

Είναι η Αντιμετώπιση των Καρτέλ από την Πολιτική Ανταγωνισμού Αποτελεσματική;

Γιάννης Κατσουλάκος

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περιοδικό ΕΠΙΛΟΓΗ – ΤΑΣΕΙΣ «Η Οικονομία το 2009»

1. Εισαγωγή: Συμφωνίες Επιχειρήσεων στο Δίκαιο του Ανταγωνισμού

Σύμφωνα με το Δίκαιο του Ανταγωνισμού, κάθε απόφαση δύο ή περισσότερων επιχειρήσεων να δράσουν από κοινού με αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού μπορεί να θεωρηθεί παράνομη συμφωνία ή σύμπραξη. Μια πολύ σημαντική διάκριση σχετικά με το πότε μια συμφωνία μπορεί να θεωρηθεί παράνομη είναι η διάκριση μεταξύ Οριζόντιων και Κάθετων Συμφωνιών. Ο λόγος είναι ο σαφής διαχωρισμός ως προς τις επιδράσεις τους από την οικονομική θεωρία.

Η οικονομική θεωρία προβλέπει ότι οι κάθετες συμφωνίες¹ έχουν συχνά και ευεργετικές επιδράσεις στην κοινωνική ευημερία², επιδράσεις οι οποίες πρέπει να συνυπολογίζονται με τις δυνητικά αντι-ανταγωνιστικές επιδράσεις όταν τέτοιες συμφωνίες εξετάζονται από μια Αρχή Ανταγωνισμού³, ακόμη και όταν οι επιχειρήσεις που εμπλέκονται στην συμφωνία έχουν σημαντική δύναμη στην αγορά τους. Οι δυνητικά ευεργετικές επιδράσεις στην κοινωνική ευημερία κάθετων συμφωνιών, αναγνωρίζεται στο Δίκαιο του Ανταγωνισμού και μέσω του μεγαλύτερου εύρους εξαιρέσεων που προτείνονται για αυτές τις συμφωνίες βάση της Αρχής *De minimis* – που επιτρέπει «συμφωνίες περιορισμένης σημασίας» - (όταν τα μερίδια των επιχειρήσεων είναι σχετικά χαμηλά) και των *Block exemptions* (που εξαιρούν

¹ Δηλαδή συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά στάδια της παραγωγικής αλυσίδας.

² Κάθετες συμφωνίες, σε αντίθεση γενικά με οριζόντιες, μπορεί να έχουν σημαντικές ευεργετικές επιδράσεις και για τους καταναλωτές (μέσω βελτίωσης του συντονισμού, άμβλυσης διαφόρων προβλημάτων από εξωτερικότητες που μειώνουν τα κίνητρα για επενδύσεις κλπ.)

³ Με άλλα λόγια γενικά οι Κάθετες συμφωνίες πρέπει να αξιολογούνται με *Rule of Reason*. Γενικά η λογική αυτή έχει γίνει αποδεκτή από τα δικαστήρια και τους θεσμούς εφαρμογής του Δικαίου του Ανταγωνισμού όπως φαίνεται και από την πρόσφατη επέκταση της προσέγγισης *Rule of Reason* ακόμη και σε *Resale Price Maintenance* από το Ανώτατο Δικαστήριο σε ΗΠΑ (όχι ακόμη σε ΕΕ) – απόφαση *Leegin* (2007).

συγκεκριμένες κατηγορίες συμφωνιών – στις οποίες συγκαταλέγονται και οι κάθετες συμφωνίες).

Σχετικά τώρα με Οριζόντιες Συμφωνίες⁴, για να θεωρηθεί μια οριζόντια συμφωνία παράνομη είναι απαραίτητο ότι:

- Η απόφαση των επιχειρήσεων να δράσουν από κοινού προκύπτει είτε από κάποια ρητή συμφωνία (με τη μορφή συμβάσεων ή ρητής συνεργασίας για συντονισμένη συμπεριφορά όπως αποδεικνύεται από «σκληρά» αποδεικτικά στοιχεία – *explicit collusion*) είτε από την υιοθέτηση μιας ομοιόμορφης ή ενσυνείδητα παράλληλης συμπεριφοράς ή εναρμονισμένης πρακτικής (*concerted practice*) που έχει στόχο τον περιορισμό του ανταγωνισμού (*tacit collusion*). Ο όρος «Καρτέλ» χρησιμοποιείται επίσης συχνά για “hard-core” οριζόντιες συμφωνίες που αφορούν καθορισμό τιμών, περιορισμό της ποσότητας παραγωγής και καθορισμό περιοχών πώλησης.

