

Ε.
Ανταγωνιστικότητα

Ανταγωνισμός και ρύθμιση στις αγορές προϊόντων υπό το πρίσμα της κρίσης στην ελληνική οικονομία

Νίκος Βέττας

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Περίληψη

Το άρθρο αυτό ασχολείται με τα χαρακτηριστικά των ελληνικών αγορών προϊόντων και υπηρεσιών από την πλευρά του ανταγωνισμού, ειδικότερα υπό το πρίσμα της τρέχουσας κρίσης. Ανεξάρτητα από το εάν υπάρχει υψηλή ή χαμηλή συγκέντρωση, η συνύπαρξη υψηλών περιθωρίων κέρδους και χαμηλής δυναμικής (είσοδος και έξοδος επιχειρήσεων) εξηγείται από τα υψηλά εμπόδια εισόδου. Ενίοτε αυτά είναι θεσμοθετημένα, αλλά κατά κύριο λόγο είναι άτυπα. Εξετάζουμε επίσης πώς η τρέχουσα κρίση αναμένεται ότι θα επηρεάσει τα κύρια χαρακτηριστικά των κλάδων και επισημαίνεται ότι η ελληνική οικονομία δεν θα βγει από την τρέχουσα κρίση, εκτός εάν υπάρξει ουσιαστικό άνοιγμα των αγορών και προσέλκυση νέων επενδύσεων. Περιγράφονται επίσης περιθώρια βελτίωσης της λειτουργίας της Επιτροπής Ανταγωνισμού και των κλαδικών Ρυθμιστικών Αρχών και περιγράφεται αναλυτικά η πρόσφατη αναθεώρηση της νομοθεσίας του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Τμήμα του άρθρου, και ειδικότερα τα πρώτα κεφάλαια, που εξετάζουν τη σχέση της δομής των αγορών με την κρίση, συνοψίζει διάλεξη που δόθηκε στην Τράπεζα της Ελλάδος τον Οκτώβριο του 2010 – ευχαριστίες οφείλονται στους συμμετέχοντες για τα χρήσιμα σχόλιά τους. Οι ειδικότερες απόψεις σε σχέση με την αναμόρφωση της νομοθεσίας ανταγωνισμού διαμορφώθηκαν και κατά τη συμμετοχή του συγγραφέα σε σχετική νομοπαρασκευαστική επιτροπή το πρώτο εξάμηνο του 2010, αν και οι απόψεις που εκφράζονται εδώ είναι αυστηρά προσωπικές, όπως φυσικά και η ευθύνη για αυτές.

1. Εισαγωγή

Το άρθρο αυτό ασχολείται με τα κύρια χαρακτηριστικά των ελληνικών αγορών προϊόντων και υπηρεσιών από την πλευρά του ανταγωνισμού και ειδικότερα υπό το πρίσμα της τρέχουσας κρίσης. Η ελληνική αγορά έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και παθογένειες. Ανεξάρτητα από το εάν υπάρχει υψηλή ή χαμηλή συγκέντρωση, η συνύπαρξη υψηλών περιθωρίων κέρδους και χαμηλής δυναμικής (είσοδος και έξοδος επιχειρήσεων) εξηγείται κυρίως από τα υψηλά εμπόδια εισόδου.

Ενίοτε τα εμπόδια εισόδου στις αγορές είναι θεσμοθετημένα, αλλά κατά κύριο λόγο είναι άτυπα και σχετίζονται με το ασαφές και ευμετάβλητο θεσμικό πλαίσιο, την πολυνομία και πληθώρα άχρηστων ρυθμίσεων και τη διαφθορά – γεγονός που σημαίνει ότι το πραγματικό κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων υπερβαίνει αυτό που μετράται συνήθως ονομαστικά. Ταυτόχρονα, η δυναμική των κλάδων, όπως αντανακλάται στην είσοδο και έξοδο επιχειρήσεων, είναι χαμηλή. Δημιουργείται έτσι μια ασυμμετρία ανάμεσα στους «έσω» (incumbents) και τους «έξω» (potential entrants) στην ελληνική αγορά. Η διάκριση αυτή είναι ιδιαίτερα έντονη όταν η αναφορά γίνεται σε νέες άμεσες ξένες επενδύσεις, των οποίων το επίπεδο είναι ιδιαίτερα χαμηλό ακριβώς λόγω των εμποδίων εισόδου. Ταυτόχρονα, η έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού στους κλάδους της ελληνικής αγοράς είναι από τους βασικούς παράγοντες που συντελούν και στη χαμηλή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Εξετάζουμε στη συνέχεια του άρθρου τον τρόπο με τον οποίο η τρέχουσα κρίση σχετίζεται με τα κύρια χαρακτηριστικά των κλάδων της οικονομίας και πώς αναμένεται ότι θα τα επηρεάσει (όσον αφορά τη συγκέντρωση, κερδοφορία και τιμές). Εξετάζουμε ειδικότερα συνθήκες υπό τις οποίες μπορούμε να περιμένουμε μείωση τιμών. Επισημαίνεται ότι η ελληνική οικονομία δεν θα βγει από την τρέχουσα κρίση εκτός εάν υπάρξει ουσιαστικό άνοιγμα των αγορών και προσέλκυση νέων επενδύσεων. Αυτό δεν θα επιτευχθεί εκτός εάν υπάρξει ένα απλό και σταθερό θεσμικό πλαίσιο και ξεκαθαριστούν οι ρόλοι του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

Αν και η έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού οφείλεται στους γενικότερους δομικούς παράγοντες που περιγράφηκαν παραπάνω, υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης και για τη λειτουργία της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού και των κλαδικών ρυθμιστικών αρχών και οι κατάλληλες αλλαγές είναι αναγκαίο να δρομολογηθούν και υποστηριχθούν το συντομότερο. Ειδικότερα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να προωθηθεί στην πράξη η ενδυνάμωση της ουσιαστικής ανεξαρτησίας των αντίστοιχων Ανεξάρτητων Αρχών, η απλούστευση των διαδικασιών και η μείωση του διοικητικού βάρους για τις επιχειρήσεις, η συνέπεια των αποφάσεων ώστε να επιτυγχάνεται το επιθυμητό αποτρεπτικό ή διορθωτικό αποτέλεσμα και η περαιτέρω εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο. Αντίθετα, πρακτικές που θα οδηγούσαν στην εξασθένηση της ανεξαρτησίας των Αρχών και, συνεπώς, και σε μείωση στη διαφάνεια κατά τη λειτουργία τους κρίνονται ως ιδιαίτερα επικίνδυνες και επιβαρυντικές σε μια ήδη ιδιαίτερα προβληματική λειτουργία των αγορών και της ελληνικής οικονομίας. Ειδικότερα περιγράφεται αναλυτικά και σχολιάζεται η πρόσφατη αναθεώρηση της νομοθεσίας του ελεύθερου ανταγωνισμού που έγινε τον Απρίλιο του 2011.

Η δομή του υπόλοιπου άρθρου έχει ως ακολούθως: Στο κεφάλαιο 2 σχολιάζονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και παθογένειες της ελληνικής αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών. Το κεφάλαιο 3 ασχολείται με τη σχέση ανάμεσα στην ένταση του ανταγωνισμού και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Επίσης παρουσιάζει τη λογική της εποπτείας της αγοράς, είτε με την πολιτική ελεύθερου ανταγωνισμού είτε με ρυθμιστικές παρεμβάσεις. Στο κεφάλαιο 4 συζητείται ποια αναμένεται να είναι η επίδραση της κρίσης, και ειδικότερα οι δυνατότητες και προοπτικές μεσοπρόθεσμης συμπίεσης τιμών κατά τη διάρκεια της περιόδου επιτήρησης («μνημονίου»). Το κεφάλαιο 5 παρουσιάζει προτάσεις βελτίωσης της ελληνικής νομοθεσίας ελεύθερου ανταγωνισμού (703) και το κεφάλαιο 6 ειδικότερα τη νέα νομοθεσία ανταγωνισμού. Το κεφάλαιο 7 περιέχει συμπεράσματα ιδίως σε σχέση με προτάσεις πολιτικής στην ελληνική αγορά για μια πορεία διατηρήσιμης ανάπτυξης.

