσω των ρυθμίσεων προκειμένου να αντιμετωπίσει προβλήματα που προκύπτουν από τις αποτυχίες της αγοράς με αποκλειστικό στόχο τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας.

Το δημόσιο συμφέρον εκφράζει την ικανοποίηση βασικών αναγκών όλων των μερών που συνθέτουν μια κρατική οντότητα (λ.χ. υγεία και ασφάλεια, συγκοινωνίες, εκπαίδευση, εθνική άμυνα κ.α.) και θα μπορούσε να περιγραφεί ως η καλύτερη δυνατή κατανομή ορισμένων περιορισμένων πόρων, αγαθών και υπηρεσιών στην κοινωνία. Σε αυτό το πλαίσιο οι ρυθμιστικές αρχές οφείλουν να αποτελούν εντολοδόχους του λαού και να δρουν με τέτοιο τρόπο ώστε να μεγιστοποιούν τα συμφέροντα του εντολέα τους και ειδικότερα τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού πλεονάσματος (Βέττας και Κατσουλάκος 2004):

Ο Posner (1972), αναδιατυπώνοντας την εν λόγω θεωρία, υποστηρίζει πως ως ιδέα η ρύθμιση είναι μια ειλικρινής αλλά ανεπιτυχής προσπάθεια προώθησης του δημοσίου συμφέροντος. Οι δύο βασικοί λόγοι για τους οποίους συμβαίνει αυτό είναι αφενός ο δυσεπίλυτος χαρακτήρας αρκετών από τα καθήκοντα που αναθέτει ο νομοθέτης στους φορείς της ρύθμισης και αφ' ετέρου, το υψηλό κόστος της εποπτείας της απόδοσης των ρυθμιστικών αρχών. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος, το νομοθετικό σώμα μπορεί να θεωρηθεί ως ένα είδος επιχείρησης, η «παραγωγή» της οποίας είναι μια ιδιαίτερα δαπανηρή διαδικασία, με το κόστος να αυξάνεται αισθητά με επιπλέον αύξηση του έργου της (Ehrlich & Posner, 1974). Εν ολίγοις, οι δραστηριότητες του νομοθετικού σώματος παρουσιάζουν το φαινόμενο της *φθίνουσας οριακής απόδοσης* (law of diminishing marginal returns).

Για τον Stigler (1971), ένα επιπλέον πρόβλημα της εν λόγω θεωρίας πηγάζει από τις αμφιβολίες σχετικά με την ανιδιοτέλεια, την εμπειρία και την αποτελεσματικότητα που αποδίδει αυτή η προσέγγιση στις Ρυθμιστικές Αρχές. Οι ρυθμιστές μπορεί να υποκύψουν σε δωροληψία ή και να διαφθαρούν, εξυπηρετώντας το προσωπικό τους όφελος. Πέραν τούτου, οι ρυθμιστικές πολιτικές και τα θεσμικά όργανα μπορεί να υπόκεινται στην επιρροή των ρυθμιζόμενων επιχειρήσεων, πολιτικών ή μη κυβερνητικών ομάδων, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων και όχι του ευρύτερου κοινού.

3.2.2 Η Θεωρία της Επιρροής των Ομάδων Συμφερόντων

Η θεωρία της επιρροής των ομάδων συμφερόντων, όπως την θεμελίωσε ο Stigler (1971) υποστηρίζει ότι η αγορά λειτουργεί με την παρουσία ομάδων συμφερόντων, οι οποίες ασκούν επιρροή στο κράτος ώστε αυτό να χρησιμοποιήσει την εξουσία του προς όφελός τους. Η συγκεκριμένη θεωρία σχετίζεται με την *οικονομική θεωρία της ρύθμισης* (economic theory of regulation) του Peltzman (1976), η οποία βασίζεται στην παραδοχή ότι όλα τα μέρη που εμπλέκονται στην ρύθμιση είναι εγγενώς προσανατολισμένα στη μεγιστοποίηση του δικού τους – υλικού– συμφέροντος. Ο Becker (1983) συμβάλλοντας περαιτέρω στην εν λόγω θεώρηση, υποστήριξε πως η ρύθμιση αυξάνει τον πλούτο των ενδιαφερόμενων ομάδων με τη μεγαλύτερη επιρροή.

Εξέχουσα θέση στη θεωρία της επιρροής των ομάδων συμφερόντων έχει η έννοια της *ρυθμιστικής σύλληψης* (regulatory capture), σύμφωνα με την οποία η ρυθμιστική πολιτική ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του κλάδου που οφείλει να ρυθμίσει. Εισάγοντας την έννοια, ο Stigler (1971) υπογραμμίζει πως «η ρύθμιση ελέγχεται από τον κλάδο και σχεδιάζεται και λειτουργεί κυρίως προς όφελός του». Τα οικονομικά διακυβεύματα στην αγορά αποτελούν ισχυρό κίνητρο για τις επιχειρήσεις στο να επενδύσουν πόρους για να επηρεάσουν τη ρυθμιστική διαδικασία, κυρίως του γεγονότος ότι είναι συγκριτικά πολύ μεγαλύτερα από αυτά των μεμονωμένων καταναλωτών.

Οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004) ισχυρίζονται πως η ρυθμιστική σύλληψη είναι ικανή να εξηγήσει ορισμένες συμπεριφορές των Ρυθμιστικών Αρχών, αν και ως έννοια είναι ακραία. Δεν μπορεί να αγνοηθεί βέβαια το γεγονός ότι στελέχη Ρυθμιστικών Αρχών μετά το πέρας της θητείας τους εργάζονται στη βιομηχανία της οποίας είχαν την ευθύνη της ρύθμισης, κάτι που λειτουργεί επιβεβαιωτικά σε μια τέτοια θεώρηση και ως γεγονός παρομοιάζεται με «περιστρεφόμενη πόρτα» (revolving door).

3.3 Η Ρυθμιστική Πολιτική και οι Στόχοι της

Η Ρυθμιστική Πολιτική οριοθετεί την διαδικασία με την οποία η κυβέρνηση αποφασίζει τη χρήση της ρύθμισης ως της ενδεδειγμένης μικροοικονομικής πολιτικής μέσω τεκμηριωμένης αιτιολόγησης, ενώ καθορίζει τα στάδια της σύνταξης και της έκδοσης του ρυθμιστικού πλαισίου.

Αν και οι ρυθμιστικές πολιτικές προσαρμόζονται ανάλογα με την αγορά και τις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε χώρας στις οποίες εφαρμόζονται, σε ένα μεγάλο βαθμό είναι κοινοί μεταξύ των χωρών που εφαρμόζουν *ρυθμιστική μεταρρύθμιση* (regulatory reform). Ο OECD (2012b) αναγνωρίζει ως θεμέλιο στόχο της ρύθμισης, «τη βελτίωση των εθνικών οικονομιών και η ενίσχυση της ικανότητάς τους να προσαρμόζονται στις αλλαγές». Ο στόχος αυτός βέβαια μοιάζει πολύ γενικός, και θα μπορούσε να ειπωθεί πως είναι σύνθεση ορισμένων επιμέρους στόχων, οι κυριότεροι των οποίων είναι:

- Μεγιστοποίηση της ευημερίας και της αποτελεσματικότητας της αγοράς.
- Ικανοποίηση συμφερόντων ομάδων πίεσης.
- Απελευθέρωση και αγορών.
- Παροχή καθολικής υπηρεσίας.
- Δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στην αγορά.
- Βελτίωση κοινωνικής ευημερίας και μείωση διακρίσεων.
- Διαφάνεια διαδικασιών.

Όπως διακρίνεται, η ρύθμιση έχει σημαίνοντα κοινωνικό αντίκτυπο, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα τη συχνή διάκριση μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής ρύθμισης. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με τους Kay και Vickers (1990), οι οικονομικές ρυθμίσεις μπορεί να είναι είτε *διαρθρωτικές* (structural), είτε *συμπεριφοράς* (conduct). Οι διαρθρωτικές ρυθμίσεις αφορούν τη δομή της αγοράς (λ.χ. περιορισμοί εισόδου ή εξόδου), ενώ οι ρυθμίσεις συμπεριφοράς σχετίζονται με τις ενέργειες των παραγωγών και των καταναλωτών στην αγορά (λ.χ. έλεγχοι των τιμών, σήμανση προϊόντων, ποιοτικά πρότυπα). Η οικονομική ρύθμιση ασκείται κυρίως στα φυσικά μονοπώλια και στις δομές της αγοράς που εντοπίζεται δυσλειτουργικός και αναποτελεσματικός ανταγωνισμός. Ο στόχος είναι να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές επιπτώσεις στην ευημερία που προκαλούνται από την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης μιας επιχείρησης. Από την άλλη πλευρά, η κοινωνική ρύθμιση στοχεύει στους τομείς του περιβάλλοντος, της υγείας και της ασφάλειας, της προστασίας των καταναλωτών και της εργασίας.

3.4 Η Διαδικασία της Ρύθμισης

Σε γενικές γραμμές και ανεξάρτητα από τον κλάδο στον οποίο επιχειρείται να εφαρμοστεί η ρύθμιση, οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004) αναγνωρίζουν τρία βασικά στάδια στον κύκλο της ρύθμισης.

1. Δημιουργία του νομοθετικού πλαισίου, όπου προσδιορίζονται τα όρια της ρύθμισης και ανατίθεται σε μια Ρυθμιστική Αρχή ο έλεγχος της διαδικασίας.
2. Μεταφορά της εξουσίας της ρύθμισης από το κράτος στην Ρυθμιστική Αρχή.

3. Αξιολόγηση και πιθανή άρση της ρύθμισης (deregulation), όταν κρίνεται πως ο ανταγωνισμός μπορεί να λειτουργήσει σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο.

3.3.1 Αρχές Ρυθμιστικής Πολιτικής

Στο κομμάτι της ανάπτυξης και του σχεδιασμού μιας αποδοτικής και αποτελεσματικής νομοθεσίας για την επίτευξη των κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών στόχων, ο OECD (2014a) προτείνει μια σειρά από αρχές, που μπορούν να παρέχουν στις χώρες τη βάση μιας εκτενούς και συνολικής αξιολόγησης της απόδοσης των πολιτικών, των μέσων και των οργάνων που στηρίζουν τη ρύθμιση.

Μέγιστη δυνατή δέσμευση σε πολιτικό επίπεδο για μια ρυθμιστική πολιτική με σαφείς στόχους και πλαίσιο εφαρμογής. Αυτό είναι απαραίτητη προϋπόθεση ώστε να διασφαλίζεται ότι η ρύθμιση, στην περίπτωση βέβαια που αυτή εφαρμοστεί, θα αποφέρει ανταποδοτικά οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη, στοχεύοντας στην βελτίωση της διανεμητικής αποτελεσματικότητας και μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας.

Υιοθέτηση των αρχών της ανοικτής διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων της διαφάνειας και της συμμετοχής στη ρυθμιστική διαδικασία. Η εφαρμογή αυτής της διαδικασίας διασφαλίζει πως η ρύθμιση εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και ανατροφοδοτείται από το κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο εφαρμόζεται. Οι κυβερνήσεις θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι κανονισμοί είναι κατανοητοί και σαφείς και ότι τα εμπλεκόμενα μέρη μπορούν εύκολα να καταλάβουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους.

Δημιουργία μηχανισμών εποπτείας. Το κράτος μεταφέρει σε μια Ρυθμιστική Αρχή την εξουσία της ρύθμισης, καθώς και το δικαίωμα, αλλά και την υποχρέωση, αυτή να ελέγχει και να εποπτεύει την υπό ρύθμιση αγορά, βάσει των διαδικασιών και των στόχων που ορίζει το νομοθετικό πλαίσιο.

Εισαγωγή της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (Integrate Regulatory Impact Assessment, RIA) στα πρώτα στάδια της διαδικασίας χάραξης πολιτικής. Οι στόχοι της πολιτικής θα πρέπει να προσδιοριστούν με σαφήνεια, ενώ είναι απαραίτητη η αξιολόγηση όλων των δυνατών εναλλακτικών μικροοικονομικών πολιτικών για να διασαφηνιστεί εάν τελικά η ρύθμιση είναι το κατάλληλο εργαλείο για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων.

Αξιολόγηση και αναθεώρηση του ρυθμιστικού προγράμματος. Όλα τα σημαντικά μέτρα της ρύθμισης θα πρέπει να επανεξετάζονται συστηματικά έτσι ώστε να βρίσκονται σε σύνδεση με τους επιδιωκόμενους στόχους, αλλά και να εντοπίζονται δυνητικές ανεπιθύμητες συνέπειες της ρύθμισης.

Τακτική δημοσίευση εκθέσεων απολογισμού. Οι εκθέσεις αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με την απόδοση της ρυθμιστικής πολιτικής αλλά και πώς λειτουργούν στην πράξη τα διάφορα ρυθμιστικά εργαλεία και πρακτικές.

Ανάπτυξη μια συνεπούς και συνεκτικής πολιτικής όσον αφορά τις ΕΡΑ. Μια ενιαία πολιτική που θα καλύπτει το ρόλο και τις λειτουργίες των ρυθμιστικών οργανισμών είναι αναγκαία προκειμένου να υπάρχει εμπιστοσύνη στο ότι οι ρυθμιστικές αποφάσεις λαμβάνονται σε μια αντικειμενική, αμερόληπτη και συνεπή βάση, χωρίς να προκαλείται σύγκρουση συμφερόντων, προκατάληψη ή αθέμιτη επιρροή.

Εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών για τον έλεγχο της νομιμότητας των κανονισμών των ΡΑΕ. Επιπρόσθετα, πρέπει να διασφαλιστεί ότι πολίτες και οι επιχειρήσεις έχουν πρόσβαση στους μηχανισμούς αυτούς με ένα εύλογο κόστος, ενώ οι τυχόν αποφάσεις θα πρέπει να κοινοποιούνται εγκαίρως.

Εφαρμογή διαδικασιών αξιολόγησης και διαχείρισης κινδύνου. Από το πρώιμο στάδιο του σχεδιασμού της πολιτικής, οι Ρυθμιστικές Αρχές θα πρέπει να εξασφαλίσουν ότι η ρύθμιση είναι στοχευμένη και αποτελεσματική

Επιδίωξη συνοχής και δημιουργία μηχανισμών συντονισμού μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, όπου αυτό είναι απαραίτητο. Θα πρέπει να προσδιοριστεί η ύπαρξη παρόμοιων πολιτικών θεματικών στα διαφορά επίπεδα δημόσιας διοίκησης έτσι ώστε να αποφευχθούν τυχόν επικαλύψεις ή συγκρούσεις κανονισμών.

Ενίσχυση διαδικασιών ρυθμιστικής διαχείρισης στα χαμηλότερα στρώματα διακυβέρνησης. Με αυτό τον τρόπο δύναται να μειωθεί το ρυθμιστικό κόστος, ενώ επιπρόσθετα η διάχυση της πολιτικής σε τοπικό επίπεδο γίνεται αποτελεσματικότερα.

Εναρμόνιση με διεθνή ρυθμιστικά πρότυπα και πλαίσια. Κάτι τέτοιο μπορεί να επιτρέψει τη διεθνή συνεργασία των ΕΡΑ, αλλά και την αποτροπή πιθανών

επιπτώσεων σε τομείς ή αγορές που βρίσκονται εκτός δικαιοδοσίας της συγκεκριμένης ρύθμισης.

3.3.2 Οι Ρυθμιστικές Αρχές και οι στρατηγικές τους

Στην Ελλάδα, ο πιο διαδεδομένος θεσμός για την εφαρμογή της ρυθμιστικής πολιτικής είναι οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές (ΕΡΑ), οι οποίες λειτουργούν ανεξάρτητα από τα υπουργεία και τη γενική εκτελεστική εξουσία. Ο στόχος της δημιουργίας των ΕΡΑ είναι η αποφυγή παρεμβάσεων από πολιτικά πρόσωπα και γραφειοκρατικούς μηχανισμούς. Ανάλογα με το πεδίο δραστηριοποίησής των ΕΡΑ, διακρίνονται σε αυτές που έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση δικαιωμάτων και σε αυτές που έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση οικονομικής δραστηριότητας. Στον Πίνακα 3.1 παρουσιάζονται οι σημαντικότερες ελληνικές ΕΡΑ.