Όπως αναγνωρίζει η οικονομική θεωρία, οι επιχειρήσεις έχουν ισχυρά κίνητρα για να δημιουργήσουν Καρτέλ αλλά και σημαντικά αντικίνητρα για να μην διατηρήσουν μία τέτοια συμπεριφορά. Αφενός μεν η συμμετοχή μίας επιχείρησης σε ένα Καρτέλ ενισχύει τα μακροχρόνια κέρδη της όσο το Καρτέλ διατηρείται, αφετέρου δε κάθε επιχείρηση που συμμετέχει σε ένα Καρτέλ έχει κίνητρο να μειώσει την τιμή της, κάτω από το επίπεδο που έχει συμφωνηθεί, και έτσι να αυξήσει βραχυχρόνια σημαντικά το μερίδιό της και το κέρδος της στην αγορά. Τα κίνητρα / αντικίνητρα αυτά επηρεάζονται από διάφορα χαρακτηριστικά της τεχνολογίας, της ζήτησης, της αγοράς και της επιχείρησης⁵. Έτσι, κάποιες αγορές και κάποιες χώρες (όπως η Ελλάδα ή η Ολλανδία⁶) έχουν χαρακτηριστικά που τις κάνουν πιο επιρρεπείς σε Καρτέλ από άλλες αγορές και χώρες (όπως οι ΗΠΑ).

Επίσης, είναι συχνή η χρήση «διευκολυντικών πρακτικών» (*facilitating practices*) από τις επιχειρήσεις, οι οποίες ευνοούν τη δημιουργία των Καρτέλ. Για παράδειγμα, μία συνηθισμένη πρακτική των επιχειρήσεων είναι να χρησιμοποιούν τις «ενώσεις» που σχηματίζουν μεταξύ τους για να μεταφέρουν πληροφορίες, οι οποίες συμβάλλουν στη διατήρηση του καρτέλ.

⁴ Δηλαδή συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην ίδια αγορά.

⁵ Βλέπε για παράδειγμα Βέττας Ν. και Γ. Κατσουλάκος (2004) «Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική», Τυπωθύτω Δαρδανός, Κεφάλαιο 11.

⁶ Harrington J. (2005) “Detecting Cartels” (joe.harrington@jhu.edu).

Η δημιουργία ενός Καρτέλ δεν προϋποθέτει ρητή συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων αλλά μπορεί να προκύπτει και από κάποια σιωπηρή συμφωνία μεταξύ τους για τη διαμόρφωση των τιμών τους, της παραγωγής τους και γενικότερα διαφόρων επιχειρησιακών στρατηγικών (όπως, για παράδειγμα, στρατηγικών που αφορούν στη διαμόρφωση εκπτώσεων, καθορισμό περιοχών πώλησης κλπ). Ανεξάρτητα, όμως, από τη μορφή της συνεργασίας των επιχειρήσεων, ρητή ή σιωπηρή, τα Καρτέλ εκμηδενίζουν τον ανταγωνισμό.

Για τον λόγο αυτό, τα Καρτέλ θεωρούνται ίσως η χειρίστη επιχειρησιακή πρακτική κατά της λειτουργίας του ελεύθερου ανταγωνισμού και σε παγκόσμιο επίπεδο η πρακτική είναι «απαγορευμένη *Per Se*». Αυτό είναι κάτι που ισχύει μόνο για εκείνες τις εξαιρετικές περιπτώσεις που μια πρακτική επιχειρήσεων αναμένεται να έχει πάντα ή σχεδόν πάντα σημαντικά αρνητικές επιδράσεις στην κοινωνική ευημερία.

