

Κεφάλαιο 2

Εισαγωγή στη Ρυθμιστική Πολιτική

2.1 Βασικές έννοιες

Η ουσία ενός συστήματος (ελεύθερης) αγοράς έγκειται στο ότι τα άτομα και οι επιχειρήσεις που αγοράζουν ή πωλούν αγαθά μπορούν να κάνουν ελεύθερα τις επιλογές τους. Έτσι, οι επιχειρήσεις επιλέγουν οι ίδιες ποια προϊόντα επιθυμούν να προσφέρουν στην αγορά, πώς να τα τιμολογήσουν, ποια τεχνολογία παραγωγής θα χρησιμοποιήσουν και το αντίστοιχο ύψος των επενδύσεων τους, το αν, τότε και πώς θα διαφημίσουν τα προϊόντα τους, ή άλλες πλευρές της δραστηριότητάς τους. Η ύπαρξη μιας κυβέρνησης που αντιπροσωπεύει την κοινωνία (στην οποία βρίσκεται η αγορά), ή του κράτους, μπορεί να επηρεάζει τη λειτουργία της αγοράς με διάφορους τρόπους.¹ Μπορεί να προσφέρει ένα νομικό πλαίσιο που να εξασφαλίζει την ελεύθερη λειτουργία της αγοράς (όπως με τη διασφάλιση της ατομικής ιδιοκτησίας). Να επιβάλει ένα σύστημα φόρων σε κάποιες πλευρές της αγοραίας ή επιχειρηματικής δραστηριότητας (με στόχο την εξασφάλιση εσόδων για την εξυπηρέτηση των γενικότερων στόχων της – όπως τη βελτίωση της διανομής πλούτου, ή τη προσφορά δημόσιων αγαθών – είτε τη σκόπιμη αύξηση του κόστους κάποιων δραστηριοτήτων όπως, για περιβαλλοντικούς λόγους, η κατανάλωση καυσίμων). Ως αποτέλεσμα, εφόσον αλλάζουν οι σχετικές τιμές, επηρεάζονται οι επιλογές των ατόμων και των επιχειρήσεων, χωρίς όμως να υπάρχει άμεση επιβολή ή απαγόρευση κάποιων συμπεριφορών. Τέλος, η κυβέρνηση (ή το

¹Για τους σκοπούς του παρόντος βιβλίου, δεν κάνουμε συνήθως διάκριση ανάμεσα στην κυβέρνηση και το κράτος και χρησιμοποιούμε τους όρους εναλλακτικά.

κράτος) μπορεί να χρησιμοποιεί την εξουσία της για να απαγορεύσει πράξεις και συμπεριφορές. Όπως ήδη αναλύσαμε παραπάνω, τέτοιες απαγορεύσεις μπορούν να πάρουν τη μορφή της Πολιτικής Ανταγωνισμού, να αποτελούν, δηλαδή, ένα πλέγμα κανόνων που εφαρμόζεται στις αγορές γενικά και κρίνει συγκεκριμένες πράξεις και συμπεριφορές που έχουν υιοθετήσει κάποια στιγμή οι επιχειρήσεις. Αυτοί οι κανόνες εφαρμόζονται συνήθως εκ των υστέρων (όπως όταν υπάρχει κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης ή συμπράξεις) και σε κάποιες περιπτώσεις εκ των προτέρων (όταν προτείνεται μια συγχώνευση ή εξαγορά) – αυτό είναι το θέμα του Δεύτερου Μέρους του βιβλίου. Η οι απαγορεύσεις μπορούν να παίρνουν τη μορφή άμεσης ρύθμισης, η οποία εφαρμόζεται πιθανώς με διαφορετικό τρόπο σε διαφορετικές αγορές και επηρεάζει (κυρίως μέσω απαγορεύσεων) με συστηματικό τρόπο τις επιλογές των συμμετεχόντων. Στο Πρώτο Μέρος του βιβλίου, θα ασχοληθούμε με τέτοια ζητήματα Ρυθμιστικής Πολιτικής (regulation).