Οι Αλεξόπουλος, Θεοδοσιάδη και Πασιόπουλος (2006) χρησιμοποιούν της νεοθεσμική ανάλυση για να διακρίνουν τα χαρακτηριστικά της «πρότυπης» Ρυθμιστικής Αρχής. Αυτά είναι:

Στελέχωση με υψηλής ειδίκευσης προσωπικό. Ως διαδικασία, η ρύθμιση έχει τεχνικό χαρακτήρα και χρήζει διεπιστημονικής προσέγγισης.

Ελαχιστοποίηση της επίδρασης του φαινομένου της χρονικής ασυνέπειας (time inconsistency). Η ανεξαρτησία των Ρυθμιστικών Αρχών αποσκοπεί στη θωράκιση τους από εκλογικές πιέσεις και τυχόν αναθεωρήσεις λόγω κυβερνητικών αλλαγών.

Διαφάνεια και απλές διοικητικές δομές. Για να ξεπεραστεί το φαινόμενο της ρυθμιστικής αιχμαλωσίας, θα πρέπει να εξασφαλιστεί η μέγιστη διαφάνεια και η βέλτιστη ανάπτυξη διοικητικών δομών, στηριγμένων στο μοντέλο της ξεκάθαρης ανάθεσης αρμοδιοτήτων και ευθυνών.

Λεπτομερής και ξεκάθαρη νομοθεσία. Η υποκειμενικότητα στην ερμηνεία της πολιτικής από μέρους της Ρυθμιστικής Αρχής, ενισχύεται με ένα γενικό και ασαφές νομοθετικό πλαίσιο ρυθμιστικής πολιτικής.

Δημιουργία και ανάπτυξη οργανωσιακής κουλτούρας. Η Ρυθμιστική Αρχή θα πρέπει να επενδύει σε μηχανισμούς ανάπτυξης μίας κουλτούρας που αντιτίθεται σε ενδογενή φαινόμενα διαφθοράς και κατάχρησης εξουσίας, με σκοπό να βελτιωθεί η αξιοπιστία του οργανισμού.

Πίνακας 3.1 Οι κύριες αρμοδιότητες των σημαντικότερων ΕΡΑ.

<i>Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές</i>	<i>Σύσταση</i>	<i>Κύρια Αρμοδιότητα</i>
Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)	1989	Εξασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας στον ραδιοτηλεοπτικό τομέα
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	1994	Επιλογή του μόνιμου προσωπικού του Δημόσιου Τομέα
Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς	1996	Διασφάλιση της ακεραιότητας της αγοράς. Περιορισμός του συστημικού κινδύνου. Προστασία του επενδυτικού κοινού με την προώθηση της διαφάνειας.
Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	1997	Προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων αυτών.
Συνήγορος του Πολίτη	1997	Έλεγχος ατομικών διοικητικών πράξεων, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)	1998	Ρύθμιση, εποπτεία και έλεγχος της τηλεπικοινωνιακής και της ταχυδρομικής αγοράς
Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)	1999	Εποπτεία εγχώριας αγοράς ενέργειας. Εισηγήσεις σχετικά με την απελευθέρωση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.
Μεσολαβητής Τραπεζικών - Επενδυτικών Υπηρεσιών (ΜΤΕΥ)	2005	Εξέταση διαφορών που ανακύπτουν από την παροχή τραπεζικών και επενδυτικών υπηρεσιών.
Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ)	2010	Διασφάλιση και διαρκής βελτίωση της ποιότητας των στατιστικών της Χώρας
Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ)	2010	Εξασφάλιση δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην εθνική σιδηροδρομική υποδομή και υπηρεσίες.
Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)	2011	Εποπτεία και συντονισμός της δράσης των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Οι αρμοδιότητες και ευθύνες των αρχών που ρυθμίζουν την οικονομική δραστηριότητα είναι άμεσα εξαρτώμενες από το θεσμικό πλαίσιο της χώρας. Με βάση τη διεθνή εμπειρία, η βασική αρμοδιότητα των ρυθμιστικών αρχών είναι η επίβλεψη της εφαρμογής των ρυθμιστικών πλαισίων και ο συντονισμός των ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε διαφορετικούς τομείς, προκειμένου να μην υπάρχουν επικαλύψεις στις πολιτικές παρεμβάσεις.

Οι βασικές στρατηγικές των EPA για να επιτύχουν τους σκοπούς τους, όπως του καταγράφουν οι Baldwin, Cave και Lodge (2012), είναι:

Διοίκηση και Έλεγχος (command and control). Άσκηση ελέγχου και εισαγωγή κανόνων και προτύπων που υποστηρίζεται από σύστημα επιβολής ποινικών κυρώσεων. Ο νόμος χρησιμοποιείται για να απαγορευθούν ορισμένες συμπεριφορές των επιχειρήσεων, να απαιτηθούν από αυτές ενέργειες με θετική επίδραση στο κοινωνικό σύνολο ή να καθοριστούν οι όροι και οι προϋποθέσεις για την είσοδο σε ένα τομέα της αγοράς.

Καθεστώς παροχής κινήτρων (incentive-based regimes). Σύμφωνα με την προσέγγιση της παροχής οικονομικών κινήτρων, μια ρυθμιστική αρχή μπορεί ανάλογα με το πώς ορίζει την επίδραση των δραστηριοτήτων μιας επιχείρησης στην κοινωνία, να θεσπίσει μέτρα φόρων ή και επιδοτήσεων. Έτσι, όχι μόνο μπορούν να χρησιμοποιηθούν φόροι για να τιμωρηθούν όσες επιχειρήσεις δε συμμορφώνονται με τις υποδείξεις της Αρχής, αλλά μπορούν να χρησιμοποιήσουν τα οικονομικά οφέλη για να επιδοτήσει επιχειρήσεις που κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση ή και μηχανισμούς για να βελτιωθούν προβληματικές διαδικασίες των επιχειρήσεων.

Μέθοδοι ελέγχου της αγοράς (market-harnessing controls). Οι Ρυθμιστικές Αρχές διαθέτουν ορισμένες μεθόδους για να επηρεάσουν την αγορά. Αυτές είναι:

- *Νομοθεσία ανταγωνισμού* (competition laws), η οποία χρησιμοποιείται αντί ή σε συνδυασμό με, ρύθμιση, προκειμένου να διατηρηθούν τα επίπεδα του ανταγωνισμού και να εξασφαλιστεί ότι η αγορά παρέχει επαρκείς υπηρεσίες προς τους καταναλωτές και το κοινό.
- *Δημοπράτηση δικαιωμάτων εισόδου* (franchising), μια διαδικασία που εφαρμόζεται στα φυσικά μονοπώλια για να αντικαταστήσει τον ανταγωνισμό στην αγορά με ανταγωνισμό για την αγορά (βλ. και Ενότητα 6.2).

- *Μεταβιβάσιμες άδειες* (tradable permits), οι εκδίδονται από την εκάστοτε Αρχή σε συγκεκριμένο αριθμό και κάθε μία από αυτές επιτρέπει μια συγκεκριμένη πορεία της συμπεριφοράς (π.χ. απόρριψη ρυπογόνων ουσιών σε ένα σταθερό ποσό). Μετά την αρχική κατανομή, οι άδειες μπορούν να διαπραγματευθούν μεταξύ των επιχειρήσεων.
- *Ρύθμιση με συμβόλαιο* (regulation by contract), με το οποίο η Αρχή επιβάλλει ένα κανονιστικό πρότυπο σε όλες τις επιχειρήσεις που συνάπτουν συμβάσεις με την κυβέρνηση.

Δημοσιοποίηση πληροφοριών (disclosure regulation). Η δημοσιοποίηση πληροφοριών είναι η λιγότερο παρεμβατική στρατηγική και έγκειται στην υποχρεωτική, από πλευράς επιχειρήσεων, δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με τις τιμές, τη σύνθεση, την ποσότητα και την ποιότητα των προϊόντων (κάτι χαρακτηριστικό στην αγορά τροφίμων και ποτών).

Άμεση δράση και σχεδιασμός λύσεων (direct action and design solutions). Οι κυβερνήσεις μπορούν να χρησιμοποιήσουν τους πόρους τους για να επιτύχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα, λαμβάνοντας άμεση δράση. Η συνηθέστερη μορφή αυτής της στρατηγικής είναι η δημόσια ιδιοκτησία μιας υποδομής που χρησιμοποιεί η επιχείρηση και μπορεί να συνδυαστεί αποτελεσματικά με την δημοπράτηση δικαιώματος χρήσης.

Δικαιώματα και υποχρεώσεις (rights and liabilities). Μια εναλλακτική της φορολόγησης και της επιβολής κυρώσεων είναι η ανάθεση υποχρεώσεων στις επιχειρήσεις έτσι ώστε να ενθαρρύνει την κοινωνικά επιθυμητή συμπεριφορά. Έτσι, η επιχείρηση αποθαρρύνεται από δραστηριότητες με αρνητικό αντίκτυπο λόγω της ενδεχόμενης ευθύνης του να καταβάλει αποζημίωση, όταν ενάγεται από τον κάτοχο του δικαιώματος.

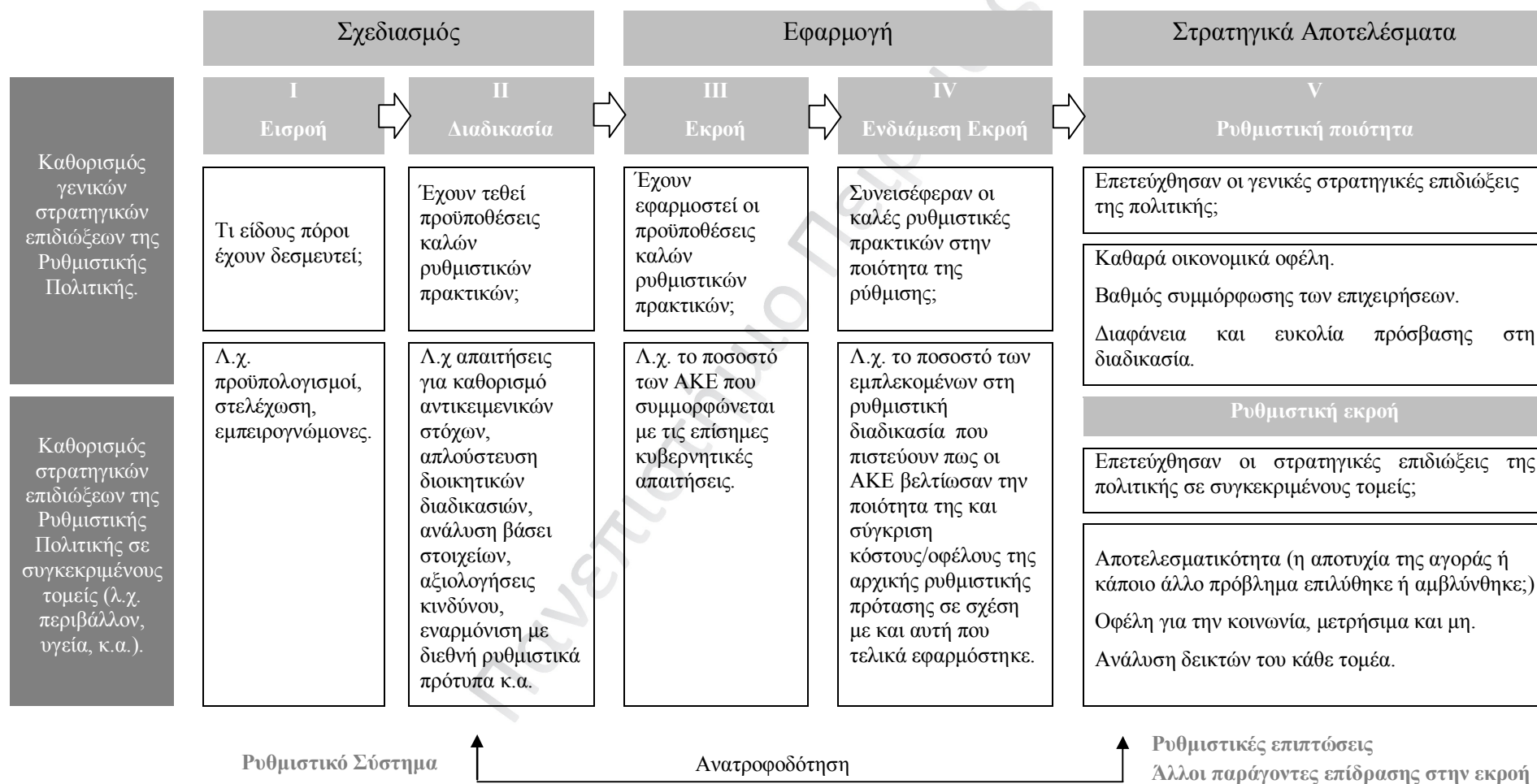
3.3.3 Αξιολόγηση της Ρυθμιστικής Πολιτικής

Είναι γεγονός πως δεν υπάρχει κάποιος απλός τρόπος για να συνδέσει κανείς το σχεδιασμό και της εφαρμογή των μέτρων της ρυθμιστικής πολιτικής με την επίτευξη στρατηγικών αποτελεσμάτων στην οικονομία. Η ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας της νομοθεσίας (better regulation) και των απρόβλεπτων επιπτώσεων της στην κοινωνία και την οικονομία στάθηκε αφορμή για την ανάπτυξη εργαλείων Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ).

Σύμφωνα με τον OECD (2014c), η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων είναι μια διαδικασία προσδιορισμού και ποσοτικοποίησης των οφελών και του κόστους που ενδέχεται να προκύψουν από την υιοθέτηση της προτεινόμενης ρυθμιστικής ή μη πολιτικής. Οι ΑΚΕ μπορεί να βασίζονται σε ανάλυση κόστους-οφέλους, ανάλυση κόστους-αποτελεσματικότητας, ανάλυση επιχειρησιακών επιπτώσεων (business impact analysis), κ.α. Εν ολίγοις, ο κύριος σκοπός των ΑΚΕ είναι να εξασφαλίζει ότι ο κάθε κανονισμός στον οποίο εφαρμόζεται θα βελτιώσει την κοινωνική ευημερία, ότι δηλαδή τα οφέλη θα υπερβαίνουν το κόστος.

Το πλαίσιο αξιολόγησης που προτείνει ο (2014c), το οποίο απεικονίζεται στο Σχήμα 3.1, συνιστά τον καθορισμό σαφών στρατηγικών αποτελεσμάτων από τα πρώτα στάδια του σχεδιασμού της ρυθμιστικής πολιτικής και την αξιολόγηση του επιπέδου επίτευξής τους. Η λογική εισροής-εκροής-αποτελέσματος του πλαισίου έχει ισχυρή βάση και είναι ευέλικτη. Μπορεί να εφαρμοστεί τόσο για την αξιολόγηση των πρακτικών για τη βελτίωση της ρυθμιστικής πολιτικής αλλά και να αξιολογήσει τις επιδράσεις της ρυθμιστικής πολιτικής σε συγκεκριμένους τομείς. Ο βρόχος ανάδρασης δείχνει ότι στοιχεία της ρυθμιστικής πολιτικής μπορούν να τροποποιηθούν, είτε στο στάδιο του σχεδιασμού, είτε σε αυτό της εφαρμογής, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό η επίτευξη των στρατηγικών αποτελεσμάτων.

Σχήμα 3.1 Το πλαίσιο της αξιολόγησης της Ρυθμιστικής Πολιτικής (OECD, 2014c, σελ. 34)



Κεφάλαιο 4^ο

Ρύθμιση Λειτουργίας Μονοπωλίου

4.1 Φυσικό Μονοπώλιο

Η ύπαρξη ενός φυσικού μονοπωλίου είναι η κατ' εξοχήν περίπτωση όπου προκύπτει άμεση ανάγκη λήψης μέτρων Ρυθμιστικής Πολιτικής. *Φυσικό μονοπώλιο* παρατηρείται όταν η διάρθρωση του κόστους είναι τέτοια ώστε τα κόστη να ελαχιστοποιούνται με τη δραστηριοποίηση στην αγορά μίας και μόνο επιχείρησης (Παλαιολόγος, 2006). Συνήθως, κάτι τέτοιο είναι απόρροια ισχυρών *οικονομιών κλίμακας* ή/και *φάσματος*.

