



ИНСТРУМЕНТАРИЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ

РУКОВОДСТВО





**Инструментарий для оценки
воздействия на конкуренцию**

Том II: Руководство

Версия 2.0

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИЯ (ОЭСР)

ОЭСР является уникальным форумом, на котором правительства 34 стран могут взаимодействовать, чтобы решать экономические, социальные и экологические проблемы глобализации. ОЭСР также является центром деятельности, направленной на оказание помощи правительствам стран-членов ОЭСР в осознании и решении проблем, с которыми они сталкиваются в условиях новых изменений и возникновения критических ситуаций в современном мире, например, с такими факторами как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы, связанные со старением населения. ОЭСР предоставляет возможности странам-членам организации для обмена опытом в сфере политики, для решения общих проблем, распространения передовой практики и координации внутренней и международной политики.

В состав членов ОЭСР входят Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Исландия, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, США, Турция, Чешская Республика, Чили, Финляндия, Франция, Швеция, Швейцария и Япония. Комиссия Европейский сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

Издательский дом ОЭСР широко распространяет результаты статистических обследований и исследований в области экономики, социальных и экологических проблем, а также доводит до сведения своих членов содержание конвенций, инструкций и стандартов, согласованных странами-членами ОЭСР.

*Данный документ распространен Генеральным секретарем ОЭСР.
Мнение и доводы, представленные в данном документе, не отражают
официального мнения и взглядов стран-членов ОЭСР.*

© OECD 2011

Вы можете копировать, загружать или печатать содержание документа ОЭСР для личного пользования, а также можете включать выдержки из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в ваши документы, презентации, блоги, веб-сайты и учебные материалы при условии, чтобы вы будете соответствующим образом указывать ОЭСР в качестве источника или владельца авторского права. Все заявки на публичное или коммерческое использование и предоставление прав на осуществления перевода документов следует направлять по адресу rights@oecd.org. Заявки на получение разрешения на фотокопирование разделов данного материала для публичного или коммерческого использования следует направлять непосредственно в Информационный центр по вопросам использования авторских прав [Copyright Clearance Center (CCC)] по адресу info@copyright.com или во Французский центр по вопросам использования авторских прав [Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC)] по адресу contact@cfcopies.com.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Усиление конкуренции может улучшить экономические показатели страны, открыть ее гражданам новые возможности в мире бизнеса и снизить стоимость товаров и услуг во всех отраслях экономики. Но многочисленные законодательные и нормативные акты ограничивают конкуренцию на рынке. Многие из них идут дальше, чем требуется для достижения задач, поставленных перед соответствующими мерами государственной политики. Государственные органы могут уменьшить число ненужных ограничений, применяя разработанный ОЭСР «Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию». В этом Инструментарии дается общая методика выявления ненужных ограничений и выработки альтернативных, менее ограничительных мер, которые, тем не менее, достигают поставленных государством целей. Одним из главных элементов Инструментария является Контрольный список вопросов для оценки воздействия на конкуренцию, позволяющий задать ряд простых вопросов, чтобы выявить законодательные и нормативные акты, которые в потенциале могут без нужды ограничить конкуренцию. Этот анализ позволяет сосредоточить ограниченные ресурсы государственных органов на тех областях, где оценка воздействия на конкуренцию необходима прежде всего.

Эти материалы могут быть использованы государственными органами в основном тремя образом:

- При оценке проектов новых законодательных и нормативных актов (например, в рамках программ оценки воздействия регулирования)
- При оценке действующих законодательных и нормативных актов (в экономике в целом или в конкретных отраслях)
- Государственными органами, занятыми разработкой и пересмотром политики, такими как министерства, разрабатывающие законы, или конкурентное ведомство, дающее свою оценку воздействия норм регулирования на конкуренцию

Инструментарий сконструирован таким образом, чтобы органы власти могли пользоваться им децентрализованно как на национальном, так и региональном и местном уровнях. Эти материалы разрабатывались с расчетом на такую гибкость потому, что ограничения конкуренции могут возникать на самых разных уровнях государственного и местного управления, и оценка воздействия на конкуренцию может быть полезной на всех этих уровнях. Собственно говоря, один из наиболее успешных примеров проведения реформ, содействующих конкуренции, относится к федеральной системе - в середине 1990-х годов Австралия осуществила широкомасштабные реформы по развитию конкуренции как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов. С тех пор Австралия демонстрирует впечатляющие экономические показатели, включая высокие и стабильные темпы роста, благодаря которым австралийская экономика превратилась из середняка в одну из лучших в ОЭСР.

Материалы Инструментария предназначены для пользования должностными лицами, у которых нет специальной подготовки в области экономики или конкурентной политики. С институциональной точки зрения, в число потенциальных пользователей можно включить министерства, законодательные органы, аппараты и службы правительства, правительства субъектов и посторонние организации, оценивающие ту или иную политическую меру. Для содействия широкому использованию и освоению «Инструментария для оценки воздействия на конкуренцию» он переведен на многие языки.

В *Принципах оценки воздействия на конкуренцию* приводятся примеры выгод конкуренции, дается введение в Контрольный список вопросов по конкуренции и излагаются пути, при помощи которых органы государственной власти оценивают воздействие своих политических решений на конкуренцию. Дополнением к настоящему тому является второй том, *Руководство по оценке воздействия на конкуренцию*, в котором дается детальное техническое руководство по ключевым вопросам, которые следует рассматривать при проведении оценки воздействия на конкуренцию. Вместе эти два тома составляют «Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию». Дополнительные материалы по этой теме можно найти на веб-сайте ОЭСР, в настоящее время они находятся по адресу www.oecd.org/competition/toolkit.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию был разработан Рабочей группой № 2 Комитета по конкуренции с участием членов многих делегаций при ОЭСР, представляющих как страны-члены, так и страны, не входящие в Организацию.

В секретариате ОЭСР эти материалы редактировались Рексом Дейтоном-Смитом, Шоном Ф. Эннисом, Вивеком Госалом и Марией Троя-Мартинес. Руководителем Проекта оценки воздействия на конкуренцию является Шон Ф. Эннис из Управления конкуренции.

Свой вклад в подготовку документации внесли Софи Блондо, Уэнди Уэ, Лоранс Ланганэ и Эдвард Смайли.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение.....	11
2. Оценка воздействия на конкуренцию	16
3. Концепции и рамки оценки воздействия на конкуренцию на рынках	20
3.1. Центральные концепции оценки вопросов конкуренции ...	22
3.1.1. Рыночная сила	22
3.1.2. Барьеры для входа.....	24
3.1.3. Вход новых фирм.....	28
3.1.4. Уход фирм с рынка	30
3.1.5. Инновация и эффективность.....	30
3.1.6. Повышение затрат соперников.....	32
3.2. Резюме и увязка с оценкой воздействия норм регулирования на конкуренцию	33
4. Регуляторное вмешательство	34
4.1. Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков.....	39
4.1.1. Регулирование входа	40
4.1.2. Предоставление или продление срока эксклюзивных прав.....	47
4.1.3. Положения и нормы регулирования межрегиональных (или внутринациональных) потоков товаров, услуг и капитала.....	51
4.2. Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков конкурировать.....	54
4.2.1. Нормы, регулирующие рекламу и маркетинг	55
4.2.2. Правила, регулирующие содержание и определение стандартов	63
4.2.3. «Дедушкины оговорки».....	67
4.2.4. Нормы регулирования, влияющие на цены.....	73
4.3. Положения и нормы регулирования, уменьшающие заинтересованность поставщиков в конкуренции.....	79
4.3.1. Содействие саморегулированию	80

4.3.2.	Сотрудничество и обмен информацией.....	86
4.3.3.	Нормы регулирования, частично или полностью выводящие определенные виды деятельности из-под действия национальных законов о конкуренции	89
4.4.	Выбор и принятие решений потребителями	92
4.4.1.	Способность выбора	94
4.4.2.	Плата за переход	98
4.4.3.	Надлежащая и полезная информация	102
4.5.	Заключение	104
5.	Общие рамки оценки норм регулирования с точки зрения конкуренции	105
5.1.	Анализ последствий для фирм-старожилов рынка.....	107
5.2.	Анализ воздействия на вход новых фирм на рынок.....	108
5.3.	Анализ воздействия на цены и производство.....	109
5.4.	Анализ воздействия на качество и многообразие товаров и услуг.....	111
5.5.	Анализ воздействия на инновацию	112
5.6.	Анализ воздействия на рост рынка	112
5.7.	Анализ воздействия на смежные рынки	113
5.8.	Обобщение воздействия положения или нормы регулирования	114
5.9.	Альтернативы предлагаемому положению или норме регулирования с меньшими ограничениями для свободных рынков	115
6.	Этапы оценки.....	117
6.1.	Первоначальная оценка	117
6.2.	Полная оценка	119
6.3.	Предлагаемые альтернативы.....	122
7.	Заключительные замечания	122

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А Определение рынка и структурный анализ 131

Приложение В. Образцы оценки воздействия на конкуренцию..... 141

ВСТАВКИ

Вставка 1. Вход.....44

Вставка 2. Предоставление или продление срока эксклюзивных прав.....	49
Вставка 3. Поток товаров, услуг и капитала.....	53
Вставка 4. Реклама и маркетинг.....	60
Вставка 5. «Дедушкины оговорки»	69
Вставка 6. Информационные проблемы	76
Вставки 7. Саморегулирование.....	84
Вставки 8. Сотрудничество и обмен информацией	87
Вставки 9. Изъятия из законов о конкуренции для определенных.....	90
Вставки 10. Плата за переход.....	101
Вставка А1: Структура рынка.....	136

РУКОВОДСТВО ПО ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ*

1. Введение

Государство часто вмешивается в деятельность рынка, чтобы регулировать поведение компаний. Для такого вмешательства могут быть веские экономические основания, такие как предотвращение провалов рынка, вызванных внешними факторами, надзор за общими публичными ресурсами и товарами, ограничение рыночной власти и уменьшение неэффективности, вызванной недостаточной или асимметричной информацией. В дополнение к регулированию экономики государство регулирует поведение компаний с целью достижения значимых целей в области здравоохранения, безопасности и качества окружающей среды. Широкое многообразие экономических и социальных задач и мер для их достижения можно проиллюстрировать следующими примерами.

Для предотвращения использования рыночной силы, возникающей у естественных монополий, государство традиционно прибегает к регулированию цен и рентабельности;

- Для контроля за негативным воздействием внешних факторов, вызванным загрязнением окружающей среды, государство вводит налоги и количественные ограничения, а также реализует инновационные схемы, например, разрешая торговлю квотами на выбросы загрязняющих веществ;
- Для обеспечения безопасности потребителей государство устанавливает стандарты качества фармацевтической продукции и медицинского оборудования;
- Для минимизации несчастных случаев на производстве, которые могут привести к значительным человеческим жертвам, государство

* Настоящая глава была написана Вивеком Госалом из Школы экономики Технологического института штата Джорджия. Шон Эннис давал свои рекомендации и внес значительный вклад в подготовку и содержание этого документа..

вмешивается, чтобы установить руководящие принципы и нормы техники безопасности; и

- Для повышения безопасности пассажиров государство обязывает устанавливать ремни и подушки безопасности в автомобилях.

Эти многообразные примеры представляют собой лишь малую долю социальных и экономических задач, которые правительство может решать посредством выбора тех или иных правовых норм. Действия правительства жизненно важны для достижения желаемых целей государственной политики.

Сложная задача, которая стоит перед нормотворцами, заключается в выявлении того варианта государственных или частных действий, который будет наиболее реалистичным для достижения этих конкретных целей. В последние годы многие страны начали реформы, призванные улучшить качество норм регулирования и минимизировать степень подверженности экономики командно-административным формам регулирования. Таким образом, препятствия для конкуренции, порождаемые неудачно сформулированными нормами, вполне могут помешать получению этих выгод. В своем докладе о реформе регулирования 1997 года ОЭСР отмечала, что:

«Несмотря на то, что сегодня почти вся экономическая деятельность происходит на рынках, где может эффективно проявляться конкуренция, широкое распространение получили нормы экономического регулирования, которые снижают уровень конкуренции и искажают цены. Они принимают многочисленные формы на различных уровнях управления, которые варьируются от установленных законом монополий, блокирующих конкуренцию в целых отраслях, до множества менее заметных ограничений по созданию и функционированию компаний, таких как квоты, лицензии на осуществление деятельности или установленные часы работы для магазинов. Тем не менее, нормы экономического регулирования часто оказывались чрезмерно дорогостоящими и неэффективными средствами достижения целей, отвечающих общественным интересам. В отсутствие четких доказательств того, что именно такие нормы регулирования необходимы для служения общественным интересам, правительства должны на приоритетной основе заниматься выявлением и устранением нормы экономического регулирования, которые препятствуют конкуренции».

Дополнительной движущей силой, которая породила насущную необходимость проведения реформы регулирования, стало прогрессивное открытие глобальных рынков для потоков товаров, услуг и капитала. Как отмечали многие ученые и разработчики норм, для достижения успеха на глобальных рынках нужны конкурентные и склонные к инновации внутренние рынки. Более традиционные командно-административные формы регулирования часто препятствуют потокам товаров, услуг, инвестиций и технологии в рамках отдельных регионов страны, лишая потребителей выгод конкуренции и инновации. Многие утверждали, что минимизация ограничений, которые могут помочь национальным экономикам быстрее адаптироваться к быстрому изменению глобальных рынков и переместить ресурсы из отраслей, переживающих упадок, в направления деятельности, отличающиеся высокими темпами роста и инновацией. В отраслях, характеризующихся быстрыми технологическими изменениями или международной мобильностью, неспособность устранить препятствия для конкуренции может поставить в невыгодное положение и отдельные фирмы, и экономику в целом. В свете этого растущее число стран в последние годы встало на путь реализации широкомасштабных программ ослабления регуляторного бремени и повышения качества и эффективности норм регулирования.

Регуляторная реформа и повышение качества регулирования способны повысить производительность и привести к снижению цен наряду с улучшением качества и ассортимента товаров и услуг. Многочисленные исследования, включая ряд работ, выполненных ОЭСР, дали документированное подтверждение благотворного воздействия регуляторной реформы на конкретные отрасли. В докладе ОЭСР (1997) отмечается, что реформы в ряде отраслей в Соединенных Штатах, согласно оценкам, приносят потребителям и производителям ежегодные выгоды в размере от 42 млрд. долл. США до 54 млрд. долл. США. Замена многих отдельных национальных требований едиными общеевропейскими, согласно оценкам, привела к увеличению европейского ВВП почти на 1,5 процента с 1987 по 1993 годы. Выигрыш в эффективности за счет дерегулирования, согласно оценкам, привел к росту потребительских доходов в Японии почти на 0,3 процента в год или на 36 млрд. долл. США. В докладе ОЭСР отмечается, что проведение 15 оценок регулирования в Соединенных Штатах оценивалось в 10 млн. долл. США, но в результате изменения норм регулирования чистая выгода составила около 10 млрд. долл. США, то есть соотношение выгод к затратам составило приблизительно 1 000 к 1. Особенно эффективным средством оценки воздействия на малые и средние предприятия был признан Канадский тест воздействия регулирования на предприятия. По другим, более недавним оценкам, правительство Австралии считает, что благодаря реализации реформ,

направленных на развитие конкуренции, выигрыш средней австралийской семьи составил около 4000 евро в год.

Хотя правительства принимают нормы регулирования для защиты широкого спектра законных общественных и экономических интересов, важно помнить и о тех выгодах, которые несет национальной экономике и потребителям более высокий уровень конкуренции. Можно заключить, что раз конкурентные рынки, как полагают, в большинстве случаев обеспечивают высокий уровень экономического благосостояния, оценка воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию принесет существенный выигрыш. Как ранее отмечала ОЭСР (1997):

«Меры экономической и социальной политики должны взаимно поддерживать друг друга. Ограничения конкуренции – такие как ограничение входа на рынок, цен, объема производства или использования тех или иных производственных методов – это очень дорогостоящие средства отстаивания таких общественных интересов; [и] часто они не отличаются эффективностью... Могут существовать более дешевые варианты, такие как рыночные стимулы или подходы, нейтральные по отношению к конкуренции, которые лучше работают на конкурентных рынках. Какой бы подход ни был избран, его эффективность подлежит оценке. Для правильного регулирования принципиально важны разумные нормы, которые распространяются на всех производителей, основываются на анализе выгод-затрат, научных критериях и методиках оценки риска, а также опираются на эффективное правоприменение»¹.

В более широком плане, оценка воздействия положений и норм регулирования на степень конкуренции на рынках может дать дополнительный ключ к пониманию функционирования рынков, сделать более прозрачными факторы, влияющие на принятие решений и стать важным

¹ Гораздо раньше (в 1974 году) Энгман утверждал, что регулирование федерального транспорта в США Советом по гражданской авиации и Комиссией по торговле между штатами снижает уровень ценовой конкуренции, препятствует входу на рынок и приводит к повышению транспортных расходов, что влечет за собой снижение темпов экономического роста. Макавой писал (1992, с. 1): «Беспокойство вызывает не только то, что регулирование не справляется с целью защиты определенных групп потребителей, но и то, что оно, как складывается впечатление, возможно, является главной причиной снижения темпов экономического роста».

инструментом для разработчиков норм, помогающим им сделать правильный выбор при оценке плюсов и минусов норм регулирования. С учетом этой задачи настоящий документ призван заложить общую основу для того, чтобы разработчики норм могли оценить воздействие на конкуренцию различных положений и норм регулирования. В настоящем документе рамки и концепции конкурентного правоприменения используются для оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию. С этой целью данный документ:

Представляет ключевые концепции, используемые конкурентными ведомствами в процессе применения конкурентного законодательства. Эти концепции связаны с рыночной силой, структурой рынков, барьерами для входа, входом фирм на рынок и уходом с него, эффективностью и инновацией, а также поведением, в частности, старожилов рынка. Главная задача здесь состоит в том, чтобы ознакомить должностных лиц, проводящих оценку воздействия на конкуренцию, с ключевыми концепциями, которые можно было бы использовать для оценки вреда конкуренции, который может быть нанесен различными положениями и нормами регулирования. Это рассмотрение приводится в Разделе 3;

1. Дает краткое изложение множества положений и норм регулирования, оказывающих влияние на конкуренцию, такие как правила, касающиеся, в частности, входа, рекламы, «дедушкиных оговорок», содержания и качества товаров, потока товаров и услуг, а также эксклюзивных прав. В настоящем руководстве по каждому виду положений или норм регулирования кратко дается его обоснование, высвечиваются основные потенциальные проблемы для конкуренции, которые оно может создать, и даются избранные примеры из опыта отдельных стран. Эти детали приводятся в Разделе 4;
2. Определяет общие рамки и пошаговую методику, которыми могут руководствоваться должностные лица, занимающиеся регулированием, для оценки воздействия на конкуренцию различных положений и норм регулирования. Оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться в два этапа, причем за стадией «первоначальной оценки», когда проводится простой обзор, следует более детальная «полномасштабная оценка», если первоначальный анализ вскрывает серьезные проблемы, вызывающие беспокойство по поводу конкуренции. Эти детали излагаются в Разделах 5 и 6.

В следующем разделе вкратце рассматриваются инициативы ОЭСР в области реформы регулирования и роль, которую оценка конкуренции может сыграть в повышении качества регулирования.

2. Оценка воздействия на конкуренцию

В последние годы инициативы ОЭСР добавили строгости, структурированности и прозрачности процессу регуляторных реформ и были использованы для оценки выгод и затрат норм регулирования, дистрибутивного воздействия норм регулирования, альтернативных подходов к достижению заявленных целей и непропорциональному влиянию на малые предприятия. Поскольку принимаемые государством нормы регулирования преследуют важные и многообразные социально-экономические цели, само собой разумеется, что любая реформа или оценка норм регулирования должна включать сбалансированную оценку всех социальных и экономических выгод и затрат, требующихся для вынесения справедливого и объективного суждения. Одна недавняя важная инициатива касается *оценок воздействия норм регулирования на конкуренцию*, конкретной целью которой является рассмотрение потенциального вреда, который может быть нанесен конкуренции как некоторыми положениями и нормами регулирования, устанавливаемыми государством, так и различными ограничениями, вводимыми профессиональными организациями.

Большинство правительств стран ОЭСР включают оценку воздействия на конкуренцию в той или иной форме в процесс оценки регулирования (ОЭСР, 2004 год), что соответствует рекомендациям, сделанным в докладе ОЭСР (2005 год) о качестве и показателях регулирования, согласно которым новые и действующие положения и нормы регулирования должны подвергаться экспертизе для оценки качества регулирования, воздействия на конкуренцию и открытости рынка². Хотя есть общий консенсус в отношении того, что оценка

² Например, в июне 2005 года Европейская комиссия в рамках своей Повестки дня совершенствования регулирования приняла пересмотренные *Руководящие принципы оценки воздействия*, охватывающие все законодательные и нормативные инициативы, включенные в Годовую программу работы ЕК. В *Руководящих принципах оценки воздействия* признается, что «энергичная конкуренция в благоприятных для бизнеса условиях является ключевым движущим фактором роста производительности и конкурентоспособности». Конкурентный скрининг является составной частью оценки воздействия. Еще одним примером является подписание в 2005 году соглашения о сотрудничестве между Мексиканской федеральной комиссией по конкуренции (ФКК) и Федеральной комиссией по совершенствованию

воздействия на конкуренцию способствует повышению качества регулирования и улучшению экономических показателей стран, в подходах, избранных разными странами, наблюдаются существенные вариации. Будет справедливым отметить, что концепции, методы и рамки, необходимые для проведения оценки воздействия на конкуренцию, не были в полной мере разъяснены и детально проанализированы, и в области оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию не хватает строгих и прозрачных рамок для их реализации.

Полезно кратко сравнить стандартный подход Анализа воздействия регулирования (АВР) с новыми инициативами по оценке воздействия на конкуренцию. Можно отметить два потенциальных отличия. Во-первых, типичный анализ АВР в большей степени ориентирован на количественные показатели и оценку выгод и затрат, связанных с нормами регулирования. Оценка воздействия конкуренции, напротив, как правило, призвана дать возможность сформировать скорее качественные суждения о вероятных воздействиях на конкуренцию. Во-вторых, АВР, как он обычно проводится, не направлен на изучение поведения участников рынка и происходящих в нем изменений. Положения и нормы регулирования могут менять стимулы для участников рынка, и важным аспектом оценки воздействия на конкуренцию является понимание того, какое воздействие нормы регулирования могут оказать на поведение участников рынка и какими будут их вероятные последствия для конкуренции. В целом, важно понять, что конкуренция и те выгоды, которые она может принести, по своей природе отличаются изначальной динамичностью. Выгоды, связанные с повышением эффективности и инновацией, снижением цен и расширением ассортимента товаров и услуг, как правило, не достигаются мгновенно, а становятся более очевидными со временем. В этом смысле, задачи оценки воздействия конкуренции, призванной, в частности, оценить изменения в поведении участников рынка и спрогнозировать выгоды и затраты в более долгосрочной перспективе, являются незаменимым инструментом для оценки норм

регулирования (ФКСР) с целью углубления совместной деятельности между ведомствами по конкуренции и по совершенствованию регулирования. Соглашение предусматривало создание механизма «раннего оповещения», который должен был приводиться в действие ФКСР, когда она получает на рассмотрение проект нормы регулирования, который может повлиять на конкуренцию. Начиная с 2006 года, ФКСР имеет право издавать обязательные для исполнения министерствами и агентствами федерального правительства заключения в отношении проектов норм регулирования, мер и программ, которые могут оказать пагубное воздействие на конкуренцию.

регулирования. В этом отношении, более традиционная оценка на основе АВР и новые инициативы по оценке воздействия на конкуренцию могут рассматриваться как взаимно дополняющие друг друга вклады в повышение качества и эффективности норм регулирования и, в более широком плане, экономические показатели и благосостояние.

Роль оценки воздействия на конкуренцию была правильно сформулирована в «Руководящих законодательных принципах», как они изложены в австралийском Соглашении о принципах конкуренции. Руководящий принцип состоит в том, что положения и нормы регулирования не должны ограничивать конкуренцию, если только не будет доказано, что (Правительство Австралии, 1996 год):

1. выгоды от ограничения для общества в целом перевешивают затраты;
2. цели, поставленные перед законодательством, могут быть достигнуты путем ограничения конкуренции.

Доклад ОЭСР об «Основных принципах оценки качества и показателей регулирования» (2005) предусматривает экспертизу новых и действующих положений и норм регулирования с точки зрения их воздействия на конкуренцию, а также необходимость:

«Разработки экономических норм регулирования во всех секторах с целью стимулирования конкуренции и эффективности, а также их отмену за исключением тех случаев, когда есть четкие доказательства, свидетельствующие, что они являются наилучшим средством защиты широких общественных интересов ... [и] периодической экспертизы тех аспектов норм регулирования, которые ограничивают вход, доступ, выход, цены, производство, обычную коммерческую практику, а также формы коммерческой организации, чтобы убедиться в том, что выгоды такого регулирования перевешивают затраты и что альтернативные меры не могут столь же успешно решить задачи, поставленные перед регулированием, с меньшим воздействием на конкуренцию».

Хотя до сих пор мы в нашем обсуждении сосредоточивали внимание на необходимости реформы положений и норм регулирования, чтобы сделать их более эффективными и, при необходимости, минимизировать или даже полностью устранить их, важно отметить, что повышение качества и эффективности норм регулирования и проведение оценки воздействия на конкуренцию не всегда следует интерпретировать как минимизацию или

устранение норм регулирования. Как мы отмечаем в Разделе 4, решение таких вопросов как плата за переход от одного поставщика к другому, вводимая ранее регулировавшимися старожилами рынка – например, в электроэнергетике, газовой отрасли и секторе связи – может порой требовать повышенной бдительности, а иногда и каких-то новых норм и руководств для участников рынка, чтобы минимизировать вред, наносимый потребителям и новичкам поведением старожилов. Еще один пример можно привести из области саморегулирования (или совместного регулирования), когда правительства передают участникам рынка задачу по совместной разработке стандартов соответствия, качества и безопасности. Механизмы саморегулирования (и совместного регулирования) призваны минимизировать и даже устранить необходимость в более традиционных (командно-административных) формах государственного регулирования и, безусловно, они во многих отношениях выгодны как для государства, так и для участников рынка. Один аспект, вызывающий определенное беспокойство, состоит в том, что механизмы саморегулирования, позволяющие фирмам взаимодействовать в определенных областях, также могут привести фирмы к координации их деятельности и участию в создании картелей (например, с целью фиксирования цен) и созданию барьеров для входа на рынок новых фирм. Это беспокойство требует большей бдительности со стороны должностных лиц и органов регулирования и даже обуславливает необходимость каких-то тщательно спроектированных сдержек и противовесов, чтобы минимизировать потенциальные пагубные последствия.

В итоге, хотя существует четкое признание того, что нормы регулирования предназначены для достижения важных социальных и экономических целей, оценка конкуренции может рассматриваться как ценный вклад в анализ потенциального вреда, который может быть нанесен конкуренции некоторыми положениями и нормами регулирования, принимаемыми правительствами и вводимыми профессиональными организациями. Не ставя под угрозу достижение желаемых социально-экономических целей, оценка воздействия на конкуренцию должна стремиться к выстраиванию рейтинга регуляторных вариантов в соответствии с принципом максимизации выгод для конкуренции. Эта оценка будет ориентироваться на выявление альтернативных мер, которые могут в равной мере обеспечить достижение социально-экономических целей регулирования с менее пагубными последствиями для конкуренции. Учитывая, что в области конкуренции оценивать затраты и выгоды в количественном смысле особенно сложно, настоящий доклад исходит из того, что процесс оценки положений и норм регулирования включает самостоятельный тест на конкуренцию. В этом смысле оценку воздействия конкуренции и процесс АВР можно рассматривать как взаимно дополняющие друг друга вклады в совершенствование качества

решений, принимаемых разработчиками норм и правительствами с целью повышения экономического благосостояния.

3. Концепции и рамки оценки воздействия на конкуренцию на рынках

Главная задача настоящего документа состоит в том, чтобы дать рамки для оценки воздействия различных положений и норм регулирования, вводимых правительствами и профессиональными организациями, на уровень конкуренции на рынке. Отталкиваясь от этой задачи, настоящий раздел рассматривает некоторые из ключевых концепций, которые используются ведомствами, занимающимися применением конкурентного законодательства, для оценки уровня конкуренции на рынках. Поскольку конкурентная политика и правоприменительная практика в области защиты конкуренции опираются во многих странах на прочные традиции, концепции, используемые в этих рамках, могут стать ценным подспорьем в оценке различных положений и норм регулирования на состояние конкуренции.

Конкурентная политика – это процесс, посредством которого правительства пытаются содействовать развитию конкуренции и создать благоприятную среду для конкуренции, запрещая или ограничивая определенные виды коммерческой практики и сделок, которые без нужды стесняют конкуренцию. В более широком смысле, задачи конкурентной политики можно представить как содействие становлению конкурентных рынков и инновации, сказывающееся на ценах, благосостоянии и экономическом росте. Виды поведения, рассматриваемые национальными конкурентными ведомствами, включают, например, попытки компаний и профессиональных организаций создавать барьеры для входа на рынок, повышать затраты конкурентов данных компаний и координировать (вместо конкуренции) ценовые и производственные стратегии конкурентов. Снижение уровня конкуренции, являющееся следствием определенных видов поведения компаний, если оно ничем не будет сдерживаться, может привести к повышению цен для потребителей, обеднению ассортимента продукции, снижению качества и замедлению инновации.

Почему понимание концепций и рамок конкуренции полезно для понимания воздействия норм регулирования на конкуренцию? Если мы рассмотрим историю положений и норм регулирования, принимаемых правительством, или ограничений, вводимых профессиональными организациями, они в конечном итоге ограничивают вход на рынок и создают множество искажений, ведущих к неэффективности результатов рыночной деятельности. Существуют различные мнения относительно причин, лежащих

в основе этого наблюдения. Одно из них состоит в том, что ожидаемое воздействие положений и норм регулирования, как правило, велико, и в потенциале эти антиконкурентные воздействия рассматриваются именно в этом контексте. Другая точка зрения состоит в том, что спрос на регулирование часто исходит со стороны действующих на определенном рынке производителей. С точки зрения производителей, регуляторный контроль, который может снизить способность новичков или даже действующих конкурентов к конкуренции, имеет большую ценность и должен жестко осуществляться. В Разделе 4 мы приводим детали о различных видах положений и норм регулирования и об их вероятном воздействии на конкуренцию. Хотя положения и нормы регулирования принимаются государством в ответ на постановку различных социально-экономических задач, их обратная сторона заключается в том, что они могут:

- создавать барьеры для конкуренции, такие как ограничения входа или потоков товаров и услуг между регионами и государствами;
- содействовать координации цен и объемов производства конкурентами;
- возлагать на новичков и малые предприятия более высокие затраты по сравнению со старожилами или более крупными фирмами;
- частично или полностью защищают фирмы от национальных конкурентных законов.

Прежде чем мы обсудим эти концепции, мы прокомментируем один вид поведения компаний, который считается способным нанести наибольший вред конкуренции: образование картелей. Создание картелей посредством сговора или согласованных действий ведет к росту цен, снижению количества и, в потенциале, уменьшению ассортимента и замедлению инновации с безусловным ущербом для благосостояния. Сегодня сговор объявлен вне закона в большинстве стран. Деятельность, основанная на сговоре, ставит интересные проблемы в контексте оценки воздействия норм регулирования на конкуренцию. Например, в некоторых отраслях компании взаимодействуют при выработке стандартов и правил совместимости при проведении НИОКР. Профессиональные организации юристов и медицинских работников определяют кодексы поведения и качество услуг, а также следят за их соблюдением. Определенные профессии и производители товаров и услуг исторически получили право осуществлять саморегулирование (или совместное регулирование) в таких областях как характеристики товаров,

включая вопросы качества и безопасности, координация технических стандартов, этические стандарты профессиональной практики и контроль за загрязнением окружающей среды. Конечно же, разрешение определенных видов сотрудничества несет с собой существенные выгоды, поскольку в потенциале это ведет к более эффективной деятельности рынка и снижают потребность в более формальном регулировании и связанные с ним издержки. Тем не менее, беспокойство вызывает то, что разрешение различных видов сотрудничества может создать благоприятную почву для участия компаний в сговоре с целью координации своих цен или производства. В Разделе 4 мы более детально рассматриваем эти вопросы наряду с некоторыми видами сдержек и противовесов, которые можно использовать для минимизации пагубных воздействий.

В оставшейся части данного раздела рассматриваются ключевые концепции, которые можно применить для оценки воздействия на конкуренцию. Кроме того, в Разделах 4 и 5, мы используем эти концепции для получения углубленного понимания воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию.

3.1. Центральные концепции оценки вопросов конкуренции

3.1.1. Рыночная сила

Давайте рассмотрим некоторые возможности, касающиеся уровня конкуренции на рынке.

- Рынок, состоящий из единственной фирмы – монополии – которая не сталкивается с конкуренцией. Монополия может возникнуть по целому ряду причин. Например, фармацевтическая компания может производить единственное лекарство от определенного заболевания, как, например, новое запатентованное терапевтическое средство фирмы «Джинетек» для целевого лечения от рака легких «Авастин». Поскольку у товара этой фармацевтической монополии, по сути, нет заменителей, он не сталкивается с особой конкуренцией, если она вообще есть. Как следствие, фирма сможет устанавливать высокие цены и получать существенные прибыли.
- На рынке может действовать большое число фирм, продающих тот или иной товар. Например, в США более 15 000 производителей помидоров. На этом рынке товар одной фирмы является относительно близким заменителем товара другой. Все фермеры, производящие помидоры, сталкиваются с острой конкуренцией, не могут

устанавливать высокие цены и получают относительно низкие прибыли.

- Промежуточный рынок, где действует несколько продавцов, например рынок двигателей для больших коммерческих самолетов, где конкурируют между собой «Дженерал электрик», «Пратт энд Уитни» и «Роллс-Ройс». Это не монополия, подобная фармацевтической, но и не конкурентный рынок, как в случае с помидорами. В промежуточном варианте, например, «Дженерал электрик» обладает меньшей силой в области ценообразования и получает меньшие прибыли, чем она могла бы получать, будучи монополией, из-за конкуренции со стороны двух других компаний. (В этом примере не рассматриваются вопросы, связанные со сговором на рынках с небольшим числом фирм. Вопросы, связанные со сговором, рассматриваются в данной главе ниже.)

В этих трех примерах различие в уровне конкуренции определяет, насколько высоки цены (по сравнению с затратами) и насколько значительны прибыли.

В широком смысле *рыночная сила* определяется как способность фирм взимать цены выше конкурентного уровня и, как следствие, получать существенную прибыль (или экономические прибыли сверх нормы). В приведенных выше примерах фармацевтическая монополия обладает значительной рыночной силой, которой нет у типичного производителя помидоров. Случай с авиационными двигателями находится где-то посередине этих двух крайностей. Рыночная сила может возникать вследствие целого ряда причин и сохраняться в течение более короткого или более длительного срока. Некоторые приведенные ниже параметры помогают в понимании этой концепции. Наконец, любая оценка рыночной силы должна проводиться на соответствующем рынке (товаров или услуг), являющемся предметом анализа.

Определить какие товары относятся к соответствующему рынку может быть делом непростым, в зависимости от того, является ли товар, реализуемый одной фирмой, непосредственным конкурентом (или заменителем) товара, предлагаемого к продаже другой. То, насколько хорошо товары двух фирм могут служить заменителями друг друга, зависит от таких факторов, как характеристики товаров и их географическая доступность.

Соответствующие рынки могут быть значительно уже или шире понятия «рынок» в его обычном значении. Автомобили представляют собой весьма дифференцированный товар с точки зрения своих характеристик, из чего

следует, что надлежащий товарный рынок автомобилей может оказаться уже по сравнению с рынком «всех автомобилей». Потребители, которых интересуют дорогие спортивные автомобили, такие как «Феррари», как правило, выбирают не между «Феррари» и маленькой экономичной малолитражкой, а между одним спортивным автомобилем и другим. Иными словами, потребители не считают автомобили класса «люкс» непосредственными заменителями экономичных малолитражек. Таким образом, они не будут относиться к одному соответствующему рынку. И напротив, рис, выращиваемый на двух соседних фермах, может быть практически одинаковым по вкусу и по другим характеристикам, и в этом случае потребители будут считать эти два вида риса хорошими заменителями.

После четкого определения соответствующего (или затрагиваемого) рынка мы можем посмотреть на переменные, характеризующие структуру этого рынка. Например:

- *Количество фирм:* В целом, чем больше число фирм на соответствующем рынке, тем меньше беспокойства по поводу рыночной силы.
- *Концентрация производства:* Это показатель степени концентрации производства в руках небольшого числа фирм, действующих на рынке. В целом, ожидается, что более высокий уровень концентрации ведет к более высокой вероятности образования рыночной силы.

Небольшое число фирм или высокий уровень концентрации не обязательно плохи для конкуренции – все зависит от масштабов барьеров для входа (которые рассматриваются ниже) и в потенциале от господствующего вида конкуренции (например, когда торги проводятся с четкими техническими критериями, что может сделать вполне реальным появление на рынке новых фирм).

3.1.2. Барьеры для входа

Барьеры для входа можно в широком плане определить как факторы, которые могут воспрепятствовать приходу новых фирм на соответствующий рынок. Оценка масштабов барьеров для входа важна, поскольку она дает нам взглянуть на степень потенциальной конкуренции, с которой могут столкнуться уже действующие на рынке фирмы (фирма). Например, если барьеры для входа высоки, старожилы на рынке могут прибегать к антиконкурентным действиям, повышать цены и получать завышенные прибыли, не опасаясь, что эти прибыли подорвет появление нового

конкурента. С другой стороны, более низкие барьеры для входа в потенциале способствуют обострению конкуренции и оказывают дисциплинирующее воздействие на фирмы, действующие на рынке на данный момент, ограничивая использование ими рыночной силы.

В контексте оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию повышение барьеров для входа может быть полезным в следующем смысле. Представим себе, что норма регулирования ведет к ограничению конкуренции на рынке. Совокупность отрицательных последствий для конкуренции будет зависеть от величины барьеров для входа. Если они высоки, можно утверждать, что новая норма регулирования, создающая дополнительные ограничения конкуренции, может нанести последней серьезный вред. Если же эти барьеры низки или ничтожны, вред, наносимый конкуренции, может быть менее осязаемым.

Барьеры для входа могут принимать множество форм, которые будут рассмотрены ниже. Здесь мы не фокусируемся на плюсах и минусах, которые могут быть связаны с тем или иным барьером, или на том, какой барьер может в большей степени ограничивать конкуренцию, а просто отмечаем различные виды барьеров.