Στην πράξη, σε ένα σύστημα «ελεύθερης» αγοράς (ακόμη και σε κράτη όπου οι αγορές μπορεί να λειτουργούν σχετικά πιο ελεύθερα) ένα μεγάλο πλήθος επιλογών βρίσκεται υπό ρύθμιση. Χωρίς η εικόνα να είναι πολύ διαφορετική σε άλλα κράτη, στην Ελλάδα οι επιχειρήσεις μπορεί να αντιμετωπίζουν απαγορεύσεις σε διάφορες πλευρές της δραστηριότητάς τους. Δεν μπορούν να προσφέρουν προϊόντα αν δεν ικανοποιούν κάποια ελάχιστα κριτήρια ποιότητας (με την έννοια της «ποιότητας» να διαφέρει από κλάδο σε κλάδο – τρόφιμα, φάρμακα, μεταφορές, παιδικά παιχνίδια, εκπαίδευση ή άλλο). Σε κάποιους κλάδους (κάποιες επιχειρήσεις) απαγορεύεται να θέτουν τιμές πάνω από κάποιο ρυθμιζόμενο ανώτατο όριο (και σπανιότερα, και τιμές κάτω από κάποιο όριο). Δεν μπορούν να προσλαμβάνουν εργαζόμενους αν δεν τους πληρώσουν τουλάχιστον με κάποιο ελάχιστο μισθό. Δεν μπορούν ελεύθερα να απολύσουν τους εργαζόμενους σε αυτές. Δεν μπορούν να προβαίνουν σε δραστηριότητες που παραβιάζουν κανόνες ελάχιστης ασφάλειας (για τους πελάτες ή τους εργαζόμενους) ή προστασίας του περιβάλλοντος. Δεν μπορούν να διαφημίζουν τα προϊόντα τους όπως και όποτε θέλουν. Τα καταστήματα δεν μπορούν να λειτουργούν όσες ώρες θέλουν: υπάρχουν ελάχιστες ώρες λειτουργίας αλλά και απαγορεύσεις, π.χ. για τις ημέρες αργίας. Δεν μπορούν να κάνουν γενικευμένες «εκπτώσεις» όπως και όταν το αποφασίζουν. Πέρα από περιπτώσεις, όπως οι παραπάνω, όπου υπάρχει ρύθμιση της συμπεριφοράς μέσα στην αγορά, σε πολλές περιπτώσεις υπάρχει ρύθμιση της εισόδου σε κάποιες αγορές (και, ενίοτε, της εξόδου από αυτές). Έτσι, για

παράδειγμα, για να δραστηριοποιηθεί κανείς στην αγορά των ακτοπλοϊκών υπηρεσιών («άδειες σκοπιμότητας»), των ταξί στις πόλεις, της πώλησης φαρμάκων ή ψωμιού χρειάζεται, τουλάχιστον επί του παρόντος, ειδική άδεια – στην πραγματικότητα, υπάρχει σειρά απαγορεύσεων εισόδου σε πλήθος αγορών. Είναι φανερό από τα παραπάνω ότι η ρύθμιση παίζει σημαντικό ρόλο, επηρεάζοντας τις δραστηριότητες των επιχειρήσεων, τη λειτουργία των αγορών και την ευημερία των καταναλωτών και, γενικότερα, των πολιτών.

