

ΚΕΡΑΟΣ

18-2-2007

Ο ρόλος της ΕΕΤΤ στην αγορά των ηλεκτρονικών επικοινωνιών

του Γ. ΠΑΛΑΙΟΛΟΓΟΥ

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο ελεύθερος μηχανισμός των τιμών σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις εκείνες που οδηγούν στην αριστοποίηση, κατά Pareto, του οικονομικού συστήματος και στην ευημερία του καταναλωτή. Στο σύστημα της ελεύθερης οικονομίας ο μηχανισμός της αγοράς είναι αυτός που προσδιορίζει τι θα παραχθεί, πόσο θα παραχθεί, πώς θα παραχθεί και για ποιον θα παραχθεί.

Η λειτουργία της ανταγωνιστικής αγοράς οδηγεί σε αποτελεσματική λειτουργία της οικονομίας. Κάθε μορφή κρατική παρέμβαση στο ρόλο της αγοράς ακυρώνει τον «διανεμητικό» και «πληροφοριακό» έργο του συστήματος των τιμών. Όμως ο ρόλος της αγοράς (δηλ. ο πλήρης ανταγωνισμός) για να μπορέσει να εξασφαλίσει την ευημερία στον καταναλωτή, μέσω της αποτελεσματικής κατανομής των σπάνιων οικονομικών πόρων και της δίκαιης διανομής του εισοδήματος θα πρέπει να ικανοποιούνται ορισμένες προϋποθέσεις οι οποίες είναι ότι: α) τα αγαθά πρέπει να είναι ιδιωτικά και διαιρετά, β) να μην υπάρχουν εξωτερικές επιδράσεις (εξωτερικές οικονομίες και αποικονομίες) που λειτουργούν έξω από το σύστημα των τιμών, γ) οι αποδόσεις κλίμακας να είναι φθίνουσες και επομένως αύξον το κόστος (στην αντίθετη περίπτωση των αυξανόμενων αποδόσεων κλίμακας και φθίνοντος κόστους παραγωγής, λόγω μεγάλου πάγιου κόστους (μεγάλο μη ανακτώμενο κόστος, sunk cost) δημιουργούνται οικονομίες κλίμακας που οδηγούν στη δημιουργία φυσικού μονοπωλίου) και δ) να μην υπάρχει ασυμμετρία στην πληροφόρηση μεταξύ πωλητών και αγοραστών. Η μη ικανοποίηση των ανωτέρω προϋποθέσεων οδηγεί σε «αποτυχία της αγοράς» (market failure) και στη δημιουργία μονοπωλιακών και ολιγοπωλιακών φαινομένων.

Στις περιπτώσεις αυτές το «αόρατο χέρι» του Adam Smith ή το «Lasser Faire» αντικαθίσταται από το «ορατό χέρι» του κράτους (δηλ. του ρυθμιστή). Με άλλα λόγια οι αδυναμίες του θεσμού της αγοράς οδηγούν στην εξέταση του ρόλου του κράτους, που είναι ο δεύτερος βασικός οικονομικός θεσμός στις σύγχρονες κοινωνίες, μετά τον θεσμό της αγοράς. Το κράτος προκειμένου να ελέγξει το ολιγοπωλιακό και μονοπωλιακό φαινόμενο στις διάφορες αγορές δημιούργησε τις ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές, έργο των οποίων είναι η εξάλειψη των αρρυθμιών που παρατηρούνται στις αγορές, με στόχο την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ευημερία των καταναλωτών. Τελευταία όμως, οι ανεξάρτητες αυτές αρχές βάλονται, κατά τη γνώμη μου άδικα, ότι δήθεν δεν επιτελούν το έργο και τους σκοπούς για τους οποίους δημιουργήθηκαν. Πιστεύω ότι οι ανεξάρτητες εποπτικές αρχές εφόσον αφεθούν απερίσπαστες χωρίς εξωθεν παρεμβάσεις, επιτελούν με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο το έργο και την αποστολή τους. Όμως ως επικεντρωθούμε στον ρόλο της ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής στην αγορά των τηλεπικοινωνιών (δηλ. της ΕΕΤΤ) στην ευημερία του καταναλωτή. Η αγορά των τηλεπικοινωνιών είναι αγορά ατελούς ανταγωνισμού και συγκεκριμένα είναι