2. Εμπειρικά Αποτελέσματα για τα Καρτέλ

Ας έρθουμε τώρα σε ορισμένα εμπειρικά αποτελέσματα αναφορικά με τα Καρτέλ. Καταρχάς, αναφέρουμε ότι πολλά Καρτέλ λειτουργούν σε παγκόσμιο επίπεδο με ιδιαίτερα αρνητικές επιδράσεις. Το πιο περίφημο παράδειγμα είναι ίσως τα 16 Καρτέλ των βιταμινών μεταξύ 1990-99, ενδεχομένως λόγω των τεράστιων προστίμων που επέβαλαν οι αρμόδιες επιτροπές στην βόρεια Αμερική και στην Ευρώπη⁷. Σχετικά με το *μέγεθος των αρνητικών επιδράσεων*, αυτό φαίνεται να είναι ιδιαίτερα υψηλό και επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες. Καταρχάς, οι επιδράσεις αυτές εξαρτώνται από το *ποσοστό της αγοράς που επηρεάζεται από τα καρτέλ*, το οποίο σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες είναι συχνά υψηλότερο ακόμη και από 70%. Σύμφωνα με μία πρόσφατη μελέτη που εξέτασε 283 καρτέλ της περιόδου 1990 έως 2006, οι πωλήσεις τους ήταν 1,2 τρισεκατομμύρια δολάρια και το κέρδος που αποκόμισαν ήταν επίσης πολύ υψηλό. Καθοριστικός παράγοντας για το μέγεθος των αρνητικών επιδράσεων των Καρτέλ είναι και η *διάρκεια* τους, η οποία φαίνεται ότι συχνά είναι πολύ σημαντική. Για παράδειγμα, στη δεκαετία του 1990 τα καρτέλ είχαν διάρκεια 6 χρόνια κατά μέσο όρο, η οποία όμως στα επόμενα χρόνια φαίνεται να έχει μειωθεί. Τέλος, σημαντικό ρόλο στο μέγεθος των αρνητικών επιδράσεων

⁷ Βλέπε John M Connor “Price-Fixing Overcharges: Focus on Europe”, 2005 (jconnor@purdue.edu). Τα εμπειρικά στοιχεία σε αυτή την ενότητα βασίζονται στο άρθρο του Connor.

παίζουν οι *επιπτώσεις στις τιμές*. Έρευνες δείχνουν ότι η δημιουργία των καρτέλ συνεπάγεται αύξηση των τιμών πάνω από 45% κατά μέσο όρο σε σχέση με αυτές που θα επικρατούσαν υπό συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Μία σημαντική παρατήρηση είναι ότι η αύξηση αυτή εμφανίζεται να είναι μεγαλύτερη σε Καρτέλ εκτός των Ηνωμένων Πολιτειών. Επιπλέον, τα κέρδη των Καρτέλ είναι πολύ υψηλά. Σύμφωνα με την μελέτη που εξέτασε τα 283 Καρτέλ τα κέρδη τους ανέρχονται σε 500 δισεκατομμύρια δολάρια. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι μετρήσιμες αυτές επιδράσεις δεν περιλαμβάνουν όλες τις αρνητικές επιδράσεις στην κοινωνική ευημερία, που προέρχονται από την αύξηση της τιμής των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στο Καρτέλ και την μείωση της παραγωγής τους⁸.

Στην Ελλάδα, οι συνθήκες που επικρατούν την καθιστούν ως μία από τις χώρες όπου η συχνότητα των Καρτέλ αναμένεται να είναι υψηλή. Κατ' αρχάς υπάρχουν σχετικά μικρές αγορές και η συγκέντρωση σε πολλές από αυτές είναι υψηλή, δηλαδή υπάρχει ένας μικρός αριθμός επιχειρήσεων που ελέγχει πολύ υψηλά ποσοστά των συνολικών πωλήσεων⁹. Επίσης, υπάρχουν υψηλά εμπόδια εισόδου στις αγορές, τα οποία πολύ συχνά είναι αποτέλεσμα κρατικών ρυθμίσεων¹⁰. Τέλος, στην αύξηση της συχνότητας εμφάνισης των καρτέλ συμβάλλουν και οι χαμηλοί ρυθμοί καινοτομικότητας. Οι τρεις αυτοί παράγοντες ενισχύουν την πιθανότητα εμφάνισης αλλά και διατήρησης των καρτέλ στην χώρα μας.