Οι λόγοι που οδηγούν στην κατ' αρχήν ανάγκη για επέμβαση στις αγορές έχουν ήδη εξεταστεί στην Ενότητα 1.4 και σχετίζονται με παράγοντες που οδηγούν την αγορά σε «αποτυχία», δηλαδή τη λειτουργία της με τρόπο μη αποτελεσματικό. Όπως αναφέρθηκε, μια σημαντική πηγή «αποτυχίας» είναι η ύπαρξη Μονοπωλιακής Δύναμης. Όπως εξηγήθηκε ήδη λεπτομερώς, στην ισορροπία μιας αγοράς που λειτουργεί τέλεια ανταγωνιστικά, έχουμε αποτελεσματική κατανομή πόρων. Όμως, για να συμβεί αυτό το μικρό «θαύμα» (όπου, όταν ο κάθε παραγωγός και ο κάθε καταναλωτής επιδιώκει τη μεγιστοποίηση της δικής του απόδοσης – κέρδους ή χρησιμότητας – οδηγούμαστε σε μεγιστοποίηση του συνολικού πλεονάσματος) γενικά απαιτούνται ισχυρές (προ)υποθέσεις. Κυρίως, απαιτείται να υπάρχει ένα μεγάλο πλήθος αγοραστών και πωλητών, ομοιογενές προϊόν και τέλεια πληροφόρηση. Όταν αυτές οι υποθέσεις απουσιάζουν, η λειτουργία της αγοράς δεν είναι (συνήθως) αποτελεσματική. Καθώς, όμως, οι περιπτώσεις όπου οι υποθέσεις του τέλει ανταγωνισμού ικανοποιούνται (τουλάχιστον με την ακρίβεια που περιγράφεται στα εγχειρίδια) είναι σχετικά ελάχιστες, πρέπει πράγματι να συμπεράνουμε ότι σε κάθε άλλη περίπτωση απαιτείται επέμβαση στην αγορά; Η απάντηση στο ερώτημα είναι γενικά αρνητική και πρέπει να εξειδικευτεί με διάκριση των παρακάτω περιπτώσεων. Αν σε μια αγορά υπάρχουν συνθήκες όχι μεν τέλει ανταγωνισμού, αλλά σχετικά κοντά σε αυτές, τότε κρίνεται συνήθως ότι και η λειτουργία της θα είναι αρκετά αποτελεσματική, οπότε δεν υπάρχει λόγος καμίας παρέμβασης (εφόσον και η κάθε παρέμβαση έχει η ίδια κόστος, που σε αυτήν την περίπτωση κρίνεται ότι υπερβαίνει το όποιο όφελος). Αν οι συνθήκες στην αγορά αποκλίνουν αρκετά από αυτές του τέλει ανταγωνισμού, τότε υπάρχουν δύο οδοί, δύο επιλογές που θα μπορούσε να κάνει κανείς: την εφαρμογή Ρυθμιστικής Πολιτικής για τη συγκεκριμένη αγορά, ή τη μη εφαρμογή τέτοιας πολιτικής αλλά την εναπόθεση του σχετικού ρόλου στην επαρκή λειτουργία του ανταγωνισμού, ελεγχόμενη όμως

από κανόνες Πολιτικής Ανταγωνισμού.

Ο κρίσιμος προσδιοριστικός παράγοντας είναι ακριβώς το αν κρίνεται κατ' αρχήν ότι λειτουργεί ο ανταγωνισμός. Σε περίπτωση φυσικού μονοπωλίου (natural monopoly) ο ανταγωνισμός δεν μπορεί να είναι η δίοδος που θα οδηγήσει σε αποτελεσματική κατανομή πόρων και, έτσι, προκρίνεται η εφαρμογή Ρυθμιστικής Πολιτικής. Το ίδιο ισχύει σε περιπτώσεις που ναι μεν δεν είναι ακριβώς (φυσικό) μονοπώλιο αλλά πλησιάζουν πολύ σε αυτά, όπως περιπτώσεις όπου, μετά την απελευθέρωση μιας αγοράς, μια επιχείρηση, πρώην μονοπώλιο, έχει εξαιρετικά μεγαλύτερη δύναμη από τους ανταγωνιστές της. Τότε και πάλι εφαρμόζεται ρύθμιση, τουλάχιστον έως ότου αλλάξουν σημαντικά οι συνθήκες στην αγορά. Από την άλλη, αν κρίνεται ότι μπορεί να λειτουργεί ο ανταγωνισμός, η λύση της ρύθμισης δεν πρέπει να επιλέγεται, αλλά εφαρμόζεται (αν και όποτε αυτό χρειάζεται) η Πολιτική Ανταγωνισμού.²