2. Η δομή της ελληνικής αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών: χαρακτηριστικά και παθογένειες

Αναφορικά με τη λειτουργία μιας αγοράς, το κύριο στοιχείο ενδιαφέροντος είναι το επίπεδο τιμών της (price level) και ο βαθμός αποτελεσματικότητας της (efficiency). Δεδομένης της τεχνολογίας παραγωγής και της ζήτησης, στην ισορροπία μιας αγοράς όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο τιμών, τόσο χαμηλότερο θα είναι το πλεόνασμα των καταναλωτών και η αποτελεσματικότητα (που μπορεί πρακτικά να θεωρηθεί ότι ταυτίζεται με το συνολικό πλεόνασμα ή την κοινωνική ευημερία) αλλά τόσο υψηλότερα θα είναι τα κέρδη. Φυσικά, αυτά τα μέτρα εξαρτώνται, εκτός από τις τιμές, και από την ποιότητα και από άλλα χαρακτηριστικά των προϊόντων και υπηρεσιών. Σημαντικοί δείκτες για να περιγραφεί μια αγορά όταν βρίσκεται σε ισορροπία είναι οι δείκτες συγκέντρωσης (concentration indices), τα περιθώρια κέρδους (profit margins) και τα εμπόδια εισόδου (entry barriers).

Οι παρακάτω είναι οι κύριες σχέσεις σε μια αγορά όπου οι επιχειρήσεις έχουν κάποια δύναμη (και άρα αυτές λειτουργούν ανάμεσα στα δύο ακραία θεωρητικά σημεία του μονοπωλίου και το τέλειου ανταγωνισμού).

Πρώτον, έστω ότι γίνεται άριστη τιμολόγηση από μια επιχείρηση, ώστε αυτή να μεγιστοποιήσει τα κέρδη της. Ας ορίσουμε το mark-up ως $(p-MC)/p$ με p να συμβολίζει την τιμή και MC το οριακό κόστος. Τότε, στο άριστο σημείο, το mark-up ισούται με το αντίστροφο της ελαστικότητας ζήτησης. Ισχύει επίσης ότι, όσο υψηλότερο είναι το οριακό κόστος τόσο υψηλότερο θα είναι το επίπεδο τιμών και τόσο χαμηλότερο θα είναι το mark-up. Από την άλλη, όσο χαμηλότερη είναι η ελαστικότητα, τόσο υψηλότερο θα είναι τόσο το επίπεδο τιμών όσο και το mark-up.

Δεύτερον, το σταθερό κόστος παραγωγής δεν επηρεάζει άμεσα το επίπεδο τιμών. Όμως, όσο υψηλότερο είναι το σταθερό κόστος σε μια αγορά, τόσο μικρότερος θα είναι ο αριθμός των επιχειρήσεων στην αγορά, και έμμεσα τόσο υψηλότερες θα είναι οι τιμές στην αγορά.

Τρίτον, όταν σε μια ολιγοπωλιακή αγορά έχουμε ισορροπία (κατά το περισσότερο συχνά χρησιμοποιούμενο υπόδειγμα Cournot - Nash), το mark-up για κάθε επιχείρηση ισούται με το ηθικό του μεριδίου αγοράς s_i προς την ελαστικότητα της συνολικής αγοραίας ζήτησης:

$$\frac{P(Q) - C'_i(q_i)}{P(Q)} = \frac{s_i}{\eta^D}$$

Επιπλέον, το σταθμισμένο με μερίδια αγοράς μέσο mark-up στην αγορά (ή δείκτης Lerner) ισούται με το ηθικό του δείκτη HHI (Herfindahl-Hirshman Index) προς την ελαστικότητα της συνολικής αγοραίας ζήτησης:

$$\sum_{i=1}^N s_i \left(\frac{P(Q) - C'_i(q_i)}{P(Q)} \right) = \frac{1}{\eta^D} \sum_{i=1}^N s_i^2$$

όπου ορίζουμε ότι

$$HHI \equiv \sum_{i=1}^N s_i^2$$

Δεδομένων των παραπάνω γενικών σχέσεων, οι αναλύσεις αναφορικά με τα κύρια χαρακτηριστικά των ελληνικών αγορών προϊόντων και υπηρεσιών δείχνουν τα παρακάτω. Πρώτον, οι τιμές και τα περιθώρια κέρδους τείνουν να είναι υψηλότερα από τα αντίστοιχα σε χώρες με ανάλογη δομή κόστους και ζήτησης. Δεύτερον, υπάρχουν κλάδοι στους οποίους υπάρχει μεγάλη συγκέντρωση επιχειρήσεων (δηλαδή υπάρχουν λίγες επιχειρήσεις με μεγάλο μέγεθος και συνολικά υψηλό δείκτη HHI), αλλά και άλλοι με μικρή συγκέντρωση (με μεγάλο πλήθος μικρών επιχειρήσεων και συνολικά χαμηλό δείκτη HHI). Τρίτον, η δυναμική των κλάδων είναι γενικά ασθενής: ανεξάρτητα από τον βαθμό συγκέντρωσης του κάθε κλάδου, ο ρυθμός εισόδου και εξόδου επιχειρήσεων είναι χαμηλός – ιδιαίτερα δε στους κλάδους με μεγαλύτερη συγκέντρωση,

τα μερίδια αγοράς των κυρίων παικτών στην αγορά δεν μεταβάλλονται εύκολα διαχρονικά. Τέλος, οι άμεσες ξένες επενδύσεις είναι εξαιρετικά περιορισμένες: μεταξύ του 2003 και του 2008 αντιπροσώπευαν μόνο το 1% του ΑΕΠ. Ο μέσος όρος στις 30 χώρες του ΟΟΣΑ ήταν 4,1%, και η Ελλάδα κατατάσσεται στην τέταρτη θέση από το τέλος.

Το κρίσιμο ερώτημα είναι το ακόλουθο: εάν μετρώνται συστηματικά υψηλές τιμές και περιθώρια κέρδους, γιατί δεν δημιουργείται κύμα εισόδου στους αντίστοιχους κλάδους από επιχειρήσεις που θα αναζητήσουν μερίδιο αυτών των υψηλών κερδών; Η παρατήρηση κλειδί, που επεξηγεί ταυτόχρονα όλα τα χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν παραπάνω, είναι ότι υπάρχουν υψηλά εμπόδια εισόδου. Αυτά λειτουργούν σε τρία επίπεδα. Κάποια από αυτά αφορούν τυπικές διατάξεις που περιορίζουν την είσοδο επιχειρήσεων, δημιουργούν κλειστές αγορές και δυσχεραίνουν τις επενδύσεις. Όμως, πολλά άλλα εμπόδια εισόδου είναι γραφειοκρατικής φύσης εμπόδια και σχετίζονται με την πολυνομία, την ασυνέπεια και την ασάφεια στο θεσμικό πλαίσιο που περιβάλλει τις επιχειρήσεις. Και τέλος, σε ένα περιβάλλον όπου υπάρχουν πολλές τυπικές απαγορεύσεις και λοιπές ρυθμίσεις και γραφειοκρατικά εμπόδια δημιουργείται πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη της διαφθοράς, η οποία λειτουργεί ως ένα επιπλέον και σημαντικότερο εμπόδιο εισόδου.