ολιγοπωλιακή αγορά, χαρακτηριστικό της οποίας είναι η έντονη αλληλεξάρτηση μεταξύ του μικρού αριθμού των επιχειρήσεων που υπάρχουν στον κλάδο. Οι κινήσεις των επιχειρήσεων σε μία αγορά με ολιγοπωλιακή δομή στηρίζονται σε στρατηγικές θεωρήσεις (σε στρατηγική αλληλεξάρτηση) σχετικά με τις αντιδράσεις των ανταγωνιστών. Η επιχείρηση στο ολιγοπώλιο ενεργεί υπό συνθήκες αβεβαιότητας και κατά την άσκηση της τιμολογιακής της πολιτικής πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τις κινήσεις των ανταγωνιστών της. Η επιχείρηση κάνει ότι μπορεί με δεδομένο το τι κάνει ο ανταγωνιστής της και είναι φυσικό να δεχθούμε ότι οι ανταγωνιστές θα κάνουν ό,τι μπορούν με δεδομένο εκείνο που κάνει η επιχείρηση (δεν είναι τυχαίο ότι σήμερα η σύγχρονη θεωρία του ολιγοπωλίου στηρίζεται στη θεωρία παιγνίων). Στην αγορά τηλεπικοινωνιών ισχύει το υπόδειγμα της κυρίαρχης επιχείρησης, όπου έχουμε τον κύριο πάροχο, τον incumbent, αυτόν δηλ. που έχει τη σημαντική ισχύ στην αγορά (ΣΙΑ, significant market power, SMP), που είναι ο ΟΤΕ (ηρώνη φυσικό μονοπώλιο) και τους εναλλακτικούς πάροχους (δηλ. τους ανταγωνιστές του ΟΤΕ). Είναι γνωστό όμως ότι το ολιγοπώλιο (και το μονοπώλιο) λειτουργεί σε βάρος της ευημερίας του καταναλωτή.

Ο νέος Νόμος 3431/2006 περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών παρέχει εξουσιοδότηση στην ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή (την ΕΕΤΤ) να εφαρμόζει τον Νόμο 703/1977 περί αρχών ανταγωνισμού στην αγορά των ηλεκτρονικών επικοινωνιών που έχει άλλωστε την αποκλειστική αρμοδιότητα. Η Ρυθμιστική Αρχή προκειμένου να καταστήσει τον ανταγωνισμό αποτελεσματικό (workable competition) προς όφελος του καταναλωτή σε μία απελευθερωμένη τηλεπικοινωνιακή αγορά, όπου όπως αναφέρθηκε, υπάρχει μια επιχείρηση (ηρώνη μονοπώλιο), ο ΟΤΕ, με σημαντική ισχύ στην αγορά (είναι δηλ. SMP), και ένας μικρός αριθμός εναλλακτικών παροχών (ανταγωνιστικών) έχει στη διάθεσή της δύο βασικά εργαλεία παρέμβασης. Την πολιτική ανταγωνισμού (competition policy) και τη ρυθμιστική πολιτική (ή ex ante κλαδική ρύθμιση τιμών) (ex ante Sectoral Regulation). Και οι δύο πολιτικές στόχο έχουν την αντιμετώπιση SMP (ή της δεσπόζουσας θέσης μιας επιχείρησης στην τηλεπικοινωνιακή αγορά ή του μη αποτελεσματικού ανταγωνισμού). (Τα οικονομικά και των δύο πολιτικών στηρίζονται στη Μικροοικονομική Θεωρία και στη θεωρία της Βιομηχανικής Οργάνωσης). Η άσκηση και των δύο πολιτικών επιβάλλεται στις αγορές όπου ο ανταγωνισμός δεν είναι πλήρως αποτελεσματικός (nonworkable competition). Πιο συγκεκριμένα, τα μέσα της Ρυθμιστικής Πολιτικής αποβλέπουν στην ex ante ρύθμιση τιμών των επιχειρήσεων SMP (υποχρέωση κοστοστρέφειας), ώστε η αγορά να λειτουργεί με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο (δηλ. σύμφωνα με τις αρχές του ανταγωνισμού). Θα λέγαμε ότι από τη στιγμή που σε μια αγορά ο ανταγωνισμός δεν είναι επιθυμητός (χαρακτηριστική περίπτωση είναι το φυσικό μονοπώλιο όπου λόγω των οι-

κονομικών κλίμακας λειτουργεί με συνεχή μειούμενο κόστος «και άρα επικερδώς στην αγορά»), τότε επιτρέπεται η λειτουργία μονοπωλιακών επιχειρήσεων (με το μικρότερο δυνατό κόστος) και τα μέσα της Ρυθμιστικής Πολιτικής στόχο έχουν να αυξήσουν την ευημερία των καταναλωτών, οδηγώντας τις επιχειρήσεις στην επιλογή του άριστου συνδυασμού των συντελεστών παραγωγής και τον καθορισμό της τιμής σε ανταγωνιστικά επίπεδα (τιμή ίση με το οριακό κόστος). Με άλλα λόγια, η Ρυθμιστική Πολιτική παρεμβαίνει άμεσα (προληπτικά, ex ante) στην τιμολογιακή πολιτική του μονοπωλητή ή της επιχείρησης που έχει δεσπόζουσα (κυρίαρχη) θέση στην αγορά, όπως είναι ο ΟΤΕ στην αγορά των τηλεπικοινωνιών (μετά την απελευθέρωση της αγοράς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών) με στόχο την τόνωση του ανταγωνισμού και την αύξηση της ευημερίας των καταναλωτών. Από την άλλη μεριά η Πολιτική Ανταγωνισμού ασκείται όταν κρίνεται ότι μπορεί να λειτουργεί ο ανταγωνισμός. Το μέσο της Πολιτικής Ανταγωνισμού στόχο έχουν τον ex post (εκ των υστέρων) έλεγχο (σε αγορές με ολιγοπωλιακή δομή) συμπεριφορών των επιχειρήσεων που αποβλέπουν στη δημιουργία, διατήρηση ή ενδυνάμωση της σημαντικής ισχύος τους (ΣΙΑ ή SMP) ή της μονοπωλιακής τους δύναμης που έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση της ευημερίας των καταναλωτών. Τέτοιες συμπεριφορές είναι: α) καταχρηστικές συμπεριφορές αποκλεισμού (ή απαγορευτικές συμπεριφορές) (foreclosure practices) από την επιχείρηση που έχει δεσπόζουσα θέση στην αγορά των τηλεπικοινωνιών (π.χ. άρνηση πρόσβασης από τον incumbent στους δυνητικούς ανταγωνιστές του σε ουσιώδεις διευκολύνσεις), β) καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης από τον κυρίαρχο πάροχο (π.χ. ληστρική τιμολόγηση, δηλ. τιμολόγηση κάτω του κόστους (predatory pricing) και πολιτική συμπίεσης τιμών (price squeeze) πράγμα που αποτρέπει την είσοδο σε άλλους ανταγωνιστές στην αγορά, γ) συνεργασιακές συμπεριφορές (εναρμονισμένες πρακτικές) που οδηγούν σε κορτέλ με αρνητικές συνέπειες στην ευημερία του καταναλωτή. Επιπλέον στόχος της Πολιτικής Ανταγωνισμού είναι ο προληπτικός (ex ante) έλεγχος των συγχωνεύσεων και εξαγορών επιχειρήσεων που μεταβάλλουν τη δομή της αγοράς (μεταβολή μεριδίων και αλλαγή του βαθμού συγκέντρωσης στην αγορά) και ενισχύουν την δεσπόζουσα θέση (μονοπωλιακή δύναμη) των επιχειρήσεων στην ολιγοπωλιακή αγορά, με αποτέλεσμα τη μείωση της ευημερίας των καταναλωτών. Η Αρχή που εφαρμόζει τα μέσα της Ρυθμιστικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ανταγωνισμού στην αγορά των ηλεκτρονικών επικοινωνιών είναι η ΕΕΤΤ (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων), η οποία εφαρμόζοντας διαφανείς και αμερόληπτες διαδικασίες προάγει τις αρχές του ανταγωνισμού στην σχετική αγορά προς όφελος των καταναλωτών. Αυτός ακριβώς είναι ο ρόλος αυτής της ανεξάρτητης Ρυθμιστικής Αρχής.

Ο κ. Γιάννης Παλαιολόγος είναι αναπληρωτής καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς και μέλος του διοικητικού συμβουλίου της ΕΕΤΤ