Οι οικονομίες κλίμακας αναφέρονται στη μείωση του μέσου κόστους καθώς αυξάνεται η παραγόμενη ποσότητα ενός προϊόντος, ενώ κύριοι παράγοντες που οδηγούν σ' αυτές είναι η ύπαρξη αρκετά υψηλού σταθερού κόστους και η ανάγκη υψηλού επιπέδου παραγωγής για την επίτευξη αποτελεσματικότερης κατανομής πόρων. Οικονομίες φάσματος παρατηρούνται όταν η παραγωγή περισσότερων του ενός προϊόντων από την ίδια επιχείρηση συμβάλει στη μείωση του συνολικού κόστους, κυρίως λόγω της καταλληλότερης χρήσης εισροών και της τεχνολογίας.

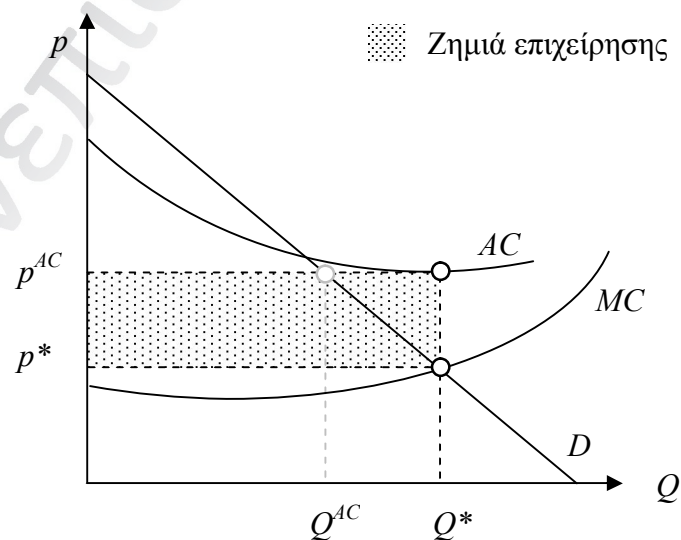
Στην ειδική περίπτωση όμως που ένα μονοπώλιο παράγει περισσότερα από ένα προϊόντα, ο Sharkey (1983) υποστηρίζει πως οι οικονομίες φάσματος ίσως δεν είναι το καταλληλότερο κριτήριο για τον ορισμό ενός φυσικού μονοπωλίου. Η θέση του είναι πως μια δεδομένη αγορά αποτελεί φυσικό μονοπώλιο αν και μόνο αν η συνάρτηση κόστους της επιχείρησης στην αγορά ικανοποιεί μια κατάσταση γνωστή ως *υποαθροιστικότητα* (subadditivity). Η υποαθροιστικότητα παρατηρείται όταν το κόστος παραγωγής μιας δεδομένης ποσότητας, η οποία καθορίζεται από το επίπεδο

ζήτησης ορισμένων προϊόντων, είναι χαμηλότερο όταν γίνεται από μια μόνο επιχείρηση.

4.2 Επιβολή Ανώτατης Τιμής

Όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο 2, η μεγιστοποίηση της διανεμητικής και της παραγωγικής αποτελεσματικότητας προϋποθέτει εξίσωση της τιμής πώλησης με το οριακό κόστος (πρωτεύων άριστο). Όπως διαφαίνεται όμως στο Σχήμα 4.1, (προσαρμοσμένο από τους Βέττα και Κατσουλάκο, 2004, σελ. 148) μια τέτοια τιμολόγηση είναι χαμηλότερη του μέσου κόστους μιας επιχείρησης και δημιουργεί ζημιές, κάτι σαφώς μη βιώσιμο. Υπό του περιορισμού της απουσίας ζημιών, κατά τους Βέττα και Κατσουλάκο (20004), η πλησιέστερη στο οριακό κόστος τιμολόγηση είναι η εξίσωση της τιμής με το μέσο κόστος. Αυτό είναι το *δευτερευόντως άριστο* αποτέλεσμα (second best), το οποίο βέβαια δεν αντιστοιχεί αποτελεσματική κατανομή πόρων

Η ρύθμιση στην αγορά εκφράζεται συχνά ως η επιβολή μιας ανώτατης τιμής πώλησης του προϊόντος και αποσκοπεί στην επίτευξη ενός πρωτεύοντος άριστου αποτελέσματος.



Σχήμα 4.1 Πρωτεύον και δευτερεύον άριστο

4.2.1 Τιμολόγηση οριακού κόστους με επιδότηση

Από την ανάλυση που μόλις προηγήθηκε, γίνεται σαφές πως μια ρύθμιση τιμής στο επίπεδο που μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία είναι ανέφικτη, αφού για οποιαδήποτε εταιρία η παραγωγή θα είναι ζημιογόνος. Έτσι λοιπόν, ο ρυθμιστής πρέπει βρει ένα τρόπο για να ικανοποιήσει και το κοινό συμφέρον αλλά και να εξασφαλίσει τη δραστηριοποίηση μιας εταιρίας στην αγορά. Μια αρκετά σύνηθες μέθοδος είναι η τιμολόγηση οριακού κόστους με πάγια επιδότηση των ζημιών (Σχ. 4.1), η οποία αφήνει στην επιχείρηση ένα μηδενικό κέρδος.

Αν και οι επιδοτήσεις είναι ένα ρυθμιστικό εργαλείο που χρησιμοποιείται ευρύτατα, ενέχει σύμφωνα με τους Βέττα και Κατσουλάκο (2004), ορισμένα καίρια μειονεκτήματα.

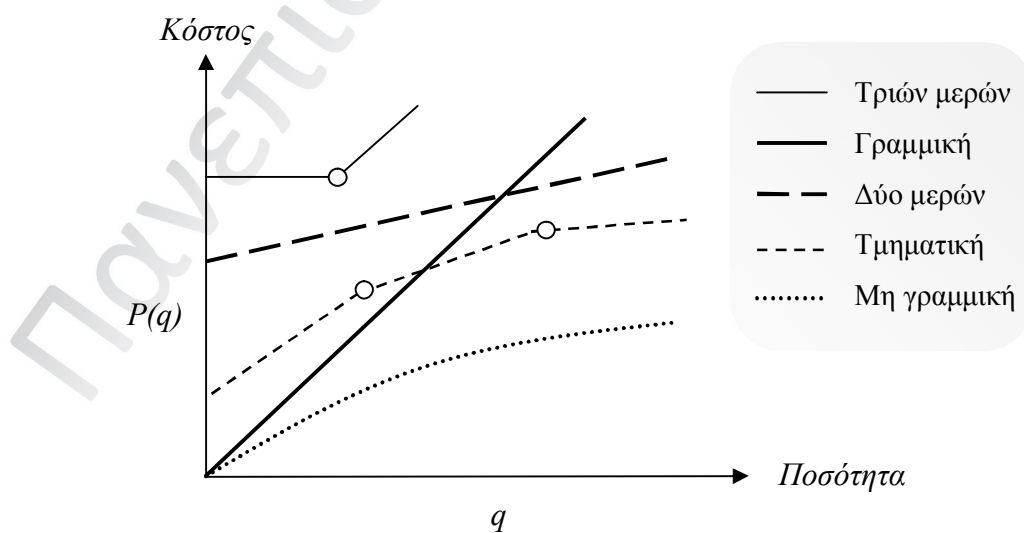
1. Οι πόροι των επιδοτήσεων αντλούνται από τη φορολογία ομάδων πολιτών, οι οποίοι πιθανόν να μην καταναλώνουν το προϊόν της επιδοτούμενης επιχείρησης.
2. Είναι δυνατόν η απώλεια ευημερίας του καταναλωτή από την φορολογική επιβάρυνση να είναι μεγαλύτερη από την ζημία.
3. Ο ρυθμιστής βρίσκεται σε κατάσταση ασύμμετρης πληροφόρησης σε σχέση με την καμπύλη ζήτησης του προϊόντος, καθώς και το κόστος παραγωγής του.
4. Επιδοτήσεις σε υπό ρύθμιση επιχειρήσεις αυξάνουν τον κίνδυνο συμπεριφορών που σχετίζονται με τη «ρυθμιστική σύλληψη».
5. Η πολιτική των επιδοτήσεων δε δημιουργεί στην επιχείρηση κίνητρα μείωσης κόστους.
6. Η επιδότηση μονοπωλίων μπορεί να μην έχει θετική απήχηση στους πολίτες.

4.2.2 Μη γραμμική τιμολόγηση

Ο όρος μη γραμμική τιμολόγηση αναφέρεται σε κάθε περίπτωση κατά την οποία η τιμολόγηση δεν είναι απολύτως ανάλογη με την ποσότητα που αγοράστηκε (Wilson, 1993). Το απλούστερο παράδειγμα μιας μη γραμμικής τιμολόγησης είναι η *τιμολόγηση δύο μερών* (two-part tariff), στην οποία ο πελάτης καταβάλλει ένα αρχικό

πάγιο τέλος για την πρώτη μονάδα (συνήθως δικαιολογείται ως συνδρομή, τέλος πρόσβασης ή τέλος εγκατάστασης) και ένα ποσό που αντιστοιχεί στην ανά μονάδα χρέωση. Το ζητούμενο με μια τέτοιου είδους την τιμολόγηση είναι να καλυφθούν, κατά το δυνατόν, οι ζημιές της επιχείρησης μέσω του παγίου, όταν η τιμολόγηση της υπηρεσίας πλησιάζει το οριακό κόστος. Βέβαια, η πρακτική αυτή μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την αποχώρηση ορισμένων καταναλωτών από την αγορά. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να σταθμίζεται ο αποκλεισμός κάποιων καταναλωτών λόγω υψηλού παγίου σε σχέση με την αναποτελεσματικότητα που προκαλείται όταν η τιμή κάθε μονάδας υπερβαίνει το οριακό κόστος.

Η εφαρμογή μη γραμμικής τιμολόγησης από μονοπώλια υπό ρύθμιση παρουσιάζει ορισμένα σημαντικά πλεονεκτήματα και για την επιχείρηση αλλά και για το κοινωνικό σύνολο (Wilson, 1993). Η μη γραμμική τιμολόγηση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο *διάκρισης των τιμών* (price discrimination), το οποίο επιτρέπει σε μια εταιρεία με μονοπωλιακή δύναμη να αυξήσει τα κέρδη της μέσω *τμηματοποίησης της αγοράς* (market segmentation). Μία ακόμη θετική επίδραση είναι η ανάκτηση του κόστους κεφαλαίου και των διοικητικών δαπανών της επιχείρησης. Σε ένα ευρύτερο όμως πλαίσιο, η υιοθέτηση μη γραμμικής τιμολόγησης οδηγεί σε υψηλότερο επίπεδο κοινωνικής ευημερίας από ότι μια γραμμική τιμολόγηση. Το Σχήμα 4.2 (προσαρμοσμένο από τον Wilson, 1993, σελ. 5) παρουσιάζει διαγραμματικά τα σημαντικότερα είδη τιμολόγησης.



Σχήμα 4.2 Διάφορα είδη τιμολόγησης

4.3 *Επιβολή Ανώτατου Ποσοστού Κέρδους*

Μια εναλλακτική πρακτική του καθορισμού ανώτατης τιμής για ένα μονοπωλιακό προϊόν είναι η επιβολή ενός ανώτατου ποσοστού απόδοσης κεφαλαίου. Το σκεπτικό είναι πως η Ρυθμιστική Αρχή, μετά από διαβουλεύσεις με την υπό ρύθμιση επιχείρηση, καθορίζει ένα «δίκαιο» ποσοστό απόδοσης του επενδυμένου κεφαλαίου της ή και κάποιου άλλου μετρήσιμου μεγέθους (του παραγόμενου προϊόντος, των πωλήσεων ή του συνολικού κόστους). Έτσι, η Αρχή με το ποσοστό αυτό είτε καθορίζει άμεσα τις τιμές πώλησης, είτε αφήνει το περιθώριο στην εταιρία να προσαρμόσει τα οικονομικά της μεγέθη βάσει αυτού. Η κάθε επιχείρηση βέβαια έχει λόγο να υπερβάλει ως προς τις απαιτήσεις της για ένα μεγαλύτερο ποσοστό απόδοσης, μεγεθύνοντας πλασματικά το ύψος των δαπανών της. Η συμπεριφορά της επιχείρησης σε σχέση με τη συγκεκριμένη πολιτική είναι ένα ζήτημα του προσελκύει σημαντικό ενδιαφέρον.

Οι Averch και Johnson (1962) υποστηρίζουν πως η εφαρμογή μιας τέτοιας ρυθμιστικής πολιτικής μπορεί να οδηγήσει εν τέλει σε αναποτελεσματικότητα και στρεβλώσεις στα κίνητρα της επιχείρησης. Εάν τα κέρδη των εταιρειών ρυθμίζονται με βάση κάποιο ποσοστό στο επενδυμένο κεφάλαιο, τότε υπάρχει ένα ισχυρό κίνητρο για τις επιχειρήσεις να επενδύσουν περισσότερο από ότι αν δεν υπήρχε ρύθμιση, προκειμένου να αυξήσουν τα κέρδη τους συνολικά. Έτσι λοιπόν, οι επιχειρήσεις παράγουν υπό συνθήκες έντασης κεφαλαίου πέραν του αποτελεσματικού, ενώ δεν υπάρχει πίεση για μείωση του κόστους αφού αυτό καλύπτεται ούτως ή άλλως.

Η Ρυθμιστική Αρχή γνωρίζοντας τη δυνητική αυτή κίνηση από μέρους των εταιριών για υπερσυσσώρευση κεφαλαίων, προσπαθεί να αποτρέψει τέτοιες συμπεριφορές χρησιμοποιώντας εργαλεία όπως ο λογιστικός έλεγχος των επενδύσεων ή η *ρυθμιστική υστέρηση* (regulatory lag). Η έννοια της ρυθμιστικής υστέρησης αναφέρεται στο χρονοδιάγραμμα της αναθεώρησης βασικών ρυθμιστικών παραμέτρων της πολιτικής. Η εισήγηση λ.χ. μιας επιχείρησης για μια δικαιολογημένη αύξηση τιμής λόγω επενδύσεων, δεν γίνεται αποδεκτή άμεσα από τον ρυθμιστή και κάλλιστα μπορεί να περάσει αρκετό διάστημα ώστε αυτή να εγκριθεί. Στην περίπτωση αυτή, η επιχείρηση έχει μεγαλύτερο κίνητρο στο να παραμείνει αποτελεσματική από το να αναμένει επιπλέον κέρδη σε βάθος χρόνου.

4.4 Ρύθμιση Τιμών με Περισσότερα Από Ένα Προϊόντα

Όταν μια εταιρία παράγει περισσότερα από ένα προϊόντα ή όταν ένα προϊόν πωλείται σε περισσότερες από μία αγορές, ο προσδιορισμός του δευτερεύοντος άριστου αποτελέσματος (το οποίο είναι απαραίτητο για να είναι βιώσιμη η παραγωγή τους) απαιτεί σύνθετους υπολογισμούς μιας και υπάρχουν διαφορετικοί συνδυασμοί τιμών που μπορούν να αποφέρουν μηδενικό κέρδος (Train, 1992). Το ερώτημα που τίθεται λοιπόν σε αυτές τις περιπτώσεις είναι το ποιος συνδυασμός τιμών μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία.

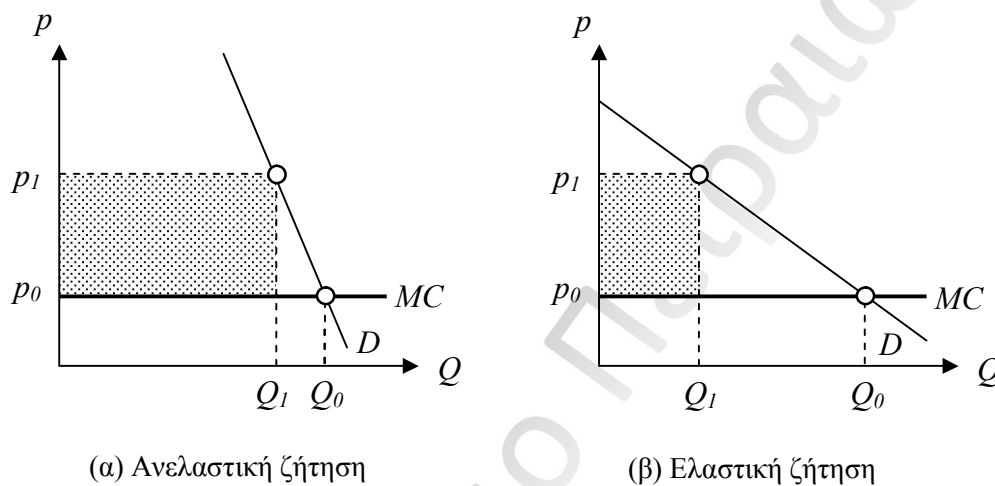
Ο Ramsey (1927) ήταν ο πρώτος που έθεσε το ερώτημα στα πλαίσια της βέλτιστης φορολόγησης, αναπτύσσοντας μία μέθοδο που προσδιόριζε τους φορολογικούς συντελεστές διαφόρων προϊόντων έτσι ώστε το κράτος να παρουσιάσει αρκετές εισπράξεις, επηρεάζοντας όμως στο ελάχιστο το πλεόνασμα καταναλωτή. Οι Baumol και Bradford (1970) διαπίστωσαν πως οι ίδια λογική θα μπορούσε να εφαρμοστεί και στον προσδιορισμό του δευτερευόντως άριστου αποτελέσματος για φυσικά μονοπώλια που παράγουν πολλά προϊόντα. Η διαδικασία αυτή στη βιβλιογραφία αναφέρεται ως *τιμολόγηση Ramsey*.