Όλα τα εμπόδια που περιγράφηκαν παραπάνω αποτρέπουν ή δυσχεραίνουν την είσοδο και επενδύσεις προς όλους τους δυνητικούς επενδυτές. Ιδίως όμως τα άτυπα εμπόδια λειτουργούν ασύμμετρα σε βάρος όσων βρίσκονται έξω από την κάθε αγορά, και ειδικότερα σε βάρος των ξένων δυνητικών επενδυτών, καθώς δεν έχουν την «τεχνογνωσία» να ελιχθούν ανάμεσα στα διάφορα εμπόδια. Έχουμε λοιπόν ταυτόχρονα τρία σημαντικά αποτελέσματα. Πρώτον, ότι το υψηλό κόστος εισόδου και τα λοιπά στοιχεία σταθερού κόστους συνεπάγονται ότι οι επιχειρήσεις που βρίσκονται μέσα σε έναν κλάδο τείνουν να έχουν υψηλό λειτουργικό κέρδος, ενώ τα προσδοκώμενα κέρδη είναι αρνητικά για επιχειρήσεις που αναλογίζονται την είσοδό τους. Δεύτερον, ότι οι μετρήσεις των συνολικών κερδών είναι συστηματικά μεροληπτικές στον βαθμό που υπολογίζουν μόνο τα στοιχεία τυπικού κόστους και όχι τα άτυπα. Τρίτον, ότι καθώς οι ταυτότητες των μεγαλύτερων επιχειρήσεων στις αγορές τείνουν να παραμένουν διαχρονικά οι ίδιες και η είσοδος νέων ανταγωνιστών είναι δυσχερής, διευκολύνονται οι συμπράξεις και οι λοιπές συνεννοήσεις ανάμεσα σε αυτούς τους κύριους παίκτες, γεγονός επικίνδυνο για τον ανταγωνισμό.

3. Ανταγωνισμός, ανταγωνιστικότητα και εποπτεία της αγοράς

Υπάρχει συχνά μια σύγχυση ανάμεσα στις έννοιες της ανταγωνιστικότητας και του ανταγωνισμού. Επίσης υπάρχει συχνά η παρανόηση ότι ο ανταγωνισμός μπορεί και πρέπει να προάγεται μόνο ή κυρίως με διοικητικά μέτρα και με την αυστηρή εποπτεία της αγοράς.

Η ανταγωνιστικότητα μιας οικονομίας ή ενός κλάδου εξαρτάται από το κόστος παραγωγής και την ποιότητα του προϊόντος σε σχέση με αυτά των εναλλακτικών παραγωγών. Υπάρχουν, λοιπόν, γενικά δύο τρόποι για να επιτευχθεί είτε με παραγωγή χαμηλού κόστους είτε με προσανατολισμό σε προϊόντα και υπηρεσίες υψηλής ποιότητας και ελκυστικά για τους αγοραστές. Σε κάθε περίπτωση απαιτείται από τις επιχειρήσεις και τους εργαζομένους να είναι παραγωγικοί. Ο κύριος παράγοντας που καθορίζει την ανταγωνιστικότητα είναι το σύνολο των κανόνων που διέπουν τη λειτουργία των αγορών.¹ Αυτοί πρέπει να προωθούν τον ανταγωνισμό, τις επενδύσεις και την επιχειρηματικότητα.

Υπάρχει η άποψη ότι η ανταγωνιστικότητα μπορεί να προωθηθεί χωρίς προστασία του ανταγωνισμού εγχωρίως, αλλά με τη δημιουργία και ενθάρρυνση μονοπωλιακής φύσης μονάδων που θα λειτουργούν ως

¹ Βλ. και την ανάλυση στο Βαγιανός Δ., Ν. Βέττας και Κ. Μεγύρ (2010) «Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις και ευκαιρίες σε μια κρίσιμη συγκυρία», στο www.greekeconomistsforreform.org.

«εθνικοί πρωταθλητές». Ενώ μια τέτοια πολιτική μπορεί να είχε οφέλη σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στην Κορέα ή σε άλλες αναδυόμενες οικονομίες της Ασίας, τα οφέλη είναι συνήθως βραχυπρόθεσμα και μη διατηρήσιμα, ενώ δύσκολα θα μπορούσαν να επιτευχθούν σε χώρες με σχετικά υψηλό κόστος εργασίας, όπως η Ελλάδα, και υπό το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ που δεν προβλέπει τη δυνατότητα επιδοτήσεων ή προστασίας. Αντίθετα, συνθήκη για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας είναι η ένταση και η προστασία του ανταγωνισμού στους κλάδους της – αυτό θα επιτρέψει επενδύσεις και θα αναγκάσει τις επιχειρήσεις να είναι εξωστρεφείς και να αναπτυχθούν με υγιή τρόπο. Επιχειρήσεις που δεν γνωρίζουν πώς να ανταγωνίζονται και να κερδίζουν τους καταναλωτές στις αγορές της χώρας τους είναι πολύ απίθανο ότι θα το καταφέρουν στις διεθνείς αγορές.

Μια συχνή ψευδαίσθηση είναι ότι η πολύ χαμηλή ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας, σύμφωνα με όλες τις πρόσφατες μετρήσεις, οφείλεται στην έλλειψη κανόνων. Το αντίθετο όμως ισχύει: η Ελλάδα κατατάσσεται στις χώρες με το περισσότερο περιοριστικό ρυθμιστικό πλαίσιο στον ΟΟΣΑ και ειδικότερα η αγορά προϊόντων και υπηρεσιών είναι η αυστηρότερα ρυθμιζόμενη μεταξύ των 30 χωρών του ΟΟΣΑ. Πολλές από τις ρυθμίσεις δημιουργούν σοβαρά εμπόδια στον ανταγωνισμό, τις επενδύσεις και την επιχειρηματικότητα. Ταυτόχρονα, οι λίγες ρυθμίσεις που θα ήταν χρήσιμες για την εύρυθμη λειτουργία των αγορών δεν εφαρμόζονται όσο αυστηρά απαιτείται.

Απαιτείται λοιπόν να περιορισθεί το ρυθμιστικό βάρος για τις επιχειρήσεις, γεγονός που από μόνο του θα οδηγούσε σε σημαντική αύξηση του ανταγωνισμού. Επίσης, ακόμη και χωρίς ρυθμιστικά εμπόδια, πολλοί κλάδοι μπορούν να υποστηρίξουν μόνο έναν μικρό αριθμό επιχειρήσεων, διότι το μέγεθος της αγοράς είναι μικρό αναλογικά με την κλίμακα στην οποία οι επιχειρήσεις μπορούν να λειτουργούν σημειώνοντας κέρδος. Τέτοιοι κλάδοι είναι φυσιολογικό να αναπτύσσονται ως ολιγοπώλια ή ακόμη και φυσικά μονοπώλια. Στη δεύτερη περίπτωση απαιτείται κατάλληλη κλαδική ρυθμιστική πολιτική, όπως στις περιπτώσεις της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών. Στην πρώτη περίπτωση, ολιγοπωλίων όπου καταρχήν μπορεί να λειτουργήσει ο ανταγωνισμός, είναι απαραίτητη μόνο η επέμβαση σε *ad hoc* βάση όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Στην Ελλάδα, αρμόδια για αυτή τη δραστηριότητα είναι η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ). Αυτή ασχολείται με τρεις κύριες κατηγορίες δράσεων.² Τις παράνομες συμφωνίες ανάμεσα σε επιχειρήσεις (όπως με τη δημιουργία καρτέλ ή συμπράξεις), τον έλεγχο συγκεντρώσεων (συγχωνεύσεις και εξαγορές) ανάμεσα σε επαρκώς μεγάλες επιχειρήσεις και την κατάχρηση της «δεσπόζουσας» θέσης που μπορεί να έχει μια επιχείρηση στην αγορά.³ Κατά καιρούς εκφράζεται η άποψη ότι απαιτείται αυστηρότερη νομοθεσία ανταγωνισμού, όπως και άμεσες παρεμβάσεις για μείωση τιμών με διοικητικό ή «αγορανομικό» τρόπο. Όπως όμως θα εξηγηθεί παρακάτω, στο Κεφάλαιο 5 του άρθρου, αυτό που απαιτείται είναι το θεσμικό πλαίσιο να είναι λιτό, σαφές και αποτελεσματικό – να μειωθεί και όχι να αυξηθεί το ρυθμιστικό βάρος για τις επιχειρήσεις και η εφαρμογή του νόμου να γίνεται με προβλέψιμο τρόπο.