3. Αποτελεσματικότητα της αντιμετώπισης των Καρτέλ από την Πολιτική Ανταγωνισμού

Σημειώνουμε κατ' αρχάς ότι η Πολιτική Ανταγωνισμού¹¹ χαρακτηρίζεται από το *θεσμικό πλαίσιο* το οποίο στην Ελλάδα αποτελείται από την Επιτροπή Ανταγωνισμού καθώς και τις Ανεξάρτητες Κλαδικές Ρυθμιστικές Αρχές, οι οποίες είναι επίσης υποχρεωμένες να εφαρμόζουν το δίκαιο του ανταγωνισμού. Επίσης, η

⁸ Συγκεκριμένα οι μετρήσιμες επιδράσεις δεν περιλαμβάνουν τις απώλειες που οι οικονομολόγοι ονομάζουν “deadweight” απώλειες κοινωνικής ευημερίας από την αύξηση της τιμής.

⁹ Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ότι από την διαθέσιμη επιστημονική πληροφόρηση, οι μετρήσεις του βαθμού συγκέντρωσης στην ελληνική βιβλιογραφία δεν βασίζονται σε σωστά προσδιορισμένες σχετικές αγορές προϊόντων και, συνεπώς, δεν θεωρούνται ιδιαίτερα αξιόπιστες.

¹⁰ Για το πρόβλημα του Ρυθμιστικού Βάρους λόγω κρατικών ρυθμίσεων βλέπε και Γ. Κατσουλάκος «Αγορές, Ανταγωνισμός και Ρυθμιστικό Περιβάλλον», ΤΑΣΕΙΣ, 2008.

¹¹ Οι κύριοι τομείς εφαρμογής της Πολιτικής Ανταγωνισμού είναι οι συμφωνίες επιχειρήσεων (που περιλαμβάνουν τα καρτέλ), η καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης και οι συγχωνεύσεις. Η παρούσα ανάλυση πρώτο στον πρώτο μόνο από αυτούς τους τομείς.

Πολιτική Ανταγωνισμού χαρακτηρίζεται από το **νομοθετικό πλαίσιο**, το οποίο στην Ελλάδα περιλαμβάνει το νόμο 703/1979 και διάφορους Κοινοτικούς Κανονισμούς¹². Τέλος, χαρακτηρίζεται από το σχεδιασμό και την αποτελεσματικότητα των **μηχανισμών εφαρμογής** (enforcement mechanisms), που αναφέρονται, στην υπό εξέταση περίπτωση αντιμετώπισης των Καρτέλ, στην δυνατότητα αναγνώρισης πιθανών Καρτέλ και στην ποιότητα των αποφάσεων σε περίπτωση αναγνώρισης τους. Η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών εφαρμογής επηρεάζεται βέβαια από το θεσμικό και το γενικό νομοθετικό πλαίσιο αλλά και από άλλους παράγοντες όπως άλλες κρατικές ρυθμίσεις, τους πόρους που διατίθενται για την εφαρμογή της Πολιτικής Ανταγωνισμού και τις λειτουργικές δυνατότητες της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

Η Πολιτική Ανταγωνισμού στην Ελλάδα παρουσιάζει βασικές αδυναμίες. Για παράδειγμα, στη Γερμανία υπάγεται στο θεσμικό πλαίσιο και μία άλλη Αρχή, η οποία δρα παράλληλα με την Επιτροπή Ανταγωνισμού, το Monopolcommission, καθώς και ένα Ειδικό Δικαστήριο, το οποίο εξετάζει υποθέσεις ανταγωνισμού. Παρόμοια είναι η κατάσταση στην Αγγλία, ενώ Ειδικό Δικαστήριο λειτουργεί σε πολλές ακόμη (Ευρωπαϊκές και άλλες) χώρες. Επιπλέον, σημαντικές αδυναμίες παρουσιάζονται στο νομοθετικό πλαίσιο οι οποίες δεν αντιμετωπίστηκαν, αντίθετα ενδυναμώθηκαν με την τελευταία (2005) τροποποίηση του νόμου¹³, και στον σχεδιασμό και στην αποτελεσματικότητα των μηχανισμών εφαρμογής.