Όταν ο συνδυασμός τεχνολογίας και ζήτησης είναι τέτοιος ώστε να έχουμε φυσικό μονοπώλιο (αυτό ήδη ορίστηκε στην Παράγραφο 1.3.2, παραπάνω, και θα εξεταστεί διεξοδικά στο επόμενο Κεφάλαιο), το κόστος όταν η αγορά λειτουργεί ως μονοπώλιο είναι χαμηλότερο από αυτό αν υπάρχουν περισσότερες επιχειρήσεις. Εμφανίζεται έτσι μια ουσιώδης αντίφαση ανάμεσα στις βασικές συνθήκες ώστε να λειτουργεί επαρκώς ανταγωνιστικά η αγορά (σχετικά μεγάλο πλήθος ανταγωνιστικών επιχειρήσεων) και στην επίτευξη του κύριου στόχου του ανταγωνισμού (η λειτουργία με το ελάχιστο δυνατό κόστος, αφού αυτή επιτυγχάνεται με μια επιχείρηση). Τόσο στη θεωρία όσο και (συνήθως) στην πράξη, σε τέτοιες περιπτώσεις, η ενδεδειγμένη αντιμετώπιση είναι να λειτουργεί η αγορά ως (φυσικό) μονοπώλιο, αλλά με ρύθμιση των βασικών οικονομικών λειτουργιών του. Η ρύθμιση που γίνεται με το σκοπό που μόλις περιγράψαμε θα αναφέρεται ως οικονομική ρύθμιση και αποτελεί το θέμα που θα μας απασχολήσει στο πρώτο μέρος του βιβλίου (και σε αυτήν αναφερόμαστε με τον όρο Ρυθμιστική Πολιτική – ΡΠ). Ο ρόλος, και η αιτία ύπαρξής της, είναι να μεταφέρει από τον παραγωγό (μονοπωλητή) στους καταναλωτές ένα κατά το δυνατό μεγαλύτερο τμήμα του οφέλους που προκύπτει στη βάση του χαμηλότερου κόστους παραγωγής. Αντικαθιστά, στην ουσία, σε αυτόν τον ρόλο τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων:

²Ας σημειώσουμε ότι το γεγονός ότι κάποιες πλευρές της λειτουργίας μιας επιχείρησης ρυθμίζονται δεν σημαίνει ότι δεν εφαρμόζεται η νομοθεσία ανταγωνισμού στην εν γένει λειτουργία της επιχείρησης.

το «αόρατο χέρι» (κατά τη γνωστή μεταφορά του Adam Smith) αντικαθίσταται στο ρόλο του από το ορατό χέρι του ρυθμιστή.

Συνοψίζοντας, έχουμε την εξής βασική εικόνα. Όταν οι βασικές συνθήκες της αγοράς το επιτρέπουν, εμπιστευόμαστε τον ανταγωνισμό ανάμεσα σε επιχειρήσεις να επιτελέσει ένα διπλό έργο: αφενός να οδηγήσει την αγορά στο να λειτουργεί με το ελάχιστο δυνατό κόστος και αφετέρου να μεταφέρει τα οφέλη από αυτήν τη λειτουργία στους καταναλωτές (με έλεγχο του ανταγωνισμού κατά περίπτωση, όταν προκύπτει η ανάγκη). Όταν όμως αυτό δεν είναι εφικτό (με κύρια περίπτωση το φυσικό μονοπώλιο), τότε αφήνουμε την αγορά να λειτουργεί μονοπωλιακά (ώστε να επιτυγχάνεται το ελάχιστο δυνατό κόστος) και χρησιμοποιούμε τη Ρυθμιστική Πολιτική ώστε τα οφέλη να μεταφέρονται κατά το δυνατό στους καταναλωτές. Το ζήτημα λοιπόν είναι πώς η οικονομική ρύθμιση θα οδηγήσει τις επιχειρήσεις να λειτουργούν με τον κοινωνικά άριστο τρόπο (να επιλέγουν τον άριστο συνδυασμό εισροών και να πωλούν τα προϊόντα τους στις άριστες τιμές) σε αγορές όπου απουσιάζει ο ανταγωνισμός. Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση, είναι χρήσιμο να τονιστούν τα παρακάτω σημεία.