² Βλέπε Ν. Βέττας και Γ. Κατσουλάκος «Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική», 2004, Δαρδανός–Τυπωθήτω.

³ Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της αντίστοιχης Γενικής Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μια ακόμη σημαντική κατηγορία αφορά τις κρατικές ενισχύσεις (state aid) που νοθεύουν τον ανταγωνισμό.

4. Η αναμενόμενη επίδραση της κρίσης στους κλάδους και τις τιμές

Οι οικονομίες συχνά, με μια περιοδικότητα κατά ορισμένους μελετητές, εισέρχονται σε κύκλους ύφεσης. Όταν αυτό συμβαίνει, αναμένονται γενικά οι παρακάτω επιδράσεις στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών. Πρώτον, η γενική μείωση των εισοδημάτων οδηγεί γενικά σε μείωση της ζήτησης στην πλειονότητα των αγορών και σε όσες αυτό συμβαίνει σε μείωση της κερδοφορίας – γενικά, αλλά και όχι πάντα ή ομοίμορφα, αυτή συνοδεύεται από μείωση των περιθωρίων (ανά μονάδα) κέρδους και των πραγματικών τιμών. Δεύτερον, υπάρχει μετατόπιση της ζήτησης από κανονικά αγαθά (με θετική εισοδηματική ελαστικότητα) και ειδικότερα από αγαθά πολυτελείας (δηλαδή με εισοδηματική ελαστικότητα που υπερβαίνει τη μονάδα) σε κατώτερα αγαθά (με αρνητική εισοδηματική ελαστικότητα) – η μετατόπιση αυτή συμβαίνει ανάμεσα σε κλάδους και μέσα σε κλάδους. Τρίτον, υπάρχει κύμα εξόδου επιχειρήσεων από τους κλάδους, με τις λιγότερο ανταγωνιστικές επιχειρήσεις να είναι αυτές που φεύγουν πριν από τις περισσότερες ανταγωνιστικές – η μέση παραγωγικότητα στους κλάδους αυξάνεται, ως αποτέλεσμα.⁴ Τέταρτον, υπάρχει μείωση επενδύσεων τόσο σε νέο παραγωγικό δυναμικό και προώθηση νέων προϊόντων όσο και σε έρευνα και ανάπτυξη.

Η κρίση που η ελληνική οικονομία διέρχεται από το 2009 δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως κυκλική, αλλά είναι δομική και αναμένεται να διαρκέσει έως ότου υπάρξει δημοσιονομική εξυγίανση. Παρά ταύτα, η ύφεση που τη συνοδεύει αναμένεται να έχει καταρχήν την ίδια βασική επίδραση στους κλάδους με αυτή που περιγράφηκε αμέσως παραπάνω. Επιπλέον, επειδή η τρέχουσα κρίση συνοδεύεται από σημαντικές πιέσεις όσον αφορά τις πιστώσεις, επιχειρήσεις και κλάδοι που έχουν πρόσβαση σε κεφάλαια με ευνοϊκότερους όρους είναι αυτοί που θα επιβιώσουν και εντέλει θα ενδυναμώσουν τη θέση τους.

Ένα ζήτημα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος είναι οι δυνατότητες και προοπτικές της μεσοπρόθεσμης συμπίεσης τιμών κατά τη διάρκεια της περιόδου επιτήρησης (του «μνημονίου»). Αυτή η προοπτική, ή έστω η προοπτική του περιορισμού των όποιων αυξήσεων που κατά τα άλλα δρομολογούνται από την αύξηση της έμμεσης φορολογίας, θεωρείται κομβική για το πλέγμα της οικονομικής πολιτικής που ακολουθείται σήμερα. Αφορά τόσο τη λογική της αύξησης της ανταγωνιστικότητας (μέσω της «εσωτερικής υποτίμησης») όσο και τη δυνατότητα των νοικοκυριών να λειτουργήσουν σε συνθήκες περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής.

Είναι όμως αυτή η προοπτική ρεαλιστική; Γενικά θα πρέπει να αναμένονται σημαντικές δυνάμεις που να ωθούν προς μειώσεις πραγματικών τιμών μέσα στο διάστημα των επόμενων ενός ή δύο ετών, λόγω από τη μια της μείωσης ζήτησης και από την άλλη της μείωσης του μοναδιαίου εργατικού κόστους. Αρκετοί παράγοντες όμως λειτουργούν προς την αντίθετη κατεύθυνση και μπορεί να δημιουργήσουν τάση αύξησης των τιμών: (α) η αύξηση των έμμεσων φόρων (ΦΠΑ και ειδικών φόρων), (β) η αύξηση ζήτησης σε ορισμένα αγαθά (κατώτερα: με αρνητική εισοδηματική ελαστικότητα), καθώς τα νοικοκυριά μετακινούν την κατανάλωσή τους από ακριβότερες σε φθηνότερες κατηγορίες, (γ) μια πιθανή αύξηση κόστους λόγω αύξησης του κόστους της ενέργειας ή πρώτων υλών ή γενικότερα διεθνούς πληθωρισμού, (δ) μια πιθανή υποτίμηση του ευρώ σε σχέση με τα άλλα κύρια νομίσματα, και (ε) ένα κύμα εξόδου επιχειρήσεων από ορισμένους κλάδους στους οποίους ο ανταγωνισμός μπορεί να αμβλυνθεί σημαντικά. Παραμένει λοιπόν ανοικτό το ερώτημα εάν θα υπάρξει μεσοπρόθεσμα αύξηση ή μείωση των τιμών στις διάφορες επιμέρους αγορές.

Θα πρέπει επίσης να τονισθεί ότι σε περιπτώσεις όπως η υπό εξέταση, είναι σημαντικό να μετρώνται και να αποτυπώνονται σωστά οι μεταβολές των τιμών – κάτι τέτοιο είναι σημαντικό και για την ακριβή μέτρηση του πληθωρισμού. Η μεγάλη πλειονότητα των επιχειρήσεων συνήθως δεν προχωρά σε ονομαστική μείωση

⁴ Καθώς οι περισσότερες ανταγωνιστικές επιχειρήσεις επιβιώνουν από τη διαδικασία και βρίσκονται σε ισχυρότερη θέση με τη λήξη της ύφεσης, η διαδικασία συντείνει στη «δημιουργική καταστροφή», process of creative destruction κατά τον Joseph Schumpeter (βλ. για παράδειγμα στο "Capitalism, Socialism and Democracy", 1942).

της «βασικής τιμής» αλλά σε συχνότερες και επιθετικότερες προσφορές, εκπτώσεις ή προωθήσεις. Αυτό μπορεί να συμβαίνει τόσο για διάφορους πρακτικούς λόγους (η συχνή αλλαγή τιμοκαταλόγων έχει κόστος), όσο και για διοικητικούς (οι επιχειρήσεις οφείλουν να ενημερώνουν το κράτος για μεταβολές των βασικών τιμών τους πριν αυτές εφαρμοσθούν, αλλά και για λόγους marketing (οι καταναλωτές ενίοτε ερμηνεύουν μια μείωση τιμής ως μείωση ποιότητας) ή πολιτικής διακριτικών τιμών. Σε συνδυασμό με το ότι τα νοικοκυριά πλέον σε περίοδο κρίσης αναζητούν περισσότερο τις φθηνές τιμές, μια τέτοια πρακτική οδηγεί σε σημαντική μετατόπιση όγκου πωλήσεων από το ένα προϊόν στο άλλο, ή από τη μια μέρα αγοράς σε άλλη, δηλαδή από τις αγορές στη βασική τιμή σε αγορές στην εκπωτική τιμή. Επέρχεται έτσι σημαντική πραγματική ελάφρυνση για τα νοικοκυριά, χωρίς αυτό να καταγράφεται ισόποσα ή απαραίτητα ως μείωση των βασικών τιμών που έχουν δηλωθεί στην αρμόδια διεύθυνση Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης.

Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν κανείς αγνοήσει τις εκπτώσεις στις τιμές, αναμένει ότι σε συνθήκες κρίσης θα υπάρχει σημαντική μετατόπιση της ζήτησης μέσα στην κάθε κατηγορία προϊόντος από τις ποικιλίες υψηλής ποιότητας και τιμές σε αυτές χαμηλής ποιότητας και τιμής. Για παράδειγμα, αναμένεται σημαντική αύξηση στις πωλήσεις για τα προϊόντα ιδιωτικής ετικέτας και μείωση για τα αντίστοιχα επώνυμα. Καθώς οι συντελεστές στάθμισης στη μεθοδολογία της Στατιστικής Υπηρεσίας δεν προσαρμόζονται ανάλογα, ο πληθωρισμός που εξάγεται ως αποτέλεσμα δεν αντανακλά αμερόληπτα την επιβάρυνση που φέρουν τα νοικοκυριά, και η οποία είναι στην πραγματικότητα μικρότερη. Αυτό θα ήταν ένα ιδιαίτερα σημαντικό θέμα για εφαρμοσμένη έρευνα, καθώς δεν υπάρχουν αντίστοιχες μετρήσεις ή εκτιμήσεις.

Ανάλογα τώρα με την κάθε αγορά, αναμένεται να υπάρξει μεγαλύτερη ή μικρότερη διακύμανση τιμών. Για παράδειγμα, αναμένεται συμπίεση τιμών των διαρκών καταναλωτικών αγαθών (αυτοκίνητα, ηλεκτρονικά, ηλεκτρικές και οικιακές συσκευές, έπιπλα, οικοδομικά υλικά και άλλα), λόγω της ιδιαίτερα σημαντικής μείωσης της ζήτησης σε αυτή την κατηγορία σε ορίζοντα διαιτίας. Αυτή η κατηγορία αγαθών είναι πολύ περισσότερο ευαίσθητη στην ύφεση (και γενικότερα στις μεταβολές των εισοδημάτων) από τα μη διαρκή των οποίων η κατανάλωση δεν είναι εξίσου ευμετάβλητη διαχρονικά. Αντίθετα, αναμένεται αύξηση τιμών στα αγαθά των οποίων η παραγωγή και η μεταφορά απαιτεί υψηλό κόστος ενέργειας λόγω της αύξησης των ειδικών φόρων στα καύσιμα.

5. Η αναθεώρηση της ελληνικής νομοθεσίας ελεύθερου ανταγωνισμού

Ο βασικός νόμος για τον ελεύθερο ανταγωνισμό στην Ελλάδα είναι ο Ν. 703/1977 «Περί ελέγχου μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού» (ΦΕΚ Α' 278/26.9.1977). Αυτός, παρά τις επί μέρους αδυναμίες του, έθεσε τα θεμέλια για την ανάπτυξη της νομοθεσίας ανταγωνισμού στη χώρα, με τρόπο που ήταν σε γενικές γραμμές σύμφωνος με την κοινοτική νομοθεσία. Ο νόμος έχει υποστεί διάφορες αναθεωρήσεις και λοιπές μετατροπές. Η πρώτη τέτοια έγινε με τον Ν. 1934/1991 «Τροποποίηση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις» και στη συνέχεια οι κυριότερες ήταν με τον Ν. 2296/1995 «Τροποποίηση του Ν. 703/1977...», Ν. 2837/2000 «Ρύθμιση Θεμάτων Ανταγωνισμού, Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, Τουρισμού και άλλες διατάξεις», Ν. 3373/2005 «Αντικατάσταση και συμπλήρωση του Ν. 703/1977» και Ν. 3784/2009 «Αναθεώρηση διατάξεων του Ν. 703/1977 περί Ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις».⁵

⁵ Η σχετική νομοθεσία και λοιπές ρυθμίσεις μπορεί να βρεθούν στο www.epant.gr. Βλ. επίσης «Η Προστασία του Ελεύθερου Ανταγωνισμού», επιμ. Ιωάννη Κ. Δρυλλεράκη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005.

Υπεύθυνη για την εφαρμογή του νόμου για τον ελεύθερο ανταγωνισμό είναι η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ).⁶ Ταυτόχρονα η ΕΑ εφαρμόζει την αντίστοιχη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τους σχετικούς Κανονισμούς και Οδηγίες.

Η ελληνική νομοθεσία που περιγράφεται παραπάνω, με τις κατά καιρούς αναθεωρήσεις της, κρίθηκε το 2010 ότι θα πρέπει να αντικατασταθεί από έναν νέο νόμο που θα ξεκαθαρίζει και θα απλουστεύει το σχετικό πλαίσιο. Κατόπιν της σχετικής προεργασίας και διαφορετικών σχεδίων που κατατέθηκαν, ο νέος νόμος ψηφίστηκε τον Απρίλιο του 2011.

Προχωρώντας σε μια κριτική αξιολόγηση της έως το 2011 εφαρμοζόμενης νομοθεσίας, μπορούμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα.

Πρώτον, ότι το γενικά χαμηλότερο του επιθυμητού επίπεδο ανταγωνισμού στην ελληνική οικονομία μόνο δευτερευόντως και όχι κατά κύριο λόγο μπορεί να αποδοθεί σε δυσλειτουργία της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ). Οφείλεται πρωτίστως στα χαμηλά επίπεδα επενδύσεων και σε εμπόδια εισόδου που δύσκολα μπορούν να καταπολεμηθούν (μόνο) από την ΕΑ, εκτός εάν υπάρχει στήριξη για αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις από το κράτος. Αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι διαχρονικά η ΕΑ έχει συνεισφέρει όσο θα έπρεπε στην προστασία και προώθηση του ανταγωνισμού. Αδυναμίες του νόμου συνεισέφεραν και αυτές σε αυτό το κατώτερο του επιθυμητού αποτέλεσμα. Όμως το πρόβλημα φαίνεται να είναι ότι η ΕΑ δεν λειτουργούσε πάντα ως μια πραγματικά ανεξάρτητη αρχή, με σαφείς στόχους και προτεραιότητες, διαχρονική συνέπεια και διαφάνεια, επαρκείς πόρους και κατάλληλη κατανομή τους, γεγονός που σε έναν βαθμό υπονόμωσε και την αξιοπιστία της.

Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω, υπήρχε περιθώριο βελτίωσης του Ν. 703 και των αναθεωρήσεών του, όμως και η καλύτερη αναθεώρηση δεν επαρκεί για τη δραστική αναβάθμιση της ΕΑ (απαιτείται και πολιτική βούληση) ούτε η αναβάθμιση της ΕΑ επαρκεί για τη σημαντική αναβάθμιση του επιπέδου ανταγωνισμού στην ελληνική οικονομία (απαιτείται μείωση όλων των εμποδίων εισόδου και λοιπών περιορισμών). Πάντως, η προς τη σωστή κατεύθυνση αναθεώρηση του νόμου είναι ευπρόσδεκτη και αναμένεται να συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της ΕΑ και του ανταγωνισμού. Οι απαιτούμενες κύριες αλλαγές της νομοθεσίας μπορεί να ομαδοποιηθούν θεματικά γύρω από τέσσερις άξονες.