4.4.1 Τιμολόγηση Ramsey

Η λογική της τιμολόγησης Ramsey, στην οποία τα κέρδη για την επιχείρηση είναι μηδενικά, είναι πως η τιμή πώλησης για το κάθε προϊόν θα αποκλίνει κατά ένα ποσοστό προς τα πάνω από το οριακό κόστος, ανάλογα με την ελαστικότητα ζήτησης. Όσο πιο ανελαστική η ζήτηση, τόσο μεγαλύτερη και η απόκλιση, αφού η ανελαστικότητα προδίδει μία έλλειψη επιλογών από μέρους των καταναλωτών. Σε γενικές γραμμές, από όλους τους πιθανούς συνδυασμούς τιμών προϊόντων που παράγονται από μια επιχείρηση, η τιμολόγηση Ramsey αποδίδει το μεγαλύτερο συνολικό πλεόνασμα (Train, 1992).

Η διαδικασία που μόλις περιγράφηκε, παρουσιάζεται διαγραμματικά και στο Σχήμα 4.3 (προσαρμοσμένο από τον Train, 1992, σελ. 123). Μια αύξηση της τιμής σε ένα προϊόν με ανελαστική ζήτηση (α) μεταβιβάζει στην επιχείρηση ένα μεγάλο μέρος του ΠΚ (το οποίο αντιστοιχεί στην σκιασμένη περιοχή) με μικρή μείωση της

ποσότητας του προϊόντος. Κατ' αυτό τον τρόπο, μια επιχείρηση μπορεί να αντλήσει περισσότερους πόρους για να ισοσκελίσει της ζημιές της, διαταράσσοντας κατά το ελάχιστο την αγορά σε σχέση με μια αντίστοιχη αύξησης της τιμής σε προϊόν με σχετικά ελαστική ζήτηση (β). Ουσιαστικά, αυτή η πρακτική είναι εφαρμογή του κανόνα της *αντίστροφης ελαστικότητας* (inverse elasticity rule).



Σχήμα 4.3 Αύξηση τιμής σε αγορές με διαφορετικές ελαστικότητες ζήτησης.

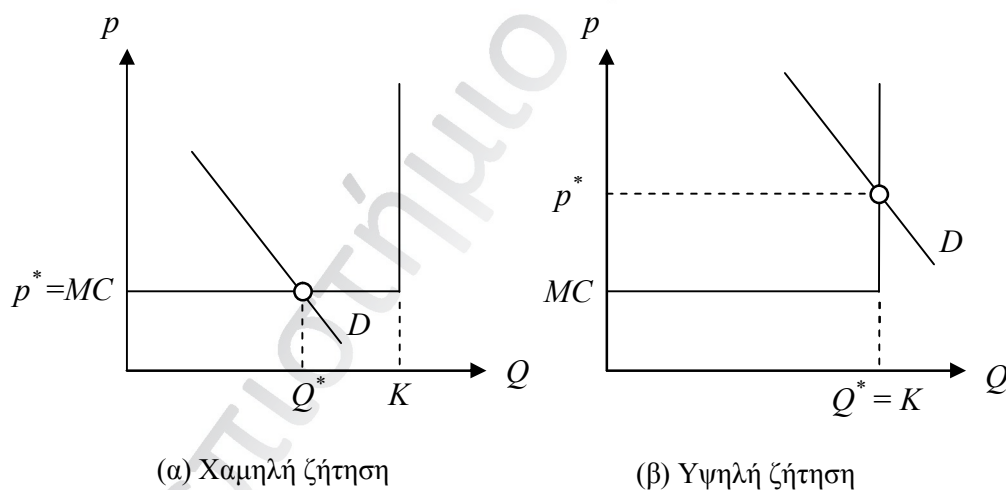
Η τιμολόγηση Ramsey αν και προσεγγίζει πολύ ικανοποιητικά το ζήτημα εύρεσης μιας –δευτερευόντως– άριστης λύσης, λειτουργεί περισσότερο ως μια κατευθυντήρια δράση προς το ρυθμιστή. Σπάνια εφαρμόζεται στην πράξη -αν όχι ποτέ- αφού απαιτεί εξαιρετικά λεπτομερείς πληροφορίες για την καμπύλη ζήτησης και τη συνάρτηση κόστους κάθε προϊόντος.

Επίσης, υπάρχουν ορισμένες περιπτώσεις που η τιμολόγηση Ramsey ίσως δεν είναι η ενδεδειγμένη λύση, όπως λ.χ. αν ένα αγαθό απευθύνεται σε δύο αγορές, οικιακούς και εταιρικούς πελάτες, με διαφορετικές ελαστικότητες. Εάν η ελαστικότητα ζήτησης στους οικιακούς καταναλωτές είναι υψηλή, τότε ο κανόνας Ramsey θα πρότεινε μια μεγαλύτερη αύξηση της τιμής σε αυτή την αγορά, κάτι που για πολιτικούς λόγους πολύ δύσκολα θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη.

4.4.2 Τιμολόγηση φορτίου (αιχμής)

Μια διαφορετική περίπτωση ρύθμισης τιμολόγησης εγείρεται όταν ένα προϊόν παρουσιάζει κάποιας μορφής περιοδικότητα στη ζήτηση, όπως λ.χ. το ηλεκτρικό ρεύμα μεταξύ ημέρας και νύχτας. Η βέλτιστη λύση σε αυτή την περίπτωση έχει δύο σκέλη και δίνεται μέσω της *τιμολόγησης αιχμής φορτίου* (real load pricing), η οποία παρουσιάζεται διαγραμματικά στο Σχήμα 4.4 (προσαρμοσμένο από τους Βέττα και Κατσουλάκο, 2004, σελ. 167).

- Η πρωτεύοντος άριστη τιμολόγηση συνεπάγει τιμή ίση με το οριακό κόστος και κατανάλωση μικρότερη από το παραγωγικό δυναμικό (K , το οποίο προσδιορίζεται από την αιχμή) σε περιόδους χαμηλής ζήτησης (α).
- Τιμή που υπερβαίνει το οριακό κόστος και κατανάλωση ίση με το παραγωγικό δυναμικό (K) σε περιόδους υψηλής ζήτησης (β).



Σχήμα 4.4 Τιμολόγηση αιχμής φορτίου.

4.4.3 Μη γραμμική τιμολόγηση δύο προϊόντων

Η μη γραμμική τιμολόγηση για δύο προϊόντα εφαρμόζεται με τη λογική της τιμολόγησης Ramsey. Δηλαδή, η περισσότερο ανελαστική υπηρεσία δέχεται τη μεγαλύτερη αύξηση της τιμής. Η συνιστώσα της μη γραμμικής τιμολόγησης δύο μερών που επηρεάζεται από την αύξηση την αύξηση της τιμής, είναι σύμφωνα με τις

παρατηρήσεις του Coase (1946) η πάγια πληρωμή. Στην περίπτωση μάλιστα που η ζήτηση για την πρόσβαση στην υπηρεσία είναι τελείως ανελαστική, η στρέβλωση που προκαλείται είναι μηδενική και τιμολογώντας τη χρέωση ανά μονάδα ίση με το οριακό κόστος, επιτυγχάνεται το πρωτεύον άριστο χωρίς να χρειάζεται επιδότηση. Στην πραγματικότητα βέβαια η ζήτηση για την πρόσβαση δεν είναι ανεξάρτητη της τιμής, οπότε σύμφωνα με τους Βέττα και Κατσουλάκο (2004), αναγκαστικά η τιμή υπερβαίνει το οριακό κόστος και αυτό που μπορεί να επιτευχθεί είναι ένα δευτερεύον άριστο (πρωτεύον, αν υπάρξει επιδότηση).

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Η Ασύμμετρη Πληροφόρηση ως Παράγοντας Ρύθμισης

5.1 *Ασύμμετρη Πληροφόρηση και Άριστη Ρύθμιση*

Ο ρυθμιστής έχει συνήθως μια ασύμμετρη πληροφόρηση σε σχέση με την υπό ρύθμιση επιχείρηση, αλλά και τη διάρθρωση της αγοράς γενικότερα. Προκύπτει μια ανάγκη λοιπόν για ένα πλαίσιο ανάλυσης όπου θα λαμβάνεται υπ' όψιν αυτή η έλλειψη πληροφόρησης στην οικοδόμηση της Ρυθμιστικής Πολιτικής. Σε αυτή την κατεύθυνση, οι Laffont και Martimort (2002) ανέπτυξαν ένα *υπόδειγμα εντολέα-εντολοδόχου* (principal-agent), όπου ο εντολέας (Ρυθμιστική Αρχή) πρέπει να δώσει τα κατάλληλα κίνητρα ώστε ο εντολοδόχος (η υπό ρύθμιση επιχείρηση) να επιλέξει να παράγει το βέλτιστο κατά τον εντολέα έργο. Το πρόβλημα αυτό εστιάζει στην εύρεση του ρυθμιστικού μηχανισμού που θα επιτρέψει στον ρυθμιστή να εκμαιεύσει όσο το δυνατόν εγκυρότερη πληροφόρηση σχετικά με τα οικονομικά μεγέθη της επιχείρησης.

Αναφορικά με την ασύμμετρη πληροφόρηση ως παράγοντα άριστης ρύθμισης λειτουργίας ενός μονοπωλίου, οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004) θέτουν ορισμένες καίριες παρατηρήσεις.

- Η Ρυθμιστή Αρχή θα πρέπει να λαμβάνει μέτρα που προάγουν τη διαφάνεια και ελαχιστοποιούν την απουσία πληροφόρησης που έχει η ίδια σε σχέση με την αγορά.

- Θα πρέπει να βρεθούν μέτρα ρύθμισης ώστε σε συνθήκες *δυσμενούς επιλογής* (adverse selection) ή/και *ηθικού κίνδυνου* (moral hazard), η επιχείρηση να μεγιστοποιεί -κατά το δυνατό- τις επιδιώξεις του ρυθμιστή.
- Η Ρυθμιστική Αρχή θα πρέπει να αναγνωρίζει πως η επιχείρηση έχει ανώτερη πληροφόρηση και για το λόγο αυτό θα πρέπει να προσπαθεί να την κατευθύνει προς την κατεύθυνση της μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας, προτείνοντας της ένα σύνολο επιλογών για να επιλέξει η ίδια αυτή που επιθυμεί.
- Η Ρυθμιστική Αρχή θα πρέπει να σταθμίσει τα κόστη και τα οφέλη της χρήσης ενός *μηχανισμού ισχυρών κινήτρων* (high powered incentives). Η ρύθμιση με βάση μηχανισμούς κινήτρων θεωρείται σαν βασικό εργαλείο με το οποίο οι υπό ρύθμιση εταιρείες οδηγούνται στην μείωση του κόστους παραγωγής και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας στην λειτουργία τους, κάτι όμως που επιδρά αρνητικά στην ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων (Laffont και Tirole, 1993).

5.2 Μηχανισμοί Ρύθμισης με Επιδότηση

Οι Loeb και Magat (1979) ήταν οι πρώτοι που πρότειναν ένα μηχανισμό ικανό να οδηγήσει τη ρυθμιζόμενη επιχείρηση στο να λειτουργεί αποτελεσματικά, ακόμη κι αν ο ρυθμιστής δε γνωρίζει τα στοιχεία κόστους της επιχείρησης. Σύμφωνα με το μηχανισμό αυτό, ο ρυθμιστής επιδοτεί την επιχείρηση με ένα ποσό που αντιστοιχεί στο συνολικό πλεόνασμα καταναλωτή, για οποιαδήποτε τιμή πώλησης θέσει η επιχείρηση.

Από την οπτική της αποτελεσματικότητας ο μηχανισμός των Loeb-Magat μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία αφού η επιχείρηση οδηγείται σε τιμολόγηση οριακού κόστους, αλλά σε επίπεδο διανομής δεν μπορεί να γίνει αποδεκτός καθώς η κοινωνία υποχρεούται να μεταβιβάσει το συνολικό πλεόνασμα. Το υπόδειγμα είναι μεν ακραίο, αλλά δείχνει ταυτόχρονα πως η παροχή κατάλληλων κινήτρων μπορεί να ωθήσει μια επιχείρηση προς την κατεύθυνση της αποδοτικής λειτουργίας.

Οι Sappington και Sibley (1988) παρουσίασαν μια βελτιωμένη εκδοχή (Incremental Surplus Subsidy scheme) του παραπάνω μηχανισμού, όπου η επιδότηση της επιχείρησης αναπροσαρμόζεται κάθε περίοδο με βάση ιστορικά στοιχεία ζήτησης και δαπανών που συγκεντρώνει ο ρυθμιστής. Τέλος, οι Vogelsang και Finsinger (1979) πρότειναν έναν ρυθμιστικό μηχανισμό που δεν απαιτεί γνώση της ζήτησης. Συγκεκριμένα, η υπό ρύθμιση επιχείρηση μπορεί να μεταβάλει οποιαδήποτε τιμή την επόμενη περίοδο λειτουργίας, αρκεί αυτές οι τιμές όταν πολλαπλασιάζονται με την παραγωγή της στην *τρέχουσα* περίοδο, να μην ξεπερνούν τα κόστη της *τρέχουσας* περιόδου. Με διαδοχικές εφαρμογές αυτού του περιορισμού επιτυγχάνει ένα δευτερευόντως άριστο αποτέλεσμα, αφού οι όποιες επιδοτήσεις απουσιάζουν. Ειδικότερα, όταν υπάρχει επιχείρηση που παράγει ένα προϊόν η τιμολόγηση είναι στο μέσο κόστος, ενώ όταν υπάρχει παραγωγή περισσότερων του ενός προϊόντων, παρατηρείται τιμολόγηση Ramsey.

Όπως διαφαίνεται, εάν για κάποιους λόγους η επιδότηση των επιχειρήσεων δεν είναι εφικτή, ο ρυθμιστής θα πρέπει να συμβιβάζει τις επιδιώξεις του με την επίτευξη ενός δευτερευόντος άριστου αποτελέσματος στην αγορά.

5.3 Ρύθμιση Τιμής Οροφής

Η *ρύθμιση τιμής οροφής* (price cap regulation) είναι μια μορφή ρύθμισης, η οποία ορίζει μια τιμή οροφής για ένα δείκτη τιμών μιας πολυπαραγωγικής επιχείρησης (Cabral και Riordan, 1989). Η ρύθμιση αυτή δίνει μια σχετική ευελιξία στην επιχείρηση του να επιλέξει τις τιμές των προϊόντων της και αποτελεί ένα μηχανισμό ισχυρών κινήτρων. Η ρύθμιση οροφής συχνά συγκρίνεται ως μέθοδος με την ρύθμιση ποσοστού απόδοσης κεφαλαίου, η οποία αποτελεί μια ρυθμιστική πολιτική παροχής *χαμηλών κινήτρων* (low power incentives) και οδηγεί σε υψηλότερο κόστος παραγωγής, υψηλότερες τιμές αλλά και υψηλότερη ποιότητα υπηρεσιών (Cabral, 2001).

Για την εφαρμογή της ρύθμισης τιμής οροφής, γνωστή ως RPI-X, η Ρυθμιστική Αρχή ορίζει ένα σταθερό δείκτη τιμών της επιχείρησης, ο οποίος δε

μπορεί να αυξάνεται περισσότερο από τον πληθωρισμό στην οικονομία μείον ένα ποσοστό X (θετικό, στην πράξη). Το ποσοστό X αντικατοπτρίζει παραμέτρους όπως μεταβολές στη ζήτηση, η μελλοντική αύξηση της παραγωγικότητας στην επιχείρηση, επιπτώσεις εισόδου νέων ανταγωνιστών, το κόστος κεφαλαίου κ.α., ενώ στην πράξη έχει θετικό πρόσημο μιας και χρησιμοποιείται με στόχο τη μείωση των πραγματικών τιμών (Βέττας και Κατσουλάκος, 2004).

Αν και η χρήση της ρύθμισης οροφής ενέχει ορισμένους κινδύνους, όπως λ.χ. η στρατηγική μείωση της τιμής ενός προϊόντος για να μειώσει τον κίνδυνο εισόδου κάποιου ανταγωνιστή (μείωση η οποία αντισταθμίζεται με μια αύξηση σε άλλο προϊόν, τα πλεονεκτήματα της έχουν σημαντική βαρύτητα. Το σημαντικότερα από αυτά είναι πως η ρύθμιση γίνεται απευθείας στις τιμές πώλησης και όχι με κάποιο έμμεσο τρόπο. Επιπρόσθετα, ο σχεδιασμός και η διαχείριση της ρύθμισης δεν είναι ιδιαίτερα πολύπλοκά, ενώ μειώνει τον κίνδυνο της ρυθμιστικής σύλληψης.

5.4 Ρύθμιση με Βάση Συγκρίσιμα Μεγέθη

Στην απουσία ανταγωνισμού από ομοειδείς επιχειρήσεις, ένας τρόπος αντιστάθμισης του προβλήματος πληροφόρησης για την εκτίμηση των οικονομικών μεγεθών της ρυθμιζόμενης επιχείρησης είναι η χρήση πληροφοριών από άλλες συγκρίσιμες περιπτώσεις, εάν φυσικά υπάρχουν (λ.χ. τοπικές επιχειρήσεις που λειτουργούν ως τοπικά μονοπώλια). Σε μια τέτοια περίπτωση οι ρυθμιζόμενες επιχειρήσεις οδηγούνται σε έναν έμμεσο ανταγωνισμό μεταξύ τους μέσω της σύνδεσης της τιμής μιας επιχείρησης με το κόστος λειτουργίας των άλλων επιχειρήσεων (Shleifer, 1985).

Η ρύθμιση με βάση συγκρίσιμα μεγέθη (yardstick competition) δημιουργεί λοιπόν ένα είδος τεχνητού ανταγωνισμού, ενώ στη ειδική περίπτωση που οι συγκρίσιμες επιχειρήσεις είναι παρόμοιες, η ρύθμιση είναι ικανή να οδηγήσει σε διανεμητική και παραγωγική αποτελεσματικότητα. Ο σημαντικότερος κίνδυνος που ενέχει ένας τέτοιος συγκριτικός μηχανισμός είναι η σύμπραξη ανάμεσα στις επιχειρήσεις, μιας κι έχουν σημαντικό κίνητρο να συντονίσουν τη συμπεριφορά τους.

5.5 Δυναμικά Ζητήματα Ρύθμισης

Ο μηχανισμός των Vogelsang και Finsinger (1979) δίνει μια δυναμική διάσταση στο ζήτημα της ρύθμισης. Η επίτευξη ενός –δευτερευόντως– άριστου αποτελέσματος πραγματοποιείται με την προσαρμογή της πολιτικής στις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες. Η χρονική διάσταση της ρυθμιστικής διαδικασίας παρουσιάζει τρεις ενδιαφέρουσες πλευρές, όπως υπογραμμίζουν οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004).

1. Οι επενδύσεις της υπό ρύθμισης επιχείρησης μπορεί να έχουν μη ανακτήσιμο χαρακτήρα (sunk cost), κάτι που ίσως απαιτεί ένα ικανό χρονικό διάστημα για την αποπληρωμή τους. Οι επενδύσεις είναι στις επιδιώξεις του ρυθμιστή μιας αγοράς, ο οποίος βέβαια θα πρέπει να δώσει τις εγγυήσεις ότι η πολιτική που θα εφαρμόσει θα καλύψει το κόστος της επένδυσης, χωρίς όμως τα πλήττεται το δημόσιο συμφέρον.

2. Ο ρυθμιστής διαχρονικά μπορεί να αντλήσει πληροφορίες σχετικά με την επιχείρηση και το περιβάλλον της, κάτι που δυνητικά του δίνει τη δυνατότητα να προσαρμόσει μελλοντικά την τιμή της ρύθμισης σε ένα άριστο σημείο. Η επιχείρηση βέβαια έχει κάθε συμφέρον να φερθεί στρατηγικά και να κρύψει την όποια τυχόν μεγαλύτερη παραγωγικότητα της ώστε να εξασφαλίσει μεγαλύτερη τιμή και, συνεπώς, μεγαλύτερα κέρδη.

3. Τέλος, σημαντικό ζήτημα είναι και η δέσμευση του ρυθμιστή σχετικά με την διάρκεια της πολιτικής. Η δυνατότητα δέσμευσης επηρεάζει και τα κίνητρα για επενδύσεις, αλλά και τα κίνητρα για αποκάλυψη των πραγματικών παραμέτρων, όπως αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Ζητήματα Πρόσβασης στην Αγορά

6.1 Είσοδος και Πρόσβαση Επιχειρήσεων στην Αγορά

Εκτός της ρύθμισης της λειτουργίας μια επιχείρησης που δραστηριοποιείται σε μια αγορά, η Ρυθμιστική Πολιτική εφαρμόζεται και κατά την απελευθέρωση, αλλά και των ιδιωτικοποιήσεων αγορών που αποτελούσαν κρατικά μονοπώλια. Σε αυτό το κεφάλαιο λοιπόν, θα παρουσιαστούν οι όροι εισόδου επιχειρήσεων στην αγορά, καθώς και οι σχέσεις ανάμεσα σε ανάμεσα σε αγορές υπό ρύθμιση με τις υπόλοιπες. Πιο συγκεκριμένα, θα εξεταστούν τα ζητήματα της δημοπράτησης δικαιωμάτων εισόδου (franchise bidding), της τιμολόγησης πρόσβασης (access pricing) και οι υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας (universal service obligations).

6.2 Δημοπράτηση δικαιωμάτων εισόδου

Με τη δημοπράτηση των δικαιωμάτων σε μια αγορά, μέλημα της ρυθμιστικής αρχής είναι η υποκατάσταση του ανταγωνισμού στην αγορά, όπου αυτός δεν είναι δυνατός λόγω ύπαρξης συνθηκών φυσικού μονοπωλίου, με ανταγωνισμό για την αγορά. Σύμφωνα με τους Baldwin, Cave και Lodge (2012), η πρακτική της δημοπράτησης παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα όπως:

- Ο ρυθμιστής δε χρειάζεται να έχει πληροφόρηση για τα κόστη της επιχείρησης.
- Επιλέγεται ο αποδοτικότερη επιχείρηση.
- Η επιχείρηση έχει κίνητρο να μειώσει το κόστος, ενώ αν πρόκειται για μακροχρόνια άδεια τότε έχει επιπλέον κίνητρο για καινοτομία και επενδύσεις.
- Ο δικαιοπάροχος μπορεί να επιλέξει να επιτρέψει στους ανταγωνιστές να καθορίσουν τις προσφορές τους πολυδιάστατα, λ.χ. σε όρους τιμής και ποιότητας της υπηρεσίας.
- Σε σχέση με τη ρύθμιση της λειτουργίας μιας αγοράς, η δημοπρασία είναι απλούστερη διαδικασία, περισσότερο αποτελεσματική και διαφανής, και με μικρότερο κόστος διαχείρισης.

Το κρίσιμο σημείο στη δημοπράτηση είναι ο σχεδιασμός της, μιας και πρέπει να προβλεφθούν δικλίδες ασφαλείας ικανές να εμποδίσουν τυχόν –παράνομες- συμπράξεις επιχειρήσεων, καθώς και τις δυνητικές συνέργειες από τη λειτουργία σε περισσότερες από μία αγορές. Αναφορικά με το ζήτημα των συμπράξεων, μια αντιμετώπιση θα μπορούσε να είναι η εφαρμογή Πολιτικής Ανταγωνισμού στο στάδιο της εισόδου (Βέττας και Κατσουλάκος, 2004).

Οι Baldwin, Cave και Lodge (2012) αναγνωρίζουν πως υπάρχουν ορισμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα μιας δραστηριότητας που υποδεικνύουν αν είναι ή όχι εφικτοί οι επιθυμητοί στόχοι που τίθενται μέσω μιας δημοπρασίας δικαιωμάτων εισόδου. Αυτά τα χαρακτηριστικά είναι:

Άνοιγμα στον ανταγωνισμό της αγοράς. Για να είναι αποτελεσματικός ο ανταγωνισμός στο στάδιο της εισόδου, η αγορά προς δημοπράτηση θα πρέπει να προσελκύσει ένα ικανό αριθμό πλήρως ενημερωμένων δυνητικών δικαιωμάτων.

Αριθμός αδειών. Αν προβλέπονται πολλές άδειες, οι επιχειρήσεις αναμένουν χαμηλά προσδοκώμενα λειτουργικά κέρδη και ίσως απέχουν της δημοπρασίας. Στην περίπτωση που παρουσιάζονται συνθήκες φυσικού μονοπωλίου, τότε η πιο συνετή επιλογή είναι η δημοπράτηση μίας και μόνο άδειας εισόδου.

Περιορισμοί στον ανταγωνισμό της αγοράς. Για το διάστημα της δικαιοχρησίας, θα πρέπει να είναι δυνατή η επιβολή περιορισμού στην είσοδο δυνητικών ανταγωνιστών στην αγορά.

Διάρκεια άδειας. Η αβεβαιότητα μελλοντικών παραμέτρων στην αγορά, σε συνάρτηση με μια άδεια μεγάλη χρονικής διάρκειας δημιουργεί μεγαλύτερη ανάγκη για εμπλοκή του ρυθμιστή, αυτοαναιρώντας την ίδια τη διαδικασία της δημοπράτησης δικαιωμάτων εισόδου.

Προδιαγραφή της υπηρεσίας. Η υπηρεσία ή το προϊόν, το δικαίωμα των οποίων δημοπρατείται, θα πρέπει να έχει ορισμένες προδιαγραφές βάσει των οποίων θα γίνουν οι προσφορές των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων. Ωστόσο, λόγω αβεβαιοτήτων δεν χρειάζεται να προσδιορίζονται πλήρως και εκ των προτέρων όλες οι πτυχές των δραστηριοτήτων, πέραν της τιμής.

Κατανομή κινδύνων. Στο συμβόλαιο που θα συναφθεί θα πρέπει να αναφέρεται ρητά η κατανομή του επιχειρηματικού κινδύνου μεταξύ δικαιοδόχου και δικαιοπαρόχου.

Δυνατότητα παρατήρησης. Ο δικαιοπάροχος θα πρέπει να είναι σε θέση να παρακολουθεί την πιστή τήρηση των συμφωνιών του συμβολαίου.

Δυνατότητα επιβολής. Ο δικαιοπάροχος πρέπει να υπεύθυνος για τη σωστή και στο έπακρο τήρηση των δεσμεύσεων του συμβολαίου. Σε περίπτωση που η επιχείρηση φανεί ανεπαρκής στις υποχρεώσεις της, θα πρέπει να υπάρχει εναλλακτικός πάροχος της υπηρεσίας, ο οποίος θα πρέπει να αναλάβει την εξυπηρέτηση της αγοράς άμεσα και χωρίς κόστος συναλλαγής

Δυνατότητα μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων. Θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα μεταφοράς ή οργάνωση της μεταφοράς των περιουσιακών στοιχείων σε κάθε επόμενο ανάδοχο δικαιοχρήστη.

Αποτυχία της αγοράς. Η δημοπρασία μιας αγοράς με ορισμένες προδιαγραφές μπορεί να επιλύσει τυχόν αποτυχία της αγοράς λόγω ανεξέλεγκτου ανταγωνισμού..

6.3 Τιμολόγηση Πρόσβασης

Για τον Armstrong (2001), ένα από τα πιο αμφιλεγόμενα ζητήματα της βιομηχανικής πολιτικής είναι αυτό που αφορά τους όρους με τους οποίους οι εισερχόμενοι μπορούν να αποκτήσουν πρόσβαση στο δίκτυο μιας εδραιωμένης επιχείρησης. Ζητήματα πρόσβασης προκύπτουν όταν η παροχή μιας πλήρους υπηρεσίας για τους τελικούς χρήστες απαιτεί το συνδυασμό δύο ή περισσότερων αγορών, μία εκ των οποίων είναι μη ανταγωνιστική (δηλαδή, ένα μονοπώλιο). Αυτά τα προβλήματα θα μπορούσαν σύμφωνα με τον OECD (2004) να είναι είτε *μονόδρομα*, όταν οι πάροχοι μιας ανταγωνιστικής υπηρεσίας πρέπει να αγοράσουν βασικές εισροές από τον πάροχο της μη-ανταγωνιστικής υπηρεσία (αλλά όχι το αντίστροφο), είτε *αμφίδρομα*, όταν κάθε επιχείρηση στην αγορά πρέπει να αγοράσετε ένα βασικό στοιχείο από τις άλλες επιχειρήσεις στην αγορά.

Οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004) προχωρούν σε ορισμένες παρατηρήσεις όσον αφορά τις κάθετες αυτές σχέσεις μεταξύ των αγορών.

1. Οι αγορές αλληλεπιδρούν μεταξύ τους.
2. Η εξάρτηση των αγορών απαιτεί ενιαίο σχεδιασμό Ρυθμιστικής Πολιτικής.
3. Στην περίπτωση γραμμικής τιμολόγησης εμφανίζεται το φαινόμενο της *διπλής επιβολής ποσοστού κέρδους* (double marginalization).
4. Η κάθετη ολοκλήρωση επιχειρήσεων αν και εξαφανίζει το πρόβλημα της διπλής επιβολής του ποσοστού κέρδους, μπορεί να προκαλέσει προβλήματα πρόσβασης πιθανών ανταγωνιστών.
5. Σε ορισμένες μεγάλες αγορές, η ισχύς των αγορών λιανικής μπορεί να είναι μεγαλύτερη από αυτή των αγορών χονδρικής (λ.χ. σουπερ-μάρκετ και προμηθευτές τροφίμων).

Το ζήτημα της τιμολόγησης πρόσβασης αφορά τη ρύθμιση της τιμής (access price) στην οποία η μία επιχείρηση αγοράζει εισροές από μία άλλη, κάτι που είναι ιδιαίτερα κρίσιμο για την ομαλή απελευθέρωση σημαντικών κλάδων την οικονομίας, όπως λ.χ. οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές. Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζονται οι βασικές αρχές αυτού του ζητήματος.

6.3.1 Τιμολόγηση μονόδρομης πρόσβασης

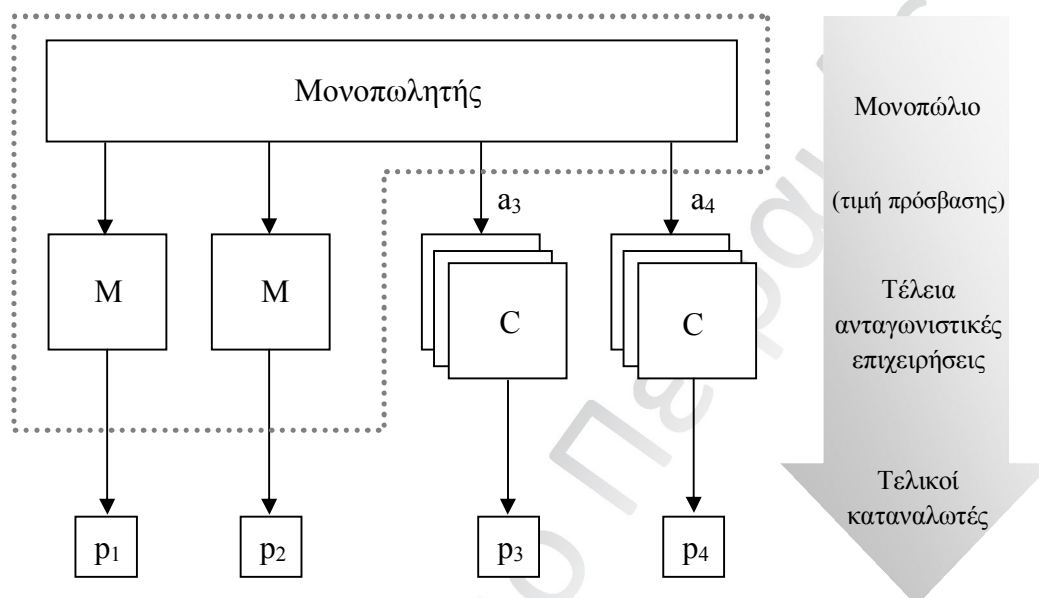
Ένα υπόδειγμα με το οποίο μπορούν να δοθούν οι διαστάσεις της μονόδρομης τιμολόγησης πρόσβασης είναι μια δομή αγοράς όπου ένας μονοπωλητής ελέγχει μια *ουσιώδη διευκόλυνση* (essential facility). Στο Σχήμα 6.1 (προσαρμοσμένο από το OECD, 2004, σελ. 25) παρουσιάζεται τόσο η περίπτωση του κάθετου διαχωρισμού των επιχειρήσεων, όπου ο μονοπωλητής προσφέρει την εισροή με τιμή a σε τέλεια ανταγωνιστικές αγορές, όσο και την περίπτωση που ο μονοπωλητής δραστηριοποιείται και στην τελική αγορά (κάθετα ολοκληρωμένη επιχείρηση). Ο ρυθμιστής επεμβαίνει με διαφορετικούς τρόπους σε κάθε μία από τις περιπτώσεις για να ρυθμίσει την τιμή πρόσβασης, ενώ θα πρέπει να σημειωθεί η τιμή λιανικής πώλησης στους τελικούς καταναλωτές διαμορφώνεται από τον εκεί ανταγωνισμό.

Όταν δεν υπάρχει κάθετη ολοκλήρωση, ο μονοπωλητής μπορεί να ορίσει διαφορετική τιμή πρόσβασης σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικές μεταξύ τους αγορές. Ανάλογα με την ελαστικότητα ζήτησης σε κάθε αγορά εφαρμόζονται οι αρχές της τιμολόγησης Ramsey. Το αποτελεσματικό σύνολο των τιμών πρόσβασης των επιχειρήσεων θα εξαρτηθεί από παράγοντες όπως το πόσο η ρυθμιστική αρχή (ή η ρυθμιζόμενη επιχείρηση) μπορεί να διαφοροποιεί τις τιμές σε διαφορετικούς τελικούς πελάτες και κατά πόσον ή όχι η ρυθμιστική αρχή μπορεί να χρησιμοποιήσει άλλα εργαλεία πολιτικής όπως φόροι και επιδοτήσεις (OECD, 2004). Σε κάθε περίπτωση, η συνολική ευημερία μεγιστοποιείται με τη ρύθμιση όλων των στο οριακό κόστος (πρωτεύον άριστο). Όταν όμως δεν εξασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, η τιμή θα πρέπει να υψωθεί στο επίπεδο του μέσου κόστους (δευτερευόντως άριστο).

Το κύριο ζήτημα που τίθεται όταν ο εντοπίζεται κάθετη ολοκλήρωση, είναι ότι ο μονοπωλητής λειτουργεί ως προμηθευτής των –δυνητικών- ανταγωνιστών του και έχει συμφέρον να αυξήσει την τιμή πρόσβασης, ή ακόμη και να μην την επιτρέψει. Δεδομένου του ότι ο ρυθμιστής αποβλέπει στη μεγιστοποίηση της ευημερίας μόνο μέσω της ρύθμισης των τιμών, οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004) ορίζουν πως η τιμή πρόσβασης στην κάθε αγορά πρέπει να είναι:

$$a = \text{οριακό κόστος} + \text{τροποποιημένος όρος Ramsey}$$

Δηλαδή, η τιμολόγηση πρόσβασης αφήνει κάποιο κέρδος στην υπό ρύθμιση επιχείρηση, το οποίο αντιπροσωπεύει την ελαστικότητα ζήτησης του προϊόντος στην τελική αγορά. Το δευτερογενώς αυτό άριστο μπορεί να υπολογιστεί μέσω της τιμολόγησης Ramsey.



Σχήμα 6.1 Η δομή της αγοράς στο πρόβλημα της τιμολόγησης μονόδρομης πρόσβασης

6.3.2 Τιμολόγηση αμφίδρομης πρόσβασης

Ζητήματα αμφίδρομης τιμολόγησης πρόσβασης συναντώνται όταν δύο ή περισσότερες επιχειρήσεις πρέπει να προμηθευτούν εισροές η μία από την άλλη, ένα συχνό φαινόμενο στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Όπως υπογραμμίζει ο OECD (2004), τα υποδείγματα αυτού του είδους τείνουν να εξειδικεύονται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, αφού περιλαμβάνουν σύνθετες υποθέσεις και περίπλοκες αλληλεξαρτήσεις μεταξύ διαφοροποιημένων αγορών. Επομένως, η γενίκευση κάποιων αρχών ή συμπερασμάτων δεν είναι πάντα δυνατή, μιας και αυτού του είδους τα προβλήματα χρήζουν εξατομικευμένης προσέγγισης.

6.3.3 Efficient Component Pricing Rule (ECPR)

Ο κανόνας ECPR είναι μια σχετικά απλή και πολύ ελκυστική αρχή τιμολόγησης που χρησιμοποιείται όταν οι τιμές λιανικής είναι ήδη καθορισμένες. Για την εφαρμογή του, οι Economides και White (1995) θέτουν τις ακόλουθες προϋποθέσεις :

- Υπάρχει τέλεια υποκατάσταση των προϊόντων του μονοπωλητή και του ανταγωνιστή του.
- Η τιμή του μονοπωλίου για τη συμπληρωματικό αγαθό προκύπτει από τιμολόγηση οριακού κόστους.
- Η παραγωγή παρουσιάζει σταθερές αποδόσεις κλίμακας.
- Ο ανταγωνιστής δεν έχει ισχύ στην αγορά (market power).
- Το οριακό κόστος της παραγωγής του μονοπωλίου μπορεί να παρατηρηθεί με ακρίβεια.

Σύμφωνα με το ECPR, η τιμή πρόσβασης θα πρέπει να ισούται με τη διαφορά ανάμεσα στην τελική τιμή του προϊόντος και το οριακό κόστος στο «ανταγωνιστικό» στάδιο της αγοράς. Μέσω του ECPR λοιπόν, μπορεί να προληφθεί μια κάποια αναποτελεσματική παραγωγή, αφού κάθε δυνητικός ανταγωνιστής δε μπορεί να έχει μεγαλύτερο οριακό κόστος από αυτό του μονοπωλητή.

6.3.4 Τιμολόγηση Ramsey και ECPR

Η δευτερεύουσα άριστη τιμή πρόσβασης που προκύπτει από την τιμολόγηση Ramsey όπως και ο ECPR, έχουν σαν αποτέλεσμα μια τιμή πρόσβασης μεγαλύτερη του οριακού κόστους. Σε γενικές γραμμές, όπως αναφέρουν οι Βέττας και Κατσουλάκος (2004), η εφαρμογή του ECPR δίνει συγκριτικά μικρότερη τιμή πρόσβασης λόγω του ότι ο ρυθμιστής δεν παρεμβαίνει στη τιμή λιανικής. Ουσιαστικά όμως, όταν όλες οι επιχειρήσεις στην κάτω αγορά έχουν το ίδιο κόστος και υπάρχει τέλεια υποκατάσταση προϊόντων, τα αποτελέσματα των δύο προσεγγίσεων ταυτίζονται.

6.4 Καθολική Υπηρεσία

Αρκετοί κλάδοι που λειτουργούν ως φυσικά μονοπώλια προσφέροντας υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, θεωρούνται -από κοινωνική άποψη- μείζονος σημασίας για όλους τους πολίτες. Με μια αρκετά ευρεία έννοια, οι Cremer et al. (2001) ορίζουν την καθολική υπηρεσία ως την "υποχρέωση ενός φορέα να παρέχει σε όλους του χρήστες ένα πλήθος βασικών υπηρεσιών καλής ποιότητα σε προσιτή τιμή". Η ύδρευση και οι επικοινωνίες λ.χ., είναι βασικές υπηρεσίες στις οποίες για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης όλοι δικαιούνται να έχουν πρόσβαση χωρίς να υπάρχει κάποια είδους διάκριση. Αυτό ακριβώς είναι το γεγονός που διαφοροποιεί τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας από άλλες μορφές ρύθμισης.

Για τους Laffont και Tirole (2001), η καθολική υπηρεσία είναι ένα πολύπλοκο και εκρηκτικό πρόβλημα με έντονες πολιτικές αντιπαραθέσεις στο κομμάτι της διαμόρφωσης της Ρυθμιστικής Πολιτικής. Παρακάτω παρουσιάζονται ορισμένα κομβικά σημεία σχετικά με τον σχεδιασμό αυτής της πολιτικής, όπως τα αναφέρουν οι Cremer et al. (2001).

Αγορά στόχος. Έχει ιδιαίτερη σημασία να διευκρινιστεί πιο ακριβώς είναι το κομμάτι των πολιτών που η ρύθμιση επιχειρεί να διασφαλίσει. Για παράδειγμα, οι καταναλωτές χαμηλού εισοδήματος αντιμετωπίζονται διαφορετικά σε σχέση με τους πελάτες υψηλού κόστους (συνήθως κάτοικοι απομακρυσμένων περιοχών).

Χαρακτήρας παρέμβασης. Η καθολική υπηρεσία είναι μια πρακτική επιβολής περιορισμών πάνω στην τιμολογιακή πολιτική του φορέα μιας υπηρεσίας και ως παρέμβαση δεν πραγματοποιείται (μόνο) για οικονομικούς λόγους.

Εξωτερικότητες δικτύου (network externalities). Η υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας με στόχο την παροχή πρόσβασης σε κάποιο δίκτυο, μπορεί να εξασφαλίσει ότι οι θετικές εξωτερικότητες του δικτύου αυτού μεγιστοποιούνται.

Ανακατανομή. Η υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο για την ανακατανομή των πόρων μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών ομάδων.

Επιδότηση. Ο αποτελεσματικότερος τρόπος εισοδηματικής στήριξης κάποιων κοινωνικών ομάδων είναι η άμεση επιδότηση και όχι κάποια επέμβαση στον τρόπο λειτουργίας της αγοράς.

Δημοπράτηση δικαιώματος εισόδου. Η δημοπράτηση του δικαιώματος εισόδου είναι μια ελκυστική λύση για την επιλογή του παρόχου καθολικής υπηρεσίας, μιας και τα έσοδα της δημοπρασίας τροφοδοτούν –εν μέρει- τις απαραίτητες επιδοτήσεις.

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Κεφάλαιο 7^ο

Η Ρυθμιστική Πολιτική στην Πράξη: Ρύθμιση της Τιμής Πρόσβασης

7.1 *Εισαγωγή*

Αφού προηγήθηκε μια λεπτομερής παρουσίαση του θεωρητικού υποβάθρου της εφαρμογής της Ρυθμιστικής Πολιτικής, το συγκεκριμένο Κεφάλαιο παρουσιάζει δύο ελληνικές μελέτες περίπτωσης που εστιάζουν στη ρύθμιση της τιμής πρόσβασης υπό απελευθέρωση αγορών. Παρουσιάζεται επίσης ο τρόπος δράσης των Ρυθμιστικών Αρχών, ενώ ακολουθεί και μια συγκριτική μελέτη των δύο αυτών περιπτώσεων.

Η πρώτη περίπτωση αφορά στην απελευθέρωση του τηλεπικοινωνιακού τομέα και το πώς καθορίστηκαν οι τιμές διασύνδεσης για τους παρόχους κινητής τηλεφωνίας στο σταθερό δίκτυο του ΟΤΕ, ενώ η δεύτερη αναφέρεται σε μια διαδικασία που βρίσκεται σε εξέλιξη, και αφορά στη λειτουργία αγοράς για την πρόσβαση προμηθευτών σε ηλεκτρική ενέργεια, με κεντρικό ζήτημα τον καθορισμό της τιμής πρόσβασης.

7.2 *Η Απελευθέρωση των Τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα και η Ρύθμιση του Κόστους Διασύνδεσης*

Για πολλά χρόνια, υπήρχε έντονα η πεποίθηση πως το μονοπώλιο ήταν η πιο αποτελεσματική δομή για οργανισμούς και επιχειρήσεις κοινής ωφελείας, κυρίως λόγω των οικονομιών κλίμακας και φάσματος, της ύπαρξης φυσικών μονοπωλίων και

των δημοσίου χαρακτήρα ορισμένων αγαθών. Οι τηλεπικοινωνίες όμως, είναι ένας τομέας που επηρεάζεται δραματικά από τεχνολογικές εξελίξεις, γεγονός που συνέβαλε στην αναθεώρηση της παραπάνω θέσης, ήδη από τη δεκαετία του 1960 (Hulsink 1999).

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών με σκοπό την ολοκλήρωση της αγοράς ήταν στις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ). Μια σειρά παραγόντων, όπως οι τεχνολογικές εξελίξεις, η παγκοσμιοποίηση των αγορών και οι οικονομίες δικτύου δημιούργησαν ισχυρές πιέσεις για την ιδιωτικοποίηση των μονολιθικών μονοπωλίων με την ταυτόχρονη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών. Το 1993 το Συμβούλιο Υπουργών αποφάσισε την πλήρη απελευθέρωση των υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας από την 1η Ιανουαρίου 1998. Στο μεσοδιάστημα, η διαδικασία απελευθέρωσης περιελάμβανε τις υπηρεσίες μετάδοσης μέσω δορυφόρου τα δίκτυα της καλωδιακής τηλεόρασης και τις κινητές επικοινωνίες.

Η Ελλάδα εφαρμόσε την ευρωπαϊκή πολιτική και απελευθέρωσε πλήρως την αγορά των τηλεπικοινωνιών στον ανταγωνισμό με αρκετή καθυστέρηση, παίρνοντας παράταση 3 ετών από την προθεσμία της 1^{ης} Ιανουαρίου του 1998. Η ελληνική πλευρά χρονοτριβούσε όσον αφορά τη συμμόρφωση του Ελληνικού θεσμικού πλαισίου με τις οδηγίες της ΕΕ και χρειάστηκε η οικονομική πίεση από πλευράς ΕΚ, για να επιταχυνθεί τελικά η εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με τις κοινοτικές οδηγίες. Σύμφωνα με τον OECD (2011), η ελληνική κυβέρνηση δεν εκμεταλλεύτηκε το επιπλέον διάστημα χρόνου που της χορηγήθηκε για να εφαρμόσει μια αποδοτικότερη και καλύτερα οργανωμένη ρυθμιστική πολιτική, βασισμένη στην εμπειρία από τις απελευθερώσεις των αντίστοιχων αγορών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προηγήθηκαν.

Οι βασικές αδυναμίες της ρυθμιστικής διαδικασίας, όπως αυτές παρουσιάζονται από OECD (2011) ήταν οι ακόλουθες:

- Η ΕΕΤΤ είχε σοβαρή έλλειψη στελέχωσης, γεγονός που συνέβαλε στη καθυστέρηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε ορισμένους τομείς. Επιπρόσθετα, η στελέχωση της Ρυθμιστικής Αρχής με προσωπικό του ΟΤΕ επηρέασε αρνητικά τη φήμη της ανεξαρτησίας της ΕΕΤΤ.

- Δεν υπήρξε σαφής διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕΤΤ και του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών. Το Υπουργείο παραχώρησε ανεπαρκείς εξουσίες στην ΕΕΤΤ, περιορίζοντας ουσιαστικά το ρόλο της σε ένα συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης.

Το πρώτο και σημαντικότερο ζήτημα που κλήθηκε να ρυθμίσει η ΕΕΤΤ ήταν η ρύθμιση των τιμών διασύνδεσης που θα έπρεπε να καταβάλλουν οι φορείς εκμετάλλευσης κινητής τηλεφωνίας στον ΟΤΕ. Σύμφωνα με τις άδειες GSM που είχαν δοθεί το 1993 στις δύο εταιρίες που δραστηριοποιούνταν στην συγκεκριμένη αγορά (STET Ελλάς και Panafon), τα τέλη διασύνδεσης υπολογιζόταν ως ποσοστό επί των εσόδων (και όχι ως κάποιο ορισμένο ποσό ανά λεπτό κλήσης, όπως ορίστηκε από ρυθμιστές σε άλλες χώρες της ΕΕ) και επιλεγόταν το υψηλότερο από τα ακόλουθα ποσά:

1. Το 5% των εσόδων των φορέων εκμετάλλευσης κινητών από όλες τις εθνικές κλήσεις που προέρχονται από το σταθερό δίκτυο του ΟΤΕ στο τηλεφωνικό δίκτυο της κινητής τηλεφωνίας και το αντίστροφο, ή
2. το 3,35% των ακαθάριστων εσόδων των φορέων εκμετάλλευσης κινητών από την παροχή κινητής τηλεφωνίας και τις υπηρεσίες περιαγωγής στην Ελλάδα.

Για το διάστημα των 8 ετών ισχύς των συγκεκριμένων αδειών, η ΕΕΤΤ είχε το δικαίωμα αναπροσαρμογής της τιμής διασύνδεσης εάν ο ΟΤΕ υποχρεωνόταν από την ΕΚ να προσαρμόσει τις χρεώσεις του βάσει κόστους. Επίσης, είχε απαγορευτεί στους παρόχους κινητής να ορίσουν στους συνδρομητές τους μικρότερες χρεώσεις από τις υψηλότερες χρεώσεις που όριζε ΟΤΕ για υπεραστικές κλήσεις, ενώ τους δόθηκε το δικαίωμα να καθορίσουν οι ίδιοι της χρεώσεις για κλήσεις που, είτε προερχόταν, είτε τερμάτιζαν στο δίκτυό τους.

Το 1995, ο ΟΤΕ προσέφυγε στην ΕΕΤΤ υποστηρίζοντας πως οι τιμές διασύνδεσης ήταν χαμηλές και απαίτησε να αναπροσαρμοστούν ώστε να αντικατοπτρίζουν το πραγματικό κόστος. Η επιτροπή των εμπειρογνομόνων που ανέλαβε τη μελέτη για λογαριασμό της ΕΕΤΤ, χρησιμοποίησε τη μέθοδο του *Μέσου Μακροπρόθεσμου Επαυξητικού Κόστους* (long-run average incremental cost, LRAIC) για να υπολογίσει εκ νέου την τιμή διασύνδεσης. Το 1997 η ΕΕΤΤ έθεσε τιμή 11,5 δρχ ανά λεπτό κλήσης, έναντι 6,5 δρχ ανά κλήση που υπολογίστηκε βάσει των

αδειών. Οι δημόσιες διαβουλεύσεις που ακολούθησαν τον Μάρτιο του 1998 και τον Οκτώβριο του 1999, είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση της τιμής στις 10,54 δρχ ανά λεπτό για το 1996 στις 9,725 δρχ ανά λεπτό για το 1997, αντίστοιχα. Ο ΟΤΕ αποζημίωσε τις δύο εταιρίες και για τα δύο αυτά έτη.

Η μέθοδος του μακροπρόθεσμου οριακού κόστους προτάθηκε από την ΕΕ (Ευρωπαϊκή Οδηγία 97/33/EC και σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 8^{ης} Ιανουαρίου 1998) ως καταλληλότερη μεθοδολογία υπολογισμού του κόστους διασύνδεσης. Ένα αρκετά δημοφιλές κοστολογικό πρότυπο του κόστους διασύνδεσης μέχρι τα μέσα του 1990 ήταν αυτό του *Πλήρους Κατανεμημένου Κόστους* (Fully Distributed Cost, FDC), βάσει του οποίου όλα τα κόστη μιας επιχείρησης επιμερίζονται στα παραγόμενα προϊόντα και υπηρεσίες με τη χρήση οδηγών κόστους. Η δυνητική χειραγώγηση όμως, όσον αφορά την κατανομή κοινού και του συνδεδεμένου κόστους (common and joint costs) στις διάφορες παρεχόμενες υπηρεσίες, οδήγησε τις ρυθμιστικές αρχές, αρχικά της Βρετανίας (Office of Telecommunications, Oftel) να στραφούν στο LRAIC, το οποίο βασίζεται στα αναμενόμενα κόστη και την ικανοποιητική απόδοση της επένδυσης του κατεστημένου φορέα.

Όσον αφορά τον ΟΤΕ, την εποχή εκείνη το σύστημα κοστολόγησης που χρησιμοποιούσε βασίζονταν σε ιστορικά δεδομένα, ενώ η μεθοδολογία επιμερισμού του κόστους στο μοντέλο FDC. Σύμφωνα με τον OECD (2011), οι εμπειρογνώμονες της ΕΕΤΤ συχνά αντιμετώπιζαν με την αδυναμία ή απροθυμία του ΟΤΕ για να παρέχουν τα απαραίτητα δεδομένα για την εκτίμηση του κόστους των υπηρεσιών του, αλλά παρ' όλα αυτά ανέπτυξαν ένα LRAIC μοντέλο, με το οποίο υπολόγισαν τα τέλη διασύνδεσης για τα έτη 1995, 1996 και 1997.

Κλείνοντας, θα πρέπει να προστεθεί πως αν και την εν λόγω περίοδο δεν υπήρχε ρύθμιση των ανωτάτων τιμών, ο νόμος 2257/94 που αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία του ΟΤΕ επέτρεπε την εφαρμογή ετήσιων τιμολογιακών αυξήσεων μέχρι ενός ανώτατου ορίου. Πιο συγκεκριμένα, η μέγιστη σταθμισμένη μέση αύξηση που επιτρεπόταν, δεν μπορούσε να υπερβεί τις αυξήσεις του ΔTK των προηγούμενων ημερολογιακών ετών, συν ένα συγκεκριμένο για κάθε έτος ποσοστό (Βλ. Ενότητα 5.3). Οι αυξήσεις αυτές, οι οποίες παρουσιάζονται στον Πίνακα 7.1, είχαν ως στόχο

να επιτρέψουν στον ΟΤΕ να αναπροσαρμόσει τα τιμολόγια ώστε να αντικατοπτρίζεται σ' αυτά το πραγματικό κόστος της παροχής των υπηρεσιών του.

Πίνακας 7.1 Αλλαγές στα τιμολόγια του σε σχέση με τον ΔTK (%)
(OECD, 2011, σελ. 34)

	1995	1996	1997
ΔTK (% μεταβολή από το προηγούμενο έτος)	10,9	8,2	5,5
Ποσοστό για την τιμή οροφής (X)	0	2	3
Αναμενόμενη (επιτρεπτή) αύξηση	24	10	8,5
Πραγματικές μεσοσταθμικές μεταβολές των χρεώσεων	15,6	5,6	4,6

7.3 Οι Προτάσεις της ΡΑΕ για Ρυθμίσεις Τύπου NOME

Στα πλαίσια της αναμόρφωσης της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας έθεσε τον Μάιο του 2014 σε δημόσια διαβούλευση την τύπου NOME πρόταση της για τη θέσπιση και λειτουργία προθεσμιακής αγοράς για την πρόσβαση προμηθευτών σε ηλεκτρική ενέργεια από λιγνιτική και υδροηλεκτρική παραγωγή.

Η ρύθμιση NOME (Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité) εφαρμόζεται στην αγορά πυρηνικής ενέργειας χαμηλού κόστους στη Γαλλία και υποχρεώνει την επιχείρηση με μονοπωλιακή δύναμη στην αγορά να παραχωρήσει σε τρίτους πρόσβαση στην πυρηνικά παραγόμενη ενέργεια σε ρυθμιζόμενη τιμή βασισμένη στο κόστος (cost-oriented), για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Σκοπός της ρύθμισης είναι η ενίσχυση του ανταγωνισμού όσον αφορά τους προμηθευτές των βιομηχανικών πελατών ηλεκτρικής ενέργειας, με την προοπτική να επεκταθεί και

στους τελικούς καταναλωτές με τη σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς (Creti, Rouyet και Sanin, 2013).

Οι προοπτικές επιτυχίας της ρύθμισης NOME στη Γαλλία είναι αρκετά συγκρατημένες. Η απουσία κάθετης ολοκλήρωσης των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων σε παραγωγή και προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας είναι μια παράμετρος που δεν μπορεί να ενισχύσει τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό, ενώ ο NOME δεν δημιουργεί από μόνος του κίνητρα για νέες επενδύσεις και καινοτομίες. Επιπρόσθετα, ο NOME αποτελεί ένα ιδιαίτερα παρεμβατικό μέτρο, επειδή οι μονάδες παραγωγής χαμηλού κόστους που ελέγχει ο μονοπωλητής δεν αποτελούν *ουσιώδη διευκόλυνση* κι επομένως δεν δικαιολογείται η υποχρεωτική πρόσβαση τρίτων. Τέλος, το κόστος υλοποίησης της ρύθμισης είναι αρκετά υψηλό, γιατί απαιτεί τη συγκέντρωση πολλών δεδομένων υψηλής ακρίβειας και τη διαρκή προσαρμογή σημαντικών παραμέτρων, καθώς και η συμφωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων για τον αντικειμενικό τρόπο υπολογισμού της τιμής πρόσβασης.

Όσον αφορά την ελληνική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ακόμη και μετά την απελευθέρωση της ο ανταγωνισμός είναι αρκετά αδύναμος. Η ΔΕΗ είναι κυρίαρχη επιχείρηση στην παραγωγή και διανομή ηλεκτρικής ενέργειας (με μερίδια 78% και 97%, αντίστοιχα, το 2010), έχοντας σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα λόγω των μονάδων παραγωγής χαμηλού κόστους (λιγνίτες και υδροηλεκτρικά). Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι Courcoubetis, Katsoulacos και Stamoulis (2013) υποστηρίζουν πως μια ρύθμιση τύπου NOME προσαρμοσμένη στην εγχώρια αγορά θα μπορούσε, σε συνδυασμό με άλλα μέτρα, να αποτελέσει ένα ενδιάμεσο βήμα για την αύξηση του μεριδίου τρίτων στην αγορά της προμήθειας, στον περιορισμό της αύξησης τιμών στη λιανική αγορά και στη μακροχρόνια βελτίωση του ανταγωνισμού σε όλα τα στάδια της ενεργειακής παραγωγικής αλυσίδας.

Το υπόδειγμα των Courcoubetis, Katsoulacos και Stamoulis (2013) περιλαμβάνει όλα τα βασικά χαρακτηριστικά και παραμέτρους της υφιστάμενης αλλά και της υπό ρύθμιση, ενώ εστιάζει στα ακόλουθα σενάρια:

- A. Η ρύθμιση εφαρμόζεται με έγχυση στη χονδρεμπορική αγορά (mandatory pool) της αποκτώμενης -χαμηλού κόστους- ισχύος από τους τρίτους.

B1. Η ρύθμιση εφαρμόζεται με υποχρέωση των τρίτων να προμηθεύουν μέσω *διμερών συμβάσεων* (OTC, Over The Counter) τη λιγνιτική παραγωγή στην οποία αποκτούν πρόσβαση.

B2. (Κεντρική περίπτωση): Όπως η B1, με επιπλέον υποχρέωση από τρίτους να προμηθεύουν μέσω OTC και το μέρος της δικής τους παραγωγής που είναι αναγκασμένοι να προμηθεύσουν για να έχουν πρόσβαση στη λιγνιτική παραγωγή.

Οι βασικές παράμετροι της ρύθμισης του υποδείγματος είναι η τιμή πρόσβασης (p^a), το μέγιστο ποσοστό λιγνιτικής παραγωγής της ΔΕΗ στο οποίο μπορεί να έχουν πρόσβαση τρίτοι (α) και το ποσοστό λιγνιτικής ενέργειας ανά μονάδα ενέργειας που προμηθεύουν τρίτοι (φ). Επίσης, θεωρείται ότι η Ρυθμιστική Αρχή αποφασίζει αρχικά τα επίπεδα των παραμέτρων ρύθμισης, ενώ στις περιπτώσεις B1 και B2 αποφασίζει ότι υποχρεώνει συναλλαγές OTC για τους τρίτους. Στη συνέχεια, με δεδομένες τις παραμέτρους ρύθμισης, οι τρίτοι επιλέγουν το ποσοστό της λιγνιτικής παραγωγής που θα αγοράσουν (δ) για να μεγιστοποιήσουν το κέρδος τους, το οποίο πρέπει να είναι τουλάχιστον όσο και το κέρδος τους πριν τη ρύθμιση.

Από την ανάλυση της περίπτωσης B2 προκύπτει πως για κάθε τιμή πρόσβασης p^a υπάρχει ένα κρίσιμο $\varphi = \varphi^*$ μόνο πάνω από το οποίο οι τρίτοι αγοράζουν λιγνιτική παραγωγή. Ως αποτέλεσμα, η λιανική τιμή θα αυξηθεί κατά ένα ποσοστό πάνω από την αντίστοιχη τιμή χωρίς ρύθμιση (αν και σε μακροχρόνιο ορίζονται αναμένεται πως η ένταση του ανταγωνισμού θα οδηγήσει την τιμή σε επίπεδο μέσου κόστους). Αντίστοιχα, όπως και το κέρδος των τρίτων που μετέχουν, ενώ τα μερίδια αγοράς στη διανομή αναμένεται να είναι περισσότερο ισορροπημένα. Συμπερασματικά, οι Courcoubetis, Katsoulacos και Stamoulis (2013) καταλήγουν πως ο ΝΟΜΕ μπορεί να αποτελέσει πρωτίστως ένα ενδιάμεσο ρυθμιστικό μέτρο που θα οδηγήσει μακροχρόνια σε μεγαλύτερο ανταγωνισμό.

Με στόχο λοιπόν τη διαμόρφωση ενός ικανοποιητικού επιπέδου υγιούς και ισότιμου ανταγωνισμού στην αγορά της ηλεκτρικής και στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της μετάβασης της ελληνικής ενεργειακής αγοράς στο *Ενιαίο Μοντέλο Ευρωπαϊκής Αγοράς* (Target Model) και την εκπλήρωση των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η χώρα στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Στήριξης, η

Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας έθεσε δύο φορές (τον Μάιο και τον Αύγουστο του 2014) σε δημόσια διαβούλευση την πρότασή της για τη θέσπιση και λειτουργία προθεσμιακής αγοράς για την πρόσβαση προμηθευτών σε ηλεκτρική ενέργεια από λιγνιτική και υδροηλεκτρική παραγωγή. Στο πλαίσιο αυτό, ο προτεινόμενος από τη ΡΑΕ σχεδιασμός που προέκυψε από την πρώτη διαβούλευση διακρίνεται σε τρεις (3) φάσεις:

Φάση Α. Σε πρώτη φάση, η λειτουργία της προθεσμιακής αγοράς οργανώνεται κάτω από αυστηρά ρυθμιστική παρέμβαση. Καθορίζεται η διάθεση προθεσμιακών προϊόντων μέσω διαδικασίας δημοπράτησης με ρυθμιστικά καθοριζόμενη τιμή εκκίνησης. Μέσω των δημοπρασιών θα διατίθενται στους ανεξάρτητους προμηθευτές πακέτα ενέργειας για την κάλυψη των αναγκών των πελατών τους, ενώ τα δικαιώματα χρήσης των σχετικών προϊόντων είναι ρυθμιζόμενα και υπολογίζονται βάσει του φορτίου των πελατών τους σε ώρες μη αιχμής.

Φάση Β. Ανάλογα με το βαθμό συγκέντρωσης που έχει επιτευχθεί στην αγορά, η ρυθμιζόμενη πρόσβαση προμηθευτών σε προθεσμιακά προϊόντα που σχετίζονται με λιγνιτική και υδροηλεκτρική ηλεκτροπαραγωγή μπορεί να συνεχιστεί, αλλά μόνο με στόχο τη μείωση της δεσπόζουσας θέσης των κυρίαρχων συμμετεχόντων. Δεν αποκλείεται βέβαια η εκ των υστέρων παρέμβαση για λόγους περιορισμού ενδεχόμενων τακτικών κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης ή εναρμονισμένων πρακτικών. Για την εκκίνηση της φάσης αυτής, απαιτείται να έχει παρατηρηθεί μια σχετική ισορροπία στην αγορά λιανικής και να υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι οι προσφερόμενες τιμές στους καταναλωτές διαμορφώνονται σε ανταγωνιστικό περιβάλλον, όπου κάθε κατηγορία καταναλωτή μπορεί να ικανοποιεί επαρκώς τις προτιμήσεις της.

Τελική Φάση. Ανάλογα με το επίπεδο ανταγωνισμού που έχει επιτευχθεί στην αγορά, κατάργηση ρυθμιστικών παρεμβάσεων της Φάσης Β ή πιθανή λήψη συμπληρωματικών μέτρων.