Η αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Ανταγωνισμού στην αντιμετώπιση των Καρτέλ αξιολογείται βάσει ορισμένων κριτηρίων. Αυτό βέβαια το οποίο κρίνεται είναι το ευρύτερο θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο όπως και η αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Βασικά κριτήρια αξιολόγησης είναι:

1. Η αποτρεπτική αποτελεσματικότητα (Deterrence), με την οποία κρίνεται κατά πόσο το θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο καθώς και οι ενέργειες της Επιτροπής Ανταγωνισμού αποτρέπουν τις επιχειρήσεις από το να δημιουργούν Καρτέλ.
2. Η αναγνωριστική αποτελεσματικότητα (Detection – Coverage rate), η οποία κρίνεται από το ποσοστό των καρτέλ που ερευνάται από την Επιτροπή

¹² Στην ΕΕ το άρθρο 81 ΕΚ είναι το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο Το άρθρο (81(3) αναφέρει εξαιρέσεις στις απαγορευμένες πρακτικές που προσδιορίζονται στο 81(1).

¹³ Βλέπε για λεπτομέρειες και Γ. Κατσουλάκος «Αγορές, Ανταγωνισμός και Ρυθμιστικό Περιβάλλον», ΤΑΣΕΙΣ, 2008.

Ανταγωνισμού, το οποίο υπολογίζεται ότι κυμαίνεται, ανάλογα με τη χώρα, από 10% (ή και λιγότερο) έως 30%.

3. Η αποτελεσματικότητα εφαρμογής (effectiveness of enforcement procedures – Conviction rate), με την οποία κρίνονται η δυνατότητα της Επιτροπής να καταδικάσει Καρτέλ, η ποιότητα των αποφάσεων της Επιτροπής και η διαχειριστική αποτελεσματικότητα, δηλαδή κατά πόσο οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται με τρόπο γρήγορο και αποτελεσματικό.

Σχετικά με την αποτρεπτική αποτελεσματικότητα οι βασικοί παράγοντες που την επηρεάζουν είναι:

- (α) τα πρόστιμα και οι ποινές που επιβάλλονται όταν η απόφαση είναι καταδικαστική και
- (β) τα προγράμματα επιείκειας που εφαρμόζονται.

Σχετικά με την αναγνωριστική αποτελεσματικότητα και την αποτελεσματικότητα εφαρμογής οι βασικοί παράγοντες που τις επηρεάζουν είναι:

- Η ποσότητα και η ποιότητα του επιστημονικού δυναμικού, οι υποδομές, ο προϋπολογισμός και η οργανωτική δομή της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Αυτοί οι παράγοντες προσδιορίζουν τις δυνατότητες ελέγχων και τις έρευνες αγορών που διεξάγει η Επιτροπή, τη διαχειριστική αποτελεσματικότητα και τις καθυστερήσεις στις αποφάσεις καθώς και την ποιότητα των αποφάσεων και συγκεκριμένα τη δυνατότητα οικονομετρικών αναλύσεων από την Επιτροπή Ανταγωνισμού - δυνατότητα η οποία θεωρείται ότι περιορίζει τα σφάλματα αποφάσεων είτε αυτά είναι Τύπου I (λανθασμένες καταδικαστικές αποφάσεις) είτε Τύπου II (λανθασμένες αθωωτικές αποφάσεις).

Εμπειρικά αποτελέσματα δείχνουν ότι τα πρόστιμα είναι χαμηλότερα από τα πρόστιμα που θα ήταν αποτελεσματικά σε όρους αποτρεπτικότητας στη χώρα με τα υψηλότερα πρόστιμα, δηλαδή στις Ηνωμένες Πολιτείες¹⁴. Σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες, τα πρόστιμα στις Ηνωμένες Πολιτείες, αν και είναι υψηλότερα από αυτά της Ευρώπης, θεωρούνται σχετικά χαμηλά. Επομένως, το γεγονός αυτό καθιστά τα πρόστιμα στην Ευρώπη, όπου η αύξηση των τιμών από καρτέλ είναι μεγαλύτερη από

¹⁴ Σύμφωνα με τον Connor (2005) “Price-Fixing Overcharges: Focus on Europe” (jconnor@purdue.edu), τα πρόστιμα εκτιμώνται ότι είναι μόνο 60% των κερδών των Καρτέλ.

τις Ηνωμένες Πολιτείες, πολύ χαμηλά. Ωστόσο, η κατάσταση αυτή τείνει να αλλάξει την τελευταία πενταετία, ιδιαίτερα μετά την ανάληψη των καθηκόντων της κας Kroes ως Επιτρόπου Ανταγωνισμού στην Ευρώπη¹⁵. Όσον αφορά την ελληνική πραγματικότητα, φαίνεται ότι υπάρχει σημαντικό πρόβλημα σχετικά με τα *πρόστιμα* που επιβάλλονται στην Ελλάδα.

Η αναγνωριστική αποτελεσματικότητα της Επιτροπής Ανταγωνισμού στην Ελλάδα είναι πάρα πολύ χαμηλή με αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε Καρτέλ να αναμένουν να διερευνηθούν με πολύ χαμηλή πιθανότητα. Επομένως, *ceteris paribus*, τα πρόστιμα στην Ελλάδα θα έπρεπε να είναι υψηλότερα από εκείνα που επιβάλλονται στην Αμερική και στην Ευρώπη αλλά στην πραγματικότητα συμβαίνει το αντίθετο.

Ένα σημαντικό θέμα είναι επίσης το κατά πόσο θα έπρεπε να επιβάλλονται στις επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε Καρτέλ μόνο πρόστιμα. Στην Αμερική για παράδειγμα μπορεί να προκύψουν και ποινικές ευθύνες της διοίκησης, σε αντίθεση με την Ευρώπη (και την Ελλάδα), όπου επιβάλλεται πρόστιμο στην επιχείρηση αλλά δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή π.χ. στον διευθύνοντα σύμβουλο της επιχείρησης, παρ' ότι έχει διαπιστωθεί ότι αυτός είναι ο υπεύθυνος για τη δημιουργία του Καρτέλ. Επίσης, στην Αμερική οποιοσδήποτε καταναλωτής έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στο δικαστήριο και να ζητήσει αποζημίωση από μία επιχείρηση η οποία χρέωνε πολύ υψηλές τιμές λόγω της συμμετοχής της σε Καρτέλ (private damages). Αυτή η δυνατότητα των καταναλωτών φαίνεται να λειτουργεί αποτελεσματικά στην Αμερική και πρόσφατα εξετάζεται η εφαρμογή της και στην Ευρώπη¹⁶.

Σημαντική επιρροή στην αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Ανταγωνισμού, όπως αναφέρθηκε, ασκούν τα *προγράμματα επιείκειας* που εφαρμόζονται από τις Αρχές Ανταγωνισμού. Σύμφωνα με τα προγράμματα αυτά, επιχειρήσεις, οι οποίες καταγγέλλουν την ύπαρξη ενός Καρτέλ και τη συμμετοχή τους σε αυτό και παράλληλα συμβάλλουν στην προσπάθεια της Επιτροπής Ανταγωνισμού να καταδικάσει το συγκεκριμένο Καρτέλ, απαλλάσσονται και δεν επιβάλλεται σε αυτές

¹⁵ Όπως αναφέρεται στην Ετήσια Έκθεση για το 2007 της Διεύθυνσης Ανταγωνισμού της ΕΕ: "The Commission issued eight final decisions in which it fined 418 undertakings a total of EUR 3 334 million (compared with 2006 when there were seven final decisions, 419 undertakings fined and a total of EUR 1 846 million). The Commission imposed the highest fine per cartel case to date of EUR 992 million in the *Elevators and Escalators* case and also, in the same case, the highest fine per undertaking for a cartel violation with the imposition of a penalty of EUR 477 million on the ThyssenKrupp group".

¹⁶ White Paper σχετικά με το θέμα που έχει προταθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή βρίσκεται στο στάδιο διαβούλευσης.

πρόστιμο. Επομένως, τα προγράμματα επιείκειας δίνουν κίνητρο στις επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε ένα Καρτέλ να βοηθήσουν την Επιτροπή να το διερευνήσει και να το καταδικάσει. Τα προγράμματα αυτά πρωτοεμφανίστηκαν στις Ηνωμένες Πολιτείες (το 1978) και στη συνέχεια τροποποιήθηκαν δύο φορές (1993, 2004). Η εφαρμογή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκίνησε το 1996 και έκτοτε εφαρμόστηκαν σε πολλές χώρες. Στην Ελλάδα ξεκίνησαν μόνο πολύ πρόσφατα, το 2005.

Η σημασία των προγραμμάτων επιείκειας έγκειται στο ότι, θεωρητικά τουλάχιστον, μειώνουν τη συχνότητα των Καρτέλ (cartel creation) και αυξάνουν το ρυθμό αναγνώρισης πιθανών Καρτέλ (cartel detection)¹⁷. Υπάρχει, δηλαδή, ισχυρή θεωρητική στήριξη για την ύπαρξη αυτών των προγραμμάτων. Ωστόσο, τα θεωρητικά αποτελέσματα δεν έχουν εμπειρικά αποδειχθεί. Αυτό το οποίο έχει διαπιστωθεί είναι ότι τα προγράμματα επιείκειας έχουν χρησιμοποιηθεί σε πολλές περιπτώσεις, στις οποίες καταδικαστικές αποφάσεις στηρίχθηκαν στις μαρτυρίες των επιχειρήσεων.

Ένα ζήτημα σχετικά με τα προγράμματα επιείκειας είναι η επιλογή του άριστου τύπου προγράμματος. Υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ της αμερικάνικης και της ευρωπαϊκής, και συνεπώς της ελληνικής, πρακτικής. Για παράδειγμα, θα πρέπει να διευκρινιστεί αν θα υπάρχει επιείκεια μόνο για την πρώτη επιχείρηση ή και για άλλες επιχειρήσεις και κατά πόσο η επιείκεια για την πρώτη επιχείρηση θα εφαρμόζεται υπό όρους, όπως στην Αμερική, ή όχι. Η θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία δεν έχει ξεκάθαρες απαντήσεις ακόμη σε αυτά τα ερωτήματα.

Η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της Πολιτικής Ανταγωνισμού, όπως αναφέρθηκε, εξαρτάται καίρια από το *δυναμικό και τις υποδομές της Επιτροπής Ανταγωνισμού*. Γενικά, οι υποδομές και το δυναμικό θα έπρεπε να χρησιμοποιούνται για να παρέχεται η δυνατότητα στην Επιτροπή να διενεργεί και ελέγχους και έρευνες αγορών. Ωστόσο, οι δυνατότητες στην Ελλάδα είναι πολύ μικρές συγκριτικά με το μέγεθος του προβλήματος, ιδιαίτερα με δεδομένο ότι μια δομική προσέγγιση (structural approach) – δηλαδή μια προσέγγιση που υποστηρίζει τη διερεύνηση Καρτέλ σε κλάδους με συγκεκριμένα δομικά και άλλα χαρακτηριστικά που τα ευνοούν – είναι επιθυμητή στην Ελλάδα όπου η συχνότητα των Καρτέλ όπως ήδη

¹⁷ Βλέπε για αυτό και τον άριστο σχεδιασμό προγραμμάτων επιείκειας, που αναφέρονται και παρακάτω, Harrington (2008) “Optimal Corporate Leniency Programs”, The Journal of Industrial Economics.

αναφέρθηκε φαίνεται ότι είναι σχετικά υψηλή. Γενικά, η οικονομία της Ελλάδας και οι αγορές της θεωρείται ότι έχουν κάποια χαρακτηριστικά τα οποία ενισχύουν τη συχνότητα των Καρτέλ, συγκριτικά με άλλες χώρες, κάτι που ισχύει όμως και για άλλες μικρές ευρωπαϊκές χώρες. Επομένως, οι περιορισμένες δυνατότητες της Επιτροπής, για τη διεξαγωγή ελέγχων και ερευνών αγοράς, δημιουργούν μεγάλα προβλήματα.

Επιπλέον, η *διαχειριστική αποτελεσματικότητα* είναι πολύ χαμηλή. Υπάρχει μεγάλη καθυστέρηση στις αποφάσεις, γεγονός που ισχύει όμως γενικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με αποτέλεσμα Καρτέλ να έχουν αποφύγει πρόστιμα λόγω της ύπαρξης ενός ορίου πέντε ετών για να καταδικαστεί ένα Καρτέλ, μετά την πάροδο του οποίου δεν μπορεί να επιβληθεί πρόστιμο.