- I. *Ενδυνάμωση της ανεξαρτησίας της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ)*. Αυτή μπορεί γενικά να εκφράζεται με έγκριση της επιλογής του προέδρου της ΕΑ και των εισηγητών από το Κοινοβούλιο και όχι μόνο από την κυβέρνηση. Από την άλλη, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η επιλογή ατόμων που έχουν επιστημονική αναγνώριση και επάρκεια και να αποφεύγονται επιλογές κομματικών ισορροπιών ή εύκολου εντυπωσιασμού. Επίσης είναι σημαντικό να υπάρχει κυκλική εναλλαγή των μελών της επιτροπής (rotation), ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια του έργου αλλά και η εξέλιξή του και να υπάρχει απεξάρτηση από τον εκλογικό κύκλο. Τέλος, φυσικά, ανεξαρτησία δεν νοείται χωρίς οικονομική αυτοτέλεια.
- II. Η ΕΑ πρέπει να έχει τη δυνατότητα να θέτει *κριτήρια προτεραιότητας* ώστε να προτάσσει τις σημαντικές υποθέσεις και να κάνει άριστη κατανομή των πόρων της. Οι υποθέσεις δεν μπορεί να εισάγονται απλώς για εξέταση με τη σειρά που έχει γίνει η παραλαβή τους, καθώς έτσι μπορεί οι περιορισμένοι πόροι της ΕΑ να σπαταλούνται σε υποθέσεις με μικρή σημασία για την αγορά. Για παράδειγμα, θα ήταν ευπρόσδεκτη μια έμφαση σε υποθέσεις cartel και άλλων οριζόντιων συμφωνιών και συμπράξεων που φαίνεται να έχουν άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στην αγορά.
- III. Σημαντικό είναι επίσης να υπάρξει *απλούστευση διαδικασιών και μείωση του διοικητικού βάρους* για τις επιχειρήσεις. Είναι απολύτως αναγκαία η κατάργηση συγκεκριμένων άρθρων (όπως τα 4α, 21 του Ν. 703) που προβλέπουν γνωστοποιήσεις προς την ΕΑ που δημιουργούν σημαντικό διοικητικό βάρος τόσο για αυτή όσο και για τις επιχειρήσεις, χωρίς κανένα απολύτως θετικό αποτέλεσμα για τον ανταγω-

⁶ Για υποθέσεις που αφορούν κλάδους υπό ρύθμιση (όπως η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες) μπορεί να προβλέπεται κάποια μορφή συνυπευθυνότητας και συνεργασίας με τις αντίστοιχες κλαδικές ρυθμιστικές αρχές.

νισμό. Αυτές οι διατάξεις μπορούν να ιδωθούν ως κατάλοιπο μιας γραφειοκρατικής και συγκεντρωτικής λογικής για το κράτος.

- IV. Πρέπει να προωθηθεί η καλύτερη εφαρμογή του δικαίου με προβλεψιμότητα (δηλαδή συνέπεια) των αποφάσεων, και άρα ισχυρότερο αποτρεπτικό αποτέλεσμα – ταυτόχρονα να ολοκληρωθεί η εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο όπου χρειάζεται. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει να αυξηθεί η πιθανότητα ότι οι επιχειρήσεις που παραβαίνουν τον νόμο θα καταδικασθούν, ώστε να υπάρχει αποτροπή παραβάσεων, αλλά και εξίσου σημαντικό ότι οι επιχειρήσεις που δεν τον παραβαίνουν δεν θα οδηγηθούν στην ΕΑ, ώστε να μη λειτουργεί η ΕΑ σε βάρος της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Θα πρέπει επίσης να καταργηθεί ή να αναμορφωθεί η δυνατότητα της ΕΑ να παρεμβαίνει με κλαδικές ρυθμίσεις όσον αφορά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, ώστε να μην έχει τον πειρασμό να λειτουργεί δυνητικά ως αγορανομία – θα πρέπει όμως να διατηρηθεί η δυνατότητα για παρεμβάσεις με διαρθρωτικά μέτρα και με κύρια κατεύθυνση στην άρση ρυθμίσεων και απαγορεύσεων διοικητικής φύσης που λειτουργούν σε βάρος του ανταγωνισμού.

Πέρα από τις τέσσερις παραπάνω κατευθύνσεις, σημαντική είναι η ανάγκη για βελτίωση της εσωτερικής λειτουργίας της ΕΑ και προώθηση της διαφάνειας στις διαδικασίες. Επίσης, ιδίως στο περιβάλλον της τρέχουσας κρίσης, είναι σημαντική η ενδυνάμωση και ενθάρρυνση των παρεμβάσεων της ΕΑ για ευρύτερα ζητήματα ανταγωνισμού και στο ρυθμιστικό περιβάλλον. Η γνώμη της ΕΑ θα πρέπει να αναζητείται έγκαιρα για σχέδια νόμου και λοιπές παρεμβάσεις που μπορεί να επηρεάσουν τον ανταγωνισμό. Θα πρέπει να ενισχυθεί επίσης η δυνατότητα της ΕΑ να κάνει περιοδικά συνολικούς ελέγχους (sector inquiries) σε σημαντικούς κλάδους.

Τέλος, είναι σημαντικό να υπάρξουν και γενικότερες τομές πέρα από τον νόμο ελεύθερου ανταγωνισμού. Η νέα διεύθυνση για θέματα παρακολούθησης αγοράς και ανταγωνισμού που έχει δημιουργηθεί στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου θα πρέπει να λειτουργεί μόνο υποστηρικτικά και να μην υπάρχει η οποιαδήποτε επικάλυψη αρμοδιοτήτων με την ΕΑ, καθώς αυτό θα δημιουργούσε μεγάλη σύγχυση στην αγορά και θα υπέσκαπτε τον ρόλο της ΕΑ. Θα πρέπει επίσης να προωθηθεί άμεσα η δημιουργία ειδικών τμημάτων για ανταγωνισμό στο Διοικητικό Εφετείο, ώστε να υπάρχει κατάλληλη κρίση σε δεύτερο βαθμό.

Θα πρέπει τέλος να καταργηθεί ολοσχερώς ο νόμος που απαγορεύει τις πωλήσεις «κάτω του κόστους» – στον βαθμό που είναι χρήσιμος, καλύπτεται από τη νομοθεσία ανταγωνισμού για επιχειρήσεις με δεσπόζουσα θέση, ενώ κατά τα λοιπά είναι επιβλαβής.

6. Η αναθεώρηση της ελληνικής νομοθεσίας ελεύθερου ανταγωνισμού τον Απρίλιο 2011

Η ελληνική νομοθεσία ελεύθερου ανταγωνισμού άλλαξε πρόσφατα. Το νομοσχέδιο κατατέθηκε στο τέλος του 2010 και έλαβε την τελική του μορφή μετά από δημόσια διαβούλευση και μια σειρά από σχέδια. Συγκεκριμένα, ο νέος Νόμος 3959/2011 για την Προστασία του Ελεύθερου Ανταγωνισμού που αντικαθιστά τον Ν. 703/1977, ψηφίστηκε στις 12 Απριλίου 2011 και δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ στις 20 Απριλίου 2011. Ο νέος νόμος περιέχει διάφορες αλλαγές που σε γενικές γραμμές είναι σε συμφωνία και με τις παρατηρήσεις που παρατέθηκαν στο παραπάνω κεφάλαιο. Οι κυριότερες αλλαγές είναι οι ακόλουθες.

- ▼ Η ΕΑ θα συγκροτείται πλέον από 8 τακτικά μέλη, από τα οποία ένα είναι ο Πρόεδρος, ένα ο Αντιπρόεδρος και τέσσερις Εισηγητές (αντί 9 μελών σήμερα εκ των οποίων ένας ο Πρόεδρος και τέσσερις Εισηγητές). Ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της ΕΑ επιλέγονται από τη Βουλή σύμφωνα με το άρθρο 101 Α παρ. 2 του Συντάγματος, με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και την προβλεπόμενη

από τον Κανονισμό της Βουλής διαδικασία και διορίζονται με απόφαση του επιβλέποντος Υπουργού. Τα λοιπά μέλη της ΕΑ, τακτικά και αναπληρωματικά, και οι Εισηγητές επιλέγονται και διορίζονται από τον επιβλέποντα Υπουργό μετά από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Η θητεία του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και των μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού μετατρέπεται σε πενταετή από τριετή με δυνατότητα ανανέωσης μόνο για μία επιπλέον θητεία.