- (i) Το πώς ακριβώς πρέπει να γίνεται η ρύθμιση, δεν είναι συνήθως ένα εύκολο ζήτημα και εξαρτάται κρίσιμα από τεχνολογικούς και πληροφοριακούς παράγοντες. Ανάλογα με το πόσα και ποια «εργαλεία» ρύθμισης χρησιμοποιούνται, μπορεί να υπάρχουν και αντιφατικές επιδράσεις σε διαφορετικές απόψεις της λειτουργίας μιας επιχείρησης (π.χ., στην τιμολόγηση και στις επενδύσεις).
- (ii) Παρά το γεγονός ότι συγκεκριμένα μέτρα μπορεί να κατευθύνονται σε επιχειρήσεις, η ρύθμιση εφαρμόζεται σε αγορές. Δηλαδή, μια ρύθμιση μιας πλευράς της συμπεριφοράς μιας επιχείρησης επηρεάζει και τους λοιπούς συμμετέχοντες, όπως τους αγοραστές και (δυνητικούς) ανταγωνιστές. Έτσι για το σχεδιασμό της κατάλληλης ρύθμισης πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψη η αγορά ως σύνολο.
- (iii) Σε μια υπό ρύθμιση αγορά, οι συμπεριφορές που παρατηρούνται προκύπτουν από την αλληλεπίδραση των αποφάσεων της ρυθμιστικής αρχής και των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, ακόμη και αν μόνο μία, ή μόνο κάποιες πλευρές της οικονομικής συμπεριφοράς τελούν υπό ρύθμιση, και οι

υπόλοιπες αναμένεται και αυτές να επηρεαστούν. Για παράδειγμα, αν ρυθμίζεται η τιμή πώλησης ενός προϊόντος, μπορεί να επηρεάζονται οι τιμές πώλησης άλλων προϊόντων (της ίδιας επιχείρησης ή και άλλων επιχειρήσεων), η ποιότητα των προϊόντων, τα κίνητρα για επενδύσεις, η διαφοροποίηση προϊόντος και άλλα στοιχεία. Επίσης, όταν κάνει τις επιλογές της, μια Ρυθμιστική Αρχή πρέπει σίγουρα να υπολογίσει πώς θα αποκριθούν οι συμμετέχοντες στην αγορά (τόσο επιχειρήσεις που βρίσκονται άμεσα υπό ρύθμιση, όσο και άλλες). Αντίστοιχα, οι επιχειρήσεις λαμβάνουν υπ' όψη τη συμπεριφορά της Ρυθμιστικής Αρχής, τόσο αναφορικά με τους κανόνες που βρίσκονται κάθε φορά σε ισχύ, όσο και (δυσνητικά) για το πώς θα μπορούσαν αυτοί να αλλάξουν ως αποτέλεσμα των δικών τους επιχειρηματικών επιλογών.

- (iv) Ακόμη και όταν οι παράμετροι της άριστης (θεωρητικά) ρύθμισης μπορεί να προσδιοριστούν, τίθενται συνήθως σημαντικά προβλήματα εφαρμογής. Ένα σημαντικό μέρος από αυτά προκύπτει από το συνδυασμό αφενός της ανάγκης να γνωρίζουν οι Ρυθμιστικές Αρχές άριστα την αγορά και αφετέρου του ότι οι κανόνες ρύθμισης δεν είναι γενικοί, αλλά δίνονται στον ρυθμιστή μεγάλα περιθώρια ως προς τις ενέργειες που θα επιλέξει. Ως αποτέλεσμα, δημιουργείται χώρος για προβλήματα *ρυθμιστικής σύλληψης* (regulatory capture). Αυτός ο όρος περιγράφει καταστάσεις όπου, κάτω από την επίδραση συμμετεχόντων στην αγορά, η Ρυθμιστική Αρχή μπορεί να μεγιστοποιεί κάποιους ιδιοτελείς στόχους ή, τέλος πάντων, να μη μεγιστοποιεί πράγματι την κοινωνική ευημερία.
- (v) Τόσο η ανάλυση και παρακολούθηση των μεγεθών μιας αγοράς, όσο και η εφαρμογή της Ρυθμιστικής Πολιτικής δεν είναι χωρίς κόστος, το οποίο μάλιστα μπορεί να είναι και υψηλό. Αυτό το κόστος σχετίζεται συχνά με προβλήματα εφαρμογής, όπως με τη ρυθμιστική σύλληψη που αναφέρθηκε αμέσως παραπάνω, αλλά μπορεί να αναφέρεται απλώς και στα έξοδα λειτουργίας της Ρυθμιστικής Αρχής, ακόμη και όταν αυτή λειτουργεί με τον άριστο τρόπο. Σε κάθε περίπτωση, όταν αποφασίζονται ρυθμιστικές παρεμβάσεις πρέπει να γίνεται μια ανάλυση κόστους – οφέλους όπου το προσδοκώμενο όφελος πρέπει να σταθμίζεται με το προσδοκώμενο κόστος της ρύθμισης. Η γενικότερη αρχή εδώ είναι πως, ακόμη και όταν η λει-

τουργία της αγοράς είναι ατελής, πρέπει να συνυπολογίζουμε ότι και η λειτουργία των ρυθμιστικών αρχών (και του κράτους, γενικότερα) είναι επίσης ατελής. Έτσι, δεν ισχύει ότι σε κάθε περίπτωση όπου κατ' αρχήν η ρύθμιση θα ήταν επιθυμητή θα πρέπει πράγματι να επιλέγεται αυτή στην πράξη.

- (vi) Στο βιβλίο αυτό ασχολούμαστε μόνο με παρεμβάσεις στην αγορά που στόχο έχουν να αντιμετωπίσουν προβλήματα που προκαλεί η ύπαρξη δύναμης επιχειρήσεων στην αγορά. Υπάρχουν, όμως, είδη ρύθμισης της αγοράς τα οποία δεν εντάσσονται στη λογική αυτή (ειδικότερα στο ότι η παρουσία συνθηκών φυσικού μονοπωλίου καθιστά την επίτευξη αποτελεσματικότητας μέσω του ανταγωνισμού αδύνατη). Μια σημαντική κατηγορία από αυτά αναφέρεται συχνά με τον όρο «κοινωνική ρύθμιση» (σε αντιδιαστολή με την «οικονομική ρύθμιση», όπως συχνά περιγράφεται η Ρυθμιστική Πολιτική που καλύπτει αστοχίες της αγοράς λόγω δύναμης των επιχειρήσεων). Αυτή περιλαμβάνει κάποιες από τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις που αναφέρθηκαν σύντομα παραπάνω και έχουν στόχο κυρίως την «προστασία» των καταναλωτών, των εργαζομένων στις επιχειρήσεις ή/και του περιβάλλοντος. Σε αυτή πρέπει να προστεθούν δύο ακόμη σημαντικές κατηγορίες που αναφέρονται ειδικά στη ρύθμιση του χρηματοοικονομικού συστήματος και της αγοράς εργασίας. Όλες αυτές είναι σημαντικές ρυθμιστικές δραστηριότητες, όμως βρίσκονται πέρα από το σκοπό του παρόντος βιβλίου, όπου με τον όρο Ρυθμιστική Πολιτική αναφερόμαστε στην οικονομική ρύθμιση όπως ορίστηκε παραπάνω. Έχουμε ήδη αναφερθεί, στο Κεφάλαιο 1, γενικά στις διάφορες ανάγκες για παρέμβαση στην αγορά και έτσι κάνουμε λοιπόν εδώ (στην Παράγραφο 2.4) μόνο μια σύντομη αναφορά, για την πληρότητα της εικόνας. Ας προσθέσουμε, τέλος, ότι πέρα από αυτές τις κατηγορίες «οικονομικής ρύθμισης» μπορεί να υπάρχει και ρύθμιση κάποιων καθαρά οικονομικών μεγεθών, όμως για άλλους λόγους, που δεν σχετίζονται με τη μη επίτευξη αποτελεσματικότητας. Αυτοί οι λόγοι μπορεί να περιλαμβάνουν την προστασία του εισοδήματος κάποιας κατηγορίας καταναλωτών (π.χ. στην Ελλάδα, για δεκαετίες, η αγορά του ψωμιού τελούσε υπό ρύθμιση, και έλεγχος ενοικίων κατοικίας υπάρχει σε πολλές πόλεις και χώρες) ή την προσωρινή απόκρουση πληθωριστικών πιέσεων

(π.χ., επιβολή ανώτατης τιμής πώλησης καυσίμων). Στην ανάλυσή μας σε αυτό το βιβλίο, επικεντρωνόμαστε στο σχεδιασμό και άσκηση Ρυθμιστικής Πολιτικής που έχει σκοπό να αντιμετωπίσει μόνο την αναποτελεσματικότητα στην αγορά λόγω της (μονοπωλιακής) δύναμης των επιχειρήσεων.

Στις δύο επόμενες ενότητες κάνουμε μια σύντομη επισκόπηση βασικών ιδεών και προβλημάτων που ανακύπτουν κατά το σχεδιασμό και εφαρμογή της Ρυθμιστικής Πολιτικής. Στη συνέχεια, κάνουμε μια σύντομη αναφορά σε διάφορες μορφές κοινωνικής ρύθμισης, πριν προχωρήσουμε από το επόμενο Κεφάλαιο στην κυρίως ανάλυση.

2.2 Οικονομική ρύθμιση: επισκόπηση

2.2.1 Τοποθέτηση του πλαισίου

Η Ρυθμιστική Πολιτική, όπως την ορίσαμε παραπάνω, έχει στόχο το σχεδιασμό και εφαρμογή μηχανισμών ώστε η συμπεριφορά των επιχειρήσεων να οδηγεί την αγορά στο κατά το δυνατό άριστο αποτέλεσμα. Το πρόβλημα έχει δύο διακριτά στάδια. Πρώτα, πρέπει να προσδιοριστεί ποιο ακριβώς είναι το (επιδιωκόμενο) άριστο αποτέλεσμα. Σε κάποιες περιπτώσεις αυτό είναι εύκολο να γίνει (για παράδειγμα, μπορεί απλώς να απαιτεί την εξίσωση της τιμής με το οριακό κόστος). Σε άλλες όμως περιπτώσεις, και ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που αποτελούν κατ'εξοχήν το κύριο αντικείμενο Ρυθμιστικής Πολιτικής, η απάντηση δεν είναι τόσο απλή (για παράδειγμα, υπό οικονομίες κλίμακας, τιμολόγηση στο οριακό κόστος οδηγεί την επιχείρηση σε ζημίες, οπότε η παραμονή της σε λειτουργία δεν εξασφαλίζεται). Εφόσον έχει προσδιοριστεί το άριστο αποτέλεσμα ως στόχος, στη συνέχεια πρέπει να σχεδιαστεί ένας ρυθμιστικός μηχανισμός που να οδηγεί την επιχείρηση να λειτουργεί με τέτοιο τρόπο ώστε αυτό το αποτέλεσμα να επιτευχθεί. Αν και ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, είναι βασικό να κατανοήσουμε ότι μια επιχείρηση θα δρα με στόχο τη μεγιστοποίηση των στόχων της (ειδικότερα της μεγιστοποίησης των κερδών της), δεδομένου του περιβάλλοντος της.³ Το

³Θα συνεχίσουμε για τους σκοπούς του βιβλίου να υποθέτουμε ότι στόχος της επιχείρησης είναι η μεγιστοποίηση των κερδών της. Ακόμη όμως και αν αυτή η υπόθεση δεν ισχύει, θα μπορούσαμε να επαναδιατυπώσουμε τα συμπεράσματά μας με παρόμοιο τρόπο, ακολουθώντας την ίδια σχεδόν ανάλυση, αλλά με βάση κάποια εναλλακτική βασική υπόθεση συμπεριφοράς.

περιβάλλον αυτό περιλαμβάνει και τους ρυθμιστικούς κανόνες. Το ζητούμενο, λοιπόν, για τη ρυθμιστική πολιτική, είναι η επιλογή των κανόνων αυτών που θα ωθήσουν την επιχείρηση, ενώ θα επιδιώκει τη μεγιστοποίηση των κερδών της, να κάνει τις επιλογές που θα οδηγήσουν στο κοινωνικό άριστο. Με άλλα λόγια, το ζητούμενο είναι να διαμορφωθεί κατάλληλα το περιβάλλον της επιχείρησης (και το σύνολο των εφικτών επιλογών της) ώστε να υπάρχει συμβατότητα ανάμεσα στον κοινωνικό στόχο (επίτευξη του άριστου αποτελέσματος) και τις επιλογές της επιχείρησης (για τη μεγιστοποίηση των κερδών της).

Όπως φαίνεται και από τα παραδείγματα στα οποία κάναμε ήδη μια σύντομη αναφορά, η ρυθμιστική πολιτική εκφράζεται κυρίως με τη ρύθμιση ορισμένων βασικών μεταβλητών. Οι δύο βασικές μεταβλητές είναι η τιμή και ο αριθμός των επιχειρήσεων στην αγορά, γιατί κρίνεται ότι αυτές είναι οι κύριες μεταβλητές που εκφράζουν τη λειτουργία της αγοράς. Η τιμή, ο συνηθέστερος στόχος ρύθμισης, αποτελεί έναν κρίσιμο παράγοντα που προσδιορίζει όχι μόνο τη διανομή του πλεονάσματος ανάμεσα σε αγοραστές και πωλητές, αλλά και το ποιες συναλλαγές θα λάβουν χώρα, ενώ, ο αριθμός των επιχειρήσεων αποτελεί βασικό παράγοντα για το πώς αυτές οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται. Ρύθμιση υπάρχει και σε άλλες μεταβλητές, όπως απευθείας στις ποσότητες που μπορούν να πωληθούν, ή να παραχθούν, ή στην ποιότητα του προϊόντος. Αναφορικά με την ποιότητα, πρέπει να τονίσουμε ότι αποτελεί μια παράμετρο του προϊόντος που μπορεί να είναι για τους καταναλωτές εξίσου, ή και περισσότερο, σημαντική από την τιμή. Έτσι, αποτελεί έναν από τους κατ' αρχήν στόχους ρύθμισης. Όμως, στην πράξη, η ποιότητα είναι δύσκολο να μετρηθεί, ή ακόμη και να προσδιοριστεί (ενώ, ακόμη, για κάποια αγαθά οι καταναλωτές μπορεί να διαφέρουν ως προς τα επιθυμητά χαρακτηριστικά τους) – αντίθετα, η τιμή είναι πολύ πιο εύκολο και να προσδιοριστεί και να μετρηθεί. Για αυτόν το λόγο, στην πράξη δεν επιδιώκεται η ρύθμιση της ποιότητας τόσο συχνά όσο θα περίμενε κανείς, εκτός από συγκεκριμένες αγορές όπου η τεχνολογία το επιτρέπει (π.χ., ταχύτητα πρόσβασης, στις τηλεπικοινωνίες), ή σε ζητήματα ασφαλείας (π.χ., έλεγχοι αεροπλάνων). Στο παρόν βιβλίο, το βάρος στην ανάλυσή μας πέφτει στη ρύθμιση τιμής, που αποτελεί και τη συνηθέστερη μορφή. Ας τονίσουμε όμως και πάλι ότι, όταν ρυθμίζεται μια μεταβλητή στην αγορά, μπορεί να επηρεάζονται και όλες οι άλλες.