7.4 Συγκριτική Μελέτη των Περιπτώσεων Τιμολόγησης Πρόσβασης

Οι δύο περιπτώσεις της ρύθμισης της τιμής πρόσβασης στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας που μόλις παρουσιάστηκαν, είναι αρκετά αντιπροσωπευτικές σε σχέση με τα ζητήματα τα οποία καλούνται να επιλύσουν οι Ρυθμιστικές Αρχές κατά την πορεία απελευθέρωσης κρατικών μονοπωλίων. Αν και το πρόβλημα της τιμολόγησης είχε διαφορετική προσέγγιση λόγω διαφορετικών αγορών και συνθηκών, οι δύο αυτές περιπτώσεις παρουσιάζουν ένα παρόμοιο τρόπο εφαρμογής της ρυθμιστικής διαδικασίας. Δύο είναι τα σημεία εστίασης.

Η προώθηση ενιαίας ρυθμιστικής πολιτικής από την ΕΕ. Ένα από τα κεντρικά ζητήματα στη λειτουργία της ΕΕ είναι η ελευθερία της λειτουργίας των αγορών και η ύπαρξη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού (Βεττάς και Κατσουλάκος, 2004). Η απελευθέρωση σημαντικών δημόσιων μονοπωλίων που συντελείται από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 στα κράτη-μέλη, συντελείται κυρίως με πρωτοβουλία οργάνων της ΕΕ. Στην πράξη λοιπόν, η Ρυθμιστική Πολιτική σε κάθε έναν από τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν, πραγματοποιήθηκε ή/και πραγματοποιείται βάσει ορισμένων οδηγιών (directives) που εκδίδονται από τις αντίστοιχες κλαδικές διευθύνσεις (directorates) της ΕΕ. Οι οδηγίες αυτές είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη και διευκρινίζουν τις υποχρεώσεις των κρατών μελών σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Βέβαια, ο τρόπος εφαρμογής των οδηγιών είναι απόφαση του κάθε κράτους, και κατ' επέκταση της κάθε ΕΡΑ, ξεχωριστά.

Διαφάνεια και συμμετοχή στη ρυθμιστική διαδικασία. Και στις δύο περιπτώσεις που συζητήθηκαν, το μοντέλο της ρύθμισης αναπτύχθηκε από ομάδα εμπειρογνομόνων και όχι από την ίδια τη Ρυθμιστική Αρχή. Αυτό αποτελεί μια σημαντική παράμετρο, η οποία αφ' ενός συμβάλλει στην ενίσχυση της διαφάνειας της ρυθμιστικής διαδικασίας, ενώ αφ' ετέρου δείχνει πως ο κύριος ρόλος της Ρυθμιστικής Αρχής είναι η επιλογή των κατάλληλων παραμέτρων που θα καταστήσουν το μοντέλο αυτό αποτελεσματικό σε σχέση με τους επιθυμητούς στόχους. Η συμμετοχή των εμπλεκόμενων μερών στη ρυθμιστική διαδικασία –μέσω των δημόσιων διαβουλεύσεων- αποδεικνύεται επίσης σημαντική, αφού εκτός του ότι επίσης στηρίζει τη διαφάνεια, ανατροφοδοτεί την ίδια τη διαδικασία και συμβάλει στην ορθότερη αξιολόγησή και πιθανή αναθεώρησή της.

Κεφάλαιο 8^ο

Συμπεράσματα και Προτάσεις

8.1 Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική παρουσίασε συνολικά το πλαίσιο της Ρυθμιστικής Πολιτικής και το ρόλο που διαδραματίζει η Ρυθμιστική Αρχή στην εφαρμογή της, επιτυγχάνοντας το σκοπό της. Τα συμπεράσματα τα οποία εξήχθησαν κατά την προσπάθεια ολοκλήρωσής της, παρατίθενται στην Ενότητα 8.2.

Επίσης, αναφέρονται κάποιες προτάσεις συνέχειας της παρούσας έρευνας, οι οποίες προήλθαν κατά τη διάρκεια της ενασχόλησης και καθόσον άρχισε να δημιουργείται μια εξοικείωση με το θέμα της Ρυθμιστικής Πολιτικής. Η παρούσα εργασία παρουσίασε τις κυριότερες εκφάνσεις της Ρυθμιστικής Πολιτικής και αποτελεί μια συνοπτική θεώρησή της, ελπίζοντας να αποτελέσει την αφορμή για επιμέρους ενασχόληση και ανάλυση.

8.2 Συμπεράσματα

8.2.1 Η Ρυθμιστική Πολιτική ως εργαλείο κρατικής παρέμβασης

Όπως προκύπτει από την ανάλυση του 2^{ου} Κεφαλαίου, η επέμβαση του κράτους σε ορισμένες περιπτώσεις είναι επιβεβλημένη για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της αγοράς. Στην αξιολόγηση μιας ρυθμιστικής παρέμβασης για την αντιμετώπιση ενός ή και περισσότερων φαινομένων που οδηγούν την αγορά σε αποτυχία, θα πρέπει πάντα να σταθμίζεται το προσδοκώμενο κόστος με το

προσδοκώμενο όφελος που προκύπτει από αυτή, καθώς και να εξετάζονται τυχόν εναλλακτικές -της ρύθμισης- προτάσεις, εάν φυσικά υπάρχουν.

8.2.2 Η πληροφόρηση της Ρυθμιστικής Αρχής ως παράγοντας επιλογής της κατάλληλης ρυθμιστικής πολιτικής

Καθοριστικός παράγοντας στην επιλογή της στρατηγικής που θα χρησιμοποιήσει η Ρυθμιστική Αρχή είναι η πληροφόρηση που έχει στη διάθεσή της σε σχέση με την αγορά και με την υπό ρύθμιση επιχείρηση. Σε κάθε περίπτωση, ο ρυθμιστής πρέπει να αναγνωρίζει πως η επιχείρηση έχει ανώτερη πληροφόρηση, ενώ θα πρέπει να αναμένεται πως η δράση της θα κινείται αντίθετα των ρυθμιστικών επιδιώξεων.

Ένας μηχανισμός ρύθμισης ισχυρών κινήτρων μπορεί να προσφέρει ισχυρά κίνητρα για μείωση του κόστους, αλλά δεν είναι χωρίς κόστος για τη Ρυθμιστική Πολιτική. Επίσης, ο ρυθμιστής ίσως πετύχει μια ρυθμιστικά καλύτερη λύση προτείνοντας στην επιχείρηση ένα σύνολο ρυθμιστικών σχεδίων, τα οποία βέβαια θα πρέπει να αποβλέπουν σε παρόμοια αναμενόμενα αποτελέσματα.

8.2.3 Σχεδιασμός και υλοποίηση αξιόπιστης Ρυθμιστικής Πολιτικής

Ο θεσμικός σχεδιασμός και η υλοποίηση της Ρυθμιστικής Πολιτικής είναι δύο πολύ απαιτητικές διεργασίες που καθορίζουν αποφασιστικά το κατά πόσο η αγορά, και εν γένει η οικονομία, θα λειτουργήσει αποτελεσματικά, καθώς και το αν θα επιτευχθούν οι αναμενόμενοι κοινωνικοί στόχοι. Στην Ενότητα 3.3 παρουσιάστηκαν αρχές «καλύτερης ρύθμισης», βάσει των οποίων θα πρέπει να οικοδομούνται και εφαρμόζονται οι ρυθμιστικές διαδικασίες, έτσι ώστε η Ρυθμιστική Πολιτική στο σύνολό της να ανταποκρίνεται επιτυχώς στις ανάγκες της αγοράς, παρέχοντας όσο το δυνατόν προβλέψιμα αποτελέσματα.

8.2.4 Το περιβάλλον και ο τρόπος δράσης των Ρυθμιστικών Αρχών

Οι Ρυθμιστικές Αρχές δρουν σε ένα περιβάλλον όπου πρέπει συνεχώς να εξισορροπούν διάφορα αντιμαχόμενα συμφέροντα, όπως αυτά εκφράζονται και μέσω των δύο κύριων θεωριών της ρύθμισης. Οι ενέργειες και οι στρατηγικές των Ρυθμιστικών Αρχών δεν είναι τυποποιημένες αλλά προσαρμόζονται στα αναμενόμενα αποτελέσματα της ρύθμισης, στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπό ρύθμιση αγοράς, το θεσμικό πλαίσιο της εκάστοτε χώρας καθώς και στην επίδραση εξωγενών παραγόντων.

Οι μελέτες περίπτωσης που παρουσιάστηκαν στο Κεφάλαιο 7, στάθηκαν ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο στην απεικόνιση του τρόπου δράσης της Ρυθμιστικής Αρχής στο ζήτημα του καθορισμού της τιμής πρόσβασης των επιχειρήσεων σε μια υπηρεσία που βρίσκεται υπό τον έλεγχο ενός μονοπωλίου. Η συγκριτική ανάλυση των δύο μελετών κατέδειξε συγκεκριμένα τον κεντρικό ρόλο που έχει η εναρμόνιση της ρυθμιστικής πολιτικής των κρατών-μελών της ΕΕ, καθώς και της σημασίας της διαφάνειας και της συμμετοχής των εμπλεκόμενων μερών στη ρυθμιστική διαδικασία.

8.3 Προτάσεις για Περαιτέρω Μελέτη

8.3.1 Αρχή Αξιολόγησης Επιδράσεων των Κρατικών Ρυθμίσεων

Η Ελλάδα έχει ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και αναποτελεσματικό περιβάλλον κρατικών ρυθμίσεων, ενώ παρουσιάζει ιδιαίτερα υψηλό Ρυθμιστικό Βάρος. Οι συνθήκες αυτές σύμφωνα με τον Κατσουλάκο (2011), απαιτούν τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης *Αρχής Αξιολόγησης Επιδράσεων των Κρατικών Ρυθμίσεων* (Regulatory Impact Assessment Authority) με βασική αρμοδιότητα την αξιολόγηση των κρατικών ρυθμίσεων και στόχο τη μείωση του Ρυθμιστικού Βάρους.

Η συγκριτική αξιολόγηση αυτής της πρότασης με βάση τη διεθνή εμπειρία και σε συνάρτηση με το θεσμικό και οικονομικό περιβάλλον της Ελλάδας, πιθανόν θα μπορούσε να δώσει σαφή και έγκυρα συμπεράσματα όσον αφορά την αναγκαιότητα δημιουργίας μιας τέτοιας Ρυθμιστικής Αρχής.

8.3.2 Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων στη Ρυθμιστική Πολιτική

Όπως παρουσιάστηκε και στην παράγραφο 3.3.3, η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων είναι μια συστηματική προσέγγιση για τον προσδιορισμό των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων των προτεινόμενων και υφιστάμενων ρυθμίσεων και αποτελεί σημαντικό στοιχείο για τη χάραξη πολιτικής. Η εφαρμογή ΑΚΕ μπορεί να ενισχύσει την ικανότητα των κυβερνήσεων να διασφαλίσουν ότι οι ρυθμίσεις είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές σε ένα δυναμικά μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Η εισαγωγή των ΑΚΕ στην Ελληνική νομοθεσία πραγματοποιήθηκε με εγκύκλιο το 2006 και σύμφωνα με τους Hatzis και Nalpantidou (2007) το μοντέλο που παρουσιάστηκε ήταν μεν αρκετά φιλόδοξο, αλλά ταυτόχρονα απλοϊκό και με εμφανή μεθοδολογικά προβλήματα. Δεδομένης της ολοένα αυξανόμενης βαρύτητας που δίνεται στις ΑΚΕ στην κατεύθυνση δημιουργίας μιας συνεκτικής Ρυθμιστικής Πολιτικής, θα είχε αρκετό ενδιαφέρον η παρουσίαση του τρόπου εφαρμογής των ΑΚΕ, καθώς και η αξιολόγηση του ρόλου τους στην Ελληνική νομοθεσία.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αλεξόπουλος, Α., Θεοδοσιάδη, Α. και Πασιόπουλος, Γ. (2008), Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων, *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη & Κοινωνία των Πολιτών*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Βέττας, Ν.& Κατσουλάκος, Γ. (2004). *Πολιτική Ανταγωνισμού & Ρυθμιστική Πολιτική: Τα Οικονομικά των Ρυθμιστικών Παρεμβάσεων σε Αγορές με Μονοπωλιακή Δύναμη*. Αθήνα: Εκδόσεις Τυπωθήτω – Γιώργος Δαρδανός.

Παλαιολόγος, Ι. (2006). *Σύγχρονη Μικροοικονομική Θεωρία*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Ξενόγλωσση

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012), *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press.

Baumol, W. J., & Bradford, D. F. (1970), Optimal departures from marginal cost pricing. *The American Economic Review*, 265-283.

Breyer, S. G.(1982), *Regulation and its Reform*. Harvard University Press.

Cabral, L. M., & Riordan, M. H. (1989), Incentives for cost reduction under price cap regulation. *Journal of Regulatory Economics*, 1(2), 93-102.

- Cabral, L. M. (Ed.). (2000), *Introduction to Industrial Organization*. MIT press.
- Coase, R. H. (1946), The marginal cost controversy. *Economica*, 169-182.
- Courcoubetis, C., Katsoulacos, Y. and Stamoulis, G. (2013). *The Optimal Design of a NOME-type Regulation in Greece, Report prepared for the Greek Regulatory Authority for Energy*.
- Cremer, H., Gasmi, F., Grimaud, A., & Laffont, J. J. (2001), Universal service: an economic perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72(1), 5-43.
- Creti, A., Pouyet, J., & Sanin, M. E. (2013). The NOME law: implications for the French electricity market. *Journal of Regulatory Economics*, 43(2), 196-213.
- Economides, N., & White, L. J. (1995), Access and interconnection pricing: How efficient is the efficient component pricing rule. *Antitrust Bull.*, 40, 557.
- Ehrlich, I., & Posner, R. A. (1974), An economic analysis of legal rulemaking. *The Journal of Legal Studies*, 257-286.
- Georgopoulos, A., & Karamanis, K. (2012). The implications of the liberalization in telecommunication markets for market structure and price policy: evidence from a small open economy. *Applied Economics*, 44(2), 253-263.
- Hatzis, A. N., & Nalpantidou, S. (2007). From nothing to too much: regulatory reform in Greece. *NBER Working Paper*, (13).
- Hulsink, W. (1999) *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications. Comparing Britain, the Netherlands and France*, London: Routledge.
- Joskow, P. L., & Noll, R. G. (1981), Regulation in theory and practice: an overview. In *Studies in public regulation* (pp. 1-78). The MIT Press.
- Kay, J., & Vickers, J. (1990), Regulatory reform: an appraisal. *Deregulation or re-regulation*, 223-251.
- Laffont, J. J. , & Tirole, J. (1993), *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT press.
- Laffont, J. J., & Tirole, J. (2001), *Competition in Telecommunications*. MIT Press Books, 1.

- Loeb, M., & Magat, W. A. (1979), A decentralized method for utility regulation. *Journal of Law and Economics*, 399-404.
- OECD (2001), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece 2001*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Unpublished.
- OECD (2014a), *Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing.
- OECD (2014b), *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors*, OECD Publishing.
- Pigou, A. C. (1924), *The economics of welfare*, Transaction Publishers.
- Ramsey, F. P. (1927), A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 47-61.
- Sappington, D. E., & Sibley, D. S. (1988), Regulating without cost information: The incremental surplus subsidy scheme. *International Economic Review*, 297-306.
- Sharkey, W. W. (1983), *The theory of natural monopoly*. Cambridge Books.
- Shleifer, A. (1985), A theory of yardstick competition. *The RAND Journal of Economics*, 319-327.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 3-21.
- Train, K. E. (1991). *Optimal regulation: the economic theory of natural monopoly*. MIT Press Books, 1.
- Vogelsang, I., & Finsinger, J. (1979). A regulatory adjustment process for optimal pricing by multiproduct monopoly firms. *The Bell journal of economics*, 157-171.
- Williamson, O. E. (1976). Franchise bidding for natural monopolies-in general and with respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7.
- Wilson, R. B. (1993). *Nonlinear pricing*. Oxford University Press.

Κατσουλάκος, Γ. (2011). *Εθνική Πολιτική Ανταγωνισμού και Ανάπτυξη, Κενά στην Προσπάθεια για (πράσινη) Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, http://www.bankofgreece.gr/BoGDocuments/Katsoulacos_ppt.pdf, προσπέλαση στις 28 Σεπτεμβρίου 2014.

OECD (2012c), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>, προσπέλαση στις 28 Σεπτεμβρίου 2014.