- ▼ Σε σχέση με τον έλεγχο συγκεντρώσεων, καταργείται η υποχρέωση γνωστοποίησης μιας συγκέντρωσης μετά την ολοκλήρωσή της σύμφωνα με το άρθρο 4α του Ν. 703, δηλαδή εάν δεν συντρέχουν οι λόγοι ώστε να κριθεί αρνητικά από την ΕΑ. Αυτό αντανακλά μια σημαντική ελάφρυνση του διοικητικού και γραφειοκρατικού κόστους για τις σχετικά μικρές επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε συγχωνεύσεις ή εξαγορές και αντίστοιχη ελάφρυνση της ΕΑ. Επίσης καταργείται η δυνατότητα έγκρισης από τους Υπουργούς Ανάπτυξης και Οικονομικών μιας συγκέντρωσης που απαγορεύεται από την ΕΑ με τη λογική ότι αυτή παρουσιάζει γενικότερα οικονομικά πλεονεκτήματα.
- ▼ Η ΕΑ επίσης μπορεί να δίνει διαφορετικούς βαθμούς προτεραιότητας στις καταγγελίες που λαμβάνει ανάλογα με τα στοιχεία που τίθενται υπόψη της. Σύμφωνα με τον νέο νόμο, η ΕΑ αποφαίνεται επί των καταγγελιών εντός εύλογου χρόνου, λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα και τον βαθμό προτεραιότητας κάθε υπόθεσης.
- ▼ Εισάγεται ευελιξία, ώστε η ΕΑ να μπορεί να ασχολείται έγκαιρα και επαρκώς με τις υποθέσεις που αυτή κρίνει ως σημαντικές. Ταυτόχρονα εισάγεται το σύστημα της «μοριοδότησης» των υποθέσεων για την εσωτερική λειτουργία της ΕΑ, ώστε να υπάρχει μια συνέπεια στη σειρά με οποία επιλέγονται προς εισαγωγή οι υποθέσεις, αλλά και με διατήρηση δικλείδων ευελιξίας, με τη δυνατότητα ο Γενικός Διευθυντής να προτείνει στην Ολομέλεια της Επιτροπής την εξέταση κατά προτεραιότητα μιας υπόθεσης.
- ▼ Αλλαγές προτείνονται τόσο στην προθεσμία για υποβολή της γνωστοποίησης (με επιμήκυνση της περιόδου) μιας συγκέντρωσης όσο και στο χρονοδιάγραμμα της εξέτασής της από την ΕΑ, όπου αφετηρία για τις περισσότερες προθεσμίες είναι η εκκίνηση πλήρους διερεύνησης της εκάστοτε συγκέντρωσης. Επίσης διευρύνεται η προθεσμία μέσα στην οποία η εισήγηση πρέπει να κατατεθεί από τη Γενική Διεύθυνση στην Ολομέλεια από 90 σε 120 μέρες από τη στιγμή της ανάθεσης. Κάθε απόφαση λαμβάνεται εντός 12 μηνών από την ανάθεση της σχετικής υπόθεσης στον Εισηγητή και όχι εντός 6 μηνών, όπως προέβλεπε ο προηγούμενος νόμος, με δυνατότητα παράτασης για άλλους δύο μήνες. Η διεύρυνση των προθεσμιών και η ευελιξία προσφέρει τη δυνατότητα στην ΕΑ να κάνει καλύτερη κατανομή των πόρων της και να βελτιώσει την ποιότητα των αποφάσεών της.
- ▼ Υπάρχουν επίσης αλλαγές στη σύνθεση των τμημάτων που εξετάζουν τις υποθέσεις. Ένα σημαντικό στοιχείο είναι ότι, προστίθεται πως στις συνεδριάσεις και διασκέψεις της Ολομέλειας και των τμημάτων της ΕΑ συμμετέχει μεν ο Εισηγητής που έχει οριστεί για τη συγκεκριμένη υπόθεση, αλλά χωρίς δικαίωμα ψήφου. Αυτή η ρύθμιση απαντά στο ότι δεν θα πρέπει να υπάρχει ταύτιση ανάμεσα σε αυτόν που συμμετέχει στην ανάλυση και τη διαμόρφωση της εισήγησης και σε αυτόν που τελικά αποφασίζει.
- ▼ Καταργείται η γνωστοποίηση συμφωνιών και συμπράξεων κατά το άρθρο 21 του Ν. 703. Επέρχεται με τον τρόπο αυτό πλήρης εναρμόνιση με τον Κανονισμό ΕΕ 1/2003. Αυτή η αλλαγή επίσης συντείνει σε μια ελάφρυνση του διοικητικού και γραφειοκρατικού κόστους για τις επιχειρήσεις και αντίστοιχη ελάφρυνση της ΕΑ.
- ▼ Εισάγονται αυστηρότερες ποινικές κυρώσεις για τους συμμετέχοντες σε καρτέλ. Όταν η παράβαση αφορά σε επιχειρήσεις που είναι μεταξύ τους πραγματικοί ή δυνητικοί ανταγωνιστές, επιβάλλεται ποινή φυλάκισης τουλάχιστον 2 ετών και χρηματική ποινή από 100.000 έως 1.000.000 ευρώ, ενώ έως τώρα η χρηματική ποινή κυμαινόταν μεταξύ 15.000 και 150.000 ευρώ και η επιβολή φυλάκισης ήταν τουλάχιστον 6 μηνών. Διατηρείται η χρηματική ποινή από 15.000 έως 150.000 ευρώ για όποιον προβαίνει σε κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης της επιχείρησης που αντιπροσωπεύει στην αγορά.

- ▼ Όσον αφορά την ευθύνη φυσικών προσώπων για την τήρηση των διατάξεων περί ανταγωνισμού, επίσης παρέχεται η δυνατότητα στην ΕΑ να επιβάλει στα υπεύθυνα φυσικά πρόσωπα, εκτός από την ευθύνη που υπέχουν με την προσωπική τους περιουσία εις ολόκληρον με το οικείο νομικό πρόσωπο για καταβολή του προστίμου, και αυτοτελές (διοικητικό) πρόστιμο από 200.000 έως 2.000.000 ευρώ, εφόσον αποδειχθέντα συμμετείχαν σε προπαρασκευαστικές πράξεις, στην οργάνωση ή στη διάπραξη της παράνομης συμπεριφοράς της επιχείρησης.
- ▼ Τα πρόστιμα για παραβάσεις των άρθρων 1 και 2 ανέρχονται μέχρι ποσοστού 10% αντί για 15% του συνολικού κύκλου εργασιών της επιχείρησης της χρήσης κατά την οποία έπαυσε η παράβαση ή, αν αυτή συνεχίζεται μέχρι την έκδοση της απόφασης, της τρέχουσας χρήσης ή της προηγούμενης της παράβασης χρήσης, αντιστοίχως. Σημαντικό είναι ότι εκτός από τη σοβαρότητα και τη διάρκεια της παράβασης που έθετε ως κριτήρια ο Ν. 703 για τον υπολογισμό του προστίμου, αναφέρονται επιπλέον η γεωγραφική έκταση της παράβασης, η διάρκεια και το είδος της συμμετοχής στην παράβαση της συγκεκριμένης επιχείρησης και το οικονομικό όφελος που αποκόμισε. Εφόσον είναι δυνατόν να υπολογιστεί το ύψος του οικονομικού οφέλους της επιχείρησης από την παράβαση, το ύψος του προστίμου δεν μπορεί να είναι μικρότερο από αυτό.
- ▼ Στην περίπτωση που την παράβαση διέπραξε ένωση επιχειρήσεων και αυτή συνδέεται με τις δραστηριότητες των μελών της και όταν η ένωση δεν είναι αξιόχρηη, με αποτέλεσμα να μη δύναται η ίδια να καταβάλει το επιβληθέν πρόστιμο, αυτή είναι υποχρεωμένη να ζητήσει εισφορές από τα μέλη της προκειμένου να καλύψει το ποσό του προστίμου. Εάν δεν πραγματοποιηθούν οι συνεισφορές αυτές, η ΕΑ μπορεί να απαιτήσει την καταβολή του προστίμου απευθείας από καθεμία από τις επιχειρήσεις οι εκπρόσωποι των οποίων ανήκαν στα εμπλεκόμενα όργανα λήψης αποφάσεων της ένωσης.
- ▼ Γίνεται προσθήκη νέας ρύθμισης αναφορικά με τη δυνατότητα του Διοικητικού Εφετείου, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής κατά απόφασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού περί επιβολής προστίμου, να διατάξει την αναστολή μέρους του προστίμου με αιτιολογημένη απόφασή του, το οποίο γενικά δεν μπορεί να υπερβαίνει το 80% αυτού. Με την απόφαση, με την οποία διατάσσεται η αναστολή εκτέλεσης ή άλλο κατάλληλο μέτρο, το Δικαστήριο, ακόμη και χωρίς να υποβληθεί σχετικό αίτημα, λαμβάνει και κάθε αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος.
- ▼ Η Επιτροπή Ανταγωνισμού διατυπώνει γνώμη σχετικά με σχέδια νόμων και λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων που δύναται να εισαγάγουν εμπόδια στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η γνώμη της Επιτροπής Ανταγωνισμού δύναται να ζητείται από το αρμόδιο κάθε φορά κυβερνητικό όργανο στο οποίο και διαβιβάζεται.
- ▼ Καταργείται ο εσωτερικός έλεγχος και εισάγεται πειθαρχική διαδικασία για παράβαση υποχρεώσεων των μελών της Επιτροπής. Τη διαδικασία κινεί η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ύστερα από πρόταση του εποπτεύοντος υπουργού.
- ▼ Η Επιτροπή Ανταγωνισμού υποχρεούται να κινεί ανά χρονικά διαστήματα, τα οποία δεν μπορεί να υπερβαίνουν την πενταετία, διαδικασία αξιολόγησης της λειτουργίας της, της αποτελεσματικότητας εφαρμογής των διατάξεων του νόμου και του ευρωπαϊκού δικαίου, καθώς και των συνθηκών προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού γενικότερα, από ελεγκτές αναγνωρισμένου κύρους και αξιοπιστίας.