Επίσης, ένα άλλο σημαντικό στοιχείο της αποτελεσματικότητας στην εφαρμογή της Πολιτικής Ανταγωνισμού είναι η *ποιότητα των αποφάσεων*. Η ποιότητα των αποφάσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού στην Ελλάδα θεωρείται ότι είναι χαμηλή. Βασικός λόγος γι' αυτό είναι οι πολύ μικρές δυνατότητες εφαρμογής οικονομικών – οικονομετρικών αναλύσεων. Τα τελευταία δέκα – δεκαπέντε χρόνια ξεκίνησε από την Αμερική και επεκτάθηκε στην Ευρώπη αλλά και σε όλο τον κόσμο μία επανάσταση στην εφαρμογή οικονομικών και οικονομετρικών μοντέλων κατά την εφαρμογή της Πολιτικής Ανταγωνισμού. Αυτή η επανάσταση όμως δεν φαίνεται να έχει επεκταθεί στην Ελλάδα. Ωστόσο, αν υπήρχε η δυνατότητα να διεξαχθούν τέτοιου είδους αναλύσεις τότε η αποτελεσματικότητα της Επιτροπής θα ήταν πολύ μεγαλύτερη. Συγκεκριμένα, θα μπορούσε να υιοθετηθεί και μία συμπεριφορική προσέγγιση (behavioral approach) με στόχο την αναγνώριση των συμπράξεων είτε εμμέσως - λόγω του ότι τα στοιχεία δείχνουν ότι η συμπεριφορά δεν είναι συμβατή με «ανταγωνισμό», ή τα στοιχεία δείχνουν ότι υπάρχει μία διακριτή αλλαγή (structural break) στην συμπεριφορά – είτε με άμεση σύγκριση των στοιχείων με αυτά που θα αναμενόταν υπό συνθήκες «ανταγωνισμού» από την μια μεριά και «σύμπραξης» από την άλλη μεριά¹⁸. Η χαμηλή ποιότητα των αποφάσεων όμως μπορεί να οφείλεται και σε πολιτικές παρεμβάσεις. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, ασκούνται πιέσεις στην Επιτροπή Ανταγωνισμού να λάβει συγκεκριμένες αποφάσεις και να κινηθεί σε συγκεκριμένη κατεύθυνση. Δύο πρόσφατα παραδείγματα αποφάσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού των οποίων η ποιότητα αμφισβητείται έντονα – και σωστά κατά την

¹⁸ Για την δομική και, ιδιαίτερα, την συμπεριφορική προσέγγιση για την αναγνώριση Καρτέλ βλέπε και Harrington J. (2005) "Detecting Cartels" (joe.harrington@jhu.edu).

γνώμη μου - αφορούν το Καρτέλ γάλακτος και το Καρτέλ των εταιρειών εμπορίας πετρελίου BP- SHELL.

Συμπερασματικά, η αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Ανταγωνισμού στην Ελλάδα φαίνεται να είναι μάλλον πολύ χαμηλή. Προκειμένου να βελτιωθεί απαιτείται κατ' αρχάς να συμπληρώσουμε τους θεσμούς ρύθμισης του ανταγωνισμού. Επίσης, θα πρέπει να αναβαθμίσουμε το νομοθετικό πλαίσιο, εφόσον οι τροποποιήσεις που έγιναν το 2005 ήταν σε λάθος κατεύθυνση, έτσι ώστε να βελτιώσουμε την αποτρεπτική και αναγνωριστική αποτελεσματικότητά του. Σε σχέση με την αντιμετώπιση των Καρτέλ ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί στο θέμα των προστίμων και στις άλλες ποινές όπως και στο πρόγραμμα επιείκειας που ισχύει στην Ελλάδα. Τέλος, ιδιαίτερα μεγάλη σημασία έχει να βελτιώσουμε, στηρίζοντας την λειτουργική και οργανωτική αναβάθμιση της Επιτροπής Ανταγωνισμού, την αναγνωριστική αποτελεσματικότητα (detection) και την ποιότητα των μηχανισμών εφαρμογής (enforcement procedures) της Επιτροπής.