- *Естественные барьеры:* Барьеры для входа могут возникнуть в результате естественных факторов, таких как экономия масштаба, вызванная высокими постоянными (или накладными) издержками. Например:
 - У водоочистных предприятий высокие накладные расходы. С учетом этого, как правило, оптимальным является размещение одного водоочистного сооружения в определенном географическом районе;
 - Ввиду высоких затрат по проведению НИОКР и накладных расходов сложно войти на рынок производства двигателей для крупных коммерческих самолетов.
- *Барьеры, связанные с невозполнимыми издержками:* Барьеры для входа могут возникать на рынках, вход на которые требует высоких невозполнимых издержек. Невосполнимые издержки определяются как невозполнимые компоненты затрат. Иными словами, это затраты, которые фирма не сможет компенсировать, если она решит уйти из той или иной отрасли. По сути, невозполнимые издержки отражают тот факт, что определенные производственные затраты являются по

своему характеру чрезвычайно специализированными и, как следствие, имеют ограниченные возможности для альтернативного использования. Эти компоненты могут возникать, в частности, как следствие низкой перепродажной стоимости приобретенного капитала, высоких расходов на рекламу, значительных расходов на исследования и разработки³. Невосполнимые издержки могут возникать в контексте определенных норм регулирования, и мы можем рассмотреть некоторые примеры:

- В фармацевтической промышленности фирмы обязаны проводить широкомасштабные клинические испытания, чтобы продемонстрировать безопасность и эффективность медикаментов до того, как им будет разрешено предложить свой товар на рынке. Если фирме не удастся продемонстрировать безопасность и эффективность, лекарство не пропустят. Затраты, понесенные в процессе регуляторного утверждения, представляют собой невозполнимые издержки, которые невозможно компенсировать;
- Производители красок и красителей обязаны менять химический состав своих товаров с учетом положений об охране окружающей среды. Для обеспечения безопасности новых формул, а также соблюдения ими стандартов цветности, клейкости и вязкости необходимы затраты на проведение новых НИОКР. Затраты, понесенные на проведение НИОКР, станут невозполнимыми издержками, если фирму постигнет неудача и она будет вынуждена уйти с рынка.
- *Барьеры, создаваемые действиями фирмы-старожила (фирм-старожилов):* Действия фирм-старожилов на рынке могут оказать пагубное воздействие на конкуренцию. Например:
 - Компании в таких отраслях как связь, электроэнергетика и газовая промышленность предлагают схемы, за счет которых потребитель оказывается связанным договором на длительный срок, а за смену

³ Саттон (1992, 1996) дает прекрасное изложение разных видов невозполнимых издержек. Во многих отраслях, производящих потребительские товары, такие как, например, косметику и газированные напитки, высоки расходы на рекламу (по отношению к обороту фирм). В таких отраслях, как биотехнология, изначально высоки затраты на НИОКР. Это примеры отраслей, где, как можно утверждать, высоки невозполнимые издержки.

поставщиков приходится платить. Затраты, связанные с переходом от одного поставщика к другому, называются переходными. Поскольку они повышают стоимость замены поставщиков для потребителей, они ставят в невыгодное положение конкурентов и новичков на рынке.

- Компании связи в США энергично боролись за ограничение/воспреещение доступа конкурентов к своим сетям. Это ведет к снижению уровня конкуренции на рынках Интернет-услуг и телефонной связи;
- В фармацевтической промышленности компании часто агрессивно добиваются «распространения» действия патентов и затягивают производителей немарочных лекарств в дорогостоящие судебные разбирательства, чтобы помешать их входу на рынок с товарами под родовым названием.
- Когда рынки почтовой связи были открыты для конкуренции, существовавшие на тот момент почтовые службы попытались создать барьеры для новых конкурентов, заключив соглашения с зарубежными почтовыми службами, по которому они получали льготные условия штемпелевания, сортировки и доставки почты в ущерб частным службам⁴.
- *Барьеры, создаваемые регулированием:* Нормы регулирования, вводимые правительством и профессиональными организациями, могут создавать барьеры для входа. Например:
 - Законы во многих странах вводят ограничения в отношении прихода новых конкурентов в розничный сектор, в частности, если речь идет о приходе крупных розничных сетей;
 - Длительные и дорогостоящие бюрократические процедуры, требующиеся во многих странах для создания новой компании, тормозят вход;
 - «Дедушкины оговорки» в отношении посадочных слотов и времени пользования выходами в аэропортах ставят в

⁴ См. Госал (2002) и приводимые у него ссылки для рассмотрения вопросов, касающихся рынков почтовых услуг.

преимущественное положение уже действующие на рынке авиакомпании и создают барьеры для новых авиакомпаний-новичков;

- Во многих странах для начала собственной юридической или медицинской практики в каком-то штате или регионе юрист или доктор обязаны пройти квалификационные экзамены в местном совете, что создает барьеры для входа профессионалов на рынок соответствующего штата и затрудняет возможность перемещения из одного штата в другой.

В целом, оценка высоты барьеров для входа является одним из ключевых компонентов оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию.

3.1.3. *Вход новых фирм*

Появление новых фирм может вдохнуть жизнь в ценовую конкуренцию на рынке, стимулировать инновацию и обеспечить рост эффективности производства, следствием чего станет расширение выбора предлагаемых товаров и услуг, а также повышение их качества.

Если новым фирмам относительно легко войти на рынок, у фирм-старожилов будет меньше возможностей для того, чтобы пользоваться своей рыночной силой. Если фирмы-старожилы будут злоупотреблять своей рыночной силой, существенно повышать цены и получать значительные прибыли, можно ожидать, что новые фирмы весьма быстро выйдут на этот рынок и подорвут возможность старожилов извлекать завышенные прибыли.

Легкость входа на соответствующий рынок определяется различными видами барьеров для входа, которые рассматривались выше. Они включают барьеры естественные, регуляторные, связанные с невосполнимыми издержками и создаваемые действиями фирм, уже действующих на рынке. Появление новых конкурентов менее вероятно, если барьеры для входа высоки. Например, вход на будет менее вероятен:

- На рынке фармацевтической продукции ввиду высоких невосполнимых издержек по проведению НИОКР и получению регуляторных утверждений;

- На рынке производства двигателей для коммерческих самолетов из-за чрезвычайно высоких накладных расходов и невосполнимых издержек и влияния репутации;
- На рынке Интернет-услуг, если у новых участников рынка нет доступа к сети фирмы-старожила.

Дополнительный вопрос связан со временем входа на рынок. Главное – это смогут ли новые конкуренты выйти на рынок в разумные сроки. Вход в короткие сроки маловероятен:

- На рынке медицинских услуг, ввиду образовательного ценза и требований сертификации;
- На рынке фармацевтической продукции конкретной диагностической категории ввиду значительных затрат по проведению НИОКР, необходимости времени и преодоления регуляторных барьеров.

Напротив, вход в течение короткого срока более вероятен:

- В хлебопекарной промышленности, где используется стандартная производственная технология, а накладные расходы относительно низки;
- В мебельной промышленности, где отсутствуют регуляторные барьеры, а накладные расходы и затраты на НИОКР низки.

При любой оценке воздействия на конкуренцию необходимо надлежащим образом оценивать барьеры для входа и вероятность входа на рынок новых конкурентов в обозримых временных рамках. Приведем несколько примеров: (1) если новые нормы природоохранного регулирования требуют от компании значительных затрат и ставят в значительно более благоприятное положение уже действующие на рынке фирмы, это может оказать чрезвычайно нежелательное воздействие, препятствуя входу новых конкурентов; и (2) в ряде стран «дедушкины оговорки» применяются в ряде стран при распределении посадочных слотов в аэропортах. Это пагубно сказывается на возможности выйти на этот рынок, поскольку новым авиакомпаниям сложно соперничать с уже утвердившимися на нем старожилами.

3.1.4. Уход фирм с рынка

Если компании уходят, это может привести к увеличению рыночной силы, которой пользуются остающиеся на рынке фирмы с целью повышения цен. Компании могут быть вынуждены уйти по ряду многообразных обстоятельств. Например:

- Представим себе, что по новым нормам регулирования действующим фирмам дается пять лет для выполнения новых стандартов по загрязнению окружающей среды. Компаниям, которые не смогут осуществить эти дорогостоящие капиталовложения, вероятно, придется уйти с рынка;
- После постановления Федеральной комиссии по связи США (август 2005 года) о том, что старожилы не обязаны делить свои сети с новыми конкурентами, некоторым провайдерам Интернет-услуг придется уйти из-за отсутствия доступа к сети;
- Если доминирующим фирмам-старожилам в таких отраслях, как газовая, электроэнергетика и связь разрешено устанавливать значительную плату за переход к другим поставщикам, это может повлечь за собой уход недавно созданных фирм. Оценка воздействия на конкуренцию действующих или новых норм регулирования или правил поведения компаний должна учитывать вероятность недопущения ухода фирм с рынка, поскольку это сказывается на уровне конкуренции на рынке в будущем, что влечет за собой последствия для цен, ассортимента продукции и других факторов.

3.1.5. Инновация и эффективность

Инновация, осуществляемая компаниями, может привести к ряду желательных результатов, таких как:

- Повышение эффективности производства благодаря процессу инновации, ведущему к снижению затрат фирм, результатом которого является снижение цен для потребителей;
- Повышение качества продукции;
- Более широкий ассортимент продукции;
- Повышение безопасности продукции.

Политика защиты конкуренции придает очень большое значение той роли, которую играет инновация в деле сохранения динамики рынков, и стремится к тому, чтобы не препятствовать инновационной деятельности фирм. Таким образом, это область, представляющая особую озабоченность в связи с потенциальным антиконкурентным воздействием государственного регулирования. В тех случаях, когда регулирование является «директивным» по своей природе (то есть, диктует фирмам, что они должны делать, а не каких результатов они должны достичь), существует большая вероятность того, что оно отрицательно скажется на инновации.

В целом, если поведение той или иной фирмы повышает вероятность инновации и обеспечивает рост эффективности, эти выгоды сопоставляются с любым потенциальным увеличением рыночной силы. Если первое перевешивает, поведению фирмы можно дать положительную оценку. Рассмотрим несколько примеров, где это признается.

- Разрешение конкурентам создавать совместные исследовательские предприятия. Например: Консорциум СЕМАТЕК, в состав которого входят АМД, «Фрискейл», «Хьюлетт-Паккард», Ай-Би-Эм, «Инфинион», «Интел», «Панасоник», «Филипс», «Самсунг», «Спэншн», Ти-Эс-Эм-Си и «Тексас инструментс». Задача этого консорциума состоит в том, чтобы развивать полупроводниковую технологию и показатели интегральных микросхем. Конкурентные ведомства признают, что такое сотрудничество может в потенциале привести к обмену информацией и координации цен и объемов производства, но в то же время они понимают, что при правильном структурировании ожидаемые выгоды для общества от создания такого предприятия в виде ускорения инновации могут больше чем перевесить потенциальные негативные последствия. Аналогичные примеры можно привести из тех областей, где компаниям разрешается сотрудничать с целью установления стандартов конструкции и совместимости товаров.
- Разрешение компаниям осуществлять инвестиции или организационные изменения или предлагать новые товары и услуги, позволяющие компаниям достигать:
 - *Экономии масштаба*: она возникает при высоких накладных расходах. Разрешение осуществлять производство в более широких масштабах позволяет снизить средние затраты на единицу произведенной продукции. Например, разрешение создавать крупные розничные универмаги может позволить

фирмам получать выгоду от экономии масштаба и снижать затраты на единицу предоставляемых услуг;

- *Экономия в результате диверсификации производства:* ситуация, при которой одной фирме дешевле производить различные товары или услуги по сравнению с производством этих товаров или услуг различными специализированными фирмами. Например, с точки зрения эффективности затрат, целесообразно разрешить продовольственному магазину продавать лекарства без рецепта благодаря экономии, возникающей вследствие общих договоров сбыта, хранения и поставки, вместо того, чтобы специальным постановлением заставлять аптеки действовать отдельно от продовольственных магазинов.

Оценка поведения компаний и норм регулирования с точки зрения конкуренции должна тщательно анализировать последствия для инновации, поскольку у нее есть возможность обеспечить существенную выгоду.

3.1.6. *Повышение затрат соперников*

Если компания может заставить своих соперников увеличить затраты, она сможет снизить уровень конкуренции на рынке и увеличить свои прибыли. Стратегии, направленные на повышение затрат соперников, могут быть самыми разнообразными. Например:

- Действующие на рынке связи компании пытаются помешать соперникам получить (легкий) доступ к своим сетям; это имеет последствия как для Интернет-услуг, так и для рынков телефонной связи. С аналогичным поведением можно столкнуться в электроэнергетике, где старожилы пытаются брать плату с конкурентов, стремящихся получить доступ к сетям электропередачи;
- Сталкиваясь с новыми нормами охраны окружающей среды, действующие на рынке компании ведут энергичную лоббистскую борьбу за получение «дедушкиных оговорок». Эти оговорки позволяют старожилам продолжать действовать в соответствии со старыми правилами в течение определенного срока, тогда как новичкам приходится сразу же обеспечивать соблюдение новых стандартов. Это может приводить к значительной асимметрии затрат старожилов и новичков, что наносит существенный вред конкуренции;

- Компания может структурировать свой товар или услугу таким образом, чтобы потребителям было нелегко переключиться на товар соперника. Такие ограничительные договоры, предусматривающие определенные периоды нерасторжения, встречаются в таких отраслях как связь, газовая промышленность, электроэнергетика и банковский сектор;
- Фармацевтические компании могут энергично добиваться распространения действия патентов, причем одной из задач таких действий может быть обременение соперников (производителей лекарств под родовым названием) дополнительными расходами (судебные издержки и др.), чтобы задержать их выход на рынок или воспрепятствовать ему;
- Поскольку одной из задач поведения такого рода является осложнение возможностей конкуренции для соперников – менее крупных участников рынка или потенциальных новичков – что отрицательно сказывается на рынках и потребителях, в процессе оценки воздействия на конкуренцию необходимо тщательно рассматривать альтернативные объяснения такого поведения и искоренять его нежелательные, антиконкурентные последствия.

3.2. *Резюме и увязка с оценкой воздействия норм регулирования на конкуренцию*

При оценке воздействия на конкуренцию ключевой вопрос, требующий решения, состоит в том, могут ли те или иные действия какой-то компании привести к снижению уровня конкуренции на рынке (повысить ее рыночную силу), что повлечет за собой последствия для цен, эффективности и инновации. Приведенное выше рассмотрение дает общее представление о концепциях и рамках, которые используются в конкурентной политике для оценки вопросов, связанных с поведением фирм, рыночной силой и инновацией.

Каким образом приведенные выше аргументы и рамки могут помочь в оценке воздействия норм регулирования на конкуренцию? Хотя выгод может быть несколько, мы отметим две из них:

- Ряд изложенных выше концепций – например, связанных с определением рынков, платой за переход к другому поставщику, барьерами для входа на рынок, рассмотрением эффективности и повышением затрат соперников – являются полезным подспорьем для

понимания пагубных воздействий на конкуренцию со стороны различных видов регулирования, которые рассматриваются в Разделе 4;

- Описанные выше рамки оценки воздействия на конкуренцию дают схему, которую можно использовать для проведения логической пошаговой оценки воздействия норм регулирования на конкуренцию. Шаги оценки излагаются в Разделах 5 и 6, где дается попытка определить вероятное воздействие на затрагиваемый рынок (рынки), а также категории компаний, которые могут быть ими затронуты.

4. Регуляторное вмешательство

Есть альтернативные объяснения того, почему государство вмешивается в деятельность рынков. Одно обоснование заключается в том, что во многих отраслях рынок оказывается несостоятельным, и различные положения и нормы регулирования разрабатываются для исправления ситуации⁵. Как отмечает Макавой (1992), регулирование, как правило, обусловливается добрыми экономическими и социальными намерениями, когда контроль над прибылями и ценами задумывается для защиты потребителей от монопольной силы, а положения о технике безопасности на рабочем месте и законодательство о нормах выбросов вводятся для защиты здоровья и людей, живущих поблизости от предприятий. Мы можем кратко рассмотреть несколько областей, где действуют нормы регулирования.

- Естественные монополии могут возникать в таких отраслях как, в частности, электроэнергетика, водоснабжение, железнодорожный транспорт, связь, почтовые услуги, которые, как правило характеризуются значительной экономией масштаба, обусловленной высокими накладными расходами. Из этого следует, что зачастую наличие местных или региональных монополий (например, в области водоснабжения и в электроэнергетике), да и монополий на национальном уровне (например, в секторах связи, железнодорожного транспорта и почтовых услуг). Если бы

⁵ Вискузи, Харрингтон и Вернон (2005), а также Макавой (1992) дают полезный обзор мотивации и различных аспектов норм регулирования. Большой объем литературы влиятельных авторов посвящен «теории захвата» регулирования, когда лоббирование и нажим со стороны заинтересованных групп ведет к появлению различных норм регулирования. Но в этом документе мы не будем вдаваться в детали этой цепочки рассуждений.

монополистам было разрешено самим устанавливать цены на свои товары, они были бы необоснованно высокими. Решение состоит в том, чтобы разрешить монополисту действовать на рынке, но при этом регулировать ценообразование, чтобы гарантировать потребителям справедливые цены. Помимо экономии масштаба еще одним аргументом в пользу допущения разрешенных законом монополий в эти отрасли стало предоставление универсальной услуги. С изменением рыночных условий, технологии и других факторов некоторые из этих отраслей во многих странах подверглись дерегулированию. Более сложные методы регулирования также позволили отделить в данных отраслях конкурентные сегменты от естественномонопольных, что позволило открыть для конкуренции такие отрасли как связь и железнодорожный транспорт, которые ранее представляли собой регулируемые (или находившиеся в государственной собственности) вертикально интегрированные монополии.

- Такие отрасли как, в частности, электроэнергетика, химическая, целлюлозно-бумажная и нефтеперерабатывающая промышленность в рамках своего нормального производственного процесса могут в больших объемах вызывать загрязнение окружающей среды. Если пустить их деятельность на самотек, многие отрасли стали бы загрязнять окружающую среду на уровне, превышающем социально приемлемый оптимум, причем отдельные загрязнители не были бы заинтересованы в очистке из-за связанных с ней высоких расходов. Государства вмешиваются с целью контроля над негативными внешними последствиями их деятельности, вызванными загрязнением. К конкретным инструментам такого вмешательства относятся налоги и квоты, наряду с которыми компаниям предоставляются инвестиционные кредиты для перехода на новые технологии, приводящие к уменьшению загрязнения.
- В таких отраслях промышленности, как фармацевтическая, государство вводит регуляторные механизмы утверждения и надзора для утверждения новых лекарств, а также осуществляя мониторинг потенциальных негативных эффектов существующих лекарств. Как отмечалось в докладе ОЭСР (2001), доминирующей причиной контроля является беспокойство в связи с безопасностью и качеством лекарств.

- Нормы регулирования встречаются в области промышленной техники безопасности (на рабочем месте). Эти нормы регулирования мотивируются, в частности, более широкими общественными целями по снижению риска смертельного исхода. Аналогичным образом, нормы, регулирующие безопасность автотранспортных средств, призваны уменьшить число смертельных исходов и серьезных травм в результате автодорожных происшествий.
- Регулированию подлежали и все еще подлежат некоторые аспекты деятельности банковского сектора и финансовых рынков. Ключевыми задачами такого регулирования является обеспечение стабильности финансовых рынков и защита инвестиций и финансов потребителей.

В более широком смысле, нормы регулирования, как правило, состоят из набора положений, реализуемых государством с тем, чтобы повлиять на деятельность компаний и, как следствие, на экономическую деятельность. В настоящем документе мы сосредоточимся на нескольких инструментах регулирования, включая:

- *Вход*: Многие страны, например, вводят ограничения по количеству аптек и розничных магазинов в пределах определенной географической территории. Широко распространены нормы регулирования, определяющие количество автомобилей, оказывающих услуги такси в городах. В таких отраслях как, в частности, электроэнергетика, связь и банковская сфера регулирование препятствовало появлению на рынке новых фирм. В таких профессиях как, в частности, профессии врача, адвоката и архитектора существует множество правил и ограничений, которые зачастую не допускают перетока профессионалов из одного региона в другой или существенно его затрудняют.
- *Количество*: Примеры включают, в частности, существующие во многих странах количественные нормы регулирования по объемам лова рыбы, запрет на продажу алкогольных напитков по воскресеньям, регулирование масштабов (коммерческого) строительства на определенной территории. Количественные ограничения могут принимать форму обязательств предоставлять универсальную услугу, когда почта обязуется полностью удовлетворять весь спрос на почтовые услуги по регулируемым тарифам. Наконец, есть примеры из сферы архитектуры, связанные с

квотами на производственные объекты и процентной долей территории, занятой зелеными насаждениями⁶.

- *Стандарты:* Правительства во многих странах устанавливают стандарты по безопасности медицинских инструментов и фармацевтических препаратов, проектным и строительным нормам, здравоохранению и охране труда, безопасности автотранспорта, охране окружающей среды и найму рабочей силы. Нормы регулирования также существуют в других областях, например, для регулирования контента и языка в различных средствах массовой информации.
- *Цена:* Ценовому регулированию подвергаются, в частности, такие отрасли как электроэнергетика, газовая промышленность, авиаперевозки, связь и почтовые услуги.

Хотя мы отметили ранее, что у норм регулирования есть множество социально-экономических оправданий, важно признать, что различные положения и нормы регулирования, принимаемые государством и ограничения, вводимые профессиональными организациями, часто могут создавать потенциальные препятствия для конкуренции на рынках. Рассмотрим несколько примеров. Успешное лоббирование со стороны фирм-старожилов и отраслевых организаций зачастую ведет к тому, что экологические и другие типы регулирования распространяются только на новичков; это может поставить новичков в невыгодное положение по сравнению с фирмами-старожилами, потенциально влияя на возможности входа на рынок и уровень конкуренции на нем. Например, строгие нормы регулирования, касающиеся количества розничных магазинов и аптек могут в потенциале привести к ограничению конкуренции, повышению цен, сужению ассортимента и снижению качества предлагаемых услуг. Установление «безосновательно высоких» минимальных стандартов качества может лишить потребителей широкого выбора и более низких цен. Вводимые профессиональными организациями ограничения по рекламе – например, юридических, медицинских или ветеринарных услуг – вполне вероятно могут оказать пагубное воздействие на конкуренцию и ассортимент предлагаемых услуг. Наконец, положения и нормы регулирования потоков товаров и услуг между регионами в рамках одной страны часто лишены разумного

⁶ Проницательный обзор количественных норм регулирования дают Глезер и Шлейфер (2001).

обоснования; эти ограничения создают географическую изоляцию рынков, которая в потенциале ведет к повышению цен.

Для полного понимания потенциального воздействия различных видов положений и норм регулирования на конкуренцию, оставшаяся часть настоящего раздела посвящена рассмотрению различных положений и норм регулирования, которые объединены в четыре общие категории:

- Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков ;
- Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков конкурировать друг с другом ;
- Положения и нормы регулирования, снижающие заинтересованность поставщиков в конкуренции ;
- Положения и нормы регулирования, ограничивающие выбор потребителей и имеющуюся у них информацию.

По каждой из этих четырех категорий мы отмечаем мотивы, стоящие за соответствующими положениями и нормами регулирования, обращаем внимание на потенциальные конкурентные проблемы, которые могут быть ими вызваны, и представляем избранные примеры из деятельности различных рынков и отраслей разных стран⁷.

Есть один механизм, который нельзя не прокомментировать - это саморегулирование и совместное регулирование. Как мы отмечаем в Разделе 4.3.1, некоторым профессиям и производителям товаров и услуг предоставлены полномочия по осуществлению саморегулирования или совместного регулирования. У этих механизмов есть ряд потенциальных преимуществ, таких как более высокий уровень координации деятельности участников рынка по установлению, в частности, стандартов совместимости, качества и безопасности товаров. Избавляя компании от прямых и обременительных государственных норм регулирования, они позволяют рынкам процветать. Однако серьезное беспокойство вызывает то, что

⁷ Как мы увидим в Главе 1 дополняющего данный тома «Принципы оценки воздействия на конкуренцию», четыре вышеупомянутые категории являются ключевыми элементами «Контрольного списка вопросов по оценке воздействия на конкуренцию».

расширение масштабов координации между фирмами также может создать благоприятные условия реализации стратегий сговора по ценам и объемам производства и даже установления стандартов, которые могут становиться барьерами для входа. Если оставить их без внимания, они могут существенно повредить благосостоянию потребителей и инновации на рынках. Хотя по формальным признакам мы рассматриваем саморегулирование и совместное регулирование в третьей из упомянутых выше категорий («Положения и нормы регулирования, снижающие заинтересованность поставщиков в конкуренции»), учитывая довольно широкий круг беспокойств, вызываемых этим механизмом, можно сказать, что он проявляет себя и в двух первых указанных выше категориях. В качестве примера рассмотрим ситуацию, когда отраслевая организация, которой разрешено саморегулирование, решает создать барьеры для входа, чтобы защитить нормы прибыли группы старожилов (см. Пункт С.2 во Вставке 6). В принципе, некоторые из проблем для конкуренции можно было бы рассмотреть и в указанных выше категориях 1 и 2. Короче говоря, беспокойство по поводу конкуренции, которое может появиться в областях саморегулирования и совместного регулирования, распространяется практически на все из первых трех указанных выше общих категорий.

Наконец, важно отметить, что примеры, приводимые в информационных вставках, призваны указать на те области, где было бы целесообразно более внимательно рассмотреть и изучить вопросы конкуренции, а не только на те случаи, когда государство действовало неуместными методами.

4.1. *Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков*

Ряд положений и норм регулирования может оказывать ограничивающее воздействие на реальное количество или характер поставщиков товаров и услуг на рынке. Это вероятно, если рассматриваемое предложение:

- Существенно повышает затраты поставщика по входу на рынок или уходу с него;
- Предоставляет компании эксклюзивные права на поставку товара или услуги;
- Вводит требование лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности;

- Ограничивает способность некоторых видов фирм принимать участие в процессе государственных закупок;
- Создает географические барьеры, ограничивающие способность фирм поставлять товары или услуги, инвестировать капитал или поставлять рабочую силу.

Исторически разработчики норм часто имели веские экономические и социальные основания для введения ограничений по количеству и типу фирм. Беспокойство, однако, вызывает то, что такие нормы регулирования могут в итоге пагубно повлиять на уровень конкуренции на рынке, что может в потенциале неблагоприятно сказаться на благосостоянии потребителя. Поэтому, в тех случаях, когда решение может повлиять на число или диапазон/тип поставщиков, целесообразно провести тщательное исследование выгод и затрат, связанных с предлагаемой нормой регулирования и потенциальным ущербом конкуренции. Ниже мы выделим две широкие области, где требуется тщательная оценка воздействия на конкуренцию.

4.1.1. Регулирование входа

Возможность входа новых компаний на рынок играет ключевую роль в сохранении жизнеспособности рынков, создавая конкуренцию фирмам-старожилам и способствуя инновации и росту в долгосрочной перспективе. Таким образом, важно признать значительную вероятность того, что положения и нормы регулирования, ограничивающие вход на рынок, будут оказывать существенное отрицательное воздействие на конкуренцию и благосостояние, и в силу этого требуют тщательной оценки и обоснования.

Нормы регулирования входа на рынок могут принимать множество форм и обосновываться многообразными причинами. Например, в случае естественной монополии государство предоставляет монополии законный статус и тем самым явно ограничивает другим вход на этот рынок. К мотивам в данном случае относятся высокие накладные расходы и экономия масштаба при производстве. Профессиональные организации, например, в адвокатской деятельности и медицине, могут изначально выдвигать убедительные основания для введения правил, ограничивающих доступ, но такие ограничения могут без необходимости сдерживать коммерческие инициативы конкурентов. К таким обоснованиям, как правило, относится обеспечение стандартов качества в профессиональной практике. Во многих странах распространено регулирование входа на рынок и роста розничных предприятий. Обоснования для этого включают, в частности, необходимость

контроля за перегруженностью в городах и защиты ценностей частной собственности.

Чтобы лучше понять воздействие на вход, важно четко представить себе различные виды входящих на рынок новичков. Полезная классификация новичков в обрабатывающей промышленности дается в работе Данна, Робертса и Самуэльсона (1988, с.504), и мы адаптируем их структуру для рассмотрения ситуации в целом. Новичков можно разделить на три общие категории.

1. Новые фирмы, входящие на рынок путем строительства нового предприятия (производственного объекта) обрабатывающей промышленности. Аналогичная ситуация наблюдается в сфере услуг. Например, новая компания по производству станков, созданная предпринимателями, у которых до этого не было опыта работы в бизнесе. Благодаря революции в области информационной технологии и недавним прорывам в биотехнологии и нанотехнологии многие фирмы вошли на рынок, не имея опыта предварительной работы в этих или других отраслях. Новая адвокатская фирма, созданная недавними выпускниками юридических факультетов, также будет относиться к этой категории.
2. Диверсификация компаний, входящих на рынок путем строительства новых объектов. Например, крупная многопрофильная компания, такая как «Сименс» может открыть новую линию медицинских инструментов путем создания нового производственного объекта. Больница может открыть новый корпус для лечения рака. Химическая компания вводит в строй новый промышленный объект для производства лизина.
3. Диверсификация компаний, входящих на рынок путем изменения номенклатуры продукции, производимой на имеющихся у них предприятиях. Например, автомобильная компания, которая традиционно производила автомобили среднего и большого размера гибко диверсифицирует производство, начиная выпускать небольшие экономичные автомобили на том же производственном объекте. Сталелитейная компания, производившая обрабатываемую машинным образом и микросплавную сталь, диверсифицирует производство, добавляя к ней сталь для подшипников и зубчатых колес. Компания ПО, которая ранее была сосредоточена на программном обеспечении, обеспечивающем безопасность сетей, распространяет свою деятельность и на Интернет-игры.

Отмеченные выше различия между разными категориями новичков могут быть существенными в ряде аспектов. Например:

- *Финансовые ограничения.* Имеется множество работ, свидетельствующих о том, что способность фирм войти на рынок и начать расти во многом зависит от их способности привлечь внешнее финансирование для своих проектов; см. Фаззари, Хаббард и Питерсен (1988) и последующую литературу. Для указанных выше второй и третьей категорий участников это вряд ли станет проблемой, но для участника первой категории это ограничение может оказаться серьезным. Одна из причин состоит в том, что банкам, например, чтобы предоставить кредит, как правило, требуется обеспечение в той или иной форме и кредитная история, а новички первой категории обычно проигрывают другим в этом отношении. Новичкам категорий 2 и 3, напротив, легче как увеличить собственный капитал, так и получить внешнее финансирование от банков. Таким образом, финансовые ограничения могут осложнить достижение успеха новичкам первой категории.
- *Обучение.* Предварительный коммерческий опыт в целом позволяет предпринимателям учиться, в частности, на прошлом опыте, опираясь на знание рынков, регуляторных барьеров и других факторов. У новичков второй и третьей категорий, по-видимому, будет преимущество в этом отношении.

Данные, представленные в работе Данна, Робертса и Самуэльсона, раскрывают интересные различия между различными видами новичков. Процент неудачи (или ухода), как правило, весьма высок, и:

- Более 60% новичков, одновременно входящих на рынок, как правило, терпят неудачу и уходят из отрасли в течение пяти лет;
- У новичков первой категории (новые фирмы с новым предприятием) процент ухода в 7-8 раз выше, чем у новичков второй и третьей категорий (диверсифицирующие производство фирмы с новым предприятием).

Как написано у Кейвза (1998) и Саттона (1997), эти широкие заключения носят весьма обобщенный характер и воспроизводятся исследователями на основе данных из других отраслей в других странах. На эти выводы можно посмотреть следующим образом: новичкам первой категории для достижения успеха приходится сталкиваться с непропорциональными барьерами и

затратами. Из этого явно следует, что нормы регулирования, создающие барьеры для входа, скорее всего будут иметь более серьезные отрицательные последствия для новичков первой категории.

Широкий круг положений и норм регулирования, вводимых государством и профессиональными организациями, создает ограничения для входа на рынки. Нормы регулирования могут принимать очень явные формы, такие как откровенное ограничение входа, но могут быть и неявными.

- Явные сдерживающие факторы являются нормами прямого действия, и можно утверждать, что они оказывают наиболее отрицательное воздействие на конкуренцию. Например:
 - Во многих странах вводятся правила, регламентирующие количество розничных магазинов на определенный географический район или на определенное количество жителей района. Согласно этому последнему правилу, если количество людей не превышает, например, 5 000, новых аптек открывать не разрешается. (В документе Управления справедливой торговли 2003 года дается полезный анализ вопросов конкуренции и регулирования на фармацевтических рынках.)
 - В соответствии с прежним соглашением между американскими и европейскими авиакомпаниями, европейская компания не могла предлагать рейсы в США из любого города за пределами своей родной страны. Это ограничивало уровень конкуренции на американо-европейских рынках воздушных перевозок. (Подписанное недавно новое соглашение устраняет многие из этих норм регулирования.)
- Неявные ограничения можно определить как нормы, ограничивающие вход на рынок менее откровенным образом. Например:
 - Развитие конкуренции на дерегулированных рынках связи потребует норм, заставляющих старожилов предоставлять доступ новичкам к своим сетям. Без этого новички не могут предоставлять (адекватные) услуги (Интернета и телефонии) и конкурировать. Аналогичные вопросы возникают на рынках поставок электроэнергии, где для содержательной конкуренции принципиально важно предоставлять новичкам доступ к сетям

электропередачи, принадлежащим старожилам. Из отсутствия требования о предоставлении доступа не вытекает, что старожил обязательно не разрешит доступ к своей сети, но это действительно добавляет неопределенности коммерческим перспективам новичка/потенциального соперника; в частности, стандарты качества и нормы сертификации, принимаемые профессиональными организациями – такими как организации адвокатов, бухгалтеров или медиков – могут превращаться в существенные факторы ограничения входа.

- Значительные административные и бюрократические барьеры, которые могут задержать или сорвать вход на рынок (Джанков, Ла Порты, Лопес-де-Силанес и Шлейфер, 2002).

Во Вставке 1 приводятся избранные примеры положений и норм регулирования, требующих более внимательного взгляда на проблемы конкуренции, которые могут возникнуть в результате ограничения входа на рынок.

Вставка 1. Вход

1. Количество времени и средств, требуемых для преодоления бюрократических препятствий, чтобы создать новую компанию, варьируются в колоссальных пределах от страны к стране. Согласно данным, приведенным у Джанкова, Ла Порты, Лопеса-де-Силанеса и Шлейфера (2002), время, требующееся для создания компании, варьируется от всего двух дней в Канаде до целых 152 дней на Мадагаскаре. Стоимость в денежном выражении как процентная доля ВВП (за 1997 год) варьируется от всего 0,53% в Новой Зеландии до более чем 300% в Танзании, Боливии и Доминиканской Республике. Даже между развитыми странами наблюдаются большие различия по времени и затратам, требующимся для создания компании: например, в США это 4 дня (и 0,5% ВВП на душу населения), в Германии – 42 дня (и 32%) и в Австралии – 2 дня (и 2%). Поразительные различия во времени, требуемом для получения разрешения, и связанных с этим расходов показывают вероятность существенных отличий в барьерах для входа новичков. Административная реформа процедуры входа на рынок представляется принципиально необходимой для снижения барьеров для входа новичков и содействия росту и инновации.

2. В некоторых странах нормы регулирования распространяются на аптеки. Они могут принимать различные формы.

- Нормы, ограничивающие количество аптек, которые могут действовать в рамках заранее определенного географического района или определенного числа жителей. Например, в Венгрии этот барьер составляет около 5 000

жителей.

- Государственный контроль, как в Швеции, где с 1970 года сбыт лекарств контролируется через государственные аптеки. Открытие частной аптеки может быть сочтено нарушением Уголовного кодекса, подтверждением чего является судебное преследование шведской компании «Брингуэлл интернэшнл», пытавшейся продавать продукты «Никоретт».
- Непосредственное регулирование входа на рынок, как отмечается в докладе Управления справедливой торговли Великобритании (за 2003 год). Нормы регулирования, регламентирующие вход на рынок для аптек, были введены в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии в 1987 году, чтобы сдерживать бурный рост затрат Национальной службы здравоохранения. Эти нормы регулирования включают официальную оценку желательности создания новых аптек, их перевода в другое место или изменения собственника.

Хотя одним из обоснований регулирования размещения аптек является потребность в предоставлении универсальной услуги, эти ограничения могут препятствовать конкуренции. Даже в случае регулирования цен на фармацевтическую продукцию эти ограничения могут повлиять на конкуренцию, воздействуя на ассортимент и качество услуги. В Германии, где многие ограничения были отменены, исследования свидетельствуют о более острой конкуренции в широком спектре оказываемых услуг. Как заключается в докладе Управления справедливой торговли (2003), устранение ограничений для входа на рынок местной торговли фармацевтической продукцией даст потребителям более широкий выбор, выигрыш от более острой конкуренции и более легкий доступ к фармацевтическим услугам.

3. При переходе к цифровому вещанию в Австралии в 1998 году законодательство запретило вход новых коммерческих вещательных компаний до 2006 года. Этот шаг был призван помочь действующим на рынке коммерческим станциям перейти с аналогового на цифровое телевидение.

4. На представителей свободных профессий, таких как адвокаты, бухгалтера, архитекторы, инженеры и фармацевты во всех странах ЕС распространяются такие нормы регулирования как шкалы расценок, ограничения на рекламу, эксклюзивные права и положения, запрещающие сотрудничество между профессиями. Хотя профессиональные организации оправдывают эти ограничения необходимостью обеспечения качества профессиональных услуг и соблюдения профессиональных стандартов, важно отметить, что они могут ограничивать конкуренцию и приводить в потенциале к повышению цен и сужению ассортимента предлагаемых услуг.

5. В докладе Главного бюджетно-контрольного управления США за 2004 год говорится о том, что в соответствии с новым Соглашением об «открытом небе», останется мало или вообще не останется ограничений по количеству авиакомпаний, которые имеют право предлагать свои услуги, и не будет никаких ограничений в отношении того, какие рынки авиакомпании могут обслуживать. В прежнем соглашении существовали ограничения по количеству, по странам происхождения

и назначения рейсов ЕС-США. Например, «Эр-Франс» могла предлагать рейсы в США из Франции, но не, скажем, из Франкфурта. Аналогичные ограничения распространялись на американские авиакомпании. Новое Соглашение об «открытом небе» призвано снизить эти барьеры для входа.

6. Как отмечают Терцик, Вурм и Дитрих (2000), германский закон об энергетике 1998 года отменил эксклюзивные франшизы на поставки электроэнергии и природного газа, которые ограничивали вход на рынок. Новый закон открыл для конкуренции розничные рынки обоих видов энергоносителей. Германские потребители электроэнергии, которые некогда платили за нее по самым высоким тарифам в Европе, стали свидетелями обострения конкуренции, улучшения предлагаемых услуг и снижения цен.

7. Во многих странах повсеместное распространение получили законы, влияющие на вход, которые в потенциале ведут к снижению уровня конкуренции, что не может не сказаться на инновации и росте розничного сектора. Например:

- Бертран и Крамарц (2002) показывают, что нормы, регулирующие создание и расширение крупных розничных магазинов, приводят к созданию барьеров для входа, которые влияют на рост французского розничного сектора и тормозят создание новых рабочих мест.
- Во многих странах Европы – в частности, Италии, Испании, Нидерландах и Франции – действуют ограничения на часы работы предприятий розничной торговли. Законы о налогообложении и планировании призваны защитить мелкие семейные магазинчики на углу. Хотя мелкие магазины удобны своей близостью к месту проживания потребителей, эти правила мешают розничным торговцам (как крупным, так и малым) предоставлять услуги более высокого качества и создавать новые рабочие места за счет более длительных часов работы. В докладе ОЭСР (1997) рассматриваются проблемы для конкуренции, которые являются следствием таких норм регулирования.
- В таких странах как Япония, где аналогичные нормы регулирования были смягчены, сектор розничной торговли переживает бурный рост. Для защиты мелких независимых розничных торговцев в Японии в 1974 году был принят закон «О крупных розничных магазинах». Эти ограничения были смягчены в результате трех пересмотров закона, которые были проведены в 1990-е годы. Количество заявок на открытие крупных магазинов подскочило с 794 в 1989 году до 1 667 в 1990 году, достигнув в 1996 году пикового уровня в 2 269 заявок.

Хотя у норм регулирования деятельности розничного сектора есть ряд обоснований со ссылкой на интересы общества, таких как защита малого бизнеса, эти нормы регулирования следует подвергать оценке на предмет их вероятного вреда для конкуренции и экономического роста.

8. В августе 2005 года Федеральная комиссия по связи США (ФКС) проголосовала за отмену норм регулирования, которые обязывали действовавших на тот момент на

рынке поставщиков телекоммуникационных услуг, таких как региональные компании «Белл», делиться с конкурентами своими широкополосными соединениями типа «Цифровая абонентская линия» (ЦАЛ). Согласно новому постановлению ФКС, регулирование ЦАЛ будет осуществляться так же, как регулирование кабельной модемной связи. ФКС обосновала изменение правил ссылкой на то, что нормы, заставляющие уже действующие на рынке компании делиться своими сетями с конкурентами, отбивают у них желание инвестировать средства в новые продукты и предлагать новые услуги. С другой стороны, потребительские организации утверждали, что в результате конкуренция на рынке ослабевает, у потребителей услуги ЦАЛ будет меньше возможностей выбора, и они могут столкнуться с ухудшением качества обслуживания и повышением цен.

Хотя во многих случаях положения и нормы регулирования изначально разумно обосновывались общественными интересами, важно иметь в виду, что они могут отрицательно влиять на благосостояние потребителей и могут затормозить рост и развитие рынков в более долгосрочной перспективе. Ограничений входа на рынок, особенно основанных на регулировании структуры рынка, следует избегать. Но нормы регулирования, например, основанные на правилах землепользования, в определенных обстоятельствах можно признать разумными. В случае с естественными монополиями и при необходимости предоставления универсальной услуги, предпочтительно все же не включать в соглашение, например, положений о предоставлении эксклюзивных прав. Если же они включены в текст соглашения, они должны подлежать пересмотру и модификации по мере изменения обстоятельств и условий рынка. В случаях, когда страны вводят ограничения на вход, оправдывая их соображениями стабильности – как, например, на финансовых рынках и в банковском секторе – все принимаемые меры должны быть четкими и прозрачными и основываться на принципе минимальности ограничения. Учитывая потенциальную возможность их существенного негативного воздействия на конкуренцию, органы регулирования должны тщательно изучать любую норму или положение, которые могут прямо или косвенно ограничивать вход на рынок.

4.1.2. Предоставление или продление срока эксклюзивных прав

Эксклюзивные права на идеи, производство и приобретение товаров и оказание услуг предоставляются государством частным компаниям в большом числе областей. Например:

- На рынках удаления твердых отходов обычным механизмом сбора отходов на местных рынках является предоставление частной фирме эксклюзивных прав на сбор отходов;

- Статус законной монополии – или эксклюзивные права – на оказание услуг традиционно предоставлялись, например, в области энергогазо- и водоснабжения, связи, почтовых услуг и железнодорожных перевозок;
- В широком круге рынков и в разных странах органы местной, региональной или национальной власти могут заключать договоры, предусматривающие предоставление частным компаниям эксклюзивных прав на поставку конкретных товаров и оказание услуг. В частности, они предоставляются по оборонным договорам и договорам на поставку вводимых ресурсов.

Мотивов для предоставления эксклюзивных прав существует бесчисленное множество. В одних отраслях основанием для предоставления статуса законной монополии (или эксклюзивных прав) является экономия масштаба, объясняющаяся высокими накладными расходами. Со временем, по мере развития рынков и технологии, многие страны осуществили дерегулирование этих отраслей, приватизировали государственные компании и разрешили конкуренцию. Кроме того, более тонкие методы регулирования позволили выявить конкретные элементы этих отраслей, носящие естественно-монопольный характер, и отделить их от других, потенциально конкурентных элементов (на рынках как начального производства, так и последующей переработки и сбыта). Получатели эксклюзивных прав на производство товаров и услуг сосредоточивают в своих руках значительную рыночную силу. В случае естественных монополий ситуация облегчается за счет регулирования тарифов или нормы прибыли в сфере жилищно-коммунальных услуг.

Выдача патентов опирается на четкие основания, но один вопрос, который вызвал в последнее время бурные дебаты и стал причиной беспокойности, связан с «продлением» сроков действия патентов. Например, за такое продление сроков действия патентов энергично борются фармацевтические компании. Продление сроков действия патентов может быть сопряжено с серьезными минусами:

- Одновременно продлеваются сроки, в течение которых потребителям приходится платить более высокую цену;
- Держатели патентов, энергично борясь за продление сроков их действия, могут вводить потенциальных конкурентов – таких как производители лекарств под родовым названием - в значительные

расходы (например, судебные), тем самым существенно снижая вероятность их входа на рынок в будущем. Долгосрочные отрицательные последствия для конкуренции могут быть весьма велики.

Хотя для создания законных монополий есть убедительные основания, литература о последствиях регулирования показывает, что это сопряжено с существенными проблемами, такими как отсутствие инновации, неэффективность производства и торможение перехода на новые технологии, которые затрудняют рост этих отраслей в долгосрочной перспективе. В других ситуациях, когда государство предоставляет эксклюзивные права, плюсы и минусы перемешаны между собой, и лучше их оценивать в каждом конкретном случае. В приведенном выше примере с удалением твердых отходов правительства все больше осознают, что на этих рынках можно разрешить конкуренцию и что она будет иметь для них благотворные последствия; см. доклад ОЭСР (2000) по финским экспериментам. Во многих случаях можно отказаться от предоставления государством эксклюзивных прав, в то же время держа эти рынки под пристальным наблюдением.

Во Вставке 2 приводятся примеры эксклюзивных прав и рассматриваются некоторые отрицательные последствия их предоставления.

Вставка 2. Предоставление или продление срока эксклюзивных прав

1. Постановление по водоснабжению и ирригации (строительству и перестройке водяных скважин) от 1963 года предоставило Комиссии по водам и рекам в Западной Австралии исключительное право на установку, ремонт и тестирование счетчиков расхода воды. В 2000 году правительство внесло поправки в это положение, отменив эксклюзивное право Комиссии по водам и рекам на установку, ремонт и тестирование счетчиков расхода воды, отметив, что оно наносит вред конкуренции.

2. Отрасль, где подается большое число заявок на «продление» сроков действия патентов, является фармацевтическая промышленность. Во многих случаях продление сроков действия патентов может оказывать пагубное воздействие на конкуренцию.

- Препарат «Прозак» (антидепрессант) был запатентован в 1977 году и поступил в продажу в 1987 году. Это одно из самых продаваемых лекарств в истории. Фирма «Эли Лили» пять лет вела борьбу в суде за продление срока ее патента на «Прозак», но проиграла. Фирма «Барр лабораториз», которая выступала против продления вместе с «Доктор Реддиз лабораториз», «Тева фармасьютиклз», «Женева фармасьютиклз» и «Фармасьютикл рисорсез», смогла наладить производство лекарства под родовым названием по цене, составлявшей малую толику от первоначальных затрат. Было подсчитано, что как только лекарство под родовым названием выйдет на рынок, цена

капсулы весом 20 мг (продававшейся под маркой «Эли Лили») упадет с двух долларов до менее 50 центов за лекарство без марочного обозначения.

- Заявки на продление сроков действия патентов получили повсеместное распространение. Например, в Японии было подано 20 новых заявок на продление, из которых 16 представляли фармацевтическую промышленность. Фирма «Мерк Шарп энд Доме» получила продление сроком на пять лет для своих таблеток для лечения мигрени «Максальт» (теперь срок действия этого патента истекает в январе 2017 года). Источник: Японская «Патентная газета», 25 мая 2005 года.

3. Для того, чтобы держатель патента в Бразилии получил эксклюзивные права, которые несет с собой бразильский патент, запатентованное изобретение должно быть сначала произведено в Бразилии. В некоторых отраслях, таких как фармацевтика и биотехнология, инвестиции в производство обходятся дорого, и было бы нереалистично рассчитывать, что компания будет строить заводы во всех странах. Это может оказывать отрицательное воздействие на конкуренцию в различных отраслях.

4. В деле «Ферровиас» 1997 года государственная колумбийская компания «Ферровиас» заключила эксклюзивный договор с компанией «Драммонд» на ежегодную транспортировку угля сроком на 30 лет. Согласно договору, для транспортировки угля других фирм требовалось предварительное согласие «Драммонд». Колумбийский орган регулирования впоследствии изучил поведение компаний и счел договор дискриминационным и препятствующим конкуренции. Этот пример из области применения антимонопольного законодательства свидетельствует о пагубных последствиях заключения эксклюзивных договоров.

5. Правительства могут иногда прекращать деятельность государственных монополий, но создавать частные. Порой ключевым фактором, влияющим на решение, является предложение высоких цен за принадлежащие государству активы. Правительства должны удерживаться от искушения установить более высокую цену в краткосрочной перспективе за счет предоставления эксклюзивных прав, наносящих гораздо более значительный ущерб потребителям и экономическому росту в средне- и долгосрочной перспективе. Например, на Ямайке, компания в секторе связи была приватизирована, получив при этом эксклюзивные права сроком на 25 лет.

6. Как отмечается в работе Гудвина (2001), в деле, которое было рассмотрено Европейским судом в 2000 году, копенгагенский муниципалитет своим постановлением предоставил эксклюзивные права, ограничивающие количество предприятий, которые имели право перерабатывать невредные строительные отходы муниципалитета. Предусматривая поставку отходов ограниченному числу предприятий, авторы этой нормы регулирования стремились привлечь инвестиции в строительство крупных перерабатывающих предприятий, производящих вторичные материалы более высокого качества. Хотя одно копенгагенское регенерационное предприятие было надлежащим образом оборудовано для выполнения этой функции, оно было лишено возможности перерабатывать строительный мусор из-за принятия этого постановления.

Увеличивается число свидетельств того, что предоставление или продление срока эксклюзивных прав в определенных областях не обязательно влечет за собой повышение благосостояния. Например, учитывая бурный рост производства лекарств под родовыми названиями в фармацевтической промышленности, следует очень внимательно подходить к вопросу о продлении сроков действия патентов. Без сомнения, есть ситуации, когда срок действия необходимо продлить, например, когда регуляторный процесс утверждения затягивается надолго и, по сути, сокращает срок действия патента. В некоторых случаях держатели патентов могут энергично бороться за продление их сроков действия, навязывая значительные расходы своим соперникам – производителям лекарств под родовыми названиями. У некоторых старожилов рынка достаточно средств, чтобы вести затяжные судебные тяжбы, тогда как их соперники не всегда могут себе это позволить. В таких обстоятельствах продление срока действия, скорее всего, лишит потребителей доступа к более дешевым лекарствам без марочного обозначения, что существенно скажется на их благосостоянии. В других секторах, таких как сбор отходов, те немногие эксперименты с разрешением более широкой конкуренции на этих рынках, которые были проведены, указывают на заметное улучшение качества предоставляемых услуг и снижение цены. В целом, предоставление или продление сроков эксклюзивных прав должны тщательно отслеживаться, поскольку в потенциале такие решения могут существенно ослабить конкуренцию.

4.1.3. Положения и нормы регулирования межрегиональных (или внутринациональных) потоков товаров, услуг и капитала

Во многих странах получили распространение внутренние нормы регулирования потоков товаров и услуг. Традиционно товары, перевозившиеся из одного региона или штата в другой, облагались пошлинами. Хотя со временем многие из этих ограничений были отменены, остаются области, где они еще сохранились. Доводы в пользу таких норм регулирования многообразны, в том числе:

- Необходимость защиты компаний штата или региона от конкуренции извне;
- Поскольку за состояние дорог в регионе или штате отвечают, как правило, местные органы власти, пошлины и налоги взимались в зависимости от веса товаров и размеров грузового транспорта из других регионов и штатов, проходивших по территории данного региона или штата;

- Защита интересов потребителей. Например, путем принятия законодательных актов о запрете продажи алкогольной продукции, произведенной за пределами данного штата или региона, транспортировки алкогольной продукции через территорию штата или региона или ввоза такой продукции в штат или регион.

Нормы регулирования, ограничивающие географическое перемещение товаров, могут быть очень явными, такими как прямой запрет на покупку товаров и услуг за пределами штата или региона. Например:

- В американском штате Флорида действуют ограничения на поставки вина из других штатов. Например, житель штата не мог купить вино в другом штате и привезти его домой во Флориду или стать членом клуба любителей вина в другом штате и заказывать доставку вин к себе на дом. Такие действия считаются уголовным преступлением по флоридскому законодательству. Гьячино (2000) полагает, что подобные нормы регулирования часто вводятся для предоставления особых привилегий и защиты розничным торговцам и дистрибуторам из своего штата или региона.

Нормы регулирования могут принимать другие формы, такие как препятствия на пути потоков товаров, включая налоги на межрегиональную торговлю. Например:

- Гудпастер и Рей (2000) отмечают множество норм регулирования и налогов, которыми в Индонезии облагается транспортировка сельскохозяйственной продукции из одного региона в другой. Принятый в 1997 году закон № 18 уменьшил эти искажения, что привело к росту торговли между регионами. Тем не менее, в исследовании отмечается, что многие из этих ограничений явно или скрыто вернулись в ряд районов, таких как регион Южного Сулавеси. Они включают ограничения, вводимые местным департаментом транспорта, на вес товаров, перевозимых грузовиками. Побочным продуктом этих положений является вымогательство со стороны сотрудников органов местной власти, которые вымогают взятки у водителей грузовиков. В конечном итоге эти барьеры, возведенные на пути потоков сельскохозяйственных товаров, привели к снижению цен, которые получают фермеры за свою продукцию, замедлению роста и развития местных и региональных рынков.

Во Вставке 3 представлены некоторые примеры различных видов препятствий для конкуренции, которые могут быть созданы нормами, регулируемыми потоки товаров и услуг.

Вставка 3. Поток товаров, услуг и капитала

1. Закон Джоунза в США вводит ограничения в отношении судов, перевозящих грузы из одного американского порта в другой. Законодательное собрание штата Мэн обратилось в Конгресс с просьбой отменить это положение как серьезное препятствие на пути развития торговли в штате и полномасштабного развития портов штата Мэн. Законодатели штата утверждали, что в эпоху, когда рынок становится все более глобальным, ограничения, касающиеся государственной принадлежности строителей и владельцев судна, больше не имеют смысла.

2. В прошлом Индия вводила положения, регулирующие перемещение продовольственного зерна между различными штатами страны. Государственные власти ограничивали перемещение между штатами посредством требований об уведомлении, ограничивая тем самым свободу потоков товаров. Хотя в 1993 году центральное правительство приняло решение рассматривать всю территорию страны как единое продовольственное пространство, чтобы облегчить перемещение сельскохозяйственной продукции, Вадхва (2001) отмечает, что некоторые штаты продолжают осуществлять по крайней мере неофициальный контроль, препятствующий свободному движению сельскохозяйственных товаров между штатами.

- Распространенной практикой, к которой прибегают местные чиновники на границах штатов, является остановка и проверка грузовиков, перевозящих грузы. Хотя делается это под предлогом обычной проверки, в итоге грузовики могут задерживаться на несколько дней. Это оборачивается большими расходами для частных торговцев. В штатах Пенджаб и Хариана, а также в западной части штата Уттар-Прадеш, где есть избытки пшеницы, действуют неофициальные ограничения, например, лишаящие фермеров права продавать свою продукцию кому-либо, кто предлагает более высокую цену – вследствие чего нормы государственного регулирования создают благодатную почву для вымогательства.

3. В большинстве стран существенная доля товаров перевозится грузовым транспортом. Во многих случаях вводимые ограничения касаются эксплуатации грузовиков. К многообразным основаниям для таких ограничений относятся, в частности, перенасыщенность городов транспортом и необходимость контроля за загрязнением окружающей среды. Хотя какая-то часть этих обоснований и вводимых ограничений представляется разумной, важно признать, что нормы, ограничивающие эксплуатацию грузового транспорта, могут привести к затруднению движения товаров, изоляции рынков и нанести вред конкуренции. Приведем два примера:

- По трассе A12 проходит главный маршрут коммерческих перевозок между Германией и Италией. Власти земли Тироль выступили инициаторами

запрета на использование тяжелых грузовиков, ссылаясь на экологические соображения (улучшение качества воздуха). Европейский суд (дело C-320/03) постановил, что запрет на использование тяжелых грузовиков на столь важной трассе представляет собой незаконное ограничение свободного перемещения товаров.

- Ранее в государствах-членах ЕС действовали несовпадающие ограничения на эксплуатацию тяжелых грузовиков в выходные и праздничные дни. Например, Международный союз автодорожного транспорта утверждал эти несовпадающие нормы регулирования серьезно сказываются на торговле как в рамках отдельных государств, так и в ЕС в целом и призвал к гармонизации этих правил.

4. Во многих странах действуют (или действовали) барьеры для перемещения свидетельств профессиональной квалификации, ограничивающие свободу рынка профессиональных услуг. Хотя в государствах-членах ЕС эти правила отличались фрагментарностью, новая директива ЕС, ссылаясь на «принцип взаимного признания» добивается признания свидетельств квалификации во всех государствах-членах. Ослабление этих ограничений облегчит поток профессиональных услуг, что принесет выгоду потребителям в виде более широкого ассортимента предлагаемых услуг и потенциально более низких цен. В США различные штаты требуют аттестационных испытаний, например, для адвокатов и врачей. Это создает препятствия для перетока медицинских специалистов и юристов-профессионалов из штата в штат и в потенциале наносит вред конкуренции.

Важно признать, что свободный поток товаров, услуг и капитала между регионами внутри страны необходим для того, чтобы потребители могли ощутить выгоду от конкуренции, а компании получили доступ к более широким рынкам для продажи своей продукции и роста. Эти выгоды могут остаться втуне, если регионы или штаты внутри страны будут вводить нормы, регулирующие потоки товаров и услуг. Из этого следует необходимость внимательного изучения предлагаемых положений и норм регулирования, ограничивающих потоки товаров и услуг, и оценки их ожидаемых выгод и затрат, а также воздействия на конкуренцию. В принципе, от таких ограничений следует отказываться.

4.2. Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков конкурировать

Государственные и профессиональные организации могут принимать положения и нормы регулирования, которые иногда могут вести к снижению интенсивности соперничества между компаниями на рынке, что в потенциале влечет за собой повышение цен, сужение ассортимента и снижению качества товаров и услуг. К избранным примерам относятся предложения, которые:

- Ограничивают свободу компаний рекламировать или осуществлять маркетинг своих товаров;
- Устанавливают «необоснованно высокие» стандарты качества товаров или услуг, которые в конечном итоге дают преимущество одним поставщикам перед другими или превышают уровень, который выбрали бы многие хорошо информированные потребители, учитывая их предпочтения и платежеспособность;
- Существенно повышают затраты одних поставщиков по сравнению с затратами других, например, ставя старожилов в предпочтительные условия по сравнению с новичками;
- Контроль или существенное влияние на цены, по которым продаются товары или услуги.

Как будет отмечено ниже в наших более конкретных примерах и обсуждениях, как правило, эти нормы регулирования обосновываются какими-то благотворными экономическими и/или социальными последствиями. Наша задача здесь состоит не в том, чтобы ставить под сомнение эти мотивы, а в том, чтобы провести тщательный анализ потенциально вредных последствий этих норм регулирования для уровня конкуренции на рынке и выяснить, нельзя ли сформулировать положения этих норм по-иному, чтобы минимизировать снижение потребительского благосостояния, которое может стать следствием повышения цен, сужения ассортимента и снижения качества товаров и услуг.

4.2.1. Нормы, регулирующие рекламу и маркетинг

При помощи рекламы фирмы могут распространять информацию о характеристиках продукта, качестве и ценах на существующие продукты, усовершенствовании существующих и внедрении новых продуктов. В целом, реклама может играть очень важную роль, информируя потребителей, чтобы они могли лучше делать свой выбор на основе большей информированности. Реклама размещается компаниями в различных средствах информации, к которым относятся телевидение, радио, газеты и журналы, и, во все возрастающей степени, Интернет. К другим формам рекламы относятся, например, реклама на витринах в точках розничной торговли, профессиональные рекламные щиты в местах торговли и распространение листовок (или брошюр). Наконец, в последнее время набирает силу тенденция к прямой рекламе (или маркетингу), в большей степени обращенной к

потребителю, когда компании используют телефонные звонки, электронную почту и факс для распространения информации.

Рекламу можно разделить на две широкие категории, сопоставительную и несопоставительную.

- Задачей *сопоставительной рекламы* является восхваление достоинств товара, который продает рекламщик, по сравнению с товарами его конкурента (конкурентов). Сравнения могут быть очень конкретными, указывая, например, на технические отличия. Или они могут носить общий, более субъективный характер. Сопоставительная реклама также может давать сравнение цен на рекламируемые товары с ценами конкурентов. Производитель автомобилей, например, может рекламировать свой товар, утверждая, что его автомобили более безопасны по сравнению с автомобилями конкурентов и ссылаясь при этом на научные данные испытаний на безопасность при столкновении. Производитель газированных напитков может рекламировать свой товар, утверждая, что они вкуснее, чем напитки конкурентов, ссылаясь на результаты опросов потребителей.
- *Несопоставительная реклама* призвана подчеркнуть отличительные черты самого рекламируемого товара. К ним может относиться качество, характеристики товара и его цены. Никаких сравнений с товарами конкурентов при этом не делается. Например, автомобилестроитель может в своей рекламе, например, превозносить достоинства своих автомобилей или приводить цены своих моделей, не сравнивая их с другими.

Многие страны вводят нормы, регулирующие рекламу и маркетинг различных товаров и услуг. Эти ограничения могут принимать различные формы и существенно варьироваться от страны к стране и от товара к товару в рамках одной страны. Вставка 4 конкретными примерами иллюстрирует ограничения рекламы и маркетинга, а ниже мы дополнительно рассмотрим некоторые из возникающих при этом вопросов.

- *Сопоставительная реклама*: В ряде стран действуют ограничения на сопоставительную рекламу – будь то характеристики товара или цены на него – в том смысле, что такая реклама разрешена при условии подтверждения приводимых данных независимым органом. Важный вопрос, касающийся сопоставительной рекламы, касается обоснованности приводимых утверждений или обещаний. Например,

у отдельного потребителя может быть недостаточно информации или он может быть не в состоянии проверить, соответствуют ли действительности сделанные в рекламе заявления. Для этого должен существовать орган, рассматривающий жалобы потребителей, и во многих странах действуют законы о вводящей в заблуждение или ложной рекламе. Если посмотреть на ситуацию шире, необоснованные ограничения сопоставительной рекламы могут лишить потребителей полезной информации о различиях в качестве, характеристиках и ценах товаров различных поставщиков.

- *Несопоставительная реклама*: В некоторых странах не разрешена реклама, например, фармацевтической продукции. Аналогичным образом обстоит дело с рекламой алкогольной и табачной продукции. Жесткие ограничения вплоть до полного запрета действуют (действовали) в отношении рекламы услуг представителей таких профессий как архитекторы, адвокаты, ветеринары и врачи. Ограничение рекламы фармацевтической продукции обосновывается, в частности, тем, что разрешение фармацевтическим компаниям рекламировать свою продукцию может привести к увеличению спроса на лекарства (под влиянием рекламы), отчасти потому, что простые люди будут не в состоянии адекватно сравнить и сопоставить различные продукты и потому что посредством рекламы можно манипулировать страхами потребителей. Вызванный этим рост потребления лекарств может нанести вред здоровью и уменьшить способность держать в узде медицинские расходы. Нормы, регулирующие рекламу алкоголя, обосновываются тем, что он может быть потенциально вредным для здоровья и что в результате рекламы у потребителей образуются позитивные ассоциации с веществами, опасными при неумеренном потреблении. Ограничения рекламы определенных профессий основываются главным образом на ограничениях, которые устанавливают их соответствующие профессиональные организации. Хотя у этих профессиональных организаций изначально могли существовать веские основания для введения этих ограничений, они могут без необходимости снижать интенсивность конкуренции и наносить вред благосостоянию потребителей. Однако в более широком контексте ограничение несопоставительной рекламы может препятствовать распространению ценной информации о качествах и характеристиках товара.

- Размеры, носители и время суток: Например, алкогольные напитки (крепкие) можно рекламировать в специализированных журналах, но реклама в таких средствах массовой информации как телевидение подлежит жесткому ограничению. Даже в журналах во многих странах ограничивается площадь, которая может быть отведена под рекламу крепких алкогольных напитков. Некоторые страны разрешают рекламу алкогольных напитков лишь в поздние вечерние часы. Основная цель введения норм регулирования размера, носителей и времени суток направлена на то, чтобы сделать как можно менее заметными товары, которые, как считается, оказывают пагубное воздействие на определенные слои населения, такие как несовершеннолетние, или наносящие вред здоровью.
- *Прямой маркетинг, обращенный к потребителю:* Все чаще страны вводят нормы жесткого регулирования маркетинга по электронной почте, факсимильной и телефонной связи, напрямую адресованного потребителю, или запрещают его. В принципе как крупные и мелкие компании, так и физические лица используют этот канал для рекламы своих товаров и услуг. Один из факторов, обуславливающих рост этого вида рекламы – это сравнительно низкие затраты – по сравнению, скажем, с рекламой на телевидении и в специализированных журналах. Многие компании также могут отдавать предпочтение этому виду прямой рекламы, поскольку он лучше помогает им достигать своей целевой аудитории. Одним из существенных недостатков этого вида маркетинга является нарушение неприкосновенности частной жизни. Мало кому понравится, когда приверженцы телемаркетинга бомбардируют тебя телефонными звонками в неуточное время. Компании может не понравиться получать факсы от фирм, рекламирующих свои товары и услуги. Наконец, «мусорные» послания по электронной почте, не относящиеся к работе («спам»), как считается, вредят производительности труда на рабочем месте и могут заблокировать работу электронной почты и компьютерных систем. Тем не менее, и введение жестких ограничений или прямого запрета прямого, обращенного к потребителю маркетинга может оказать серьезное неблагоприятное воздействие. Такой маркетинг может быть предпочтительным каналом рекламы для многих малых предприятий и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой и предпринимательской деятельностью, которые иначе могут решить вообще отказаться от рекламы ввиду высоких затрат. В целом, какие-то нормы регулирования прямой рекламы нужны, например, чтобы

не допускать снижения производительности труда на рабочем месте из-за получения непрошенных факсов и электронных сообщений, необходимо подходить к ним более сбалансировано, чтобы позволить малым предприятиям и лицам, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью, успешно вести свои дела благодаря рекламе.

Помимо отмеченных выше, есть ряд особых проблем, вызванных различными правилами, которые могут регламентировать рекламу и маркетинг свободных профессий. Иногда закон предоставляет профессиональной организации право определять условия, на которых может осуществляться профессиональная деятельность. При этом профессиональные организации часто бывают заинтересованы в принятии правил, которые подавляют конкуренцию, и одним из способов достижения этой цели является введение ограничений на рекламу. Эти ограничения могут служить очень эффективным средством ограждения потребителя от информации, которая может оказаться для него ценной, поскольку у профессиональных ассоциаций есть возможность лишать профессионала права на практику, если он не следует их правилам. После детального изучения семнадцати исследований, посвященных рекламе, Стивен и Лав (2000) заключают, что рост рекламы, как правило, ведет к снижению гонораров за услуги профессионалов, из чего вытекает, что ограничения на рекламу, вводимые профессиональными организациями, создают барьеры для входа на рынок и конкуренции.

Хотя определенные виды норм, регулирующих рекламу, оправдываются важными общественными интересами, ограничения рекламы, как правило, в потенциале сдерживают потоки информации и пагубно сказываются на конкуренции и благосостоянии потребителей. Нормы, регулирующие рекламу, также могут способствовать ограничению доступа на рынок новых фирм, затрудняя их усилия по повышению осведомленности об их брэндах. Учитывая это, эти ограничения следует по возможности минимизировать. Ниже мы укажем на некоторые альтернативные варианты⁸.

1. Нормы, регулирующие сопоставительную рекламу.

Как мы отмечали выше, многие страны вводят жесткие ограничения на сопоставительную рекламу. В качестве альтернативного варианта можно сосредоточить усилия на предотвращении ложной или вводящей в

⁸. Полезную дискуссию по поводу информационной роли рекламы и различных аспектах обмана в рекламе см. в работе Рубина (2000)

заблуждение рекламы. Некоторые утверждают, что на огромном большинстве рынков единственной нормой регулирования, которую можно оправдать соображениями выгод/затрат, являются ограничение ложной или вводящей в заблуждение рекламы. Этой цели можно достичь путем создания механизма, при котором потребители могли бы подавать жалобы на рекламу, и вводились бы санкции за мошенническую или вводящую в заблуждение рекламу. Например, утверждения, которые делаются в рамках сопоставительной рекламы на Тайване, должны подтверждаться независимым органом. В США жалобы на мошенническую рекламу рассматривает Бюро защиты потребителей Федеральной торговой комиссии. Такая процедура позволяет компаниям делать те заявления, которые они считают нужными, и в то же время обеспечивает какую-то систему сдержек и противовесов, чтобы защитить интересы потребителей.

Вставка 4. Реклама и маркетинг

1. В ряде азиатских стран действуют (действовали) правила, ограничивающие рекламу или ставящие ее в определенные рамки.

- Филиппины: реклама, содержащая прямые сравнения, запрещается.
- Тайвань: сравнительные утверждения должны быть подтверждены независимым органом.
- Таиланд: сопоставительная реклама не разрешена, любые утверждения должны быть подтверждены.

2. Серьезные ограничения рекламы существуют (или существовали) во многих странах. Например, на услуги:

- Аудиторов во Франции, Люксембурге, Португалии, Испании, Бельгии и Германии;
- Архитекторов в Люксембурге, Ирландии, Германии, Нидерландах и Греции;
- Инженеров в Люксембурге;
- Адвокатов в Греции, Португалии и Ирландии;
- Нотариусов во Франции, Испании, Греции, Австрии и Германии;
- Фармацевтов в Ирландии, Португалии, Греции, Австрии, Франции и Люксембурге;
- Бухгалтеров во Франции, Бельгии, Германии, Люксембурге и Португалии.

Например, в Италии действуют ограничения на рекламу услуг ветеринаров – они не могут давать в Интернете своих фамилий и другой контактной информации, чтобы получать заказы. Как заключается в исследовании, проведенном Маастрихтским центром бухгалтерских и аудиторских исследований, утверждение о том, что ограничение рекламы аудиторов вносит непосредственный позитивный вклад в повышение качества аудита, не подтверждается имеющимися свидетельствами. Напротив, заключают авторы исследования, такие свидетельства имеются в отношении негативных последствий этих ограничений для конкуренции внутри ЕС. В исследовании рекомендуется отменить национальные ограничения в отношении непрошенных предложений услуг и рекламы.

В США растет нажим на фармацевтические компании, чтобы убедить их уменьшить объем обращенной напрямую к потребителям рекламы лекарств, отпускаемых по рецепту, на телевидении, в журналах и других средствах информации. Представители Сената США обратились к компаниям с призывом подождать два года прежде, чем рекламировать новые лекарства. Некоторые компании, опасаясь регулирования, стали откладывать рекламу новых лекарств. Главный вопрос состоит в том, ведет ли реклама лекарств к выписке рецептов без необходимости и повышению медицинских расходов. Хотя в США и Новой Зеландии реклама, обращенная напрямую к потребителям, разрешена, она запрещена в ЕС и в ряде других стран.

Европейский парламент рассматривает законопроект, вводящий ограничения на рекламу пива. Если этот закон будет принят, он запретит пивоваренным компаниям ссылаться в своей рекламе на какие-либо полезные для здоровья свойства пива. Главная цель этой нормы регулирования обусловлена соображениями охраны здоровья и связана с нажимом со стороны таких стран как Швеция, требующих ограничения рекламы (и повышения налогообложения) пива. Хотя чрезмерное потребление пива, вероятно, наносит вред здоровью, и беспокойство об охране здоровья вполне законно, тем не менее, полезно отметить, что законодательство, ограничивающее рекламу, в потенциале сдерживает и конкуренцию, например, влияя на выбор потребителей между пивом и красным вином, учитывая, что красное вино считается полезным для здоровья.

2. Ограничение рекламы профессиональных услуг

Во многих странах врачам и другим профессионалам запрещено рекламировать свои услуги или эта реклама жестко ограничивается. Во многих случаях эти ограничения вводятся соответствующими профессиональными организациями, такими как гильдии адвокатов или медицинские ассоциации. Если контроль за практикой в той или иной профессии возлагается на профессиональную ассоциацию, орган или совет, он не должен предусматривать право на ограничение правдивой рекламы за исключением тех случаев, когда есть убедительные доказательства того, что такая реклама может нанести вред потребителям. Запрет на правдивую рекламу

профессиональных услуг, с большой долей вероятности, ведет к снижению уровня конкуренции и повышению цен на эти услуги⁹.

3. *Напрямую обращенный к потребителю маркетинг.*

В последние годы прямой маркетинг получил широкое распространение, и правительства принимают решительные меры по его ограничению. Однако некоторые из вводимых запретов могут привести к отрицательным последствиям, поскольку, они с большой долей вероятности нанесут непропорционально большой ущерб малым предприятиям и лицам, занимающимся индивидуально-трудовой деятельностью, которые могут выбирать этот канал рекламы ввиду его дешевизны. Менее ограничительный подход может заключаться в предоставлении гражданам возможности защититься от непрошеной рекламы. Могут быть созданы механизмы, позволяющие включить определенные номера телефонов и факсов в списки абонентов, не желающих получать телефонные звонки или послания по электронной почте. В какой-то степени с этой ролью могут справиться фильтры, отсеивающие «мусорную почту» в Интернете и на серверах, но в целом отыскать нарушителей будет весьма сложно (в отличие от телефонных нарушителей), из чего следует, что политика, построенная на запрете непрошенных электронных сообщений, будет малоэффективной. Эти решения могут позволить гражданам выйти из игры, если они не хотят получать рекламу, и в то же время дать возможность компаниям – в частности, малым предприятиям – законно рекламировать свои товары и услуги.

В принципе, нормы, регулирующие рекламу и маркетинг, следует минимизировать, поскольку они являются важными средствами распространения информации. Если реклама вводит в заблуждение, иногда вводят правила, требующие включения дополнительной информации. В некоторых случаях оправданными бывают ограничения сопоставительной рекламы. Как мы уже отмечали выше, сопоставительная реклама может быть ограничена какой-то системой сдержек и противовесов, чтобы не допускать вводящей в заблуждение и ложной рекламы.

⁹ Признавая эти отрицательные последствия, авторы итальянского закона «О конкурентном ведомстве» (4 августа 2006 года, № 248, Статья 2), например, отменили ограничения на рекламу профессиональных услуг. Отныне профессионалы могут рекламировать свою квалификацию и специализацию, а также характеристики и цены своих услуг.

4.2.2. *Правила, регулирующие содержание и определение стандартов*

Рынки естественным образом имеют тенденцию производить товары и услуги, дифференцированные как по своим характеристикам, так и по качеству. Потребители предпочитают разнообразие, а из этого, как и из их неодинаковой платежеспособности, следует, что производители товаров и услуг будут реагировать на это определенным образом, предоставляя широкий ассортимент товаров по своим характеристикам и качеству. Например:

- На автомобильном рынке присутствует широкий ассортимент автомобилей: от очень дорогих лимузинов класса «люкс» более крупного размера и высокого качества до относительно дешевых автомобилей поменьше и пониже качеством. На этом рынке действуют потребители, отличающиеся друг от друга по своим предпочтениям в отношении качества, а также по уровню своих доходов, которые определяют их покупательную способность. На этом рынке автомобилей одни потребители будут рады приобрести относительно дешевые машины более низкого качества, тогда как другие предпочитают более дорогие машины представительского класса;
- Во всем мире быстро растет отрасль производства бутилированной воды. На нерегулируемом рынке качество производимой воды в бутылках – скажем, если судить по содержанию минеральных веществ – скорее всего, будет существенно варьироваться от продавца к продавцу (или от брэнда к брэнду). Учитывая более высокие затраты по производству воды более высокого качества (с точки зрения содержания), она и стоить будет дороже. Поскольку предпочтения потребителей отличаются, одни из них предпочитают иметь доступ к безопасной, но относительно дешевой минеральной воде, тогда как другие предпочитают более дорогую воду более высокого качества.

Тем не менее, на многие товары и услуги распространяются нормы, регулирующие содержание и стандарты качества, которые могут восходить по крайней мере к двум различным источникам:

- Правительства часто устанавливают стандарты содержания или характеристик товаров, включая минимальные стандарты качества. Они могут встречаться в таких различных категориях, как:

- Продовольственные товары и напитки, где нормы регулирования могут предусматривать контроль как за содержанием, так и за качеством. Задачи регулирования стандартов содержания и качества пищевых продуктов и напитков, как правило, связаны с безопасностью и пищевой ценностью;
- Содержание телевизионных программ, где регулированию подлежат, как правило, непристойное содержание (например, порнография и нецензурная брань) или нежелательные продукты (например, алкогольная и табачная продукция). Определенные виды программ могут запрещаться или ограничиваться определенным временем суток.
- Нормы и правила жилищного и коммерческого строительства, призванные обеспечить качество выше определенного порога. Как правило, мотивы связаны со стандартами безопасности.
- Серьезной проблемой во всем мире стало загрязнение окружающей среды, и правительства постепенно принимают руководящие принципы и стандарты по различным видам веществ, которые выбрасываются в атмосферу или сбрасываются в воду.
- Важным вопросом является безопасность автомобилей, и правительства со временем стали вводить все более жесткие официальные требования по установке на автомобилях механизмов безопасности, а также стимулировать компании делать это по собственной инициативе. Сначала были ремни безопасности, затем зоны деформации, за ними последовали подушки безопасности спереди, а в последнее время – еще более сложный и расширенный комплект воздушных подушек безопасности.
- Профессиональные организации, такие как организации адвокатов, архитекторов, бухгалтеров и врачей, могут вводить посредством критериев, относящихся, в частности, к уровню образования или профессиональной аттестации – минимальные стандарты качества и аттестации. Вводя эти правила, организации преследуют задачу повышения качества предоставляемых профессиональных услуг, а в ряде случаев, например, в области здравоохранения, обеспечения безопасности и надежности лечебной практики.

Определение стандартов и качества часто бывает необходимо и, безусловно, отвечает общественным интересам. Важно отметить, что хотя многие из этих задач вполне разумны, «необоснованно высокие» или жесткие правила или нормы, регулирующие содержание и минимальное качество, могут иногда вступить в противоречие с предпочтениями потребителей, которые отличаются многообразием. Нормы регулирования, которые заставляют подтягивать качество к необоснованно высокому уровню, могут ставить потребителей в невыгодное положение – например, потребителей с низкими доходами – которые могли бы предпочесть вариант с более низким качеством по более низкой цене. Само собой разумеется, что продукты питания и напитки должны быть безопасными для потребления, но подтягивание качества и содержания к уровню, превышающему необходимый, может в конечном итоге сузить предлагаемое потребителям многообразие и привести к повышению цен. Нормы и правила жилищного хозяйства и строительства, безусловно, необходимы и призваны обеспечить безопасность, но установление норм на слишком высоком уровне и ограничение предложения земли для строительства может привести к существенному повышению цен на жилье, в результате которого многие граждане с невысокими доходами лишатся доступа к рынку. Нецензурные выражения в средствах массовой информации следует контролировать, но введение ограничений по содержанию телевизионных программ, особенно, если они не столь хорошо продуманы и интерпретируются слишком широко, могут нанести вред благосостоянию потребителей, обедняя многообразие программ. Безопасные автомобили очень важны, но механизмы безопасности нового поколения добавляют к итоговой цене автомобиля еще несколько тысяч евро. Один из потенциальных минусов «необоснованно высоких» стандартов безопасности, которые подталкивают цены к уровню, превышающему желательный, заключается в том, что они могут оттолкнуть многих потребителей с невысокими доходами от покупки нового автомобиля по завышенной цене и побудить их дольше пользоваться более старыми (и опасными) автомобилями. Хотя средства безопасности необходимо совершенствовать, бывает полезно соотнести предельную выгоду от новой нормы безопасности со связанными с ней предельными издержками¹⁰.

¹⁰ Важной проблемой в Европе является безопасность пешеходов, и ожидаемые требования безопасности ЕС, по всей вероятности, будут предусматривать изменения в конструкции автомобилей, призванные минимизировать вред, который автомобили могут нанести пешеходам при аварии. Эти нормы регулирования устанавливают конкретные цели по амортизации ударного воздействия, которые могут потребовать изменения в конструкции и системе безопасности передней части автомобиля. Как

Экологические нормы регулирования нужны, поскольку они несут с собой очевидные выгоды для общества в виде более чистого воздуха и воды, но необходимо по крайней мере оценить экономические последствия «необоснованно высоких» стандартов для потребителей и производителей¹¹. Наконец, хотя такие профессионалы, как адвокаты и врачи, безусловно, должны иметь необходимую квалификацию, а стандарты профессиональной практики должны быть обеспечены, профессиональные организации могут устанавливать минимальные нормы качества, которые требуют качества выше необходимого уровня. Как отмечает растущее число ученых, одним из мотивов, обуславливающих некоторые ограничения, вводимые профессиональными организациями, является повышение барьеров для входа на рынок и снижение уровня конкуренции с целью повышения собственных зарплаток¹².

Хотя многие из этих положений и норм регулирования содержания и стандартов необходимы, важно признать, что они сопряжены для компаний с

отмечается у Огандо (2003), поставщики работают над различными видами раздвигаемых систем, обеспечивающих безопасность пешеходов: одни предлагают поднимать капот в случае столкновения, тогда как другие снабжают автомобиль дополнительной внешней подушкой безопасности. Вероятные нормы регулирования ЕС могут иметь серьезные негативные последствия для всех автомобилестроителей, поскольку им придется пойти на дополнительные затраты, проведение НИОКР и внесение изменений в конструкцию. Ожидается, что это приведет к заметному скачку цен на автомобили.

¹¹ Из-за введения более жестких норм регулирования загрязнения окружающей среды мировой целлюлозно-бумажной промышленности пришлось пережить серьезную трансформацию, которая включала дорогостоящие инвестиции в новые технологии с целью реструктуризации их производственных процессов и продуктов. Как отмечает Панчапакесан (2003), для некоторых видов бумаги рост себестоимости, учитывая постоянные и операционные затраты, достигал 30 долларов на тонну продукции. Отрицательным последствием роста затрат стало закрытие многих местных предприятий и потеря рабочих мест по мере того, как американские целлюлозно-бумажные компании стали строить новые предприятия за рубежом, чтобы уйти от некоторых норм регулирования.

¹² Интересную информацию дает исследование Клейнера и Кердла (2000). Они выяснили, например, что более жесткие ограничения по лицензированию зубных врачей ведут не к улучшению состояния зубов, например, к уменьшению числа случаев кариеса у пациентов, а к росту доходов зубных врачей.

существенными затратами, а также требуют дополнительных издержек от компаний, пытающихся реструктурировать свои производственные процессы и продукты, чтобы выйти на уровень новых стандартов. Например, фирмам для разработки новых продуктов может понадобиться пойти на значительные новые инвестиции и затраты на НИОКР. Кроме того, как мы уже отмечали выше, в этих затратах может быть велика доля невосполнимых издержек – то есть, издержек, которые по большей части не будут возмещены, если фирма решит уйти с отраслевого рынка. В потенциале навязывание этих затрат может создать проблему для конкуренции в том смысле, что некоторым компаниям, возможно, придется уходить с рынка. Одним из результатов – несколько непреднамеренным, но важным – может стать появление в конечном итоге после изменения регулирования нового рынка, где конкуренции будет меньше, а цены – выше. На этом основании было бы полезно по крайней мере оценить наряду с выгодами и затраты, связанные с установлением более высоких стандартов.

В заключение отметим, что при введении положений и норм, регулирующих стандарты, качество и содержание, важный вопрос, заслуживающий обсуждения, состоит в том, насколько высоко должен быть установлен этот стандарт или какого характера содержание должно подлежать регулированию. «Необоснованно высокие» стандарты могут иметь существенные негативные последствия для благосостояния потребителей. Необходимо тщательно взвешивать дополнительные затраты, связанные с достижением необоснованно высокого стандарта или качества, поскольку более высокая себестоимость продукции для компании, как правило, находит свое отражение в более высоких ценах, которые платит потребитель, и в обеднении ассортимента имеющихся в наличии товаров и услуг. При установлении правил, определяющих содержание, они должны устанавливаться и применяться в отношении очень конкретных видов содержания, признанного вредным. Иначе может развиваться тенденция к более широкому применению ограничения, что, в свою очередь, может обеднить разнообразие и нанести вред конкуренции. Короче говоря, при определении чистого воздействия на благосостояние необходимо тщательно сопоставлять законные общественные цели по установлению более высоких стандартов и норм, регулирующих содержание, со связанными с ними затратами, включая потенциальный ущерб, который может быть нанесен многообразию и конкуренции.

4.2.3. *«Дедушкины оговорки»*

«Дедушкины оговорки» связаны с ситуациями, когда уже действующим на рынке компаниям (старожилам) разрешается продолжать свою

деятельность по старым правилам, тогда как на новые фирмы распространяются вновь принятые положения и нормы регулирования. Рассмотрим два примера:

- На протяжении последних десятилетий существенно ужесточились нормы экологического регулирования в отношении целлюлозно-бумажной промышленности. Простое правило, основанное на «дедушкиной оговорке», предоставляет действующим производственным предприятиям определенный срок для приведения своих производственных процессов в соответствие с нормами охраны окружающей среды, тогда как любые строящиеся новые производственные объекты должны с самого начала соответствовать только что принятым нормам регулирования. Аналогичные примеры можно привести из практики производства электроэнергии и химической промышленности.
- Новые здания, строящиеся в сейсмоопасных районах, должны соответствовать значительно более высоким стандартам устойчивости. Аналогичным образом, новые высотные здания должны оснащаться спринклерными противопожарными системами. На другие здания подобные нормативы, как правило, не распространяются.

Такие «дедушкины оговорки» принимаются прежде всего с тем, чтобы новые положения и нормы регулирования не возлагали несправедливое бремя дополнительных расходов на старожилов, которые инвестировали средства в свои производственные объекты и начали эксплуатировать их согласно ранее действовавшим правилам. Так как серьезные изменения существующей структуры и объектов могут потребовать значительных затрат, старожилов могут освободить от соблюдения норм или им могут дать определенный срок для обеспечения их соблюдения. Например, распространение новых стандартов сейсмоустойчивости или требований по установке противопожарных спринклерных систем на построенные ранее здания в большинстве случаев обошлось бы в круглую сумму, и именно поэтому их освобождают от обязанности соответствовать новым нормам регулирования. С другой стороны, большинство целлюлозно-бумажных компаний со временем были вынуждены привести свою практику в соответствие с более жесткими стандартами борьбы с загрязнением. «Дедушкины оговорки» могут быть весьма разнообразными и сложными. Выбор производственного объекта, на который распространяется изъятие, и срока действия такого изъятия могут существенно варьироваться и зависят от особенностей конкретной отрасли,

характера производственной технологии и затрат, необходимых для соблюдения новых норм регулирования.

Хотя соображения стоимости, по которым новые нормы регулирования не распространяются сразу же на построенные ранее объекты, могут быть вполне законным экономическим основанием, важно признать, что «дедушкины оговорки», предусматривающие асимметричные стандарты для более старых и новых производственных объектов, могут требовать от новичков существенно больших затрат по сравнению с капиталовложениями старожилов рынка. В зависимости от тяжести возлагаемого бремени и асимметрии затрат нормы регулирования, содержащие «дедушкины оговорки», могут:

- Препятствовать входу на рынок новичков
- Снижать заинтересованность в новых инвестициях со стороны компаний-старожилов
- Позволять более старым и неэффективным предприятиям сохранять неэффективное производство
- Вести к повышению цен

Во Вставке 5 приводятся несколько примеров и рассматриваются «дедушкины оговорки» на различных рынках.

Когда, например, вводятся новые, более жесткие стандарты охраны окружающей среды, действующие предприятия будут неизбежно в той или иной степени освобождаться от их действия на какой-то срок. Однако ясно и то, что чем больше будет масштаб таких освобождений – например, когда старожилам долго еще не придется беспокоиться о соблюдении введенных стандартов – тем больше будет потенциальная асимметрия между старожилами и новичками, и – наносимый в результате ущерб рынкам. Кроме того, принципиально важно отметить, что предоставление отсрочек способно отбивать у фирм-старожилов интерес к новым капиталовложениям, что отражается на долгосрочном росте и эффективности соответствующих рынков. Таким образом, центральным вопросом является структура «дедушкиных оговорок». Для обсуждения ряда альтернатив, рассмотрим гипотетический сценарий.

Вставка 5. «Дедушкины оговорки»

1. Для производителей электроэнергии, принимающих участие в Европейской схеме торговли выбросами парниковых газов, принципиальное значение имеет первоначальное распределение разрешений на выбросы парниковых газов. Важным аспектом являются привилегии для фирм-старожилов, согласно которым распределение разрешений определяется на основе одного отчетного года или нескольких отчетных лет. Хотя новые электростанции станут экологически чище, введение ограничений на выбросы парниковых газов во всем электроэнергетическом секторе ЕС в потенциале может потребовать существенных дополнительных затрат для производства электроэнергии, повысить цены на электроэнергию и ускорить переход на природный газ, что будет иметь драматические последствия для коммерческой жизнеспособности существующих электростанций.

2. В недавнем исследовании Ставинса (2005) рассматривается вопрос о том, повлиял ли характер регулирования на время инвестиций в основные производственные фонды. В обзоре семи отраслей в период с 1963 по 1992 г. было установлено, что Обзор новых источников в соответствии с законом «О чистом воздухе» США существенно затормозил создание новых предприятий, побуждая компании продолжать использовать старые. В производстве промышленных органических веществ Беккер и Хендерсон (2000) установили, что предоставление предприятиям отсрочек способствует ухудшению качества окружающей среды, повышая коэффициент выживаемости, снижая оборачиваемость предприятий и удерживая на плаву фирмы, которые иначе стали бы неприбыльными. Отсрочки также тормозили улучшение качества воздуха, продлевая жизнь более старых и грязных предприятий. Как заключают авторы, было бы желательно проводить более единообразную политику в отношении возраста предприятий, чтобы на гораздо более раннем этапе регуляторного процесса подталкивать фирмы, выбрасывающие в воздух летучие органические соединения и различные окиси азота, к реконструкции систем очистки и проведению других мер по борьбе с загрязнением. В целом, эти исследования указывают на то, что предоставление отсрочек старожилам создает барьеры для входа на рынок новых фирм, сдерживает новые инвестиции и поощряет неэффективность.

3. Существующая система распределения слотов, которая предусматривает контроль за правами на посадку в большинстве европейских аэропортов, требует, чтобы авиакомпания для осуществления рейса в какое-то конкретное время имела слот на соответствующее время суток. Эти слоты распределяются на основе «дедушкиных оговорок»: авиакомпании, использовавшие свои слоты в предыдущем году, имеют право продолжать пользоваться ими и в текущем году. (Это так называемое правило «пользуйся, или потеряешь».) Эта система распределения подразумевает, что неэффективные авиакомпании с большими издержками могут иметь доступ к аэропорту даже в том случае, если новая, дешевая компания или эффективный бывший главный авиаперевозчик могли бы использовать этот слот гораздо более продуктивно. Например, Европейская комиссия в своем решении в 2000 году отметила, что господство «Бритиш эйрвэйз» на рынке авиаперевозок Великобритании подкрепляется значительной долей принадлежащей ей слотов в соответствующих аэропортах, а также нынешней системой их распределения, которая основана на «дедушкиных оговорках». (См. подробности в работе Брюкнера, 2004 г.) Контроль за правами на посадку и наземным оборудованием обслуживания также вызывает беспокойство в Федеральной администрации по делам авиации США.

4. Европейский совет торакальной и сердечно-сосудистой хирургии было основан в 1996 году для выработки единых стандартов торакальной и сердечно-сосудистой хирургии и для получения признания в Европейском Союзе. Согласно Статье 19 Устава, хирурги, занимавшиеся устоявшейся практикой в течение, по меньшей мере, пяти лет на момент основания Совета, самостоятельно принимающие на себя ответственность и отвечающие другим квалификационным критериям, могли быть признаны без экзаменов. Хирургам был дан срок до сентября 2001 года, чтобы подать заявления в члены Совета в соответствии с этой «дедушкиной оговоркой».

5. В 1975 году Комиссия США по биржам и ценным бумагам (КБЦБ) создала новую категорию регулирования: национально признанную организацию, определяющую статистический рейтинг (НПОСР). Одна из причин этого решения состояла в том, чтобы не позволить менее компетентным фирмам создавать рейтинговые агентства, чтобы получать платежи от эмитентов облигаций в обмен на хорошие рейтинги. Эта классификация КБЦБ обеспечила привилегии четырем рейтинговым агентствам – «Мудиз», «Стандард энд Пуэрз» и «Фитч». Комиссия не утверждала никаких новых агентств с 1992 года, и все новички консолидировались с компанией «Фитч», в результате чего на сегодняшний день осталось всего три фирмы, имеющие привилегии старожилов. Хотя в ряде ниш на рынке действует несколько рейтинговых агентств поменьше, отсутствие статуса НПОСР является препятствием как для их развития, так и для входа на рынок новых компаний (см. Уайт, 2001).

Рассматриваемые законопроекты: устанавливаются новые экологические стандарты по выбросам, и всем старожилам дается *отсрочка* на 10 лет для приведения своих процедур в соответствие с новыми стандартами. В этом случае при оценке воздействия на конкуренцию новый стандарт выбросов должен восприниматься как данность.

Альтернативы, которые можно рассмотреть, включают:

1. В некоторых случаях можно рассмотреть варианты, не предусматривающие отсрочек для старожилов. Например, в некоторых странах права на посадку в аэропортах регулируются явными или скрытыми «дедушкиными оговорками», и в этой ситуации можно рассмотреть предложения, не предусматривающие изъятий для старожилов. Но в случае принятия новых стандартов охраны окружающей среды, требующих дополнительных капиталовложений или изменения продуктов и производственных процессов, вариант без «дедушкиной оговорки» не представляется разумным.
2. Предоставление отсрочек всем старожилам, но с уменьшением количества лет, на которые эти отсрочки предоставляются. Такое

решение прежде всего будет зависеть от масштаба затрат, которые данная норма регулирования требует от фирм. Эти затраты следует рассматривать не в абсолютном выражении, а по отношению, например, к доходам фирмы от продаж. Чем больше эти относительные затраты, тем дольше может быть оптимальный срок, на который фирмам-старожилам рынка предоставляются отсрочки.

3. Предоставление отсрочек на основе возрастных групп капитала фирм. Представим себе, что мы можем разделить фирмы-старожила на две категории: тех, кто давно приобрел свои основные фонды, и тех, кто сделал это недавно. Хотя есть и другие варианты анализа этой ситуации, рассмотрим следующий сценарий. Для «более старых» основных фондов текущая стоимость (и эффективность) машин и оборудования могут быть весьма низки за счет амортизации. У фирм с основными средствами «поновее» действующие машины и оборудование будет иметь более высокую рыночную стоимость и эффективность. Из этого вытекает, что для тех, кто приобрел свой капитал относительно недавно, внесение изменений по требованию закона может обойтись им в копейку. Те же, чей капитал гораздо старше, могут находиться в такой ситуации, когда необходимость замены оборудования уже и так назрела, поэтому норма регулирования, заставляющая их вносить такие изменения, может и не быть для них столь обременительной. То, где проходит этот водораздел по срокам приобретения – между старыми и новыми основными средствами – определяется технологическими характеристиками того или иного вида основных фондов¹³. Например какой-то станок может быть рассчитан на реальный срок эксплуатации в несколько лет, тогда как оборудование, приобретаемое целлюлозно-бумажными предприятиями, как правило, работает несколько десятилетий. В соответствии с приведенным выше сценарием, фактор возрастной группы можно следующим образом комбинировать со сроком действия отсрочки для фирм-старожилов:

- Более короткий период отсрочек для фирм с более старыми основными фондами;

¹³ Для фирм с разными возрастными группами основных средств – как, обычно, и бывает – граница между категориями должна определяться такими соображениями как средний возраст и распределение величин вокруг среднего значения.

- Несколько более длительный период отсрочек для фирм с относительно недавними основными фондами.
4. Соображения, касающиеся размера фирм – противопоставление малых крупным. Здесь важный фактор может быть связан с выходом с рынка или с недопущением фирмы на рынок. Хотя этот довод, по всей вероятности, будет важным и для больших, и для малых фирм, при столкновении с новыми, дорогостоящими нормами регулирования у малых фирм на периферии рынка, возможно, будет меньше шансов справиться с ними. Хотя уход с рынка какого-то числа компаний может оказаться неизбежным, было бы полезно рассмотреть сценарии широкомасштабного выхода. Как и в рассмотренном выше вопросе со временем приобретения основных фондов, может быть целесообразно рассмотреть альтернативные сценарии с предоставлением отсрочки, при которых период отсрочки мог бы варьироваться в зависимости от размера фирмы, возрастной группы основных средств и факторов, связанных с производственной технологией фирмы.

Это приведенное выше рассмотрение указывает на то, что соглашения, предусматривающие изъятия для фирм-старожилов, могут породить очень сложные проблемы во многих отраслях и оказывать существенное отрицательное побочное воздействие. В принципе, альтернативы предлагаемому положению, основанному на «дедушкиной оговорке», могут включать вариативность длительности переходного периода (периода отсрочки), а также увязывание продолжительности этого периода с такими характеристиками фирмы, как ее технология, возраст ее основных фондов и размер.

4.2.4. *Нормы регулирования, влияющие на цены*

В разных странах нормы регулирования влияли на цены товаров и услуг на таких рынках как, в частности, рынок электроэнергетики, кабельного телевидения, здравоохранения, связи, авиаперевозок, такси и аренды жилья. При наличии естественных монополий вариант с нерегулируемым рынком ведет к нежелательно высоким ценам. Традиционно цены в отраслях, относящихся к этой категории, таких, в частности, как электроэнергетика, связь, газовая промышленность и почтовые услуги, подлежат государственному регулированию, призванному защитить потребителей от чрезмерно высоких цен.

Хотя государство может регулировать цены с целью защиты потребителей, недостаток этой системы состоит в том, что, столкнувшись с ценами ниже устраивающего их уровня, фирмы могут снизить качество предлагаемых услуг. Ассортимент продукции также может сузиться, поскольку у фирм-старожилов может быть мало заинтересованности в предложении дополнительных товаров и услуг в условиях контроля над ценами. В ряде стран на таких рынках как, в частности, авиаперевозки и связь, после смягчения ценового регулирования произошли заметные изменения по качеству и ассортименту. Кроме того, из-за ослабления такого стимула как получение прибыли рынки с регулируемыми ценами могут привлекать меньшее число желающих. В целом, как показывает литература, хотя, контролируя цены на определенных рынках, государство может преследовать вполне законные цели, этот контроль может в долгосрочной перспективе оказывать множество пагубных воздействий, таких как снижение эффективности производства, замедление внедрения новых технологий и снижение качества и ассортимента продукции¹⁴. Это означает, что на рынках, где в потенциале может процветать конкуренция, положения и нормы, регулирующие цены, следует анализировать с изрядным скептицизмом, избегая их, насколько это возможно.

Если правительство решает вмешаться в деятельность рынка, есть смысл сосредоточиться, например, на «асимметрично патерналистских» вариантах, развивающих конкуренцию, а не на введении ценового регулирования.¹⁵ Такие варианты могут принести существенные выгоды тем потребителям, которые совершают «ошибки», и лишь незначительные затраты для тех, кто ошибок не делает, и в результате их выгоды, скорее всего, перевесят затраты. Такие варианты включают:

- Предоставление информации (удобные источники сравнительной информации (например, Интернет-сайты, на которых сравниваются

¹⁴ Вискузи, Харрингтон и Вернон (2005, Гл.16) детально рассматривают мотивы регулирования цен в потенциально конкурентных отраслях и некоторые из ожидаемых и неожиданных последствий такого регулирования, включая проблемы, связанные с эффективностью производства и неценовой конкуренции. Кроме того, см. работу Нетца (2000), в которой дается блестящий и относительно не очень перегруженный техническими деталями обзор этой литературы.

¹⁵ «Норма регулирования является асимметрично патерналистской, если она дает значительные выгоды тем, кто совершает ошибки, при этом не нанося никакого вреда или нанося минимальный вред тем, кто ведет себя вполне рационально». (Camerer et al. 2003).

различные предложения провайдеров мобильной связи с точки зрения средних затрат для потребителя); требования нанесения маркировки на пищевые продукты; требование наличия ценников на товарах в магазине; требование представления постатейных смет расходов и счетов.¹⁶

- Стандарты представления информации потребителям (например, общее правило для расчета годовой процентной ставки) в целях большей сопоставимости различных финансовых предложений.
- Предоставление отсрочки для принятия решения (недели для того, чтобы еще раз продумать условия ссуды на приобретение дома; покупку автомобиля; отказа от своих прав как потребителя; или продаж «от двери к двери»), чтобы «остыть», собрать дополнительную информацию и еще раз оценить разные варианты.
- Требования по раскрытию информации (например, обязывающие кредиторов, выдающих ипотечные ссуды, указывать годовую процентную ставку и месячные платежи, а также давать простые разъяснения, такие как «если вы возьмете эту ссуду, кредитор получит закладную на ваш дом. Если вы не выполните своих обязательств по этому договору ссуды, мы можете потерять и ваш дом, и все деньги, которые вы в него вложили».)

Сосредоточим на минуту внимание на первом варианте. Улучшить информированность потребителей непросто. Ряд примеров, связанных с проблемами информации, представлен во Вставке 6. Потребители могут страдать и от переизбытка информации. Сложные положения договоров, написанные специальным юридическим языком, возможно, помогают снизить затраты, связанные с разрешением потенциальных споров по таким договорам, но язык таких договоров и раскрываемая в них информация могут не помочь среднему потребителю в процессе принятия решений. Напротив, полезнее всего предоставлять потребителю выборочную информацию, принципиально важную для принятия им решения. Иногда предоставление относящейся к делу информации, которая могла бы помочь потребителям договориться о

¹⁶ Требование раскрытия сложной информации в больших объемах может и не изменить ситуацию к лучшему, так как в этом случае потребители будут страдать от переизбытка информации.

более выгодных условиях, может наоборот сбивать с толку потребителей при оценке привлекательности различных альтернатив.¹⁷

Обеспечить предоставление потребителям надлежащей информации в нужное время сложно, но повышение информированности потребителей может принести существенные выгоды, повышая благосостояние потребителей и в потенциале экономя им значительные суммы (как в случае с ипотекой). Получаемые потребителями выгоды от тестирования альтернативных механизмов раскрытия информации на группах потребителей могут существенно перевесить затраты, связанные с проведением такого тестирования.¹⁸

Вставка 6. Информационные проблемы

Ссуды

В большинстве договоров о ссудах есть несколько страниц мелкого шрифта, и многие положения договоров могут быть оказаться не совсем понятны потребителям-физическим лицам или малым предприятиям. Например, индивидуальные потребители могут, как правило, обращать внимание прежде всего на процентную ставку по ссуде, либо игнорируя, либо мельком просматривая написанное мелким шрифтом по таким вопросам как:

- размер комиссионных;
- размер различных сборов за обслуживание; и
- точный размер штрафа за однократную или неоднократную просрочку платежей по погашению ссуды.

Эти вопросы имеют принципиальное значение с точки зрения ожидаемой стоимости ссуды для потребителя. Индивидуальные заемщики и малые предприятия могут столкнуться с неожиданными экономическими трудностями из-за неустойчивости их экономического положения, что может привести к просрочке платежей или даже к дефолту. Если они не ознакомятся с условиями, изложенными мелким шрифтом, при получении ссуды, строгость финансовых санкций может застигнуть их врасплох.

Средние и крупные предприятия можно рассматривать как несколько отличную

¹⁷ См. Lasko and Pappalardo 2007.

¹⁸ См. Лако и Паппалардо 2007, где показано, что потенциальная форма улучшения информированности потребителей путем раскрытия информации об ипотеке скорее еще больше сбивает потребителей с толку и приводит к тому, что они чаще выбирают не более дешевые, а более дорогие ссуды, хотя стремятся к оптимальной цене.

категорию, так как ввиду большего размаха своих коммерческих операций они, как правило, создают собственные юридические подразделения, укомплектованные знающими сотрудниками, которые умеют вникать в детали договора, вследствие чего у них больше возможностей получить полное представление об ожидаемой совокупной стоимости ссуды и принять правильное решение.

Чтобы разобраться в том, что написано мелким шрифтом в договорах о ссуде, и принять правильное решение, потребитель должен быть хорошо информирован и образован. Как отмечалось во многих странах, относительно конкурентный со стороны предложения финансовый рынок не обязательно устраняет вышеупомянутые проблемы, связанные со сложностью понимания деталей договора и получением информации, которые могут затруднить принятие решения, особенно для клиентов из числа физических лиц и малых предприятий.

Вмешательство государства на кредитном рынке, направленное на то, чтобы сделать реальную стоимость ссуды более прозрачной для потребителей, может обеспечить потребителям более выгодные условия сделок на финансовых рынках. Один из вариантов реакции государства – потребовать полной прозрачности цен по ключевым параметрам ценообразования путем предоставления всем заемщикам «резюме основных параметров по договору о ссуде», куда входит следующая информация:

1. Процентная ставка по ссуде, выраженная в стандартизированной форме, например годовая процентная ставка;
2. Комиссия;
3. Все платежи и сборы;
4. Санкции за невыполнение условий;
5. Санкции за просрочку; и
6. Любые затраты, которые могут быть возложены на заемщика.

Предоставление этих данных не только проинформирует каждого заемщика об условиях конкретного договора ссуды, но также позволит легко сравнить эти условия с условиями, предоставляемыми другими кредиторами, чтоб облегчит поиск наиболее выгодных вариантов.

Валютные сделки

Представим себе туриста, которых хотел бы обменять одну валюту на другую. Объявленный обменный курс, как можно ожидать, станет наиболее важным фактором при принятии решения. Однако этот курс может существенно варьироваться от одного обменного пункта к другому – от цифры, относительно близкой к официальному рыночному курсу, до значительной надбавки сверх него. Далее, большинство обменных пунктов взимают плату за обслуживание или комиссию, которая может варьироваться от немногим более нуля до 10%. Итоговая цена, которую клиент платит за эту услугу – обмен одной валюты на другую – представляет собой сочетание указанного обменного курса и платы за обслуживание, и, таким образом, может оказаться не столь очевидной, если только все детали не будут прозрачными. В некоторых случаях «после» того, как операция совершена, клиент получает распечатку с указанием всех сборов и

комиссионных. В результате, клиент может совершить обмен на гораздо худших условиях по сравнению с теми, на которые он рассчитывал, исходя из объявленного обменного курса. При совершении сделки такого типа потребителю нужна надлежащая информация, чтобы сравнить предлагаемые разными обменными пунктами обменные курсы, сборы и комиссионные. Этот процесс сбора информации, скорее всего, приведет к тому, что клиент понесет содержательные издержки в связи с такой транзакцией. Полезным может быть введение требования, обязывающего обменный пункт указывать до совершения операции ее полную стоимость, отражающую реальный обменный курс (включая сборы). Банковские ссуды и другие финансовые операции обладают аналогичными характеристиками в плане сложности расчета итоговой цены, уплачиваемой потребителем.

Похороны

Принимая решения относительно похоронных мероприятий, члены семьи могут счесть, что в такой ситуации спрашивать о деньгах неприлично. Однако их решения могут повлечь за собой разительно отличающиеся друг от друга последствия с точки зрения затрат. Постольку, поскольку эти решения не принимали во внимания цены, семья может быть шокирована полученной в итоге суммой счета и столкнуться с трудностями при оплате. Поэтому государство в некоторых случаях обязывает похоронные бюро представлять до похорон постатейную смету расходов.¹⁹ Такие правила способствуют прозрачности цен и облегчают возможность сравнения различных вариантов, что помогает потребителям принимать более разумные решения о приобретении тех или иных ритуальных услуг.

Автострахование

Страховых компаний, предлагающих самые разные схемы страхования, существует множество. Каждая схема страхования предлагает автовладельцу, приобретающему страховой полис, информацию и варианты страхового покрытия на случай нанесения вреда автомобилю и имуществу, а также выплаты в случае нанесения вреда здоровью. Но есть и еще один показатель, определяющий качество автомобильной страховки. Например, страхователя беспокоит, насколько необременительной и быстрой будет процедура страховых выплат, если он попадает в дорожно-транспортное происшествие, а также какие у него будут в таком случае варианты ремонта автомобиля или получения медицинской помощи. Этот показатель качества останется относительно неясным, если только приобретатель страховки не сталкивался с этой компанией в подобной ситуации лично или если он не получил информацию со стороны от других потребителей и, например, организаций защиты прав потребителей. На рынке можно столкнуться с такой ситуацией, когда автостраховщик может предложить более низкие (высокие) ставки за тот же страховой

¹⁹ См., например, Положение о ритуальных услугах Федеральной торговой комиссии (16 C.F.R. § 453.) Хотя такие положения относительно прозрачности цен могут показаться ненужными, так как рынок по идее и так должен давать эту информацию, на самом деле такие положения были приняты потому, что многие, если не все, залы ритуальных церемоний, не предоставляли прозрачной информации о ценах.

пакет, но отмеченный выше показатель качества у него может быть гораздо хуже (лучше), что ведет к существенному разбросу в реальной стоимости автостраховок. Потребитель, принимающий решение о покупке на основе одной лишь цены, может быть потрясен, узнав, что получения компенсации от страховой компании нужно ждать месяцы, к тому же это связано с существенными транзакционными издержками. Как следствие, требование, обязывающее страховые компании раскрывать средний процент отказов в выплате компенсации, продолжительность времени, требующегося для ремонта, а также средний срок урегулирования претензий, может помочь потребителям принимать более осмысленные решения при сравнении различных предложений. Аналогичные соображения также относятся к страхованию домов и страхованию жизни. Еще более сложной является ситуация со страхованием жизни, где потребитель платит вперед за продукт, истинное качество которого он может узнать лишь гораздо позже.

4.3. Положения и нормы регулирования, уменьшающие заинтересованность поставщиков в конкуренции

Некоторые положения и нормы регулирования, а также механизмы, позволяющие компаниям обмениваться информацией и совместно заниматься какими-то конкретными видами деятельности, могут привести к созданию среды, в которой у компаний снижается заинтересованность в конкуренции. Особое беспокойство вызывает то, что эти обстоятельства могут быть благоприятными для объединения фирм по типу картеля, что в потенциале ведет к повышению цен, снижению выпуска продукции и обеднению ассортимента. Эти соображения очень отличаются от проблем, связанных с количеством и кругом поставщиков или способностью фирм вести конкуренцию – проблемами, которые мы рассмотрели в двух предыдущих категориях. Кроме того, существует конкретная деловая практика - к которой могут прибегать фирмы из ранее регулировавшихся отраслей промышленности, таких как, в частности, электроэнергетика, связь, газовая промышленность - создающая барьеры для конкуренции и ведущая к снижению заинтересованности в конкуренции. Заинтересованность в конкуренции может снизиться в тех случаях, когда:

- Создаются режимы саморегулирования или совместного регулирования;
- Требуется публиковать информацию о выпуске продукции, ценах, объемах продаж или затратах поставщика или такая публикация приветствуется;
- Национальные законы о конкуренции не распространяются на деятельность конкретной отрасли или группы поставщиков;

- Возможность перехода потребителей от одного поставщика товаров или услуг к другому снижается из-за растущих явных или скрытых затрат, связанных с заменой поставщиков (переходом от одного к другому). Как мы детально рассмотрим ниже, особое беспокойство такие затраты вызывают в том случае, если их навязывают конкурентам доминирующие старожилы, которые когда-то были регулируемые монополиями.

Многие механизмы обмена информацией и сотрудничества между фирмами разрешаются на том основании, что они могут способствовать большей инновации и внедрению единообразных технических кодов, стандартов и деловой практики. Компании и целые отрасли во многих странах получали (получают) полное или частичное освобождение от соблюдения законов о конкуренции в целях стимулирования их роста и увеличения экспорта. Но если в одних случаях ссылки на эти экономические и социальные задачи оправданы, в других они могут быть безадресными. Ниже мы рассмотрим плюсы и минусы этого подхода, а также некоторые вопросы, вызывающие серьезную обеспокоенность в связи с потенциальным воздействием на заинтересованность фирм в конкуренции.

4.3.1. *Содействие саморегулированию*

В отличие от традиционной административно-командной модели государственного регулирования, некоторые профессии и производители товаров и услуг традиционно имели право осуществлять саморегулирование (или совместное с государством регулирование)²⁰. У саморегулирования есть ряд потенциальных преимуществ:

- Оно дает возможность осуществлять регулирование в большей степени на основе сотрудничества. Активное участие представителей соответствующей отраслевой ассоциации в системе регулирования может повышать авторитет норм регулирования и, в расширительном смысле, подтверждать их законность. Это, в свою очередь, может повысить степень соблюдения норм регулирования.

²⁰ Хотя многие приводимые ниже аргументы также относятся и к совместному регулированию, мы будем рассматривать только саморегулирование. В докладе «Джагуар консалтинг» (2003) и у Дейтона-Смита и др. (2001) вдумчиво рассматриваются различные аспекты саморегулирования и совместного регулирования.

- Оно вовлекает отрасль и другие заинтересованные стороны в регуляторный процесс и позволяет использовать бесплатные или почти бесплатные ресурсы, делая эти стороны участниками регуляторного мониторинга, а, в некоторых случаях, и правоприменительной деятельности.
- Дает возможность использовать конкретные знания представителей отрасли при разработке системы регулирования, откуда следует, что она должна быть хорошо приспособлена для достижения своих целей и в минимальной степени опираться на формальные методы регулирования.

Конкретные области, где существует саморегулирование, включают:

- Товарные характеристики, включая качество и безопасность
- Проектная совместимость
- Координация технических стандартов
- Этические нормы для практикующих специалистов
- Контроль за загрязнением окружающей среды

Само по себе то, что формальных регуляторных процессов пытаются избегать, означает, что потенциально саморегулирование гибче по своей форме и подходу, чем государственные нормы регулирования, к тому же его легче со временем модифицировать в ответ на появление каких-то новых проблем. С точки зрения государства, саморегулирование и обходится дешевле. Участники рынка тоже, как правило, рассматривают саморегулирование как в целом менее дорогостоящее средство по сравнению с более традиционным административно-командным регулированием²¹. В некоторых секторах, таких, например, как профессиональные услуги, у

²¹. Мы отмечаем здесь потенциальную стратегическую проблему. Зачастую саморегулирование может служить промежуточным шагом по направлению к более формальному регулированию. Если саморегулирование не приносит ожидаемых результатов, государство может вмешаться и начать регулировать рынок при помощи более формальных методов. Перед лицом такого сценария отраслевые организации и участники рынка заинтересованы в том, чтобы отстаивать саморегулирование и добиваться его действенности.

отраслевых ассоциаций, по всей видимости, больше возможностей, чем у государства, полагающегося на традиционные методы регулирования, чтобы обеспечить соблюдение стандартов. Достигнутые в рамках саморегулирования между участниками рынка соглашения о конструкции и стандартах способны повысить уровень конкуренции. Наконец, саморегулирование во многих случаях может облегчать несомое компаниями бремя затрат и неопределенности, которое часто сопровождает более традиционные методы государственного регулирования. Таким образом, во многих областях саморегулирование потенциально может обеспечивать рост эффективности, ускорение инновации и повышение прибыльности²².

Тем не менее, у схем саморегулирования и совместного регулирования есть элементы, которые вызывают серьезное беспокойство с точки зрения конкуренции. По своей природе саморегулирование посредством отраслевых организаций и ассоциаций сводит друг с другом «конкурентов», увеличивая поток информации, которой они обмениваются. Хотя задачей встреч участников рынка может быть достижение соглашения по, например, конструкции того или иного продукта или стандартам безопасности, они также становятся удобным моментом для обсуждения стратегии фирм, связанной с ценами, объемами производства, капиталовложениями, рыночными долями и другими аспектами. Таким образом, в потенциале предоставление участникам рынка возможности сотрудничать в таких областях бизнеса может повлечь за собой не конкуренцию, а расширение обмена информацией и большую координацию. К таким поводам для беспокойства относятся:

- Более высокая вероятность ценовой координации
- Координация с целью предотвращения появления новых конкурентов
- Соглашения о стандартах поведения или нормах, регулирующие стандарты поведения и набор предоставляемых услуг, которые могут наносить ущерб потребителям
- Вместо того, чтобы вести конкуренцию в инновационной деятельности путем дорогостоящих расходов на НИОКР, конкуренты могут предпочесть координировать свои действия и ограничить инновацию продуктов и процессов

²² Валентайн (1998) и Питофски (1998) дают полезный обзор плюсов и минусов саморегулирования.

Эти проблемы могут возникнуть на рынках и с большим, и с малым числом конкурентов. Хотя присутствие небольшого числа конкурентов повышает вероятность координации ценовой и производственной политики, эта проблема может возникнуть и в больших группах. Рассмотрим следующий пример. Представим себе, что при нынешней технологии отраслевая ассоциация – в которую в качестве членов входят крупные фирмы – достигла консенсуса относительно стандартов. Теперь представим себе, что новичок, обладающий лучшей технологией, пытается выйти на этот рынок. Фирмы-старожилы будут заинтересованы в том, чтобы через свою отраслевую ассоциацию создать барьеры для входа для сохранения своих прибылей (см. подобный пример в пункте С#2 Вставки 7). Таким образом, предоставление разрешения на сотрудничество имеет потенциальный недостаток, создавая условия для антиконкурентного сговора независимо от того, велико или мало числа нынешних участников рынка.

Во Вставке 7 приводятся несколько примеров саморегулирования и совместного регулирования, а также рассматриваются некоторые потенциальные затраты и выгоды, которые могут стать их следствием.

Одним из важных вопросов, связанных с саморегулированием, является установление стандартов. Если принятие стандартов носит добровольный характер – или отрасль просто указывает руководящие принципы, которым могут следовать участники рынка – это может снизить вероятность антиконкурентных последствий. Ключевой момент, на который следует обратить внимание, заключается в том, как – не принудительно ли – вводятся отраслевые стандарты. Если принудительно, то может возникнуть значительная вероятность антиконкурентных действий, так как отраслевые ассоциации могут использовать эти стандарты для возведения барьеров на пути конкуренции (например, пункт С #2 во Вставке 7). В этом смысле, при проектировании системы саморегулирования следует избегать принудительных стандартов.

Что касается таких аспектов антиконкурентного поведения как фиксирование цен и схемы раздела рынка, свидетельства из области применения конкурентного права показывают, что хотя они могут проявляться на рынках с большим или малым числом участников, с большей вероятностью они могут появиться на рынках с высоким уровнем концентрации и/или малым числом фирм. Таким образом, эти переменные можно использовать для оценки вероятности подобного поведения. В конце концов важно отметить, что хотя пресечение этих злоупотреблений относится к области применения национального конкурентного законодательства, при разработке или внесении изменений в регуляторные схемы должностные лица, осуществляющие

регулирование, должны помнить о потенциальном вреде, который может быть нанесен конкуренции.

В заключение разговора о саморегулировании мы хотели бы повторить те замечания, которые были сделаны в самом начале Раздела 4. Как отмечалось в нашем изложении выше и в некоторых примерах во Вставке 7, механизмы саморегулирования могут породить у фирм нездоровые стимулы к сговору в таких формах как фиксирование цен или установление ограничений по объемам производства, а также создание барьеров для входа с целью защиты прибылей групп фирм-старожилов. В этом смысле, круг возникающих вследствие саморегулирования проблем в области конкуренции охватывает не только категорию № 1 «Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков», но и категорию № 2 «Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков вести конкуренцию». Например, в зависимости от конкретного характера скрытых или явных барьеров для входа, которые могут быть созданы, эти проблемы для конкуренции попадут в категорию № 1 и/или № 2.

Вставки 7. Саморегулирование

А. Примеры типов саморегулирования

1. В 1998 году Австралия создала новую систему саморегулирования в области рекламных стандартов, создав Совет по рекламным стандартам и Совет по рекламным претензиям. Сегодня эти организации отвечают за жалобы потребителей по поводу содержания рекламы.

2. Федеральная торговая комиссия США (Федеральный реестр США, 20 августа 1998 г.) отменила руководства по маркировке перьевых и пуховых изделий и перевела отрасль на саморегулирование, в результате чего отрасль сама стала определять стандарты маркировки. Решение ФТК базировалось на доводе, согласно которому существующие правила раскрытия информации с большей вероятностью могут нанести ущерб, выражающийся в искажении потребительского спроса, воздействию на решения фирм по производственным вопросам и потенциальных антиконкурентных последствиях. Например, действовавшие на тот момент нормы регулирования позволяли называть «пуховым» изделие, содержание пуха в котором составляло 75%. Таким образом, высокое качество изделия из 100-процентного пуха было бы менее отличимым, что отрицательно влияло на заинтересованность фирм в поставке на рынок изделий более высокого качества.

3. Австралия разрешает определенную степень саморегулирования в отрасли связи в надежде, что это побудит отрасль лучше реагировать на нужды потребителей. Саморегулирование поощряется через совместную разработку технических стандартов и операционные договоренности и поддерживается через Форум австралийской отрасли связи – организацию, принадлежащую отрасли связи и снабжаемую ей

необходимыми ресурсами. В случае, если соблюдение руководящих принципов, разработанных отраслью, оставляет желать лучшего, орган регулирования оставляет за собой возможность потребовать, чтобы отрасль разработала «Кодекс поведения», у которого будет, по сути, статус нормативного документа и его соблюдение, согласно соответствующему законодательству, становится обязательным. Учитывая жесткость последнего варианта, отрасль заинтересована в сохранении какой-то степени саморегулирования, которая позволила бы ей избежать более формального регулирования.

В. Угроза более формального регулирования и отраслевые инициативы по саморегулированию

1. В ЕС набирает силу тенденция к ужесточению норм регулирования в пивоваренной промышленности, включая гармонизацию стандартов в разных странах-членах ЕС. Задача состоит в том, чтобы сдерживать потребление пива, и предлагаемые решения включают более высокие налоги и фактическое запрещение рекламы. Тем не менее, пивоваренная промышленность утверждает, что саморегулирование является более эффективным средством обеспечения здорового развития пивоваренной отрасли по сравнению с формальными ограничениями, такими как запрет на рекламу и повышение налогов. Представители отрасли утверждают, что формальные нормы регулирования и чрезмерная гармонизация наносят вред давним европейским традициям и конкурентоспособности отрасли и идут вразрез с концепцией открытых европейских рынков.

2. В ответ на растущую критику действий по рекламе и продвижению товаров, а также растущей угрозе введения явного регулирования, в 2002 году Американская организация фармацевтических исследований и производителей фармацевтической продукции издала руководящие принципы на основе саморегулирования. Однако кодексы саморегулирования, контролирурующие действия по продвижению товаров компаний, подвергаются критике за чрезмерную расплывчатость и отсутствие санкций. Как отмечает Лекшин (2003), задача ассоциаций состоит прежде всего в том, чтобы увеличить объем продаж и прибылей, и когда они определяют кодексы практического поведения, они сознательно делают их расплывчатыми, не касаются многих аспектов продвижения и дают компаниям широкую свободу действий, оставляя возможность для вводящей в заблуждение рекламы.

С. Примеры, когда в саморегулируемых областях возникают проблемы для конкуренции

1. В США Американская медицинская ассоциация ввела нормы для врачей. Эти правила устанавливают ограничения по рекламе, оказанию услуг пациентам и ценовой конкуренции между врачами. В 1979 году Федеральная торговая комиссия США постановила, что эта форма саморегулирования нарушает антитрестовское законодательство США, зажимая конкуренцию между врачами и появление новых форм конкуренции в области здравоохранения.

2. Результатом отраслевого саморегулирования могут стать нездоровые мотивы к недопущению на рынок потенциальных конкурентов. Примером может быть американское антитрестовское дело 1988 года – «Аллайд тьюб энд кондуит корпорейшн» против «Индиан хед инкорпорейтед». В этом деле «Аллайд тьюб»

установила стандарты для стальных рукавов электропроводки в зданиях и эти стандарты были включены в кодексы безопасности местных органов власти. Новый участник рынка предложил дешевый и высококачественный пластиковый рукав. Производители стальных рукавов коллективно договорились проголосовать против новичка на годовом собрании ассоциации. Скоординированное ассоциацией решение было принято, что нанесло существенный вред конкуренции.

4.3.2. Сотрудничество и обмен информацией

Ожидается, что компании на рынки должны конкурировать. Конкуренция приносит такие выгоды как снижение цен, рост эффективности и ускорение инновации. Согласно законам о конкуренции большинства стран, фирмам запрещается координировать такие переменные своих стратегических планов как цены, объем производимой продукции и рыночные доли.

Тем не менее, встречаются и исключения из этого общего запретительного правила. Специальные положения часто позволяют конкурентам осуществлять конкретные виды сотрудничества и создавать рыночные организации, в том числе:

- Создавать сельскохозяйственные кооперативы для совместного сбыта продукции. Они оправдываются на том основании, что мелким фермерам трудно будет получить справедливую цену за свою продукцию, так как их покупателями, как правило, выступали крупные фирмы. Разрешение кооперативов рассматривалось как механизм противодействия могуществу покупателей;
- Разрешение профессиональным организациям, таким как адвокатские гильдии и медицинские ассоциации, устанавливать руководящие принципы на основе передового опыта и правила поведения для своих членов. Власти исходили из того, что предоставление такого разрешения обеспечит лучший контроль за качеством и соблюдением стандартов предлагаемых профессиональных услуг;
- Образование торговых ассоциаций, которые позволяют представителям отрасли встречаться и обмениваться информацией об отраслевых тенденциях и рыночных условиях;
- Координация конструкции и совместимости товаров, чтобы обеспечить соблюдение стандартов и единообразие;

- Разрешение совместных предприятий для проведения исследований и разработок с целью содействия инновации.

Хотя на разрешение и поощрение подобных видов сотрудничества есть законные причины, у этих механизмов могут быть и незапланированные побочные последствия, поскольку они также позволяют конкурентам обмениваться информацией о ценах и объемах производства – и вступать в сговор. В других ситуациях, информационные потоки между фирмами могут улучшаться благодаря публичному распространению информации, например, о ценах, что также повышает вероятность сговора.

Во Вставке 8 даются примеры ситуаций, когда обмен информацией и сотрудничество между фирмами побуждали конкурентные ведомства проводить расследования. Хотя эти примеры взяты из области применения конкурентного законодательства, они призваны подчеркнуть, что обмен информацией (или даже возможность такого обмена) могут привести к антиконкурентным результатам. Общая идея состоит в том, что с учетом вероятных антиконкурентных результатов разрешение обмена информацией и сотрудничества должно быть очень хорошо продуманным шагом.

Вставки 8. Сотрудничество и обмен информацией

1. В 1993 году Датское конкурентное ведомство приняло решение собрать и опубликовать информацию о ценах по сделкам конкретных фирм на два сорта бетонной смеси заводского изготовления в трех регионах Дании. В течение года после публикации этих данных средние цены на два этих сорта бетона повысились на 15-20%. Публикация цен потенциально содействовала сговору и повышению цен.

2. В большинстве стран распространены профессиональные ассоциации или организации производителей, где коллективные решения принимают фирмы, которые в иных условиях должны были бы конкурировать друг с другом. В отсутствие надлежащего мониторинга и регулирования деятельность таких организаций может привести к ослаблению конкуренции и возведению барьеров для входа на рынок ввиду того, что такие организации усложняют правила вступления, намеренно исключая из числа участников определенные фирмы, и даже договариваются о таких антиконкурентных действиях как фиксирование цен.

- Кооператив анестезиологов штата Гойас в Бразилии распространил преискуртант на анестезиологические процедуры среди всех анестезиологов штата Гойас, являющихся его членами. Бразильский совет по конкуренции признал кооператив виновным в координации цен.
- Кооператив «Медицинские работы» в бразильском городе Макапа был обвинен в сдерживании конкуренции путем оказания влияния на принятие

единообразных правил коммерческой деятельности или заключение соглашений между конкурентами.

3. Американская медицинская ассоциация считает, что врачи должны иметь коллективное право на сравнение информации о ставках возмещения по различным планам медицинского страхования. АМА утверждает, что крупные медицинские компании навязывают врачам ставки возмещения в договорном порядке, не оставляя им выбора: не хотите, не берите. Тем не менее, беспокойство вызывает то, что эта система потенциально позволяет врачам фиксировать цены (устанавливать свои ставки).

4. Кавальере, Сильвестри и Танассо (2001) излагают вопросы, касающиеся саморегулирования и добровольных соглашений, призванных дать фирмам возможность достичь своих целей в области охраны окружающей среды. Но это сотрудничество также рассматривается как удобный повод для обмена информацией о ценах и для других действий, которые могут снизить уровень конкуренции.

5. Как отмечается у Поттера (2001), органы регулирования, занимающиеся коммерческими сделками и обменом информацией через Интернет, серьезно обеспокоены тем, не приведет ли объем раскрываемой информации, которой обмениваются продавцы, к сговору и повышению цен. В принципе, сделки между компаниями через Интернет могут давать фирмам возможность следить за ценами и объемами, по которым совершаются сделки другими продавцами, или узнавать, есть ли у других продавцов избыточные мощности. Это может подтолкнуть их, по крайней мере, к неявной координации цен. Например, Министерство юстиции США провело расследование обмена облигациями через Интернет (Шиффрин, 2000), а также деятельности организаций по резервированию авиабилетов, образованных рядом авиакомпаний, таких как «Хотвайр» и «Орбитц», которые также являлись объектами расследований, проводившихся Федеральной торговой комиссией США и Министерством транспорта (Гринберг, 2000). Министерство юстиции США возбудило дело на основе свидетельств о том, что обмен информацией в системах резервирования в режиме «он-лайн» использовался для манипулирования ценами. (<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>)

6. Более широкую тему обмена информацией и антиконкурентных последствий можно проиллюстрировать примером из области мобильной телефонной связи во Франции. Три компании – «Оранж Франс», СФР и «Буагез телеком» – были признаны виновными и оштрафованы в крупных масштабах Советом по конкуренции за обмен стратегической информацией о новых абонентах и расторжении договоров. Совет отметил, что обмен информацией исказил характер конкуренции, уменьшив степень неуверенности относительно стратегий конкурентов и снизив уровень коммерческой независимости каждой из этих компаний. Кроме того, Совет указал на то, что начиная с 2000 года обмен информацией позволил им отслеживать и стабилизировать их рыночные доли, на которые они сообща ориентировались.

Совершенно очевидно, что разрешение сотрудничества в некоторых областях в потенциале может принести значительные выгоды обществу, например, вследствие совместных исследований и разработок. Поэтому

определение характера и масштабов изъятий из общего правила, запрещающего различные формы сотрудничества между фирмами одной отрасли, является одной из наиболее сложных задач органа регулирования. Многие нарушения принципов конкуренции могут происходить скрыто, так что орган регулирования не сможет их сразу же разглядеть или с легкостью предвидеть. В этой области, как и в других, задача, по сути, сводится к сложному заключению о том, могут ли общественные выгоды от разрешения сотрудничать в определенных обстоятельствах перевесить затраты, выражающиеся в виде антиконкурентных последствий такого разрешения. Хотя предсказать, когда сотрудничество в одной области – например, в ходе НИОКР или при выработке стандартов совместимости – может повлечь за собой координацию цен или распределение рыночных долей, как правило, бывает трудно, свидетельства из области применения конкурентного законодательства указывают на то, что одним из показателей вероятности таких антиконкурентных действий являются значительные рыночные доли или малое число участников рынка. При том, что в конечном итоге задача по выявлению и преследованию согласованных действий в области ценообразования и объемов производства возлагается на национальные органы, отвечающие за применение конкурентного законодательства, важно помнить о том, что регуляторные решения не должны упрощать согласование действий, поскольку выявить наличие сговора очень сложно даже для конкурентных ведомств²³.

4.3.3. Нормы регулирования, частично или полностью выводящие определенные виды деятельности из-под действия национальных законов о конкуренции

Во многих странах компании и коммерческие организации освобождаются от соблюдения конкурентного законодательства. Государство руководствуется при этом самыми разнообразными мотивами, предоставляя изъятия с целью развития:

- Экспорта
- Регулируемых компаний

²³ Госал (2007) рассматривает различные пути, по которым информация поступает к проводящим расследование сотрудникам конкурентных ведомств, и указывает на крайнюю сложность обнаружения деятельности по типу картеля.

- Сельскохозяйственных кооперативов
- Организаций малых и средних предприятий.

Безусловно, некоторые базовые доводы в пользу изъятия из положений законодательства о конкуренции можно оправдать ссылками на историю. Фермеры во всем мире, как правило, не относятся к крупным фирмам, поэтому разрешение фермерам координировать свои действия по сбыту/продаже имело смысл. В некоторых из упомянутых выше категорий изъятия порой могут способствовать появлению товаров и услуг, которых иначе бы просто не было, или бы они были, но более низкого качества.

Тем не менее, существенный минус заключается в том, что нормы регулирования, устраняющие или ограничивающие конкуренцию, выводя определенные виды деятельности из-под законов о конкуренции или обязывающие конкурентов действовать совместно, могут оказать пагубное воздействие на уровень конкуренции на рынке и бросить тень на действия компаний, защищенных этими положениями. Таким образом, следует тщательно рассматривать предложения, предусматривающие изъятия из законов о конкуренции. В ситуациях, когда предлагаемая норма в какой-то степени ставит под сомнение намерение правительства и впредь применять законы о конкуренции, следует включить в нее формулировку, которая четко определяла бы применимость законов о конкуренции. Например, в американском законе «О связи» содержалось «положение об антитрестовских сбережениях», в котором четко говорилось, что антитрестовские законы будут применяться и впредь и что данный закон не будет им заменой.

Во Вставке 9 приводятся несколько примеров изъятий из законов о конкуренции и их негативных последствий.

Вставки 9. Изъятия из законов о конкуренции для определенных

1. Канадский закон «Об изъятиях для судоходных конференций» 1987 года предусматривает изъятия из положений закона «О конкуренции» для определенных видов практики объединений судовладельцев (таких как коллективное установление тарифов и условий обслуживания). Чтобы конференция не была обвинена в нарушении закона «О конкуренции», по закону «Об изъятиях для судоходных конференций» она получила иммунитет от антитрестовских преследований. В докладе Клайда и Рейтзеса (1996) приводятся свидетельства того, что некоторые аспекты системы, основанной на иммунитете для судоходных конференций, возможно, способствовали повышению тарифов на перевозку океанскими рейсовыми судами.

2. Европейская комиссия предложила отменить коллективное изъятие из

конкурентных положений Договора ЕС, запрещающих ограничительную деловую практику (Статья 81), для линейных конференций. Нынешнее коллективное изъятие, утвержденное положением Совета 4056/86, разрешает судовладельцам совместно устанавливать цены и регулировать грузовместимость. От отмены изъятия выиграют экспортеры ЕС – цены на транспортные услуги снизятся при сохранении надежности предоставляемых услуг. Кроме того, предложение Комиссии позволит распространить на морские трамповые и каботажные перевозки конкурентные нормы (Постановление 1/2003), что даст Комиссии полномочия применять положения конкурентного законодательства в этом секторе.

3. Американский закон МакКаррана-Фергюсона (1945) освобождает страховую отрасль от выполнения некоторых федеральных антитрестовских актов в той мере, в какой эти вопросы регулируются законодательствами штатов. Это изъятие касается прежде всего сбора данных в целях установления тарифов. В остальных случаях антитрестовские законы запрещают страховщикам бойкотировать, действовать принудительно или сдерживать торговлю. Комментаторы утверждают, что закон предоставил убежище страховым компаниям, позволив им фиксировать цены. Как отмечается у Кинга (2003), группы, отстаивающие интересы потребителей, утверждали, что страховщики воспользовались законом для повышения цен и сужения широты покрытия, а также для осуществления других антиконкурентных действий, которые в любой другой отрасли были бы восприняты как противозаконные. Суды обычно отклоняют судебные иски, в которых страховщиков обвиняют в фиксировании цен, ввиду особого изъятия из антитрестовских законов для этой отрасли.

4. В США к секторам, в отношении которых продолжают действовать изъятия из антитрестовского законодательства или особый режим в той или иной форме, относятся: сельскохозяйственные кооперативы; рыбооловецкие кооперативы; банки и другие финансовые институты; фондовые и товарные биржи; страхование; газеты; профессиональный спорт; автомобильный, железнодорожный и водный транспорт между штатами; морское судоходство; профсоюзы; и воздушный транспорт. Конгресс США принял закон «О защите газет» (1970), который предусматривает ограниченные изъятия из антитрестовского законодательства, разрешая газетам заключать Соглашения о совместной деятельности. Это решение было продиктовано желанием помочь газетам не вступить в конфликт с законом, особенно если в итоге на рынке оставалась лишь одна ежедневная газета.

5. Действующее в Европейском Союзе коллективное изъятие из антитрестовского законодательства для дистрибуции и обслуживания автомобилей привело к созданию системы, где автомобильные дилеры были вынуждены предлагать послепродажные ремонтные услуги, а механикам требовался сертификат качества от производителя. Это позволяло производителям доминировать на рынке, не пуская конкурирующие марки в салоны своих дилеров. Срок действия этого изъятия истек в сентябре 2002 года, и сейчас автомобильные дилеры могут предлагать несколько различных марок автомобилей.

6. В Швеции закон «О конкуренции» официально предусматривает изъятие для сельскохозяйственных кооперативов. Цены, устанавливаемые первичной организацией там, где она отвечает за продажу товаров, поставляющихся ассоциации, выходят за рамки применения конкурентного законодательства в отношении антиконкурентного

поведения.

7. В Южной Африке фирмам и профессиональным ассоциациям могут предоставляться изъятия, дающие им право на действия, которые, в отсутствие выданного Комиссией изъятия, были бы сочтены антиконкурентными. Изъятия могут предоставляться на таких основаниях как: (а) развитие экспорта; (б) развитие малого и среднего бизнеса; (в) содействие экономической устойчивости отрасли; и (г) поддержание профессиональных стандартов или обеспечение обычного функционирования профессии.

Хотя в некоторых случаях корни изъятий из конкурентного законодательства уходят глубоко в историю, будет справедливо отметить, что в процессе их разработки и принятия такие изъятия заслуживают серьезного анализа. Как отмечается в докладе ОЭСР (1997), изъятия из национальных законов о конкуренции накопились во многих отраслях, таких как энергетики и ЖКХ, транспорт, связь и сельское хозяйство. Такие изъятия могут ухудшать экономические показатели, разрешая антиконкурентные действия, такие как злоупотребление доминирующим положением и согласованные действия. Вообще же, максимально широкое применение общего закона о конкуренции несет существенные выгоды²⁴.

4.4. Выбор и принятие решений потребителями

Поставщики конкурируют друг с другом, чтобы привлечь потребителей. Как уже отмечалось, временами политика государства может без нужды ограничивать действия, которые они могут предпринимать с этой целью. Аналогичным образом, политика государства также может влиять на решения потребителей, ограничивая возможности их выбора или иным образом ущемляя их интересы.

Потребители принимают решения о покупке тех или иных товаров и услуг на основе таких факторов, как их личные предпочтения, доход, цены и атрибуты конкурирующих товаров.²⁵ Однако в процессе принятия решений у

²⁴ В докладе отмечается, что это особенно важно в период после проведения регуляторной реформы, поскольку такие злоупотребления могут сорвать становление конкуренции, блокируя доступ или фиксируя цены. Энергичное применение законов о борьбе с картелями понадобится там, где годы регулирования научили фирмы не конкурировать, а сотрудничать. Без решительных действий выгоды реформы могут быть утрачены.

²⁵ Комитет по политике защиты потребителей ОЭСР в настоящее время готовит рамочный документ, чтобы определить, когда и каким образом

них может оказаться недостаточно информации о соответствующем товаре, они могут столкнуться с установленными государством ограничениями доступного для них ассортимента и/или с затратами, связанными с переходом от одного поставщика товара к другому, которые мешают им выбрать тот товар, который они выбрали бы, если бы они могли свободно менять поставщиков. Более того, они могут стать жертвами поведенческих предубеждений, которые заставляют их делать выбор, при внимательном рассмотрении не совпадающий с их изначальными предпочтениями. Эти факторы существенным образом влияют на спрос на некоторые товары и услуги.²⁶ Когда это происходит, государство иногда стремится к принятию мер, направленных на повышение прозрачности или оказанию иного содействия потребителям.

Чтобы проиллюстрировать важность факторов, влияющих со стороны спроса на развитие выгодной для потребителей конкуренции, рассмотрим ситуации, когда потребителям предоставляется неполная, сбивающая с толку, вводящая в заблуждение или сложная для расшифровки информация. При возникновении таких ситуаций отсутствие ограничений на рынке может помешать потребителям достичь максимально высокого уровня благосостояния. Например, при наличии у потребителей адекватной информации о качестве товаров фирмам, предлагающим товары низкого качества, приходится либо снижать цены по сравнению с фирмами, производящими более качественные товары, либо улучшать свои товары. И напротив, недостаточная, сбивающая с толку или вводящая в заблуждение информация о товарах может затруднить надлежащую оценку товаров потребителями. В таком случае они могут в итоге заплатить более высокую цену за относительно малокачественные товары или услуги или, в случае сбивающей с толку информации, могут ослабить свои усилия по поиску товаров, которые лучше всего отвечают их потребностям. По этой причине, для развития энергичной и выгодной для потребителей конкуренции принципиально важно давать потребителям возможность делать информированный и обоснованный выбор.

правительства могут принимать меры, чтобы решить проблему, связанную с защитой потребителей. (*Инструментарий по политике защиты потребителей*, готовится к выходу)

²⁶ Нормы регулирования, влияющие на то, что производят поставщики, как они конкурируют, какие у них есть стимулы для конкуренции друг с другом, влияют на сторону предложения на рынке.

Помочь в этом могут и правительства. Уилсон и Уаддамс Прайс (2005) рассматривают британский пример покупки электроэнергии домашними хозяйствами и показывают, что одна треть потребителей, которые сменили поставщиков электроэнергии из их британской выборки, перешли не к более дешевому, а к более дорогому поставщику. Одна из главных причин, объясняющих этот результат, состоит в том, что потребителям сложно сравнивать сложные и конкурирующие между собой предложения. Потребительские «ошибки» могут привести к повышению равновесного роста прибыли в результате ослабления связи между объемом продаж фирм и относительно избыточными предложениями (Перлофф и Салоп 1985, Габэ и др. 2005). Если прибыльная бизнес-стратегия основана на систематическом введении в заблуждение потребителей, и создается впечатление, что поставщики намеренно ей следуют, это может дать основания вмешательства в целях защиты потребителей, например, путем введения четких и сопоставимых стандартов для сравнения предложений, которые делают различные поставщики.

Тем не менее, вмешиваясь в функционирование рынков, необходимо проявлять осторожность, поскольку такое вмешательство может иметь последствия, пагубные как для поставщиков, так и для потребителей. Примеры действий государства, сужающих выбор потребителей и пагубно влияющих на принятие решений, включают нормы регулирования, устанавливающие товарные стандарты, которые могут быть выше или ниже уровня, желательного для многих потребителей (тем самым, устраняя какие-то варианты выбора, ранее бывшие доступными потребителям), нормы регулирования, обязывающие потребителей покупать определенные товары или дающие возможность определенным профессиональным организациям ограничивать выбор потребителей, например, при выдаче определенных рецептов (например, на контактные линзы), требующих приобретения линз определенной марки. Примеры принимаемых государством мер, помогающих потребителям расширить свой выбор и улучшить качество решений, могут включать нормы регулирования, требующие маркировку состава пищевых продуктов, предусматривающие стандартный формат указания процентных ставок по ипотечному кредиту (что способствует большей сопоставимости предложений разных финансовых институтов), правила раскрытия информации или периоды «остывания».

4.4.1. Способность выбора

Рынки, как правило, работают лучше всего, когда потребители могут делать свой выбор свободно. Выбор может быть ограничен даже при наличии нескольких вариантов поставщиков. Это может произойти в том случае, если

варианты выбора, доступные потребителям, ограничиваются государственными нормами регулирования. Во многих обстоятельствах ограничения частного характера считаются разумными и естественными, например, выбирая автомобиль, потребитель признает, что обслуживание будет ограничено теми авторемонтными мастерскими, где есть необходимое оборудование для обслуживания данной марки автомобиля.²⁷ Частные ограничения выбора порой могут быть чрезвычайно полезными для развития конкуренции и получения потребителями более выгодных условий.²⁸ Однако в некоторых обстоятельствах выбор ограничивается политикой государства в отношении потребителя. Когда политика государства ограничивает возможность выбора потребителей, стоит задаться вопросом, действительно ли такие ограничения необходимы для достижения провозглашенной государственной политикой цели и нельзя ли достичь этой цели каким-нибудь другим путем с меньшим ущербом для конкуренции²⁹.

Государственная политика может ограничивать выбор потребителей прямо или косвенно. Например, правительство может запретить потребителям

²⁷ Например, ремонт компьютеризированных систем автомобиля может потребовать диагностического оборудования, предназначенного для конкретной модели или производителя. Это специализированное оборудование обходится дорого и в нем может использоваться защищенная патентом фирменная технология.

²⁸ Например, частные страховщики здоровья в Соединенных Штатах предлагают своим клиентам сеть врачей и больниц. Страховым компаниям, страхующим здоровье, легче договориться о выгодных для себя условиях с поставщиками услуг, например, врачами и больницами, если они могут исключить из переговоров каких-то поставщиков (и предложить оставшимся большее число пациентов). В одних штатах США, если поставщик медицинских услуг желает быть участником такой сети, ему обязаны предоставить такую возможность, в других же разрешается заключение договоров на выборочной основе. Вита (2001) показывает, что требования штатов, обязывающие включить в сеть медицинского страхования любого изъявившего такое желание поставщика, ассоциируются с более высокими расходами на здравоохранение в данном штате.

²⁹ В Канаде ипотечное страхование является обязательным для займов при большом размере займа по отношению к стоимости имущества, но при этом страховщика выбирает не клиент, а кредитор. Во Франции действовало схожее положение, но там были приняты усилия по его изменению, чтобы дать потребителям возможность выбирать своих страховщиков.

приобретать фармацевтическую продукцию, отпускаемую как по рецепту, так и без рецепта, в соседнем штате или стране по потенциально более низким ценам. Такой запрет представляет собой прямое ограничение. В качестве альтернативы, государство может ограничить страховое покрытие покупок фармацевтической продукции, запретив компенсировать затраты на покупку лекарств за пределами страны. Это не прямое ограничение, которое может оказывать такое же воздействие, как и прямой запрет, но реализовываться не через прямое юридическое ограничение, а через механизм финансовой компенсации.

Ограничение способности потребителей делать свободный выбор может привести к пагубным последствиям, так как поставщики, зная, что какие-то варианты выбора, которые потребители могли бы предпочесть, стали им недоступны, могут перестать реагировать на конкурентный нажим, заставляющий поставщиков снижать цены, повышать качество или расширять ассортимент имеющихся в наличии товаров и услуг. Кроме того, может снизиться удовлетворенность потребителей товарами, которые они приобретают, или они могут вообще отказаться от покупки того или иного товара.

Развитие у потребителей способности делать выбор важно для бесперебойной работы рынков. Иногда за такое развитие отвечает агентство по конкуренции или защите интересов потребителей, но во многих случаях эта работа осуществляется также через отраслевые органы регулирования или соответствующие законодательные акты.

- Временами свой вклад в ограничение выбора может вносить и политика государства. Например, в Соединенных Штатах федеральные нормы регулирования обязывают лиц, носящих контактные линзы, для приобретения таких линз получить свежий рецепт у лицензированного специалиста-офтальмолога. Эта норма регулирования была принята с тем, чтобы пациенты приобретали линзы необходимого им типа с требуемым корректирующим воздействием и другими необходимыми параметрами (если в них есть потребность) на основе соответствующего диагноза специалиста. Некоторые врачи-офтальмологи начали приобретать линзы и реализовывать их под своей частной фирменной маркой (например, «Контактные линзы Доктора Джоунз»), причем приобрести их можно было лишь у того, кто выписывал на них рецепт. Например, д-р Джоунз могла выписать своему пациенту рецепт на покупку «Линз д-ра Джоунз» с определенным корректирующим воздействием. Это может ограничить возможность пациентов походить по оптикам,

чтобы найти такие линзы подешевле, так как согласно закону по рецепту можно выдать только прописанное средство, а средство «Линзы д-ра Джоунз» продавала только д-р Джоунз. Данные анализа цен свидетельствуют, что линзы, которые можно приобрести у независимых практикующих офтальмологов под их частной фирменной маркой или в сетях оптик, могут оказаться на 9-13% дороже по сравнению с ближайшим конкурентом из числа эквивалентных фирменных продуктов (из Интернет-магазинов) и на целых 50% дороже по сравнению с самым дешевым альтернативным вариантом (оптовые магазины, продающие эквивалентные продукты).³⁰ После принятия законодательных мер³¹ Федеральная торговая комиссия США издала предписание, обязывающее специалистов, выписывающих рецепт на контактные линзы под частной маркой, указывать в рецептах достаточную информацию, позволяющую найти сопоставимые, широкодоступные линзы, а также обеспечивающие «мобильность» рецептов, чтобы потребителям не приходилось покупать необходимые им линзы только у своего практикующего специалиста-офтальмолога, выписавшего рецепт.³²

- Время от времени политика правительства может способствовать расширению выбора. Например, *Варшавская муниципальная корпорация коммунальных услуг (МПУК)* взяла в аренду у городских властей Варшавы помещения для ритуальных церемоний, находящиеся на Публичном кладбище Варшавы и на Военном кладбище «Поваски». МПУК требовала, чтобы другие фирмы, занимающиеся оказанием ритуальных услуг и индивидуальные клиенты, которые хотели воспользоваться ритуальными помещениями, приобретали у нее дополнительные услуги, такие как музыкальное сопровождение, услуги распорядителя на похоронной церемонии и другие ритуальные услуги. Таким образом, клиент, который хотел воспользоваться ритуальным помещением, должен был приобрести все дополнительные услуги у МПУК, даже если у него уже был свой поставщик ритуальных услуг. Эта увязка между кладбищами и поставщиками похоронных услуг вызвала беспокойство, поскольку таким образом создавались барьеры для

³⁰ См. данные в ФТК (2005) относительно продажи биомедицинских товаров 55 под фирменными знаками и частными торговыми марками (р. 25).

³¹ Закон «О справедливости по отношению к потребителям контактных линз» (FCLCA) P.L. 108-164, 1117 Stat 2024.

³² 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. §315.

входа на конкурентный рынок ритуальных услуг. Польские власти сочли такие действия вредными для конкуренции на рынке ритуальных услуг, и МПУК была обязана прекратить свою практику навязывания дополнительных услуг и взимания платы за них.³³

Когда нормы государственного регулирования ограничивают выбор, нанося ущерб потребителям, их можно пересмотреть, чтобы возможность выбора была сохранена, как это произошло с законодательными и нормативными актами относительно приобретения контактных линз, когда специалисты-офтальмологи, ссылаясь на необходимость рецептов, выписывали пациентам средства под своей частной фирменной маркой, которые можно было приобрести только у них. Тем не менее, когда свободный выбор ограничивается исключительно действиями частного характера, вмешательство государства не должно следовать автоматически. Многие исключительно частные ограничения выбора могут оказывать благотворное воздействие. При оценке потенциальной реакции государства также следует принимать во внимание, не обречены ли потребители на выбор единственного варианта еще до получения надлежащей информации о затратах, связанных с различными вариантами, а также имеются ли отягчающие обстоятельства, показывающие, что решения зачастую принимаются потребителями без тщательного взвешивания за и против.

4.4.2. Плата за переход

В некоторых случаях потребителям приходится сталкиваться с существенными затратами, чтобы сменить поставщиков услуги или товара. Например, телефонная компания или компания газоснабжения могут настоять на заключении потребителем договора, обязывающего его приобретать у нее

³³ Не все конкурентные ведомства согласятся с тем, что совместные финансовые интересы кладбищ и ритуальных залов неизбежно вызывают проблему или что отделение услуг, оказываемых кладбищами, от ритуальных услуг необходимо или желательно. См. FTC "Wisconsin prohibition on joint funeral home/cemetery operation could raise prices and reduce choices for consumers, FTC cautions," 14 сентября 1993, available at <http://www.ftc.gov/opa/1993/wi-funera2.htm>. При этом ФТК приняла Положение о ритуальных услугах, которое, помимо прочего, предусматривает доступ потребителей к альтернативным поставщикам гробов или урн, обязывая поставщиков ритуальных услуг принимать купленные не у них гробы и урны и не взимать за захоронение гроба плату, которая подрывала бы идею Положения о ритуальных услугах. См. 16 C.F.R. § 453.

товар или услуги в течение определенного периода времени. В некоторых случаях компании могут заставить потребителя заплатить авансом за предоставление услуг в течение всего договорного периода или взять с него фиксированную плату за подписание договора. Одна из целей таких договорных условий состоит в том, чтобы привязать к себе потребителя, создавая барьеры для его мобильности и увеличивая прибыли компании³⁴. В соответствии с такими договорами, если потребитель захочет сменить поставщика – например, перейти к новой компании, появившейся на рынке – ему придется смириться с потерей суммы, которая уже была заплачена прежнему поставщику. Таким образом, введение платы за переход играет на руку компаниям-старожилам, снижает уровень конкуренции и в потенциале осложняет вход на рынок в будущем³⁵.

³⁴ В случае с мобильными телефонами можно утверждать, что такие положения призваны удерживать абонентов достаточно долго, чтобы они успели расплатиться за мобильные телефоны (трубки), которые продаются с большой скидкой во время рекламных акций. Как представляется, это единая маркетинговая стратегия конкурирующих между собой поставщиков услуг мобильной телефонной связи. Тем не менее, такую логику невозможно применить к услугам по газоснабжению или поставкам электричества.

³⁵ Пол Клемперер («Нью Полгрейв дикшнари») дает более общее определение затрат, связанных с переходом от одного поставщика к другому: «Классический случай затрат по смене поставщика – это ситуация, когда покупатель приобретает товар неоднократно и считает переход от одного продавца к другому слишком дорогим. Например, закрытие счета в одном банке и открытие такого счета в конкурирующем банке сопряжено с высокими транзакционными издержками; переход от одного пакета компьютерного программного обеспечения к другому может потребовать значительных затрат на обучение; кроме того, плата за переход может быть результатом нелинейного ценообразования, когда, например, авиакомпания привлекает пассажиров посредством программ скидок для постоянных клиентов, по которым они, пролетев определенное количество миль на самолетах данной авиакомпании, получают право на бесплатный перелет. Плата за переход также возникает в тех случаях, когда покупатель приобретает товары, предполагающие дальнейшее обслуживание или послепродажные услуги, дозаправку или ремонт, ввиду чего ему сложно уйти от поставщика первоначального товара. Короче говоря, плата за переход имеет место там, где потребитель осуществляет инвестицию в данного продавца, которая должна быть продублирована при переходе к любому другому продавцу».

Серьезное беспокойство в связи с затратами, связанными со сменой поставщика, вызывают недавно пережившие дерегулирование отрасли, такие как газоснабжение, электроэнергетика и связь, с доминирующими компаниями-старожилами, которые пытаются не допустить конкуренции, предлагая потребителям договоры со встроенной в них платой за переход. Эти отрасли, традиционно подлежавшие регулированию, представляют собой серьезную проблему, по крайней мере, по двум причинам:

- Для оказания услуги конкуренты должны иметь доступ к сетям газоснабжения или линиям электропередач или линиям связи, которые находятся в собственности старожилов;
- Фирмы-старожилы унаследовали с регулируемых времен высокие рыночные доли.

Как видно из некоторых примеров, приведенных во Вставке 10, для перехода от одного поставщика к другому потребители во многих странах несут затраты, которые ставят барьеры на пути выбора альтернативных поставщиков³⁶.

Поведение фирм-старожилов в таких отраслях как электроэнергетика, связь и газовая промышленность, свидетельствует об их большой склонности к установлению платы за переход и лишению или ограничению доступа новичков к своим рынкам, чтобы сохранить свою рыночную силу и прибыли. Государство может сыграть важную роль, направляя развитие этих отраслей в процессе их перехода от регулируемых монополий в прошлом к более конкурентной среде в будущем. Решение состоит из множества составных частей, и для роста конкуренции на месте должны быть все приведенные ниже элементы:

- Предусмотренный законодательством доступ к сетям компаний-старожилов. Это уже сделано во многих странах Европы. В США картина более противоречивая - Федеральная комиссия по связи в августе 2005 года постановила, что компании-старожилы в секторе связи не обязаны предоставлять конкурентам доступ к своим сетям. (С доступом связан целый ряд вопросов, которые мы здесь не будем рассматривать – они связаны со способностью старожилов затруднять доступ даже в тех случаях, когда ограничения доступа официально

³⁶ В работе Сейлис (2006) дается краткий обзор и приводятся выборочные оценки затрат, связанных с переходом от одного поставщика к другому, из разных стран.

сняты. Следить за этим должно соответствующее регуляторное ведомство.)

- Плата за доступ к сети должна быть справедливой и недискриминационной.
- У потребителя должна быть возможность переходить от одного поставщика к другому. Затраты, связанные с таким переходом, не должны быть велики. В этих отраслях можно представить себе два четко выраженных компонента таких затрат, и оба эти приводимые ниже компонента потребуются снизить или устранить, чтобы облегчить возможность перехода и активизировать конкуренцию:
 - Административные барьеры, такие как конкретные сроки /даты, в которые потребитель может осуществить переход. Они создают практические сложности для потребителей, у которых может возникнуть желание перейти от своего поставщика к другому;
 - Финансовые барьеры, которые образуются в результате включения в договоры положений, привязывающих потребителей на определенный срок или предусматривающих оплату авансом;

В заключение мы отмечаем, что сочетание доминирующего положения на рынке, владения сетями и способности взимать плату за переход представляет собой достаточно сложную смесь факторов, которые должны рассматриваться в комплексе.

Вставки 10. Плата за переход

1. Транспортабельность номера - это возможность абонентов сохранить свои номера телефонов, когда они меняют своего провайдера. Она является обязательной в Великобритании с 1999 года и в Германии с 2002 года. В области мобильной телефонной связи транспортабельность номера считается важной предпосылкой для конкуренции, поскольку она снижает затраты, связанные с переходом. В отсутствие такой транспортабельности потребители будут потенциально привязаны к сети своего сегодняшнего провайдера. Таким образом, плата за переход играет на руку фирмам-старожилам и является для них очевидным источником монопольной силы. Вот примеры важности этого вопроса: (а) с 1999 года транспортабельность номера предусмотрена законом в Великобритании; и (б) с конца 2002 года транспортабельность номера стала обязательной в Германии. Ландгребе (2004) дает обзор различных видов затрат, связанных с переходом, на рынке мобильной телефонной связи в Европе.

2. После дерегулирования рынка электроэнергетики во многих странах, затраты,

связанные с переходом, считаются одним из важных факторов, определяющих функционирование рынков на основе конкуренции. Неспособность потребителей перейти от одного поставщика к другому ввиду барьеров и финансовых преград, создаваемых старожилами, как ожидается, приведет к появлению менее конкурентного рынка. Учитывая это, многие страны сосредоточились на решении этой проблемы с целью упорядочения процедуры перехода и снижения затрат, с которыми сталкиваются потребители.

3. Частота переходов потребителей от одного поставщика к другому существенно варьируется от одной скандинавской страны к другой – активнее всего потребители в Норвегии, за ними следуют потребители Швеции, Финляндии и Дании. Как указывается в Докладе о регулировании в Скандинавских странах (2006), легкость перехода также варьируется от страны к стране. В Швеции переход от одного поставщика к другому может произойти только в первый день месяца, и, если потребитель опоздал всего на день, эта процедура может затянуться на два месяца. В Финляндии нынешняя система разрешает операторам систем распределения взимать плату, если потребитель меняет поставщика чаще одного раза в год. В Финляндии, Швеции и Норвегии потребитель может заключить новый договор поставки устно или в электронной форме, тогда как в Дании он должен физически поставить свою подпись под договором. Как отмечается в исследовании, снижение барьеров на пути перехода является предпосылкой для эффективного развития рынка электроэнергетики.

4. В сегменте малых потребителей австрийского рынка электроэнергетики частотность переходов была ниже по сравнению с сегментом крупных потребителей – около 5% по сравнению с 25%. К барьерам для перехода, особенно для мелких потребителей, относятся, например, непрозрачная ценовая информация, указываемая поставщиками в счетах за электроэнергию, например, общие цены без разбивки на виды услуг, ограничительные минимальные сроки договора, привязывающие потребителя к поставщику на период действия договора и скидки за верность, снижающие стимулы к переходу. По аналогичным причинам низок и процент перехода потребителей услуг газоснабжения. Осенью 2004 года Австрийское конкурентное ведомство начало расследование некоторых аспектов этой практики.

4.4.3 *Надлежащая и полезная информация*

При нормальном осуществлении своей коммерческой деятельности компании используют различные методы рекламы, продвижения товара и т.д., чтобы довести информацию о своих товарах до сведения потребителей. На устоявшихся рынках эти источники информации могут дополняться другими, такими как предварительный опыт использования товара, репутация поставщика, людская молва, отзывы третьих лиц в интернете. Вместе взятые, эти механизмы обеспечивают потребителям эффективные средства получения информации, которая им нужна для того, чтобы делать осознанный и правильный выбор.

Тем не менее, серьезные реформы в области регулирования могут порождать ситуации, при которых обычные источники информации поначалу давать лишь ограниченный объем информации, необходимой для многих потребителей. Это особенно вероятно в случае создания новых рынков, где потребителям раньше не приходилось делать покупки. Например, дерегулирование рынков поставок электроэнергии домашним хозяйствам может привести к тому, что потребителям придется выбирать из нескольких поставщиков, являющихся новичками на рынке, и рассматривать предложения о поставках, в оценке которых они не могут руководствоваться собственным опытом. С одной стороны риск в таких случаях заключается в том, что многие потребители поддадутся на рекламу и подпишут соглашения о поставках, не отвечающие их реальным интересам. С другой, из-за отсутствия информации многие потребители сохранят своих нынешних поставщиков несмотря на возможное наличие более выгодных предложений.

В любом случае отсутствие адекватной информации может серьезно ослабить потенциальные выгоды от реформ регулирования и, возможно, даже поставить под угрозу весь процесс дерегулирования. Массовые жалобы со стороны потребителей могут повлечь за собой призывы вернуться к регулированию. Если слишком большое число потребителей откажется расставаться со своими нынешними поставщиками, это может замедлить развитие эффективной конкуренции и поставить вопрос о том, действительно данный рынок ли потенциально пригоден для конкуренции и не следует ли вернуться к регулированию.

Чтобы дерегулирование или другие серьезные инициативы по изменению рынка были восприняты как успех, возможно, имеет смысл сопроводить создание новых возможностей выбора требованием о раскрытии информации, которое даст потребителям точку отсчета для сопоставления предложений.

Чтобы сделать выбор из альтернативных вариантов потребители оценивают товары, которые они собираются приобрести. По многим товарам информация, которую потребители получают до их приобретения, помогает им принять решение, рассмотрев различные варианты.³⁷ Когда информация,

³⁷ О качестве одних товаров, таких как фрукты, можно судить только после их потребления – это товары, приобретаемые по опыту. Качество других товаров, таких как медицинская помощь или юридическое представительство в суде, может остаться неизвестным для потребителя даже после покупки – это товары, приобретаемые по доверию. Раскрытие и предоставление информации могут помочь потребителям улучшить принимаемые решения о покупке таких товаров.

имеющаяся у потребителей неадекватна, риск того, что они сделают плохой выбор, повышается. Тем не менее, поставщики, завоевывающие рынок за счет отсутствия у потребителей информации об их товарах, могут выигрывать от таких неоптимальных решений и в потенциале будут меньше заинтересованы в том, чтобы раскрывать о своих товарах информацию, которая была бы полезной для потребителей. У других поставщиков могут быть коммерческие стимулы для того, чтобы давать потребителям более достоверную информацию. Таким образом, часто сам рынок дает стимулы для раскрытия информации. Тем не менее, как представляется, по некоторым товарам и услугам надлежащая информация, которую считают полезной потребители, может стать достоянием гласности лишь после вмешательства государства.

В некоторых случаях в ответ на неспособность рынка справиться с ситуацией разработчики государственной политики могут рассмотреть возможность интервенционистских форм регулирования, таких как регулирование цен. Как правило, регулирование цен – это не лучший путь решения проблемы, вызванной отсутствием потребительской информации. Улучшение предоставляемой потребителям информации часто может более эффективно преодолевать сбои рыночного механизма без опасностей и осложнений, связанных с регулированием цен.

Само по себе существование проблем с информацией не означает, что их обязательно можно решить с помощью требований о раскрытии информации. Следует тщательно подумать, не создадут ли сами требования дополнительных проблем в виде непредвиденных последствий или роста затрат.

4.5. Заключение

В Разделе 4 мы рассмотрели множество видов положений и норм регулирования, которые могут вводиться государством и профессиональными организациями. Мы вкратце оценили социально-экономические мотивы, лежащие в основе этих норм регулирования, а затем сосредоточили внимание на потенциальных проблемах для конкуренции, которые могут быть вызваны этими ограничениями. По каждой категории регулирования мы привели несколько примеров, а также дополнительно обсудили характер ограничений, относящихся к каждой из этих категорий. Мы отметили, что при рассмотрении таких текущих видов вмешательства, как регулирование цен, имеет смысл проверить, существуют ли альтернативные решения, позволяющие решить проблемы потребителей, например, путем расширения доступного для них объема информации.

Рассматривая различные проблемы для конкуренции, которые создают положения и нормы регулирования, вводимые государством и профессиональными организациями, мы использовали концепции и рамки из Раздела 3. Далее, в Разделе 5, мы определим общие рамки, которые можно будет использовать для лучшего понимания проблем, создаваемых для конкуренции теми или иными положениями или нормами регулирования, а в Разделе 6 мы познакомим читателей с двухступенчатым процессом более конкретной оценки проблем конкуренции, которые могут возникнуть.

5. Общие рамки оценки норм регулирования с точки зрения конкуренции

Концепции и рамки, изложенные в Разделе 3, представляют собой гибкий аналитический метод оценки различных видов норм регулирования, рассмотренных в Разделе 4. Концепции и рамки из Раздела 3 отличаются гибкостью в том смысле, что их можно использовать для оценки воздействия на конкуренцию различных видов норм регулирования в разных отраслях и на разных рынках, значительно отличающихся друг от друга по своим параметрам. Главная задача этого раздела состоит в том, чтобы определить широкие рамки, при помощи которых должностные лица, занимающиеся регулированием, или экономисты могли бы получить углубленное понимание вопросов, связанных с конкуренцией, и оценить воздействие норм регулирования на конкуренцию. После того, как мы определим общие рамки в этом разделе, более конкретный двухступенчатый процесс оценки регулирования будет изложен в Разделе 6.

В принципе, для начала процесс оценки должностные лица, занимающиеся регулированием, должны сосредоточить внимание на трех важных аспектах. Во-первых, отправной точкой любой оценки должны быть преследуемые «задачи». После их определения на следующем этапе будет легче рассмотреть и оценить альтернативные варианты, которые позволяют достичь этих задач с меньшими ограничениями рыночных процессов. Например:

- Если целью является защита менее информированных потребителей, одним из путей достижения этой цели является регулирование минимальных цен. Но есть и другие средства ее достижения, которые также заслуживают внимания;
- В зависимости от характера нормы регулирования, предоставление каких-то привилегий или отсрочек фирмам, действующим на рынке на данный момент, может быть неизбежным. Тем не менее, важная

задача состоит в том, чтобы минимизировать период действия этих привилегий или отсрочек, так как длительный период протекционизма и плохо продуманные механизмы «дедушкиных оговорок» в потенциале могут нанести рынкам серьезный вред.

Во-вторых, на многих рынках могут быть установлены существенные барьеры для конкуренции, отличающиеся относительной прозрачностью. С учетом этого было бы полезно следующим образом классифицировать «существующие барьеры»:

- *Регуляторные* барьеры, связанные, в частности, с регулированием входа на рынок, «дедушкиными оговорками» и ограничением рекламы. Какие бы нормы регулирования не действовали на рассматриваемом рынке, их следует классифицировать и отметить их вероятное воздействие на конкуренцию;
- Барьеры, связанные с большими *накладными расходами* или *невосполнимыми издержками*, такие как значительные рекламные расходы или затраты на НИОКР, необходимые компаниям, чтобы конкурировать на рынке. Например, если существующий на рынке ассортимент товаров или услуг требовал значительных инвестиций в основной капитал или НИОКР, тогда любая новая норма регулирования, влияющая на рыночную структуру затрат – либо вследствие необходимых изменений производственных процессов, либо в результате изменения позиционирования товаров – может повлечь за собой существенные последствия как для действующих на рынке фирм, так и для потенциальных новичков;
- *Поведение* фирм-старожилов. Есть ли в истории рынка примеры поведения доминирующих фирм, которое осложняло бы возможность конкуренции для новых участников рынка и потенциальных конкурентов? Например, доминирующая компания в области связи или электроэнергетики может иметь послужной список отказов в доступе или затруднении доступа к своей сети.

В-третьих, если предлагаемый законодательный или нормативный акт включает положения или нормы, регулирующие рыночные цены, следует признать, что это может повлиять на множество аспектов функционирования фирм. Как отмечалось в пункте 4.2.4, контроль над тем, какие цены могут взимать фирмы, может в потенциале повлечь за собой такие далеко идущие последствия как снижение качества и сужение ассортимента товаров, уменьшение числа фирм, входящих на рынок, падение эффективности

производства и замедление внедрения новых технологий. С учетом этого, если цены ограничиваются, эту меру следует рассматривать скептически, тщательно взвешивая альтернативные решения, которые нанесут меньше вреда функционированию рынка в долгосрочной перспективе.

Приведенные выше соображения позволят лучше и быстрее понять некоторые аспекты оценки конкуренции в ситуациях, когда предлагаются новые положения и нормы регулирования. Такая оценка будет полезной даже при анализе действующих положений и норм регулирования. Главное – отметить, что существенное воздействие на конкуренцию может оказать сочетание различных видов барьеров; если же сконцентрироваться только на одном конкретном барьере, эти последствия могут не показаться очевидными.

После проведения упомянутой выше оценки, приведенные ниже соображения призваны дать более полное понимание вероятных последствий для конкуренции.

5.1. Анализ последствий для фирм-старожилов рынка

Важно получить четкое представление о том, как норма регулирования может повлиять на различные аспекты функционирования компаний, по-разному ли сказывается регулирование на разных фирмах-старожилах и не приведут ли эти несовпадающие воздействия к существенному изменению конкурентных отношений, значительно снижая интенсивность конкуренции на рынке.

- Оценим затраты, требующиеся для обеспечения соблюдения нормы регулирования.
 - На какие компоненты разбиваются затраты, которые придется для этого понести?
 - Как можно охарактеризовать эти затраты – как фиксированные (или разовые) затраты или как переменные (или периодические) затраты?
 - Насколько велики затраты по отношению к годовой выручке компании от продаж?
 - Варьируются ли ответы на пункт (iii) в зависимости от размера компании? Например, больше ли подвергаются негативному воздействию малые предприятия?

- Зависят ли ответы на пункт (iii) от сроков приобретения основного капитала фирмы (от того, старое оборудование или новое)? Например, больше ли подвергаются негативному воздействию малые компании с более старыми производственными фондами?
- Рассмотрим воздействие регулирования на уход фирм с рынка. Следует отметить, что если фирмы покидают рынок в больших количествах, это может привести к снижению интенсивности конкуренции. Различные виды регулирования могут обернуться затратами для фирм, уже действующих на рынке.
 - Заставят ли эти затраты компании уйти с рынка?
 - Уход каких фирм с рынка более вероятен?

Можем ли мы заключить, что уйдут малые или крупные фирмы? Можем ли мы заключить, что уйдут фирмы с более старыми производственными фондами?

Понимание того, какие виды фирм могут уйти с рынка (если вообще кто-либо решит уйти), прольет свет на вероятные изменения в структуре рынка.

- Оценим воздействие регулирования на потенциальное антиконкурентное поведение фирм-старожилов рынка. Например, если нормы регулирования облегчают сотрудничество и обмен информацией, это может привести к сговору между участниками рынка: фиксированию цен; ограничению объемов производства и разделу рынка между участниками сговора. Хотя борьба со сговором относится к компетенции органов, занимающихся применением конкурентного законодательства, было бы полезно подчеркнуть незаконность соглашений о фиксировании цен и согласованных действий. Наконец, если в истории рынка ранее имели место случаи сговора, эту информацию следует принять к сведению в процессе принятия решения.

5.2. *Анализ воздействия на вход новых фирм на рынок*

В Разделе 3 мы рассмотрели различные виды новичков. Поэтому теперь полезно получить ответы на следующие вопросы. Ограничивает ли норма регулирования вход:

- Всех видов фирм-новичков? Например, если есть норма регулирования, которая ограничивает общее количество аптек на 5 000 жителей, то это ограничение распространяется на все виды аптек и ограничивает конкуренцию на рынке весьма явным образом.
- Конкретных категорий фирм, таких как новые участники рынка/фирмы, построившие новые предприятия? Представим себе, что необходимо выполнить новые нормы по охране окружающей среды, которые требуют значительных капиталовложений. В этом случае очень вероятно, что на более мелкие фирмы, входящие на рынок, норма регулирования повлияет в большей степени, чем на крупные. Также вероятно, что она более пагубно скажется на категории новых фирм/новых предприятий, чем на участниках рынка, осуществляющих диверсификацию. Воздействие на конкуренцию в данном случае может быть более сложным. Например, постольку, поскольку оно может повлечь за собой появление группы доминирующих фирм, оно может способствовать сговору.

Понимание последствий для входа на рынок, в том числе по отдельным категориям потенциальных участников рынка, поможет пролить свет на состояние конкуренции на рассматриваемых рынках в будущем.

5.3. *Анализ воздействия на цены и производство*

Здесь мы рассмотрим потенциальные пути, посредством которых рассматриваемая норма регулирования может привести к повышению цен товаров и услуг, и повлиять на производство на рассматриваемом рынке (рынках).

- Норма регулирования может потребовать дополнительных затрат от производителей. Повышение производственных затрат приведет к тому, что потребителям придется платить более высокие цены, а объемы производства у участников рынка снизятся. Например, это произойдет в случае введения новых норм охраны окружающей среды или безопасности, которые требуют от фирм новых дорогостоящих инвестиций. Растущие вследствие этого цены, очевидно, не являются результатом какого-то антиконкурентного поведения. Но отметить это было бы полезно при подсчете того, какая доля совокупной цены может повышаться вследствие роста производственных затрат, а какая – в результате потенциальных антиконкурентных действий или увеличения рыночной силы.

- Норма регулирования может повлечь за собой уход с рынка его нынешних участников, понизить вероятность входа на рынок в будущем, создавая барьеры для входа, а также снизить уровень конкуренции на рынке. Это может привести к росту рыночной силы, которой обладают фирмы, оставшиеся на рынке, повышению цен и снижению объема производства.
- Норма регулирования может способствовать более широкому обмену информацией и сотрудничеству между компаниями, что может привести к сговору. Это также повлечет за собой рост цен и снижение объема производства.

Важная задача здесь состоит в том, чтобы распределить эти различные пути воздействия по категориям и получить четкие ответы на следующие вопросы:

- Повысится ли цена, которую платят потребители?
- Если да, каковы основные факторы, обуславливающие рост цен?
 - Повышение производственных затрат?
 - Увеличение рыночной силы?
 - Вероятность антиконкурентного поведения?

Хотя основное беспокойство вызывает возможное снижение уровня конкуренции на рынке (скажем, ввиду уменьшения количества фирм), важно признать, что различные положения и нормы регулирования могут оказывать комплексное воздействие. Например, в случае принятия новых норм охраны окружающей среды ясно, что цены могут повыситься из-за того, что фирмам приходится осуществлять дорогостоящие инвестиции, чтобы обеспечить выполнение новых стандартов. Тем не менее, как мы уже отмечали ранее в этом документе, потенциальные последствия новых норм могут включать уход фирм с рынка и приход меньшего числа новых фирм; это может укрепить рыночную силу фирм, остающихся на рынке. В этом смысле ужесточение норм охраны окружающей среды влечет за собой как прямое следствие – рост цен, вызванный повышением затрат – так и косвенное – потенциальный рост цен в будущем из-за укрепления рыночной силы вследствие снижения уровня конкуренции. При анализе проектов норм регулирования необходимо помнить

об этих осложнениях и пытаться надлежащим образом понять лежащие в их основе проблемы.

5.4. Анализ воздействия на качество и многообразие товаров и услуг

В широком смысле любая норма регулирования, снижающая качество и обедняющая ассортимент имеющихся на рынке товаров, неблагоприятна для благосостояния потребителей, если только мы не говорим о конкретных ситуациях, когда минимальные стандарты качества продукции вводятся для того, чтобы снизить существенные риски, связанные с использованием этой продукцией. Должностным лицам, занимающимся регулированием, понадобится оценить, окажет ли норма негативное воздействие на качество и ассортимент и если да, проходит ли она тест на «общественное благо». На качество и ассортимент могут влиять такие альтернативные механизмы, как:

- Нормы регулирования, устанавливающие минимальные стандарты качества, уменьшают многообразие на рынке. Хотя средний уровень качества в результате повышается, параллельно с ним растут и рыночные цены, уплачиваемые потребителями. Благосостояние определенного сегмента потребителей – например, тех, кто предпочитает потреблять товары более низкого качества по более низкой цене – упадет.
- Если на рынке присутствуют дифференцированные товары, нормы регулирования, которые заставляют фирмы уходить с рынка, с большой долей вероятности приведут к обеднению ассортимента товаров.
- Если норма регулирования создает барьеры для входа, рынок не сможет получить выгоду от расширения ассортимента в будущем, которое могло бы произойти, если бы вход на рынок был более свободным.

В целом, рынок с более узким ассортиментом и низким качеством может оказать серьезное негативное воздействие на благосостояние потребителей. Эти негативные последствия необходимо тщательно взвесить, сопоставляя их с социально-экономическими задачами, стоящими перед данной нормой регулирования.

5.5. *Анализ воздействия на инновацию*

Чтобы понять воздействие на эффективность коммерческих операций и *инновацию*, можно применить следующее эмпирическое правило:

- Если норма регулирования создает барьеры для входа на рынок и подталкивает фирмы к уходу с него, велика вероятность того, что она приведет к снижению уровня конкуренции на рынке. Отсутствие конкуренции может побудить фирмы, действующие на рынке к снижению эффективности и уменьшить их заинтересованность в инновации. Как мы отмечали ранее, к этому итогу могут приводить различные виды норм регулирования. Например:
 - «Дедушкины оговорки», предоставляющие фирмам-старожилам значительные меры защиты на длительный срок, могут привести к уменьшению числа желающих войти на рынок и увековечить неэффективную производственную практику;
 - Запрет на рекламу может создать рынки, на которых снизилась интенсивность конкуренции, что ведет к утрате стимулов к инновации и стремления к большей эффективности затрат;
 - Ограничение потоков товаров и услуг между регионами может снижать уровень конкуренции в регионах и поддерживать неэффективные производственные структуры.

Еще один важный вопрос связан с затратами, которые фирмам приходится нести из-за регулирования. Если затраты велики, они могут негативно сказаться на расходах фирм на НИОКР и другие инновационные мероприятия, поскольку фирмам придется переориентировать финансовые ресурсы с инновационной деятельности на соблюдение регуляторных стандартов.

5.6. *Анализ воздействия на рост рынка*

У норм регулирования есть два основных аспекта, которые могут иметь пагубные последствия для *роста*:

- Если норма регулирования требует от действующих на рынке фирм и от потенциальных конкурентов значительных затрат;

- Если норма регулирования создает барьеры для входа на рынок и подавляет конкуренцию.

Вопросы, связанные с ростом рынка, можно проанализировать на основе роста производства и объема продаж, а также новых капиталовложений в предприятия, машины и оборудование. Анализ этого аспекта напрямую связан с беспокойством по поводу входа на рынок и выхода с него, о котором говорилось в предыдущих разделах.

5.7. Анализ воздействия на смежные рынки

Важно понять, что помимо прямого воздействия на рассматриваемый рынок нормы регулирования имеют вероятность влиять на смежные рынки как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта. Например, представим себе норму регулирования, которая предусматривает снижение выбросов вредных веществ автомобилями и повышает себестоимость производства для автомобильных компаний, обязанных обеспечить соблюдение этих новых стандартов. Помимо того, что эта норма регулирования окажет очевидное прямое воздействие на производство и цены в автомобильной промышленности, косвенно она повлияет на широкий круг рынков, таких как рынки автомобильных дилеров и поставщиков запчастей, например, резины, стали и электронного оборудования. Кроме того, она скажется и на нефтеперерабатывающей промышленности, которой для того, чтобы обеспечить соблюдение новых стандартов выбросов, возможно, понадобятся новые добавки при производстве бензина и изменение процесса очистки нефти. Игнорирование последствий для смежных рынков как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта – или всей «цепочки поставок» – в определенных обстоятельствах может привести к существенной недооценке пагубного воздействия на конкуренцию и благосостояние потребителей³⁸.

³⁸ Есть и другие представления о том, как рынки могут относиться друг к другу. Например, два товара могут быть не абсолютно идентичными и могут относиться к различным структурам регулирования, но конкурировать за одну и ту же подгруппу покупателей. Жесткое регулирование в одной области может создать «искусственное» конкурентное преимущество для других. Рассмотрим дело о моторных лодках и личных плавучих средствах в Канаде. Личные плавучие средства подлежат регулированию, которое существенно отличается от норм регулирования, распространяющихся на моторные лодки, хотя и те и другие являются близкими заменителями для определенной категории пользователей. Еще один пример – это канадское законодательство о недвижимости, требующее увязки различных услуг,

Чтобы надлежащим образом оценить воздействие нормы регулирования, следует изучить, как она сказывается на всех смежных рынках - как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта. Эту процедуру можно разделить на две части.

- Предварительная оценка проводится с тем, чтобы выявить рынки, которые могут быть затронуты данной нормой регулирования, и установить, вероятны ли «существенные» последствия для конкуренции на смежных рынках - как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта.
- Если результат предварительной оценки указывает на существенные последствия, тогда для полной оценки воздействия на конкуренцию на каждом затронутом смежном рынке нужно будет произвести анализ в соответствии с приведенными выше пунктами 5.1-5.6.

5.8. Обобщение воздействия положения или нормы регулирования

Выделите заключения по *основному* рассматриваемому рынку:

- Цены и производство;
- Ассортимент и качество продукции;
- Эффективность;
- Инновация.

Выделите заключения по *смежным* рынкам (как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта), которые могут быть затронуты рассматриваемыми нормами регулирования. Любая оценка смежных рынков проводится лишь в том случае, если серьезные негативные последствия для конкуренции выявлены на основном рынке с учетом процедуры, изложенной в пункте 5.7 выше. Как и в случае с основным рынком, ваше обобщение должно включать воздействия на:

- Цены и производство;

главным образом потому, что законодатели не представляли себе, что эти услуги могут предоставляться порознь.

- Ассортимент и качество продукции;
- Эффективность;
- Инновацию.

5.9. Альтернативы предлагаемому положению или норме регулирования с меньшими ограничениями для свободных рынков

Во многих случаях положения и нормы регулирования можно реструктурировать, чтобы минимизировать вред, наносимый конкуренции. Хотя по характеру альтернатив некоторым видам ограничений можно прийти к широкому консенсусу, в других ситуациях возникают более сложные вопросы, которые должны оцениваться индивидуально в каждом конкретном случае. Рассмотрим два гипотетических примера:

1. Ограничение: запрет на любую *рекламу*. За исключением некоторых товаров, таких как табак или алкоголь, ограничения на рекламу следует воспринимать с изрядной долей скептицизма. К альтернативам, которые можно рассмотреть, относятся:
 - (a) Отмена всех ограничений на рекламу;
 - (b) Разрешение любой несопоставительной рекламы;
 - (c) Разрешение любой несопоставительной и сопоставительной рекламы при условии, что утверждения последней будут проходить проверку на соответствие действительности.
 - (d) Разрешение любой рекламы, при условии, что она не будет ложной или вводящей в заблуждение.

В большинстве случаев идеальными могут быть варианты (в) или (г).

2. Рассматриваемый проект законодательного или нормативного акта: устанавливает новые стандарты выбросов в окружающую среду и предоставляет всем действующим на рынке компаниям отсрочку на 10 лет. В этом случае при оценке воздействия на конкуренцию эти новые стандарты выбросов следует рассматривать как данность. К альтернативным вариантам, заслуживающим рассмотрения, относятся (более подробно приведенные ниже варианты рассматриваются в пункте 4.2.3 о «дедушкиных оговорках»):

- (a) Если это уместно, следует рассмотреть вариант, не предполагающий «дедушкиных оговорок»;
- (b) Предоставить отсрочки всем компаниям, действующим на этом рынке, но уменьшить срок, на который эти отсрочки предоставляются;
- (c) Отсрочки с учетом *возрастной группы* основных фондов. Фактор возраста можно объединить со сроком действия отсрочки:
 - (i) Более короткий период отсрочки для фирм с более возрастными основными фондами;
 - (ii) Более длительный период отсрочки для фирм с более новыми основными фондами.
- (d) Дифференциация периодов отсрочки для малых и крупных фирм.

Альтернативы предлагаемому правилу «дедушкиных оговорок», которое было рассмотрено выше, включают варьирование степени приспособления (отсрочек), а также увязывание продолжительности этого периода с такими характеристиками, как возраст основного капитала и размер фирм.

Для завершения этой части оценки необходимо выявить альтернативные пути структурирования предлагаемой нормы регулирования. По каждой предлагаемой альтернативе:

- Оцените последствия для конкуренции;
- Сравните альтернативные варианты с учетом их воздействия на конкуренцию;
- Составьте рейтинг вариантов с целью максимизации выгод при минимизации ограничений.

В заключение данного раздела мы хотели бы отметить важный вопрос. Проблема со многими положениями и нормами регулирования состоит в том, что хотя в какой-то момент времени на каком-то государстве мира они могут сказываться благотворно, в конечном итоге они могут изжить себя и выродиться в протекционистские меры. Такова, например, ситуация во многих странах с аптеками, различными нормами регулирования розничных операций

и деятельности отдельных профессий. Эта проблема присутствует и в регуляторных решениях других типов, таких как «дедушкины оговорки», когда предоставление отсрочки от обеспечения выполнения нормы может существенно исказить рыночные стимулы и нанести вред конкуренции. В целом, государству принципиально необходимо понять, что «время» - это важная переменная в процессе структурирования норм регулирования, и это должно получить недвусмысленное признание. Срок действия того или иного положения или нормы регулирования должен быть привязан к конкретным потребностям и ни в коем случае не должен продолжаться дольше.

6. Этапы оценки

Оценка воздействия на конкуренцию состоит из двух этапов. На первом этапе осуществляется первоначальная оценка - которая может быть завершена в разумные сроки - чтобы оценить потенциальные проблемы для конкуренции. Если она выявит вероятность существенного вреда конкуренции, потребуются более детальная оценка второго этапа. Если оценка второго этапа демонстрирует воздействие на конкуренцию в значительных масштабах, можно рассмотреть возможность как внешней оценки результатов анализа, выполненного государственным агентством, так и сотрудничества с конкурентным ведомством страны.

6.1. Первоначальная оценка

Этот этап предусматривает первоначальную оценку, призванную оценить масштаб и степень вероятного вреда конкуренции. В центре внимания первоначальной оценки находится основной рассматриваемый рынок. Никаких попыток оценить вред для конкуренции на смежных рынках – как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта (как описывается в пункте 5.7) – на этом этапе не предпринимается. В процессе первоначальной оценки не ожидается широкого использования данных и их углубленного анализа.

Для проведения первоначальной оценки должностное лицо может воспользоваться Контрольным списком вопросов по воздействию на конкуренцию, который приводится в Главе 1 «Принципов оценки воздействия на конкуренцию», чтобы выяснить, есть ли у регуляторного предложения значительный потенциал антиконкурентного воздействия. Контрольный список содержит ряд простых вопросов, помогающих установить потенциал антиконкурентного воздействия без углубленных знаний положения в отрасли. Ожидается, что большая часть норм регулирования не вызовет серьезного

беспокойства по поводу воздействий на конкуренцию, указанных в Контрольном списке.

Задача состоит в том, чтобы пропустить различные положения и нормы регулирования через этот фильтр и получить первоначальную оценку вероятного вреда для конкуренции. Ответ «да» на любой из вопросов из Контрольного списка дает основания для более тщательного анализа рассматриваемого положения или нормы регулирования, поскольку такой ответ указывает на потенциально серьезную проблему для конкуренции. Тогда потребуется «полная оценка», о которой будет говориться в пункте 6.2 ниже.

Многие нормы регулирования отличаются большей сложностью своей структуры (например, «дедушкины оговорки» и нормы, регулирующие содержание и стандарты), и установление их вероятного вреда для конкуренции требует тщательной оценки. Тем не менее, есть и другие положения и нормы регулирования, чье отрицательное воздействие на конкуренцию доказать легче, если только у них нет убедительных ссылок на общественные интересы. Они заслуживают внимательного анализа и включают:

- Рекламу. В центре внимания должно находиться сдерживание вводящей в заблуждение или ложной рекламы. Кроме того, введение ограничений на рекламу таких товаров как алкоголь и табак, может иметь серьезные основания, опирающиеся на общественные интересы, например, связанные с охраной здоровья и потреблением этих товаров несовершеннолетними. Однако помимо этих соображений ограничения на рекламу следует воспринимать с очень большим скептицизмом;
- Изъятия из законов о конкуренции. С частичными или полными изъятиями, освобождающими потенциально конкурентоспособные отрасли или конкретные компании от соблюдения законов о конкуренции, необходимо покончить. Ссылки на общественные интересы, которыми оправдываются такие изъятия, часто не отличаются прозрачностью;
- Явные ограничения входа следует рассматривать скептически, если только они не подкреплены убедительными ссылками на общественные интересы.

Кроме того, если предлагаемая мера предусматривает ограничение цены товаров или услуг, ее следует тщательно проанализировать, поскольку она

может привести к далеко идущим пагубным последствиям для долгосрочного функционирования рынков и рыночных показателей. Как мы отмечали в пункте 4.2.4, ограничений цен следует по возможности избегать.

6.2. Полная оценка

Полная оценка должна проводиться в том случае, если из результатов первоначальной оценки следует, что данная норма регулирования в потенциале может нанести вред конкуренции. Один аспект, который требует особенно тщательного анализа в этой связи – это проблема затрат.

Общей темой для многих норм регулирования является то, что они требуют от участников рынка дополнительных затрат. Затраты, которых норма регулирования требует от действующих на рынке фирм и их потенциальных конкурентов – это серьезный вопрос, который, как правило, детально рассматривается в рамках более стандартного анализа затрат-выгод, входящего в состав регуляторной оценки. Регулирование содержания и стандартов, «дедушкины оговорки», плата за переход, изменение позиционирования товара, в частности, могут в потенциале потребовать от компаний серьезных затрат. Важно здесь то, что эти затраты могут быть значительными и асимметричными. Например, малые предприятия окажутся в худшем положении, если новые стандарты качества или нормы охраны окружающей среды потребуют от фирм существенных новых инвестиций и расходов на НИОКР или если из-за разного возраста основных фондов возникнет эффект асимметрии. Если фирма приобрела основной капитал относительно недавно, исходя из того, что будут действовать старые нормы, ее затраты по обеспечению соблюдения новых норм могут быть выше по сравнению с другой фирмой с относительно старым основным капиталом, срок замены которого уже приближается. Таким образом, при оценке воздействия многих норм регулирования на конкуренцию первостепенное значение имеет оценка затрат, обусловленных этими нормами. В этом отношении есть безусловная синергия между стандартным процессом регуляторной оценки и оценкой воздействия на конкуренцию, поскольку оценка затрат, обусловленных нормами регулирования, является составной частью стандартной регуляторной оценки выгод и затрат. Эти данные и информация, полученная в результате регуляторной оценки, могут быть использованы для оценки масштабов этих затрат и их возможной асимметричности.

В каких-то ситуациях оценить затраты будет относительно легко, но в других это будет связано с серьезными проблемами. Например, если новые экологические нормы регулирования для электроэнергетических компаний

требуют новых капиталовложений, например, для установки экологических фильтров, информация по этим затратам может быть легкодоступной. В других ситуациях, таких как регулирование содержания или стандартов тех или иных товаров, где фирмам, возможно, приходится осуществлять новые инвестиции в НИОКР, оценка затрат может быть более сложной. Оценка масштабов затрат и степени их асимметричного воздействия по типу компании и по типу основных фондов должна производиться индивидуально в каждом конкретном случае. Ясно, что такая оценка может быть критически важной для оценки воздействия нормы регулирования на возможности входа на рынок, ухода с него или конкуренции на рынке в будущем.

Оцените, может ли данная норма регулирования:

1. Создать барьеры для входа новых компаний на рынок.

Нормы регулирования, которые явно ограничивают вход на рынок или устанавливают барьеры для притока товаров и услуг, представляют собой очевидный случай. Другие кандидаты на включение в эту категорию – их можно охарактеризовать как неявно ограничивающие вход – включают нормы регулирования, которые определяют содержание и стандарты, «дедушкины оговорки», предоставление или продление срока эксклюзивных прав, плату за переход и изменение позиционирования товара.

2. Заставить определенные категории компаний, действующих на рынке (например, менее крупные фирмы), уйти с него.

В эту категорию включаются установление новых стандартов или содержания, «дедушкиных оговорок», предоставление или продление срока эксклюзивных прав, плата за переход, новые (явные или скрытые) нормы регулирования потока товаров и услуг на местном или региональном рынках и изменение позиционирования товара.

3. Повысить цены товаров и услуг.

Вывод по этому пункту будет отчасти зависеть от ответов на вопросы 1 и 2 выше. Например, если конкретное ограничение может осложнить вход на рынок или подтолкнуть компании к уходу с него, есть вероятность того, что цены могут вырасти. Кроме того, повышение цен вероятно при ограничении на рекламу; если механизмы, которые разрешают компаниям активизировать сотрудничество, ведут к сговору; и если механизмы саморегулирования ведут к координации цен и согласованным действиям; а также при частичном или

полном освобождении отраслей или конкретных компаний от обязанности выполнять законы о конкуренции.

4. Уменьшить ассортимент товаров.

Что касается пункта 4, выводы по нему будут частично определяться ответами на вопросы 1 и 2. Например, если конкретное положение или норма регулирования могут снизить уровень конкуренции, ограничивая вход на рынок или подталкивая к уходу с него, возникает вероятность того, что ассортимент товаров на рынке также может уменьшиться.

5. Существенно повысить уровень концентрации на соответствующем рынке.

Более подробное описание конкретного (затронутого) рынка и оценка потенциального повышения уровня концентрации были бы полезными для оценки вероятности антиконкурентного поведения. Вопросы, связанные с определением рынка и рыночной концентрацией, рассматривались в Разделе 3, а проблемы, касающиеся измерения, излагаются в Приложении А. Как уже упоминалось в данном документе, важно отметить, что данные о концентрации являются полезной отправной точкой для анализа, и при надлежащей оценке последствий роста рыночной силы необходимо принимать во внимание вопросы, связанные с барьерами для входа на рынок, а также конкурентным поведением фирм, действующих на рынке. Например, высокий уровень концентрации на соответствующем рынке в сочетании с высокими барьерами создает большую вероятность злоупотребления рыночной силой.

6. Замедлить инновацию.

Общие руководящие принципы для ответа на этот вопрос были изложены в Разделе 5. К ним относятся оценка возможностей входа на рынок и выхода с него, а также размер затрат, которых требуют от компаний нормы регулирования. Если вероятным следствием принятия нормы регулирования является снижение уровня конкуренции на рынке, она может привести к замедлению инновации. Кроме того, если затраты, требующиеся для выполнения регуляторных требований, велики, фирмам придется переориентировать свои ресурсы с инновационной деятельности на усилия по достижению целей, предусмотренных нормой регулирования.

7. Повлиять на смежные рынки предыдущего и последующего этапов производства и сбыта.

Этот вопрос был рассмотрен в пункте 5.7. Воздействие на смежные рынки можно оценить в два этапа, как и воздействие на первичный рассматриваемый рынок.

6.3. Предлагаемые альтернативы

Как отмечалось в Разделе 5, необходимо сформулировать альтернативы предлагаемой норме регулирования и отметить в оценке, какие проблемы для конкуренции вызывают они.

7. Заключительные замечания

При четком представлении о социально-экономических задачах рассматриваемых положений и норм регулирования оценка воздействия последних на конкуренцию на рынках может послужить достижению важных экономических целей. Экономическое процветание характерно для относительно конкурентных рынков, поскольку конкуренция заставляет компании действовать более эффективно и инновационно. Национальная экономика может получить существенную долгосрочную выгоду в виде более разумного распределения ресурсов, снижения цен, укрепления конкурентной позиции в отношениях с торговыми партнерами, а также ускорения экономического роста и повышения благосостояния. По традиции государство, разрабатывая нормы регулирования, как правило, не обращало серьезного внимания на воздействие этих норм на уровень конкуренции на рынках. Хотя результаты конкуренции не могут подменить собой некоторые из желаемых социально-экономических целей, на достижение которых и направлены нормы регулирования, все шире признается, что минимизация негативного воздействия на конкуренцию может принести существенные дивиденды.

В последние годы многие национальные правительства предпринимали шаги по оценке плюсов и минусов различных положений и норм регулирования, чтобы минимизировать вред для экономического роста и благосостояния.

Хотя инициативы по повышению эффективности норм регулирования набирают темп, рекомендаций о том, как оценивать воздействие различных положений и норм регулирования на конкуренцию, в наличии почти нет. Настоящий документ представляет собой важный шаг по пути исправления этого недостатка.

Настоящий документ опирается на концепции и рамки, которые используются органами, обеспечивающими выполнение конкурентного законодательства, чтобы дать понимание ключевых вопросов конкуренции. В нем рассматриваются различные виды положений и норм регулирования, которые в потенциале могут без необходимости ограничить конкуренцию, и очерчиваются общие рамки, ориентирующие сотрудников органов регулирования и должностных лиц, занимающихся нормотворчеством, на то, как оценить воздействие на конкуренцию. Рассматривая различные виды норм регулирования, этот документ также проливает свет на то, как определить пути оценки воздействия на конкуренцию и минимизировать негативные последствия.

Рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, призваны ввести в курс вопросов конкуренции должностных лиц, занимающихся регулированием, которые стремятся рассмотреть влияние на рынок норм регулирования и других действий государства и профессиональных организаций. С другой стороны, изложенный здесь подход может потенциально войти в более широкий процесс регуляторной оценки как один из его элементов. При этом ожидается, что детальная оценка конкуренции будет оправданной лишь тех случаях, когда нормы регулирования оказывают потенциально серьезное негативное воздействие на условия конкуренции. С другой стороны, изложенный здесь подход также может быть использован для того, чтобы просто дать возможность тем, кто занимается нормотворчеством, более полно рассмотреть воздействие различных положений и норм регулирования на конкуренцию. В целом, определенные в данном документе рамки оценки воздействия на конкуренцию, с большой долей вероятности помогут должностным лицам, занимающимся регулированием, отточить свои знания концепций и инструментов применения законов о конкуренции, а затем использовать их для общей оценки воздействия норм регулирования.

В целом, оценка конкуренции, в центре внимания которой находится воздействие мер государственной политики, а также правил и ограничений, вводимых профессиональными организациями, на функционирование рынка, может стать ценным вкладом в повышение эффективности и действенности положений и норм регулирования и привести к улучшению положения потребителей, повышению экономического благосостояния и ускорению роста.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Annan, Richard “Merger Remedies in Canada,” Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, November 4, 2005.
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. “Toward a borderless market for professional services.” American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, and Vernon Henderson. “Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries,” *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “India's Competition Policy: An Assessment,” Working paper, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Entry and Competition in Concentrated Markets,” *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law,” *China Business Review*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaaccharoff, George Lowenstein, Ted O’Donoghue, and Matthew Rabin, “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Assymetric Paternalism’ ” *University of Pennsylvania Law Review* 151, Jan 3 2003, 1211-1254.
- Cassidy, B. “Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?” Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri and Giorgio Tanasso. “Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare,” Working paper, Università di Pavia, (September) 2001.

- Caves, Richard. “Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms,” *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.
- Clyde, P.S. and J.D. Reitzes. “The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences.” United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, December, 1995.
- Czech Business Weekly. “Beer Spat Brewing in E.U.”, January 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. and Pearson, K. “Reforming the Regulation of the Professions,” National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. “The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union,” European Commission, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. “The Regulation of Entry,” *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts and Larry Samuelson. “Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing,” *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). Competition Policy in Europe. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. “Competition and price dispersion in international long-distance calling,” *Journal of Regulatory Economics* 29, 2006, 303–317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, and Bruce Peterson, “Financing Constraints and Corporate Investment,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times (April, 14), 2006. “GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body.”
- FTC, “The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study,” Federal Trade Commission, February 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson and H. Li, “Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits” Working Paper March 2005.

- Ghosal, Vivek. "Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed?" *World Competition Law and Economics Review*, 2002, p.205-222.
- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, and Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, and David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3, (September) 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," *Environmental Focus*, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. "Competition Principles Agreement," Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, E-Commerce Times, June 29, 2000.
<http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13-38.
- Homma, T. "Japan Fair Trading Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21st Century," Commissioner's Speech, 2002.
- International Air Transport Association. "Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U," (Non-confidential version) 2004.
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>

- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," A paper prepared for the National Transport Commission, (November), 2003.
- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.
- Kleiner, Morris, and Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Lacko, J. and J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures – An Empirical Assessment of Current and Proptotype Disclosure Forms," Staff Report of the FTC's Bureau of Economics, June 2007.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," New York Times News Service, (August 9) 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49-50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. Industry Regulation. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, Employment Performance, Washington D.C.: McKinse and Company, 1994.
- Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on

- Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italy, (September 28) 2002.
- New York Times. “FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary,” (October 8) 1974.
- Netz, Janet. “Price Regulation: A (Non-Technical) Overview,” in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, *The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. “The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles,” Nordic Energy Regulators, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). “Switching Costs,” Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April 2003.
- Office of Fair Trading (UK). “The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK,” January 2003.
- Ogando, Joseph. “Safety Nets,” *Design News*, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis,” 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform,” 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition in Local Services: Solid Waste Management,” 2000.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry,” 2001.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance,” 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Impact Analysis: Inventory,” 2004.

- Organization for Economic Cooperation and Development. “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance,” 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition on Merits,” 2005.
- Panchapakesan, Bala. “Repositioning in Tough Economic Times,” *PaperAge*, (October) 2003, p.34-37.
- Perloff, J.M. and S.C. Salop, “Equilibrium with Product Differentiation” *Review of Economic Studies* vol. 52, 1985, p.107-120.
- Pitofsky, Robert. “Self Regulation and Antitrust,” Speech by Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. “Information Regulation (Including Regulation of Advertising,” in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. “A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market,” *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, (January) 2006.
- Sappington, David and Gregory Sidak. “Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities,” in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. “Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope,” (December 1, 2000).
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, and James Love. “Regulation of the Legal Profession,” in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.
- Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992.
- Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm and Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000.
<http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition," U.S. Federal Aviation Association, Task Force Study, October 1999.
<http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.
- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Speech by the General Counsel of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," *Journal of Health Economics* 20, 2001, 955-966.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," Research Internship Papers, Centre for Civil Society, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, (June 29) 2001.
- Wilson, Chris M. and Catherine Waddams Price, "Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit," ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia August 2005.
<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>

ПРИЛОЖЕНИЕ А ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЫНКА И СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ

В том случае, если создается впечатление, что норма регулирования оказывает существенное отрицательное воздействие на конкуренцию, может быть полезно провести более формальный анализ соответствующего рассматриваемого рынка и его структуры в рамках более детальной оценки второго этапа. Этот анализ в большей степени созвучен анализу, проводимому конкурентными ведомствами. С учетом этого, есть смысл проконсультироваться с представителями других государственных органов, у которых накоплен опыт работы по проведению политики поддержки конкуренции¹.

¹. Законодательство о поддержке конкуренции становится все сильнее и применяется все более эффективно во многих странах. Европейский Союз внес важные изменения в практику применения норм конкуренции и требует большего внимания к обеспечению конкурентоспособности рынков. Материалы в работе Эхоффа (2004) доказывают необходимость проявления конкурентными органами бдительности в отношении обеспечения конкуренции и роста на недавно дерегулированных рынках Европы. Серьезные изменения произошли в реализации соглашений о фиксировании цен в Европе; детально эти сдвиги рассматривают Хардинг и Джошуа (2004). Мотта (2004, сс. 9-17) дает обзор политики поддержки конкуренции в отдельных европейских странах и ЕС. Япония и Австралия, в частности, недавно сделали особый упор на политику поддержки конкуренции и обсуждают возможность гармонизации своего законодательства в этой области с законами своих основных торговых партнеров (Кэссиди 2001, Хомма 2002, ОЭСР 1999, а также Ричардсон и Грэм 1997). За последние два десятилетия США значительно ужесточили правоприменительную практику в отношении картелей; Эти сдвиги рассматривает Госал (2006). После десятилетних обсуждений ожидается, что Китай примет свой закон «Об антимонопольной деятельности» в 2006-07 году (Буш, 2006). Индия приняла свой новый закон «О конкуренции» в 2002 и создала Комиссию по конкуренции (Бхаттачарджеа, 2003). В этом контексте полезная синергия может возникнуть в процессе сотрудничества между

Возникает законный вопрос: почему формальный анализ определения рынка и его структуры может помочь в оценке воздействия норм регулирования на конкуренцию? Одной из задач формального анализа является оценка вероятности антиконкурентного поведения и реализации рыночной силы. Как мы отмечали в ряде мест в Разделе 4, бесконечное множество положений и норм регулирования может создавать барьеры для входа фирм на рынок и ухода с него, что влечет за собой изменения в структуре рынка. Уменьшение притока фирм на рынок и/или повышение оттока с него может привести к существенному росту рыночной концентрации и вероятности того, что фирмы воспользуются своей рыночной силой и предпримут антиконкурентные действия. Постольку, поскольку концентрация на рынке связана с вероятностью антиконкурентного поведения, этот вопрос стоит подвергнуть формальному анализу. Например, в классической статье Хейя и Келли (1974) показана четкая связь между структурой рынка – с небольшим числом фирм и высоким уровнем концентрации – и возникновением координации цен и объемов производства (согласованных действий). После формального определения соответствующего рынка можно провести оценку вероятного вреда для конкуренции в соответствии с действующими в стране рекомендациями по критическим пороговым уровням концентрации. Мы еще раз отмечаем, что хотя данные по уровням концентрации полезны для оценки вероятности злоупотребления рыночной силой, при полной оценке последствий реализации рыночной силы необходимо принимать во внимание вопросы, связанные с барьерами для входа на рынок и конкурентным поведением фирм, действующих на рынке.

Затем мы проходим этап определения соответствующего – имеющего экономический смысл – рынка. Ключевой вопрос, который задается на этом этапе, звучит так: Является ли товар, который продает одна фирма, хорошим заменителем товара, реализуемого другой фирмой? Степень заменимости товаров двух фирм зависит от таких факторов как характеристики товара и географическое положение. Давайте рассмотрим несколько примеров:

- По своим характеристикам автомобили отличаются высокой степенью дифференцированности. Потребители, предпочитающие такие большие представительские автомобили как «Роллс-Ройс», отличаются от тех, кто покупает небольшие экономичные автомобили типа «Смарт Кар». Иными словами, как правило, потребители не

должностными лицами, занимающимися применением конкурентного законодательства, и специалистами, которые проводят оценку норм регулирования.

считают эти два автомобиля товарами-заменителями. И напротив, кукуруза, которую выращивают на двух соседних фермах, может быть практически идентичной по своему вкусу и другим характеристикам, и тогда в глазах потребителей урожаи кукурузы двух ферм будут хорошими (если не идеальными) заменителями

- Производитель, продающий электроэнергию в Норвегии, не конкурирует с производителем, продающим электроэнергию в Португалии. Аналогичным образом, продавцы электричества в штате Калифорния не конкурируют с такими же продавцами из штата Флорида. Эти рынки остаются географически обособленными из-за ограниченных возможностей электропередачи. Иными словами, электроэнергия, поставляемая на один рынок, может не быть заменителем для другого, географически обособленного рынка. И напротив, карандаши для школьников, которые выпускаются разными производителями, продаются по всей стране, и на этом рынке нет никакой географической обособленности.

Таким образом, при определении соответствующего рынка мы должны рассматривать фирмы и товары, которые напрямую конкурируют друг с другом, а это требует тщательной оценки:

- Соответствующих товаров;
- Соответствующей географии.

Из приведенного выше примера видно, что рынок малолитражных автомобилей должен быть определен как рынок, не включающий представительские машины класса «люкс». А группа фирм, продающих электроэнергию в одной части страны (например, в Калифорнии), вполне может отличаться от поставщиков электроэнергии в другой части страны (например, во Флориде).

Определить соответствующий рынок важно для того, чтобы оценить потенциальное воздействие на потребителей. Давайте рассмотрим несколько примеров:

- Если производители электроэнергии в Калифорнии прибегают к действиям, которые могут наносить вред конкуренции – например, фиксировать цены – ожидается, что это окажет негативное

воздействие на потребителей электроэнергии в Калифорнии, но никак не отразится на потребителях во Флориде.

- Представим себе, что национальный орган регулирования повышает стандарты безопасности для рентгеновского оборудования, добиваясь снижения уровня производимого им облучения. Компании сейчас вкладывают дополнительные средства в НИОКР, чтобы достичь уровня этих новых стандартов регулирования. Одни компании смогли за короткий срок и с относительно малыми затратами выполнить новые нормативы, тогда как другим пришлось уйти с рынка. Следствием этой нормы регулирования может стать постоянное изменение числа фирм, конкурирующих на этом рынке и в потенциале повышение рыночной силы и цен, которые придется платить потребителям. Эти последствия придется оценивать применительно к конкретному товарному рынку, затрагиваемому новыми нормами безопасности.
- Доступ к сетям связи компаний, уже действующих на рынке, жизненно необходим для новичков, стремящихся выйти на этот рынок и конкурировать со старожилами. Представим себе, что страна принимает закон, вводящий положение, согласно которому владельцы сетей (компании-старожилы) не обязаны делиться ими с конкурентами. Скорее всего, это положение окажет отрицательное воздействие на ряд рынков, таких как (а) услуги дальней телефонной связи, (б) услуги местной телефонной связи и (в) высокоскоростной Интернет. Отрицательное воздействие этого положения на эти три рынка может существенно отличаться. Например, если у конкурентов не будет надежного и адекватного доступа к сети, конкуренции на рынке услуг высокоскоростного Интернета может быть нанесен весьма чувствительный удар.

Таким образом, любая оценка конкуренции должна быть ориентирована на соответствующий – имеющий экономический смысл – рынок и действующие на нем компании.

После того, как определен соответствующий рынок, после рассмотрения характеристик товара и географических факторов, можно посмотреть на несколько переменных, которые определяют структуру рынка.

- *Количество фирм:* В принципе, чем больше число фирм на соответствующем рынке, тем меньше беспокойства о рыночной силе.

Небольшое число участников рынка не обязательно плохо для конкуренции – все зависит от масштабов барьеров для входа и потенциально – от преобладающего типа конкуренции (например, на конкурсных рынках в противоположность обычным рынкам)².

- *Распределение фирм по размеру:* Являются ли фирмы, действующие на соответствующем рынке, более или менее равными по размеру или имеют место существенные различия в размерах? Например, представим себе, что на рынке 20 фирм, но распределение фирм по размеру чрезвычайно неоднородно – рыночная доля крупнейшей фирмы составляет 80%, а остальным 19 достается лишь 20% объема производства. Если фирмы чрезвычайно неоднородны по размеру, эта неоднородность будет иметь потенциальные последствия для конкурентоспособности рынка. Вполне может получиться так, что доминирующая фирма не сталкивается с эффективной конкуренцией со стороны мелких фирм, но обладает значительной рыночной силой.
- *Концентрация производства:* При помощи этого показателя мы измеряем, в какой степени сбыт или производственные мощности сконцентрированы в руках нескольких участников рынка. Например, можно просто измерить совокупную долю продаж трех или четырех крупнейших фирм на рынке. В конкурентных ведомствах, как правило, используется индекс Херфиндаля-Хиршмана (ИХХ). Высокое значение ИХХ означает высокий уровень концентрации продаж (или производственных мощностей) в руках небольшого числа фирм. Ожидается, что в принципе рост ИХХ повышает вероятность злоупотребления рыночной силой с перспективой повышения цен для потребителей.

Взятые в сочетании, переменные, связанные с количеством фирм, распределением фирм по размерам и концентрацией производства, могут быть

² Например, Бреснан и Рейсс (1991) изучают возможности входа на местные рынки различных профессиональных услуг – медицинских, стоматологических и т.д. Они обнаружили, что начиная с монопольного поставщика услуг появление даже одного дополнительного поставщика ведет к существенному падению нормы прибыли, тогда как с появлением следующих конкурентов норма прибыли снижается уже гораздо более низкими темпами. Их результаты, похоже, указывают на то, что для получения потребителями низких цен и снижения нормы прибыли производителей не обязательно требуется большое число конкурентов.

использованы для того, чтобы получить общее представление о структуре соответствующего рынка, что позволит нам сделать вывод о состоянии конкуренции на рассматриваемом рынке. Важно отметить, что высокий уровень концентрации или наличие небольшого числа фирм не обязательно означают возможности для злоупотребления рыночной силой. Для надлежащей оценки также понадобится проанализировать масштабы барьеров для входа и конкурентного поведения фирм, действующих на рынке. Например, более высокий уровень концентрации в сочетании с высокими барьерами для входа повышает вероятность злоупотребления рыночной силой со стороны фирм-старожилов рынка.

Во Вставке А1 приводится информация, иллюстрирующая концепции структуры рынка.

Вставка А1: Структура рынка

Пример 1. Гипотетический рынок.

Рассмотрим рынок, на котором действуют пять фирм с долями 40%, 25%, 20%, 10% и 5%. Распределение по размерам отличается неоднородностью в том смысле, что у крупнейшей фирмы большая доля, но доли второй и третьей фирм не намного меньше.

- Степень концентрации производства четырех фирм (C_4) = 95%.
- Индекс Херфиндаля-Хиршмана (ИХХ) определяется следующим образом. Пусть на рынке действует N фирм, Q – это общий объем производства всех фирм на соответствующем рынке,

а q_i – это объем производства i -ой фирмы; $Q = \sum_{i=1}^N q_i$. Пусть s_i будет рыночной

$$\text{долей } i\text{-ой фирмы, } s_i = \frac{q_i}{Q}. \text{ ИХХ} = \sum_{i=1}^N (s_i^2).$$

На рассматриваемом гипотетическом рынке $\text{ИХХ} = 40^2 + 25^2 + 20^2 + 10^2 + 5^2 = 2,750$.

Пример 2: Рыночные доли производителей самолетных двигателей (приблизительные цифры на 2001 год).

«Дженерал электрик» 42%; «Пратт энд Уитни» 32%; и «Роллс-Ройс» 26%. Хотя наибольшая доля рынка у «Дженерал электрик», распределение по размерам не отличается чрезмерной неоднородностью.

- $C4=100\%$.
- $IХХ=1764+1024+676=3464$.

Пример 3: Рыночные доли поисковых Интернет-систем (приблизительные цифры на 2005 год).

«Интернет эксплорер» 85%; «Файерфокс» 5%; «Мозилла» 4%; AOL 2%; Эм-Эс-Эн 2%; «Нетскейп» 1%; и «Опера» 1%. Наибольшая доля рынка у «Интернет эксплорер», а распределение по размерам отличается чрезвычайной неоднородностью.

- $C4=96\%$.
- $IХХ=7225+25+16+4+4+1+1=7276$.

Пример 4: Рыночные доли сетей супермаркетов в Великобритании. (Источник: ВВС, 8 февраля 2006 года.)

«Теско» 31%; «Асда» 17%; «Сейнсбериз» 16%; «Моррисонз» 11%; «Соммерфилд» 6%; «Уэйтроуз» 4%; «Айсланд» 2%; а совокупная доля остальных (более мелких) супермаркетов составляет 13%. Доля «Теско» в два раза превосходит рыночную долю его ближайшего соперника, следующие три сети более или менее равны. (Хотя при расчете ИХХ в качестве географического рынка принимается вся территория страны, скорее всего, на рынке присутствует какая-то географическая сегментация, и если пойти по этому пути, уровни концентрации придется рассчитывать для каждого географически самостоятельного рынка. Но мы здесь не будем усложнять ситуацию.)

- $C4=75\%$
- $IХХ$ (для 7 основных фирм)= $961+289+256+121+36+16+4=1683$.

Из примеров 2-4 мы видим, что самый высокий ИХХ на рынке поисковых Интернет-систем - 7276, а самый низкий – на рынке сетей супермаркетов Великобритании - 1683. Столь большое отличие в уровнях ИХХ объясняется тем, что фирма «Майкрософт» контролирует 85%, а у ведущей сети супермаркетов «Теско» всего 31%. ИХХ представляет собой более точный показатель, чем $C4$, поскольку он принимает во внимание распределение по размерам. Общий вывод по результатам анализа состояния конкуренции состоит в том, что у рынков с более высоким ИХХ больше потенциальных возможностей для реализации рыночной силы.

Шаги по оценке можно представить себе следующим образом.

1. Определение соответствующего товарного и географического рынков

Это принципиально важный первый шаг для надлежащей оценки воздействия положения и нормы регулирования. Рассмотрим несколько гипотетических примеров, чтобы проиллюстрировать вопросы определения товарного и географического рынков.

- Регулирование: Представим себе, что региональные органы власти ввели ограничения на ввоз товаров в их регион. Также представим себе, что эти ограничения касаются сельскохозяйственной продукции. К определению товарного и географического рынка можно подойти следующим образом:
 - Товарный рынок: Во-первых, составим перечень всех сельскохозяйственных продуктов, на которые распространяется регулирование. Это дает нам более широкое определение товарного рынка. Во-вторых, выясним, какие конкретно продукты из этого общего перечня (картофель? кукуруза?), вероятно, пострадают больше. Таким образом, товарное определение может быть дано на двух уровнях: более широком и более узком.
 - Географический рынок: Широкое определение включает весь затронутый регион. Если, скажем, какая-то часть региона (Восток?) затронута в большей степени, она может составить более узкое определение географического рынка.
- Регулирование: Представим себе, что «дедушкина оговорка» разрешает действующим электростанциям не соблюдать новые стандарты по загрязнению окружающей среды в течение пяти лет, но все новые электростанции (построенные либо расширяющимися компаниями-старожилами, либо новичками на рынке) обязаны соответствовать новым стандартам.
 - Товарный рынок: Электроэнергия.
 - Географический рынок: Лучше всего подойти к анализу географических границ с рассмотрения того, сегментирован ли рынок с точки зрения сети электропередач или его можно считать единым целым. В США, например, если в штате Калифорния принимается новый закон об охране окружающей среды, который

включает «дедушкину оговорку», это вряд ли повлияет на рынок во Флориде. Таким образом, соответствующий географический рынок лучше ограничить территорией штата.

- Регулирование: Представим себе, что ветеринарам запрещено рекламировать свои услуги по телевидению или по Интернету.
 - Товарный рынок: ветеринарные услуги.
 - Географический рынок: вся территория страны. Поскольку это ограничение распространяется на всех представителей этой профессии, никакой географической сегментации на рынке не возникает.

2. Оценка структуры соответствующего рынка

После того, как мы определили соответствующий рынок посредством указанных выше шагов, мы переходим к анализу следующей информации:

- Количество фирм на рынке. Это будет список всех участников соответствующего рынка. Если составление полного списка невозможно, следует определить, по крайней мере, основных участников рынка³.
- Разброс фирм по размеру на рынке. В принципе, установить рыночную долю каждого участника рынка нелегко. Приблизительное представление можно получить, сгруппировав фирмы по категориям – малые, средние и крупные предприятия – и подсчитав число компаний в каждой категории.
- Концентрация. В принципе, индекс концентрации Херфиндаля-Хиршмана (ИХХ) сложно рассчитать, поскольку получить данные об уровнях производства конкретных участников рынка может оказаться нелегко. Чтобы рассчитать этот индекс, следует, по возможности, пользоваться рыночными долями основных участников рынка. Возможно, проще будет рассчитать более простой показатель, такой

³ В идеале хотелось бы получить представление обо всех потенциальных новичках, поскольку это более точно характеризовало бы уровень вероятной конкуренции. Но эту информацию бывает сложно получить.

как индекс концентрации четырех или пяти фирм, так как для этого может потребоваться меньше информации.

Как отмечалось выше, конкретные пороговые значения рыночной концентрации или количества фирм на рынке, которые будут использоваться для расчетов, определяются руководящими принципами, действующими в той или иной стране.

ПРИЛОЖЕНИЕ В. ОБРАЗЦЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ

Как говорится в «Руководящих законодательных принципах» Австралийского соглашения о принципах конкуренции (Правительство Австралии, 1996 год), руководящий принцип оценки конкуренции заключается в том, что правила и нормы регулирования не должны ограничивать конкуренцию кроме тех случаев, когда можно подтвердить, что:

1. Выгоды от ограничения конкуренции, которые получает общество в целом, перевешивают связанные с ним затраты;
2. Задача данного законодательного акта может быть достигнута лишь путем ограничения конкуренции.

Как мы видели, оценка воздействия на конкуренцию дает нормотворцам и государственным должностным лицам эффективные общие рамки, разбитые на два этапа, которые можно использовать для проведения необходимой оценки того, каким будет или каким ожидается воздействие на конкуренцию конкретного законодательного или нормативного акта. Как показывают приведенные ниже примеры, такая структура оценки, когда за стадией «первоначальной оценки», представляющей собой простой обзор, следует более детальная «полная оценка», в случае появления серьезной озабоченности по поводу конкуренции на начальном этапе позволяет понять, как функционирует рынок, делает более прозрачными факторы, влияющие на принятие решений и является важным инструментом, помогающим разработчикам норм регулирования сделать правильный выбор при оценке их плюсов и минусов. Правила и нормы регулирования часто влияют на мотивацию участников рынка. Оценка воздействия на конкуренцию позволяет разработчикам норм понять, как эти изменения могут повлиять на поведение участников рынка и как эти последствия могут сказаться на конкуренции.

1. РЕГУЛИРОВАНИЕ УСЛУГ ТАКСИ*

В этом разделе приводится пример оценки воздействия на конкуренцию изменения в нормах регулирования перевозок таксомоторным транспортом в гипотетическом городе. Сначала дается характеристика нынешней ситуации и потенциальных последствий. Эти материалы предлагаются для широкого регуляторного обзора и поэтому не ограничиваются оценкой воздействия конкретной нормы на конкуренцию. После этих вводных материалов дается пример оценки воздействия на конкуренцию.

Этот пример оценки относительно краток. Более пространственные оценки вполне могут подойти, особенно для рынков, играющих более значительную экономическую роль.

1. Общая ситуация

1.1. Контекст

Городской совет города Турист – это муниципальное образование, отвечающее за регулирование таксомоторного транспорта. Конечная цель Городского совета, исполняющего свои функции, состоит в обеспечении эффективного функционирования рынков услуг такси и получения максимальной выгоды потребителями, владельцами такси и экономикой в целом. Турист – это город, где находится целый ряд туристических достопримечательностей. На долю туристов приходится 60% всех поездок на такси в городе. В целях защиты туристов Городской совет в прошлом жестко регулировал деятельность такси.

Несмотря на высокий уровень регулирования, потребители достаточно много жаловались на отсутствие такси как в пиковые часы, так и ночью. По инициативе Министерства транспорта и местных органов власти Городской совет проанализировал действующие нормы регулирования. Было установлено, что действующие нормы регулирования не всегда отвечали общественным интересам, поэтому совет предложил новые нормы регулирования, призванные:

* Этот пример оценки воздействия на конкуренцию был подготовлен Мартой Троя-Мартинес.

- Обеспечить эффективное функционирование рынка такси, гарантировать безопасность, качество и доступность в любое время дня и ночи и
- Обеспечить максимальную выгоду для потребителей в соответствии с интересами общества.

1.2. Характеристика действующих норм регулирования и существующих условий

На основе закона «О тарифах» Городской совет с 1978 года был обязан устанавливать нормы регулирования таксомоторных перевозок, что включало три аспекта: регулирование входа на рынок, регулирование качества и регулирование тарифов. На сегодняшний день Городским советом выдано 2562 действующих лицензий. За последние три года городские власти выдали в общей сложности 25 новых лицензий, то есть, число имеющихся лицензий возросло на 1 процент.

Городской совет – муниципальный орган, отвечающий за выдачу лицензий – требует, чтобы все лица, оказывающие услуги такси, имели водительские права, и подвергает проверке их послужной список, прежде чем выдать им лицензию. Потенциальные водители такси должны соответствовать установленным нормам финансовой состоятельности, безопасности пассажиров и других участников дорожного движения, а также технического обслуживания машин. Операторы также должны следить за тем, чтобы находящиеся в их ведении такси отвечали таким же требованиям.

В частности, при проведении проверки водители такси обязаны:

- Представить справку о состоянии банковского счета за последние пять лет;
- Пройти медицинскую комиссию на годность по состоянию здоровья;
- Пройти проверку водительского послужного списка;
- Пройти тесты на знание местной дорожной сети и на знание языка; и
- Отогнуть свой автомобиль, который предполагается использовать как такси, в городской гараж на ТО.

Предварительное успешное прохождение проверки обязательно для получения лицензии. Лицензию можно получить двумя способами: во-первых, когда Городской совет выдает новые лицензии и, во-вторых, когда кто-то из нынешних водителей такси хочет продать свою лицензию. В обоих случаях новичок должен внести за лицензию определенную плату.

Ввиду ограничений для входа и в целях предотвращения злоупотребления рыночной силой орган лицензирования устанавливает плату за расстояние, варьирующуюся в определенных временных и территориальных поясах, а также первоначальную плату за вызов. В правилах не говорится, имеют ли водители такси право предоставлять скидки. Хотя иногда о такой скидке с водителем можно договориться заранее, особенно если речь идет о поездке на большое расстояние, такие скидки остаются редкостью. При необходимости плата за проезд повышается с ростом инфляции и рыночных цен на бензин. Совет также определяет характеристики счетчиков, устанавливаемых на такси, и регулярность их проверки.

Различные потребительские и туристические ассоциации отмечали, что цель нынешней системы регулирования состоит в том, чтобы защищать старожилов рынка, а не потребителей. Утверждалось, что условия получения лицензии (замена действующего держателя лицензии или приобретение одной из дополнительных лицензий, изредка выдаваемых городскими властями) ограничивают вход на рынок.

Как следствие, возник серьезный дисбаланс спроса и предложения, благодаря которому спекулянтам выгодно обращаться за лицензией и получать ее (по регулируемой цене), а затем продавать ее по высокой рыночной цене, получая солидную прибыль. Недостаточное предложение также снижает качество услуг: например, за последние пять лет время ожидания существенно возросло, поскольку число такси, работающих в течение дня, уменьшилось с 9,2 до 7,9 автомобиля на 10 000 человек, и на рынке появилось некоторое количество незаконных такси. Особенно сложно найти такси ночью (в настоящее время ночью работают всего 5,7 такси на 10 000 человек), так как из-за низкого коэффициента использования и высокой вероятности встретить «плохих» клиентов водители такси в ночное время зарабатывают меньше за один час, чем в дневное. Кроме того, поскольку большинство таксистов – семейные люди, они не проявляют особого желания работать ночью.

1.3. Альтернативы

Рассматриваются пять основных альтернативных варианта действий:

- Отказ от каких-либо действий;
- Сохранение системы лицензирования с постепенной отменой ограничения по количеству лицензий, но оставляя без изменения регулирование платы за проезд, включая более высокий тариф в ночные часы;
- Сохранение системы лицензирования с постепенной отменой ограничений по количеству лицензий и регулирования платы за проезд;
- Переход на систему франчайзинга; и
- Отмена всех норм регулирования.

2. Пример оценки конкуренции

Ниже прилагается оценка состояния конкуренции, подготовленная для Городского совета города Турист с учетом указанных обстоятельств. Итоги этой оценки не обязательно будут абсолютно одинаковыми во всех обстоятельствах, поэтому другие оценки воздействия норм регулирования такси на конкуренцию вполне могли прийти к другим заключениям. Городской совет должен затем принять решение относительно дальнейших действий на основании, в частности, результатов оценки воздействия на конкуренцию, но не будучи по закону обязан следовать рекомендациям, содержащимся в этой оценке.

2.1. Задачи регулирования

Задачи регулирования состоят в том, чтобы:

- Обеспечить эффективное регулирование рынка такси, гарантировать обеспечение безопасности, качества и доступности в любое время дня и года; и
- Обеспечить максимальную выгоду потребителям в соответствии с общественными интересами.

2.2. *Варианты регулирования*

Варианты регулирования таковы:

Вариант 1: Статус-кво. Не предпринимать никаких действий, но сохранить действующую схему регулирования, при которой Городской совет (муниципальный орган регулирования) продолжает регулировать доступ на рынок посредством обязательной системы лицензирования, ограничивающей количество лицензий на рынке. Посредством этой системы лицензирования Городской совет также обеспечивает соблюдение качественных требований, предъявляемых к водителям такси. В частности, для получения лицензии соискатель подвергается проверке, в рамках которой он обязан представить выписку из своего банковского счета за последние пять лет; пройти медицинскую комиссию на годность по состоянию здоровья; пройти проверку своего водительского послужного списка; сдать тесты на знание местной дорожной сети и на знание языка; и пройти со своим автомобилем ТО в городском гараже. Более того, Городской совет также определяет структуру и максимальный уровень тарифов, по которым могут взимать плату за проезд водители такси.

Вариант 2: Отмена ограничений для входа на рынок. Сохранить действующую систему лицензирования, которой пользуется Городской совет, но постепенно отменить ограничения по количеству лицензий. Городской совет будет взимать с новичков плату по фиксированной ставке для покрытия затрат, связанных с удостоверением способности к управлению автотранспортным средством, знаний, необходимых для предоставления услуг, годности водителя по состоянию здоровья, наличия страхового полиса ОСАГО и проведения ТО автомобиля. Городской совет также сохранит регулирование тарифов оплаты услуг такси, но введет более высокий тариф для пользования такси в ночные часы и обяжет водителей такси размещать этот прейскурант с внешней стороны автомобиля.

Вариант 3: Отмена ограничений для входа на рынок и регулирования платы за проезд. Отменить регулирование максимальных тарифов и правило «первым прибыл -первым отъезжай», действующее на стоянках такси, но в остальном сохранить нормы регулирования Варианта 2.

Вариант 4: Система франчайзинга. Ввести систему франчайзинга, при которой все таксомоторные компании будут конкурировать между собой за оказание лучшей услуги по соотношению цена-качество. Компании, предложившие наилучшие условия, получают франшизы, которые в

дальнейшем будут периодически выставляться на повторные торги. В рамках этой системы франчайзинга Городской совет возложит разбирательство жалоб на операторов такси, которые будут нести ответственность за удовлетворительное разрешение каждой жалобы. Держатели франшиз, нарушающие городские стандарты, будут наказываться штрафами, а, возможно, и лишением франшизы. Предполагалось выдать четыре франшизы.

Вариант 5: Отмена всех норм регулирования. Отменить все нормы регулирования. В частности, обязать отрасль ввести добровольную систему регистрации (сертификации) под управлением Городского совета, чтобы потенциальные клиенты могли свободно принять решение, какой службой такси воспользоваться – сертифицированной или более дешевой, нерегулируемой.

2.3. *Затрагиваемый рынок*

Товарный рынок, непосредственно затрагиваемый нормами регулирования – это рынок услуг такси, к которым относятся все автомобили, обеспечивающие доставку пассажиров «от двери до двери» по требованию в рамках муниципальной территории города. Этот рынок можно сегментировать с учетом того, как клиенты обращаются за получением этой услуги. Согласно этому критерию, можно выделить следующие сегменты: рынок заказов такси по телефону, рынок на стоянках такси и рынок такси, остановленных за пределами стоянок. Границами рынка является территория муниципалитета, на которой действуют нормы регулирования, издаваемые Городским советом, так как такси могут брать пассажиров в районе, где действует их лицензия.

Любое существенное воздействие на другие элементы цепочки поставок (например, поставку специальных устройств для такси, таких как счетчики) маловероятно.

Хотя уровень концентрации на рынке не высок (на январь 2006 года действовали 2562 лицензии; из них большая часть принадлежала водителям, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью, которые пользуются собственными машинами), а уровень дифференциации низок¹, конкуренция на определенном выше рынке весьма слаба – для рынка

¹ Степень дифференциации означает объем модификаций, которые могут быть внесены в услугу с тем, чтобы она отличалась от услуг, оказываемых конкурентами.

характерен серьезный дисбаланс спроса и предложения (особенно ночью), а водители такси, по-видимому, не прилагают особых усилий, чтобы улучшить обслуживание с целью привлечения клиентов. Эта ситуация является следствием:

- Недостатка информации как о ценах, так и о качестве, который мешает клиентам выбрать наиболее подходящую для них услугу (например, когда они заказывают такси по телефону, они не знают, что это будет за автомобиль);
- Искусственного ограничения количества водителей такси на рынке (за последние три года городские власти увеличили число имеющихся в наличии лицензий всего на 1 процент), которое мешает потенциальным водителям выходить на рынок, даже когда предложение на нем отстает от спроса; и
- Традиции, поддерживаемой таксистами посредством взаимных угроз, по которой клиенты на стоянке такси должны взять первое такси из очереди, а не выбирать тот автомобиль, который они могли предпочесть по каким-то качественным характеристикам.

Отражением того факта, что цены превышают конкурентный уровень, а предложение отстает от спроса, является огромная цена лицензий, когда они перепродаются новичкам на неофициальном рынке, и длинные списки желающих такую лицензию приобрести.

Тем не менее, острота конкуренции отличается от сегмента к сегменту. В принципе, рынок заказов такси по телефону может быть весьма конкурентным, так как потенциальные клиенты могут, поискав, собрать и сравнить информацию о различных расценках при сравнительно небольших затратах на поиск (например, заплатив за телефонный звонок). Более того, в этом сегменте относительно вероятны постоянные клиенты, что обеспечивает поддержание качества услуги на надлежащем уровне. На рынке на стоянках такси возможности для конкуренции ограничены, поскольку клиенты обязаны брать первое такси из очереди (принцип «первым прибыл - первым отъезжай»). Наконец, на рынке такси, остановленных за пределами официальных стоянок, возможности выбора могут быть ограничены - особенно если такси приезжают нечасто - и клиентам приходится брать первое проходящее мимо свободное такси. В такой ситуации сложно поддерживать ценовую конкуренцию, так как при нежелании потребителей искать другие предложения снижение цены, по всей вероятности, будет

неприбыльным, а повторных обращений практически нет (например, если таксист в одностороннем порядке снижает цену, это не означает, что спрос на его услуги возрастет).

2.4. Оценка воздействия на конкуренцию

2.4.1. Вариант 1- Статус-кво

Имеющие лицензию таксисты будут и впредь пользоваться плодами описанной выше слабой конкуренции.

2.4.2. Вариант 2 - Отмена ограничений для входа на рынок

Рост числа имеющихся в наличии лицензий, как ожидается, повлечет за собой снижение первоначальных фиксированных затрат, требующихся для входа на рынок. Более того, постольку, поскольку будет обостряться конкуренция, можно ожидать тенденции к инновационному предложению услуг.

Отмена ограничений по количеству лицензий снизит барьеры для входа и, таким образом, даст импульс конкуренции. В сочетании со снижением затрат это окажет нажим на тарифы, заставляя снижать цены на услуги, что станет более заметно для потребителей. Это должно позволить рынку функционировать более эффективно, а потребителям – делать более осведомленный выбор. Кроме того, увеличение числа новых конкурентов на рынке также приведет к уменьшению времени ожидания и, тем самым, повысит среднее качество обслуживания.

2.4.3. Вариант 3 Отмена ограничений для входа на рынок и регулирования платы за проезд

Воздействие на конкуренцию такое же, как в Варианте 2, с отличием в том, что обеспечивать поддержание конкурентных тарифов с той же эффективностью будет сложнее. В частности, сложно предсказать с какой-либо степенью определенности, каким будет итоговое воздействие на тарифы. С одной стороны, тарифы могут снизиться, если конкуренция будет обостряться и если уменьшатся первоначальные затраты по входу на рынок. Но с другой стороны, они могут и возрасти, если рост предложения повлечет за собой снижение коэффициента загрузки такси² или если конкурентная

² С учетом того, что большая часть затрат – фиксированные, для того, чтобы окупить все затраты потребуется поднять тарифы на проезд.

среда не будет создана по вине рынка (который функционирует не без сбоев), в том числе из-за незнания приезжими потребителями особенностей новой системы такси и необходимости договариваться о плате за проезд с водителем.

С учетом того, что 60% пассажиров такси – это туристы, а большинство из них вряд ли будет знать, что плата за проезд может варьироваться или что о плате можно договориться, есть основания беспокоиться о том, что многие таксисты могут прибегнуть к тактике объявления фиксированных цен.

2.4.4. Вариант 4 – Система франчайзинга

Результаты принятия этого варианта представляются неоднозначными. Многое будет зависеть от того, успешно ли будет развиваться конкуренция.

Если успешно, то можно ожидать, что тарифы снизятся, а качество и имеющаяся в наличии информация возрастут, что позволит рынку функционировать более эффективно, а потребителям – делать более осознанный выбор.

Однако если вместо конкуренции рынок пойдет по пути согласованных действий, можно будет ожидать повышения тарифов и снижения качества. Это возможный сценарий, так как уровень концентрации и барьеры для входов, как ожидается, повысятся (например, на рынке смогут действовать, по сути, лишь крупные компании).

2.4.5. Вариант 5 - Отмена всех норм регулирования

При этом варианте ожидается снижение затрат, связанных с входом на рынок и соблюдением стандартов качества. Таким образом, можно рассчитывать на дополнительный приток конкурентов на рынок. Средние тарифы, как ожидается, уменьшатся в результате снижения затрат и обострения конкуренции, но качество, по всей видимости, упадет из-за отсутствия контроля за качеством и недостаточных стимулов для инвестирования в качество у владельцев такси (за исключением такси, заказываемых заранее).

Так как ни качество, ни тарифы регулироваться не будут, потребители будут в еще большем замешательстве по поводу качества и цен предлагаемых услуг. Как следствие, пострадать может благосостояние менее информированных потребителей, таких как туристы, среди которых высок

процент пользователей такси, поскольку многие несертифицированные такси, скорее всего, будут обдирать их как липку. Сурово наказывать таксистов за мошенничество или за несоблюдение первоначальных устных договоренностей о цене (когда поездка уже завершена) невозможно, поскольку даже изъятие лицензии не будет для них катастрофой при небольших затратах, требующихся для входа на рынок. Уже разместившись в такси, особенно с багажом, пассажиры мало что могут сделать, если водитель отказывается выполнять свои первоначальные обязательства.

2.5. Заключение

Вариант 1, по всей вероятности, окажет наиболее пагубное воздействие на конкуренцию, поскольку действующие нормы регулирования устанавливают ненужные барьеры для входа на рынок, которые не только подрывают конкуренцию, но и лишают потребителей свободной информации, необходимой им для принятия осознанного решения. Как следствие, от этого пострадают качество и доступность предлагаемых услуг. Предложения 2 и 3, напротив, обещают ряд выгод, связанных с развитием конкуренции, так как в отличие от действующих норм регулирования они не создают искусственных ограничений по количеству лицензий, которые сковывали конкуренцию. Считается, что эти варианты помогут обеспечить потребителям высокое качество и надлежащую доступность услуг. Тем не менее, при Варианте 3 обеспечение соблюдения конкурентных тарифов не будет столь эффективным. Сложно предсказать, сможет ли Вариант 4 покончить с антиконкурентными проблемами, которые были выявлены в Варианте 1. Если он будет успешно реализован, он может дать импульс развитию конкуренции, но при нем велик риск появления согласованных действий, особенно если новые держатели франшиз не смогут легко пробиться на последующие туры торгов. Более того, учитывая нынешнюю рыночную структуру, реализовать вариант с франшизами будет довольно сложно. Наконец, хотя Вариант 5 несет множество выгод, связанных с развитием конкуренции, он не может обеспечить нормального функционирования рынка в городе, в значительной степени ориентированном на туризм, поскольку он не решает проблему асимметрии информации, которой обладают таксист и пассажир. Более того, при этом варианте на рынке не обеспечиваются ни качество, ни безопасность.

2. РЕГУЛИРОВАНИЕ СТОМАТОЛОГИЧЕСКИХ УСЛУГ*

В настоящем приложении приводится пример оценки воздействия на конкуренцию в результате изменения национальных норм регулирования стоматологических услуг. Сначала дается характеристика ситуации, сложившейся на данный момент, и рассматриваются потенциальные варианты действий. Это материалы, которые обычно входят в общий регуляторный обзор, и, таким образом, не относятся исключительно к оценке воздействия на конкуренцию. После этих вводных материалов дается пример оценки воздействия на конкуренцию.

Этот пример оценки относительно краток. Более пространные оценки вполне могут подойти, особенно для рынков, играющих большую экономическую роль.

1. Общая ситуация

1.1. Контекст

Два года назад Парламент провел слушания о состоянии стоматологии, на которых выступали стоматологи, представители страховых компаний, работающих в стоматологии, врачи-гигиенисты и представители потребительских организаций. Из выступлений тех, кто не представлял стоматологическое сообщество, следовало, что стоматологические услуги во все возрастающей степени переходят из бюджетной категории, где они оплачиваются государством, в гораздо более дорогостоящую категорию частных услуг. Потребительские организации заявляли, что стоматологи неактивно конкурируют между собой на основе расценок за свои услуги. Конкурентное ведомство заявило в ходе слушаний, что если бы Генеральный совет по стоматологии не был защищен уполномочивающими его положениями, многие из его действий можно было бы рассматривать как действия организатора картеля. Специалисты по стоматологической гигиене отмечали, что некоторые частные варианты стоматологической помощи, такие как очистка зубов гигиенистом-пародонтологом, были бы гораздо менее дорогостоящими, если им не препятствовала система регулирования всей стоматологической практики в целом. Поскольку система регулирования была введена положением, в котором говорилось, что стоматологическая практика

* Этот пример оценки воздействия на конкуренцию был выполнен Мартой Троя-Мартинес.

должна регулироваться Генеральным советом по стоматологии, и поскольку считалось, что многие проблемы были обусловлены тем, что большинство мест в Генеральном совете по стоматологии принадлежало врачам-стоматологам, Парламент в рамках своего недавнего закона «О здравоохранении» обязал Министерство здравоохранения пересмотреть свои нормы, регулирующие оказание стоматологических услуг и деятельность стоматологической профессии в целом:

- С целью обеспечения безопасности и квалификации лиц, занимающихся стоматологией, а также надлежащего оказания соответствующих услуг; и
- Во избежание ненужных или непропорциональных ограничений в деятельности по оказанию стоматологических услуг, особенно ограничений, которые могут не отвечать общественным интересам.

1.2. Характеристика действующих норм регулирования и существующих условий

При оказании стоматологической помощи расходы значительной части больных компенсируются государством, тогда как значительную часть доходов стоматологов составляет частная практика. Государственная компенсация ориентирована на несовершеннолетних, безработных, престарелых, инвалидов и лиц с низкими доходами. Расценки на частные услуги значительно выше, чем расценки в преискуранте услуг, оплачиваемых государством. Большая часть стоматологов принимает как частных, так и государственных больных.

На протяжении 37 действовало положение Министерства здравоохранения № 103.4 (а), согласно которому обязанность по проверке квалификации, необходимой для выполнения различного рода стоматологических процедур, за исключением челюстно-лицевой хирургии, возлагалась на профессиональный орган регулирования, Генеральный совет по стоматологии.

Согласно требованию Генерального совета по стоматологии, любые лица, имеющие стоматологическую практику или осуществляющие контроль за оказанием стоматологической помощи, обязаны быть, по крайней мере, дипломированными специалистами в области стоматологии (иметь диплом врача-стоматолога), пройдя программу подготовки, сертифицированную

Генеральным советом по стоматологии, и оставаться действительными членами Генерального совета по стоматологии с хорошей репутацией.

Генеральный совет по стоматологии постановил, что для того, чтобы оставаться членом с хорошей репутацией, врач-стоматолог обязан соблюдать «этические нормы» Совета. Эти этические нормы включают:

- Честность в расчетах с клиентами (плата с больных должна взиматься в соответствии с расценками, фигурирующими в прейскуранте по данному виду услуг);
- Отказ от рекламы своих услуг в газетах или на досках общественных объявлений, размеры которых превышают 10 см x 20 см;
- Отказ от переманивания клиентов у других стоматологов;
- Отказ от работы на корпорацию и от найма стоматолога стоматологом; и
- Предлагаемые расценки не должны быть ниже стандартных расценок, принятых в местном сообществе.

Генеральный совет по стоматологии постановил, что лицо, не являющееся врачом-стоматологом, не имеет права оказывать стоматологическую помощь кроме как под руководством и наблюдением врача-стоматолога. В частности, Генеральный совет по стоматологии счел, что гигиенисты-пародонтологи и зубные техники, не обладают достаточной квалификацией, чтобы оказывать какие-либо услуги самостоятельно.

В рамках пересмотра, предусмотренного законом «О стоматологической помощи», Министерство здравоохранения предлагает внести поправки в положение 103.4 (а). Предлагаемые поправки возлагают на совет по стоматологии обязанность определять медицинские требования и требования безопасности, необходимые для того, чтобы стать врачом-стоматологом, гигиенистом-пародонтологом или зубным техником, а также регулировать коммерческую практику практикующих врачей и деятельность их корпоративных организаций. Однако Министерство здравоохранения сохранит за собой право вето в отношении предлагаемых Генеральным советом по стоматологии кодексов поведения и будет действовать исходя из того принципа, что каждый гражданин имеет право на индивидуальную трудовую деятельность и на выполнение тех работ, на которые у него имеется

лицензия, если он делает это честно и не прибегая к ложной рекламе. Министерство здравоохранения также введет процедуру рассмотрения жалоб с целью дисциплинарного воздействия на практикующих стоматологов, чьи пациенты жалуются на низкий уровень обслуживания, а также соответствующий дисциплинарный механизм.

1.3. Альтернативные варианты

В настоящем обзоре рассматриваются четыре альтернативных варианта:

- Не предпринимается никаких действий;
- Генеральный совет по стоматологии сохраняет контроль за качеством и соблюдением норм, а также за немедицинскими аспектами стоматологической помощи. Тем не менее, надзор за немедицинскими аспектами стоматологической помощи будет осуществлять Министерство здравоохранения. Аналогичным образом, процедура рассмотрения жалоб будет определяться правилами Министерства здравоохранения;
- Министерство здравоохранения берет на себя все функции, ранее выполнявшиеся Генеральным советом по стоматологии; и
- Отменяются все нормы, регулирующие оказание стоматологической помощи.

При первом варианте, предусматривающем бездействие, действующее положение 103.4(a) остается в силе.

При пересмотре по второму варианту будет внесен ряд изменений, призванных рассеять беспокойство некоторых наблюдателей по поводу ряда аспектов нынешнего регулирования стоматологических услуг. В частности, Генеральный совет по стоматологии пользовался своей возможностью определять и обеспечивать соблюдение надлежащих квалификационных требований для специалистов-стоматологов, регулируя как медицинские, так и немедицинские аспекты их деятельности, в то же время не доводя надлежащим образом до больных информацию о ценах на те или иные процедуры до их проведения. Генеральный совет по стоматологии должен сохранить обязанность по надзору как за квалификационными требованиями медицинского характера, так и немедицинскими аспектами их деятельности; однако эти нормы их деятельности будут отныне подлежать утверждению

Министерством здравоохранения. Процедура рассмотрения жалоб также отныне будет находиться в ведении и под надзором Министерства здравоохранения.

При третьем варианте Министерство возьмет на себя как обязанность по установлению квалификационных требований для практикующих врачей, так и решение по рекомендациям относительно надлежащих процедур, соблюдение которых требуется при оказании того или иного вида стоматологической помощи.

При четвертом варианте будут отменены нынешние нормы, регулирующие безопасность и нормы поведения. Квалификационные требования по-прежнему будут определяться Генеральным советом по стоматологии, но соблюдение таких требований не будет обязательным условием для допуска к практике. Скорее, теперь потенциальные клиенты будут заботиться о том, чтобы у их врача была надлежащая квалификация, обращаясь в суд при ее отсутствии.

Оценка воздействия на конкуренцию должна быть проведена, так как регуляторное предложение, предусмотренное Вариантом 1, как представляется, будет иметь по крайней мере одно из последствий, перечисленных в «Контрольном списке вопросов по воздействию на конкуренцию», который предлагается в Конкурентном инструментарии ОЭСР. В частности, при Варианте 1 имеют место «контроль или существенное влияние на цену, по которой могут продаваться на рынке товары или услуги» и «ограничение свободы поставщиков товара или услуги осуществлять рекламу или маркетинг своего товара (за рамками общих ограничений, требующих точной маркировки и не допускающих ложной или вводящей в заблуждение рекламы)».

2. Пример оценки воздействия на конкуренцию

2.1. Задачи регулирования

Задачи регулирования заключаются в том, чтобы:

- Обеспечить безопасность и квалификацию лиц, занимающихся стоматологией, а также надлежащего оказания соответствующих услуг; и

- Избегать ненужных или непропорциональных ограничений в деятельности по оказанию стоматологической помощи, особенно ограничений, которые могут не отвечать общественным интересам.

2.2. *Варианты регулирования*

Варианты регулирования таковы:

Вариант 1: Никаких действий. Не предпринимать никаких действий, но сохранить действующую систему регулирования, при которой Генеральный совет по стоматологии (частная профессиональная ассоциация) отвечает за нормы регулирования, как относящиеся, так и не относящиеся к стоматологии, а также за процедуру рассмотрения жалоб. В частности, согласно действующим нормам регулирования, любые лица, имеющие стоматологическую практику или осуществляющие контроль за оказанием стоматологической помощи, обязаны быть, по крайней мере, дипломированными специалистами в области стоматологии (иметь диплом врача-стоматолога), пройдя программу подготовки, сертифицированную Генеральным советом по стоматологии, и оставаться действительными членами Генерального совета по стоматологии с хорошей репутацией (т.е. должны соблюдать следующие «этические нормы»: честность в расчетах с клиентами; отказ от рекламы своих услуг в газетах или на досках объявлений, размеры которых превышают 10 см x 20 см; отказ от переманивания клиентов у других стоматологов; отказ от работы на корпорацию и от найма стоматолога стоматологом; и предлагаемые расценки не должны быть ниже стандартных расценок, принятых в местном сообществе). Одним из следствий данной нормы регулирования является то, гигиенисты-пародонтологи и зубные техники не могут заниматься самостоятельной практикой без надзора со стороны врача-стоматолога.

Вариант 2: Надзор Совета по стоматологии за медицинскими вопросами, государственный надзор за коммерческой практикой. Разрешить Генеральному совету по стоматологии устанавливать требования безопасности и стандарты качества, при этом он не будет иметь права контролировать коммерческую практику, такую как ценообразование, реклама, предложение услуг и организация бизнеса. Пусть надзор за деловой практикой осуществляет Министерство здравоохранения, которое будет действовать исходя из того принципа, что каждый гражданин имеет право на индивидуальную трудовую деятельность и на выполнение тех работ, на которые у него имеется лицензия, если он делает это честно и не прибегая к

ложной рекламе. Процедура рассмотрения жалоб и регулирование этих вопросов будут поставлены под контроль Министерства здравоохранения.

Вариант 3: Государственный надзор за медицинскими вопросами и коммерческой практикой. Возложить на Министерство здравоохранения обязанность по установлению квалификационных требований к практикующим врачам-стоматологам, а также регулирование вопросов, не относящихся к стоматологии, но в остальном сохранить нормы регулирования по Варианту 2.

Вариант 4: Отказ от регулирования. Отменить все нормы регулирования. В частности, ввести в области стоматологических услуг добровольную систему регистрации (сертификации) под управлением Генерального совета по стоматологии, и дать возможность потенциальным клиентам следить за наличием у их практикующих врачей надлежащей квалификации. Пусть больные обращаются в суд, если эта квалификация отсутствует.

2.3. *Затрагиваемый рынок*

Товарный рынок, напрямую затрагиваемый регулированием – это рынок стоматологических услуг, к которому относятся все профессионалы, способные оказать профилактическую помощь (например, поставить общий диагноз по результатам осмотра, сделать рентген и проанализировать результаты), дать рекомендации по санации ротовой полости, установить и отремонтировать зубной протез, выполнить обычное лечение (например, поставить пломбу, удалить зуб, снять зубной налет) или комплексную терапию (например, установку коронок), оказать ортодонтическую помощь, осуществить челюстно-лицевую хирургическую или косметическую операцию (например, отбеливание зубов). Ввиду небольшой национальной территории географические рамки рынка включают всю страну.

Маловероятно, чтобы регулирование оказывало бы сколько-нибудь существенное воздействие на другие элементы цепочки поставок (например, на поставку расходных материалов и оборудования).

Хотя рынок не отличается высоким уровнем концентрации (по состоянию на апрель 2005 года было зарегистрировано всего 3 459 профессиональных стоматологов, которые обычно осуществляли практику в форме ИТД или небольших товариществ из двух-трех профессионалов),

конкуренция на рынке довольно слаба – каждый профессионал сидит и ждет, когда придут клиенты. Это является следствием:

- Соблюдения этических норм, которые недвусмысленно запрещают конкуренцию любого рода (включая акции и рекламу);
- Наличия факторов, мешающих потребителям легко перейти от одного специалиста к другому, таких как сложности с передачей медицинских карт (многие врачи отказываются передавать свои материалы другим стоматологам), а также отсутствия на рынке доступной информации о ценах и особенностях лечения того или иного специалиста; и
- Ограничений со стороны предложения, которые не дают корпорациям выйти на рынок, а гигиенистам-пародонтологам и зубным техникам – осуществлять свою практику независимо от врачей-стоматологов.

2.4. Оценка воздействия на конкуренцию

2.4.1. Вариант 1 - Никаких действий

Врачи-стоматологи будут и впредь пользоваться плодами описанной выше слабой конкуренции, а потребители будут и впредь лишены информации, выбора и низких цен.

2.4.2. Вариант 2 - Надзор Совета по стоматологии за медицинскими вопросами, государственный надзор за коммерческой практикой

Ожидается, что более широкая свобода при выборе административно-правовой модели и повышение эффективности профессиональной стоматологической помощи приведут к снижению производственных затрат. Более того, по мере того как корпорации будут получать все более легкий доступ к источникам капитала, возрастут инвестиции.

Сложно предсказать с какой-либо степенью определенности, каким будет воздействие на структуру рынка. С одной стороны, ожидается, что на этот рынок выйдут новые участники, когда гигиенистам-пародонтологам и зубным техникам будет разрешено практиковать самостоятельно. Но с другой стороны появление на рынке корпораций и других частных предприятий, несопоставимых по размерам с отдельными специалистами, занимающимися

ИТД, или товариществами, в потенциале может сделать рынок более концентрированным. Возможности для входа упростятся, как и возможность реализовывать ранее запрещенные маркетинговые стратегии, такие как реклама, направленная на повышение узнаваемости новой компании на рынке, и рекламные акции, призванные переманить клиентов от соперников. Эти средства облегчат новичкам выход на рынок, давая им возможность рекламировать свою практику и, таким образом, сократят время, необходимое для достижения оборота, достаточного чтобы окупить первоначальные капиталовложения.

Отмена наиболее ограничительных норм, не относящихся к стоматологии как к таковой, приведет к росту конкуренции, но на этот раз не в ущерб качеству обслуживания (профессиональные требования, которые должны соблюдаться практикующими специалистами, остаются неизменными, а процедура рассмотрения жалоб при этом варианте станет более эффективной). Кроме того, в погоне за привлечением новых клиентов будет разглашаться все больше информации. Это должно позволить рынку функционировать более эффективно, а потребителям – делать более осмысленный выбор.

2.4.3. Вариант 3 - Государственный надзор за медицинскими вопросами и коммерческой практикой

Воздействие на конкуренцию в целом такое же, как и при Варианте 2, с тем отличием, что качество, как ожидается, понизится после того, как Министерство здравоохранения возьмет на себя как техническое, так и профессиональное регулирование, к чему оно подготовлено хуже профессионалов из ассоциации стоматологов.

2.4.4. Вариант 4 – Отказ от регулирования

Как и при вариантах 2 и 3, в этом случае ожидается снижение производственных затрат. Однако больше выиграют новички (за счет введения системы сертификации). Аналогичным образом, ожидается рост инвестиций.

Ожидается приток на рынок новых конкурентов, причем за счет не только гигиенистов-пародонтологов и зубных техников, но и всех тех профессионалов, которые не могли действовать на рынке в рамках статус-кво. Тем не менее, последствия этого притока для рыночной концентрации неясны, поскольку также ожидается приход на рынок новых и более крупных компаний. Как и при вариантах 2 и 3, на рынке появится больше информации

и новых маркетинговых стратегий. Однако в отсутствие норм, ограничивающих поведение профессионалов, этот потенциальный поток информации может сбить с толку, а то и ввести в заблуждение и, таким образом, окажется бесполезным в плане преодоления асимметрии информации, которой обладают пациент и профессионал. Таким образом, рынок может стать менее прозрачным, усугубляя ощущение неуверенности относительно предлагаемых услуг. Как следствие, он будет функционировать менее эффективно, а потребители будут делать менее осознанный выбор. В дополнение к этому, из-за системы сертификации и менее эффективной процедуры рассмотрения жалоб качество обслуживания, как ожидается, в среднем понизится.

Таким образом, хотя складывается впечатление, что конкуренция усиливается, это будет достигаться ценой качества.

2.5. Заключение

Вариант 1, по всей вероятности, окажет наибольшее негативное воздействие на конкуренцию, поскольку эти нормы регулирования вводят ненужные ограничения такой коммерческой деятельности, как стоматологические услуги, что не только подрывает конкуренцию, но и лишает потребителей информации, необходимой им для того, чтобы делать осознанный выбор. У предложений 2 и 3, напротив, есть ряд преимуществ с точки зрения развития конкуренции, поскольку в отличие от ныне действующих норм регулирования они не будут больше обязывать врачей-стоматологов ограничивать рекламу и рекламные акции, запрещать определенные административно-правовые формы их деятельности и наем стоматологов-профессионалов в качестве дополнительного персонала, так как все это в итоге ограничивает конкуренцию. Однако при Варианте 3 качество не будет обеспечиваться с той же эффективностью. Наконец, хотя у Варианта 4 есть множество выгод с точки зрения конкуренции, он не может обеспечить эффективное существование рынка, поскольку он не решает проблему асимметрии информации, которой обладают профессионалы и их клиенты.

Таким образом, именно Вариант 2 позволяет достичь поставленной задачи, при этом, по всей вероятности, больше других содействуя развитию конкуренции. С точки зрения конкуренции лучшим решением, по всей вероятности, является Вариант 2.

3. РЕГУЛИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА ВОЗДУХА*

В данном разделе приводится пример оценки воздействия на конкуренцию применительно к изменению национального режима регулирования качества воздуха. Сначала дается описание нынешнего положения и потенциальных действий. Эти материалы предполагается подвергнуть широкому обзору с точки зрения регулирования, поэтому они не являются чем-то специфическим лишь для оценки воздействия на конкуренцию. После этих вводных материалов приводится пример оценки воздействия на конкуренцию.

Этот пример оценки сравнительно краток. В других ситуациях могут подойти и более развернутые или более краткие оценки.

1. Контекст

Западный регион – это многонаселенный район, подвергающийся серьезной экологической угрозе ввиду высокого уровня загрязнения воздуха. Законодательное собрание Запада поручило Совету по чистому воздуху Западного региона (СЧВЗ), который выполняет роль регионального органа регулирования, разработку и осуществление нормативных актов, регулирующих автомобильные топливные смеси, чтобы взять под контроль загрязнение воздуха. СЧВЗ рассмотрел различные варианты снижения уровня загрязнения воздуха в результате сгорания автомобильного топлива и принял решение обязать производителей использовать новую технологию очистки для производства автомобильного топлива, реализуемого на Западе. После того, как нефтеперерабатывающие заводы (НПЗ) инвестировали средства в обновление своего оборудования, одна из нефтеперерабатывающих компаний (Эксойл) объявила о том, что патент на используемую технологию принадлежит ей и что другие НПЗ должны заплатить ей лицензионный сбор за право пользоваться этой технологией. НПЗ начали жаловаться на высокие платежи, которые они должны были платить владельцу патента. Государственная целевая группа провела расследование, чтобы установить, к каким последствиям привело принятие нормативного акта СЧВЗ, и сообщила, что в результате его принятия Эксойл приобрела монопольную силу за счет лицензирования необходимой технологии нефтеочистки для производства автомобильного топлива на Западе; и что кроме того эта монопольная сила

* Этот образец оценки воздействия на конкуренцию был подготовлен Эзлемом Бедре.

дала Эксойл возможность увеличить расходы своих соперников и, таким образом, контролировать цену на автомобильное топливо в Западном регионе. Целевая группа установила, что Эксойл не сообщила о подаче заявки на патент, когда она лоббировала эту технологию в СЧВЗ и даже заявила, что эта технология не будет запатентована. Ассоциации потребителей и водители грузовиков начали жаловаться на высокие цены на автомобильное топливо после принятия нормативного акта СЧВЗ. Рост цен на автомобильное топливо в Западном регионе составил 6 процентов, тогда как в остальной части страны он не превышал 1 процента. Юрисконсульт СЧВЗ определил, что орган регулирования не может наказать Эксойл за то, что та не сообщила о подаче заявки на патент, а СЧВЗ не может его аннулировать. СЧВЗ полагает, что ее действующий нормативный акт не всегда отвечает общественным интересам и рассматривает возможность альтернативных вариантов.

2. Задачи нормативного акта

СЧВЗ стремится обеспечить достижение трех задач политики в этой области, установленных законом «О чистом воздухе» этой страны: (1) улучшить экологические условия путем снижения выбросов от двигателей внутреннего сгорания, (2) дать фирмам правильные стимулы, чтобы они инвестировали в НИОКР для разработки более чистого при горении автомобильного топлива, и избежать дублирования исследовательских усилий по созданию технологии производства более чистого автомобильного топлива, и (3) избежать принятия чрезмерно жестких норм природоохранного регулирования, в частности, норм, которые могут не соответствовать общественным интересам, например, ведущих к повышению цен на автомобильное топливо, то есть, когда общественный выигрыш от улучшения качества воздуха перевешивается снижением уровня общественного благосостояния.

3. Варианты регулирования

Был выявлен ряд вариантов. Эти варианты регулирования приводятся ниже:

Вариант 1: Сохранить технологический стандарт в его нынешнем виде. Не предпринимать ничего, но сохранить действующие нормативные акты, по которым НПЗ обязаны использовать технологию нефтеочистки компании Эксойл при производстве автомобильного топлива для реализации на Западе. Эксойл, таким образом, будет продолжать взимать с НПЗ монопольные сборы или роялти за пользование ее технологией. Как

следствие, затраты на производство автомобильного топлива для реализации на Западе будут оставаться высокими, а это повлечет за собой высокие цены на автомобильное топливо в Западном регионе.

Вариант 2: Добавить ценовое регулирование к стандарту производственной технологии. На основе консультаций с отраслевыми ассоциациями и фирмами установить другую технологию в качестве стандарта для определения состава и процесса смешивания компонентов более чистого автомобильного топлива, при этом регулируя цену, уплачиваемую за использование принятой за стандарт технологии нефтеочистки. В таком случае разработчику этой технологии придется взимать регулируемую цену за свою технологию. Таким образом, НПЗ будут известны все затраты, связанные с производством более чистого автомобильного топлива принятия нормативных актов СЧВЗ.

Вариант 3: Ввести стандарт, основанный на показателях эффективности. Никаких норм регулирования процесса производства более чистого автомобильного топлива принимать не нужно, но следует установить предельный уровень выбросов в результате сгорания любых видов автомобильного топлива. Каждый НПЗ будет иметь полное право использовать любой метод или технологию производства автомобильного топлива, при сгорании которого уровень выбросов не должен превышать установленного максимума.

Вариант 4: Ввести налог на выбросы. Никаких норм регулирования процесса производства более чистого автомобильного топлива принимать не нужно, но следует ввести налоги на уровень выбросов при сгорании бензина, реализуемого на автозаправочных станциях (АЗС) в Западном регионе, и, возможно, установить максимально допустимый предел для выбросов от любого вида автомобильного топлива. Как и в предыдущем варианте, каждый НПЗ будет иметь полное право использовать любой метод или технологию производства автомобильного топлива, если уровень производимого им загрязнения не превышает допустимого предела. Более того, АЗС (или продавца автомобильного топлива) будут платить какие-то налоги пропорционально уровню выбросов в результате сгорания реализуемого ими бензина.

Вариант 5: Отказ от регулирования. Отменить все нормы регулирования. В частности, дать возможность НПЗ производить любой вид автомобильного топлива на свое усмотрение и не облагать уровень выбросов в результате сгорания бензина никакими налогами, обязав отрасль ввести

систему добровольной сертификации уровней выбросов для определенных видов использования автомобильного топлива. В таком случае потребители на Западе будут решать, какой вид автомобильного топлива покупать, и, таким образом, сколько они готовы платить за снижение выбросов, производимых их автомобилями.

4. Затрагиваемый рынок

Товарный рынок, непосредственно затрагиваемый этими нормами регулирования – это рынок технологий нефтеочистки, используемых для производства автомобильного топлива, соответствующего нормам СЧВЗ («рынок технологий»). Косвенным образом эти нормы регулирования затрагивают рынок автомобильного топлива, которое может реализовываться в Западном регионе («рынок автомобильного топлива»).

Установление на основе консультаций с отраслевыми ассоциациями и фирмами нормативов для определения состава и процесса смешивания компонентов более чистого автомобильного топлива – это действенный способ поиска самой эффективной технологии нефтеочистки для производства более чистого автомобильного топлива. Тем не менее, так как нормативный акт СЧВЗ предписывает использование конкретной технологии, он препятствует конкуренции на рынке технологий, вызывая повышение потребительских цен на рынке автомобильного топлива, путем (1) ограничения числа или состава поставщиков на рынке технологий, требуя в качестве условия для деятельности наличие лицензии, и (2) ограничения возможностей конкуренции у поставщиков на рынке соответствующего нормам СЧВЗ автомобильного топлива (а) повышая затраты, связанные с производством соответствующего нормам СЧВЗ автомобильного топлива, у всех НПЗ кроме Эксойл, и (b) создавая географический барьер, лишаящий нефтяные компании возможности поставлять бензин на Запад (нефтяным компаниям, действующим в других регионах, не разрешается импортировать свое автомобильное топливо в сети дистрибуции Запада, если только импортируемое топливо не произведено с использованием соответствующей нормам СЧВЗ технологии, запатентованной Эксойл). Таким образом, нормативные акты СЧВЗ позволили Эксойл получить монопольную власть на рынке технологий, и эта монопольная власть дает Эксойл антиконкурентные преимущества перед другими НПЗ при поставках на рынок соответствующего нормам СЧВЗ автомобильного топлива, так как Эксойл смогла повысить затраты конкурирующих НПЗ, взимая с них высокие лицензионные сборы за свою технологию.

5. Оценка воздействия на конкуренцию

5.1. *Вариант 1. Сохранить технологический стандарт в его нынешнем виде*

Эксойл будет и впредь пользоваться своей монопольной силой на рынке технологий и получать выгоду от слабой конкуренции на указанном выше рынке автомобильного топлива, соответствующего нормам СЧВЗ.

5.2. *Вариант 2. Добавить ценовое регулирование к стандарту производственной технологии*

Отрасль может достичь значительного выигрыша в эффективности путем проведения совместных исследований, чтобы принять в качестве стандарта наиболее эффективную технологию очистки автомобильного топлива с целью обеспечения минимального загрязнения воздуха при сгорании. Помимо этих выгод, регулирование цены необходимой технологии позволит удерживать затраты на производство автомобильного топлива, соответствующего нормам СЧВЗ, на низком уровне, что, в свою очередь, приведет к снижению цен на автомобильное топливо на Западе. Регулирование стоимости вводимого ресурса также снизит фактор неопределенности в отношении затрат на производство автомобильного топлива, соответствующего нормам СЧВЗ. Тем не менее, с учетом того, что цена необходимой технологии нефтеочистки будет регулироваться, фирмы будут в меньшей степени заинтересованы в том, чтобы инвестировать средства в НИОКР для разработки такой технологии. Более того, переход от технологии Эксойл к новой технологии может означать, что средства, инвестированные в технологию Эксойл, придется списать безвозвратно. Получив разрешение на выработку стандарта, НПЗ будут иметь более весомые козыри на переговорах с Эксойл относительно уровня лицензионной платы. Участие в добровольной системе обеспечения соблюдения стандарта может принести целый ряд выгод. Такие системы довольно широко распространены в тех случаях, когда антимонопольные органы дают на них свое «добро».

5.3. *Вариант 3. Ввести стандарт, основанный на показателях эффективности*

Отмена норм регулирования процесса производства более чистого автомобильного топлива позволит всем НПЗ использовать любой метод или технологию производства автомобильного топлива. Более того, установление предельно допустимого уровня выбросов в результате сгорания любых видов

автомобильного топлива заставит каждый НПЗ либо приобрести лицензию, либо провести индивидуальные исследования для поиска технологии производства автомобильного топлива с соблюдением предельно допустимого уровня выбросов. В рамках этой нормы регулирования дублирование исследовательских усилий более вероятно, хотя явного вреда оно не принесет, так как его результатом может стать ускорение инновации и расширение вариантов выбора используемой технологии. Вследствие этого в наличии появится множество альтернативных методов и технологий для производства более чистого автомобильного топлива. Тогда конкуренция между поставщиками на рынке технологий обострится, следствием чего станет снижение затрат на производство более чистого автомобильного топлива. СЧВЗ сможет добиться снижения производимых автомобилями выбросов до желаемого уровня, не нанося ущерба конкуренции; НПЗ смогут более гибко подходить к использованию производственных технологий и инвестированию в НИОКР для разработки технологии нефтеочистки, позволяющей им производить более чистое автомобильное топливо, если только им не будет дешевле приобрести лицензию на использование такой технологии.

5.4. *Вариант 4. Ввести налог на выбросы*

Отмена норм регулирования процесса производства более чистого автомобильного топлива позволит всем НПЗ использовать любой метод или технологию производства автомобильного топлива. Сбор налогов с АЗС пропорционально уровням выбросов, производимых при сгорании бензина, который они продают, даст НПЗ стимулы для производства топлива таким образом, чтобы предельная выгода от снижения налогов на выбросы равнялась предельным затратам на снижение уровня выбросов. Тогда каждый НПЗ либо приобретет лицензию, либо проведет индивидуальные исследования для поиска наиболее эффективной технологии, позволяющей производить автомобильное топливо, в наименьшей степени загрязняющее окружающую среду. Предельно допустимое значение для выбросов, производимых при сгорании любого вида автомобильного топлива, может оказаться неэффективным для некоторых фирм, которые для повышения спроса на свое автомобильное топливо уже намереваются производить топливо, не выходящее за рамки предельно допустимого значения по загрязнению. Таким образом, этот вариант регулирования станет серьезным стимулом для инвестиций в НИОКР с целью производства более чистого автомобильного топлива. Как и в варианте 3, в результате появится множество альтернативных технологий для производства более чистого автомобильного топлива. В таком случае конкуренция между поставщиками на рынке технологий будет острой (даже острее чем в варианте 3, ввиду

большей заинтересованности в инвестировании средств в НИОКР при налогах на выбросы), результатом чего станут более низкие затраты на производство более чистого автомобильного топлива.

Обложение налогом различных видов автомобильного топлива, реализуемых на АЗС, пропорционально уровню выбросов в результате их сгорания, приводит к тому, что потребители вынуждены сами платить за негативные последствия загрязнения, к которым ведет их пользование автомобилем. Налоги ведут к росту цен на автомобильное топливо, тем самым снижая спрос на него на Западе. Экологические налоги ведут к росту уровня потребительского благосостояния, если вред, наносимый потребителям в результате повышения цен на автомобильное топливо, будет меньше социальных выгод от снижения уровня загрязнения воздуха. Определение правильного уровня налогов на выбросы продуктов сгорания бензина – задача не из легких.

НПЗ смогут гибко подходить (как и в варианте 3) к выбору производственных технологий и будут готовы инвестировать средства в НИОКР для разработки технологии нефтеочистки, которая позволит им производить более чистое автомобильное топливо, если только им не будет дешевле приобрести лицензию на использование такой технологии.

5.5. *Вариант 5. Отказ от регулирования*

Отмена любых норм регулирования позволит НПЗ производить любой вид автомобильного топлива по своему усмотрению. Тем не менее, предполагается, что отрасль должна разработать систему добровольной сертификации уровней выбросов в результате сгорания всех видов автомобильного топлива, так что потребители смогут получить информацию о том, какой вид топлива производит наименьшее загрязнение при сгорании. В таком случае потребители на Западе будут решать, какой вид автомобильного топлива покупать, в зависимости от того, сколько они будут готовы платить за сокращение выбросов, производимых их автомобилями. Без каких-либо налогов на уровни выбросов, производимых при сгорании бензина, потребители будут готовы платить гораздо меньше за снижение выбросов от своих автомобилей; так как они не смогут взять на себя негативные последствия, которые они создают для других в результате своего индивидуального вклада в загрязнение воздуха. Таким образом, загрязнение воздуха может быть гораздо выше желаемого уровня и уровней, достижимых при других вариантах регулирования.

6. Определение

Главный вопрос в этом анализе состоит в том, какие из вариантов будут способствовать надлежащей инновации. Три ключевых вопроса звучат так:

- Отличается ли политика гибкостью, то есть, позволяет ли она инноватору определять наилучший путь достижения цели?
- Распространяется ли эта политика на загрязнителя, то есть, применяется ли она непосредственно по отношению к внешнему эффекту, а не к заменителю или технологии?
- Является ли эта политика глубокой, то есть, распространяется ли она на разные виды производства, обеспечивая постоянный стимул для разработки технологий борьбы с загрязнением?¹

Вариант 4, по всей вероятности, является наилучшим вариантом регулирования с точки зрения потребительского благосостояния, позволяющим при этом достичь главных целей – снижения уровня производимых автомобилями выбросов. Вариант 4 отличается гибкостью, применяется непосредственно по отношению к загрязнителю и характеризуется глубиной. Недалеко от него отстает идущий на втором месте Вариант 3, поскольку он не отличается глубиной и, таким образом не дает стимулов для инновации ниже стандартного уровня. При Вариантах 3 и 4 также устраняются антиконкурентные ограничения, существующие при Варианте 1. При Варианте 1 загрязнение воздуха на Западе уменьшается, отрасль избегает дублирования исследовательских усилий и получает выигрыш в эффективности, принимая в качестве стандарта самую эффективную технологию нефтепереработки для производства более чистого автомобильного топлива. Тем не менее, Вариант 1, скорее всего, окажет наиболее пагубное воздействие на конкуренцию, поскольку нормы регулирования ставят условием производства более чистого автомобильного топлива наличие лицензии, тем самым создавая монополию на рынке технологий. Более того, этот вариант регулирования ограничивает способность поставщиков на рынке автомобильного топлива конкурировать

¹ Дополнительные идеи по ключевым вопросам, касающимся природоохранной инновации, можно найти в OECD (2009) “Environmental Policy Framework Conditions, Innovation and Technology Transfer.” По адресу [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/\\$FILE/JT03274164.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/$FILE/JT03274164.PDF).

между собой, повышая затраты на очистку автомобильного топлива и создавая географические барьеры для входа на рынок автомобильного топлива Запада. Как следствие, цены на топливо на Западе выросли, а уровень благосостояния потребителей снизился. Этот ущерб может нейтрализовать Вариант 2, который обеспечивает более низкую цену требуемой технологии нефтеочистки за счет регулирования монопольной цены, но в то же время прежде всего снижает заинтересованность в инвестициях в НИОКР для разработки такой технологии. Варианты 3 и 4 позволяют НПЗ более гибко подходить к своему выбору технологии, отменяя нормы, регулирующие сам процесс производства автомобильного топлива. При обоих вариантах орган регулирования может удерживать загрязнение воздуха на желаемом уровне. Более того, оба варианта дают НПЗ серьезные стимулы для инвестирования средств в НИОКР для разработки технологии нефтеочистки с целью производства более чистого автомобильного топлива. Вариант 4 меняет модель потребления автомобильного топлива, вводя налоги на топливо пропорционально уровням выбросов при его сгорании. Вариант 5 обеспечивает фирмам наибольшую гибкость, позволяя им выбирать технологию нефтеочистки без каких-либо стандартов по выбросам при отсутствии налогов, но Вариант 5 не дает стимулов для сокращения выбросов или инвестирования средств в НИОКР с целью разработки технологии производства более чистого при сгорании бензина и, таким образом, не обеспечивает снижения уровня загрязнения воздуха на Западе.

Копии Инструментарий оценки конкурса доступны для загрузки на следующих языках :

www.oecd.org/competition/toolkit

Китайский / 中文

Корейский / 한국어

Английский /English

Румынский / Român

Французский / Français

Португальский / Português

Венгерский / Magyar

Русско

Индонезийский / Bahasa

Испанский / Español

Итальянский / Italiano

Турецкий / Türk

Японский / にほんご

За дополнительной информацией о Инструментарий оценки конкуренции, пожалуйста, свяжитесь с :

Frank Maier-Rigaud
Organisation for Economic Co-operation and Development
2, rue André Pascal
75016 Paris France
Tel : +33 1 45 24 89 78
Fax : +33 1 45 24 96 95
frank.maier-rigaud@oecd.org

или

comp.toolkit@oecd.org // www.oecd.org/competition/toolkit