7. Συμπεράσματα: προτάσεις πολιτικής στην ελληνική αγορά προϊόντων και υπηρεσιών

Περιγράψαμε παραπάνω τις κύριες αλλαγές που έχουν γίνει πολύ πρόσφατα στον νόμο περί ελεύθερου ανταγωνισμού και αφορούν κυρίως στη λειτουργία της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ). Αυτές κινούνται γενικά προς τη σωστή κατεύθυνση, καθώς επιβεβαιώνεται η ανεξαρτησία της Αρχής, της δίνεται η δυνατότητα ιεράρχησης των υποθέσεων ανάλογα με τη σπουδαιότητά τους, όπως και λογικότερα χρονικά περιθώρια εξέτασης, καταργούνται διατάξεις που προέβλεπαν απλώς γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων ή συμφωνιών, χωρίς κανένα ουσιαστικό όφελος για τον ανταγωνισμό και δημιουργούσαν βάρος και για την ΕΑ και, το σημαντικότερο, για τις επιχειρήσεις, και ρυθμίζεται σε κάποια ακόμη σημεία η περαιτέρω εναρμόνιση με το δίκαιο της ΕΕ. Απομένει να φανεί στην πράξη κατά πόσο η ανεξαρτησία της ΕΑ θα ενισχυθεί και εάν θα βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά της. Επίσης απομένει να φανεί εάν οι απαραίτητες συμπληρωματικές ρυθμίσεις θα είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, καθώς αυτές θα είναι κρίσιμες. Ειδικότερα αυτές αφορούν τη συνεργασία της ΕΑ με τις συναρμόδιες κλαδικές ρυθμιστικές αρχές, αν θα δημιουργηθούν ειδικά Τμήματα στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών με τον κατάλληλο τρόπο και πώς θα εξελιχθεί στην πράξη ο ρόλος της Υπηρεσίας Εποπτείας Αγοράς, ώστε να λειτουργεί πράγματι προς όφελος του ανταγωνισμού προσφέροντας την απαραίτητη παρακολούθηση, αλλά χωρίς να υπάρξει σύγχυση ρόλων, στοιχείο που θα αποδυνάμωνε την ΕΑ.

Σε κάθε περίπτωση, εξηγήθηκε παραπάνω ότι ακόμη και εάν ο νέος νόμος αντιπροσωπεύει μια βελτίωση στο θεσμικό πλαίσιο και ακόμη και εάν υπάρξει σημαντική βελτίωση στη λειτουργία της ΕΑ, η ενδυνάμωση του ανταγωνισμού στην ελληνική αγορά απαιτεί να υπάρξουν και κάποιες επιπλέον κρίσιμες συνθήκες. Αυτές θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι θα υπάρξουν επενδύσεις από υφιστάμενες επιχειρήσεις αλλά και κυρίως είσοδος νέων επιχειρήσεων.

Σε μικροοικονομικό επίπεδο, οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την καλύτερη λειτουργία των ελληνικών αγορών προϊόντων και υπηρεσιών αφορούν κυρίως τη δραστική μείωση των ρυθμίσεων που εμποδίζουν την είσοδο νέων παικτών στις αγορές και τις νέες επενδύσεις. Αποτελεί κρίσιμο λάθος για την οικονομική πολιτική να βλέπει το ζήτημα του ανταγωνισμού ως ανεξάρτητο από αυτό των επενδύσεων και ως ένα ζήτημα η κατάλληλη αντιμετώπιση του οποίου θα γίνει με διοικητικά μέτρα. Επί του πρακτέου, πρώτα θα πρέπει να μειωθεί δραστικά το ρυθμιστικό βάρος για τις επιχειρήσεις, με κατάργηση όσων τυπικών διατάξεων περιορίζουν την είσοδο επιχειρήσεων, δημιουργούν κλειστές αγορές και δυσχεραίνουν τις επενδύσεις. Δεύτερον και εξίσου σημαντικό, πολλοί άλλοι φραγμοί εισόδου οφείλονται σε γραφειοκρατικά εμπόδια που επιβάλλει η κυβέρνηση, όπως το ότι για μια επένδυση μπορεί να απαιτείται μια υπερβολικά μακριά και περίπλοκη σειρά αδειών από πολλές διαφορετικές υπηρεσίες. Τρίτον, σε ένα περιβάλλον όπου υπάρχουν πολλές τυπικές απαγορεύσεις και λοιπές ρυθμίσεις και γραφειοκρατικά εμπόδια δημιουργείται πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη της διαφθοράς, η οποία λειτουργεί ως ένα επιπλέον εμπόδιο εισόδου. Η κατάργηση τυπικών εμποδίων εισόδου, η μείωση της γραφειοκρατίας και η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελούν συνθήκες για νέες επενδύσεις και ιδιαίτερα σημαντικές για τις ξένες επιχειρήσεις, οι οποίες δεν είναι απαραίτητα οικείες με την ελληνική νομοθεσία και ιδιομορφίες.

Εάν διευκολυνθεί η είσοδος νέων επιχειρήσεων και η αύξηση των επενδύσεων, αναμένεται να υπάρξουν συστηματικά θετικές επιδράσεις και στην ένταση του ανταγωνισμού και στο επίπεδο τιμών. Οι επιδράσεις θα επέλθουν άμεσα με την αύξηση του παραγωγικού δυναμικού (και άρα με την προσφορά να είναι σχετικά μεγαλύτερη από τη ζήτηση) και με την ένταση του ανταγωνισμού λόγω της αύξησης του αριθμού των επιχειρήσεων. Αλλά και έμμεσα, καθώς σε αγορές όπου υπάρχει υπερβάλλον παραγωγικό δυναμικό και όχι μόνο υψηλός αριθμός επιχειρήσεων αλλά και δυναμική εισόδου και εξόδου, είναι πολύ περισσότερο δυσχερές για τις επιχειρήσεις να προβούν σε συμπράξεις ή άλλες πρακτικές που νοθεύουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό.