



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/RBP/96
13 September 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ
Межправительственная группа экспертов
по ограничительной деловой практике
Двенадцатая сессия
Женева, 18 октября 1993 года
Пункт 4 а) предварительной повестки дня

ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ОГРАНИЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЛОВОЙ ПРАКТИКЕ, ОТНОСЯЩИЕСЯ
К ПОЛОЖЕНИЯМ КОМПЛЕКСА ПРИНЦИПОВ И ПРАВИЛ

Политика в области конкуренции и экономические реформы
в развивающихся и других странах

Исследование секретариата ЮНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Резюме и выводы	1 - 9
Введение	10 - 12
<u>Глава</u>	
I. Конкуренция и либерализация в странах, осуществляющих экономические реформы, и роль органов по вопросам конкуренции	13 - 27
A. Политика в области конкуренции и экономические реформы	13 - 23
B. Опыт отдельных стран	24 - 27

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>
II. Конкуренция и цены	28 - 61
А. Преимущества и трудности либерализации цен и роль . органов по вопросам конкуренции	28 - 38
В. Горизонтальная ОДП и цены	39 - 43
С. Вертикальная ОДП, господствующее положение на рынке и цены	44 - 49
D. Установление цен и естественные монополии	50 - 61
III. Конкуренция, приватизация и демополизация	62 - 82
А. Эффективность приватизации и конкуренция	62 - 76
В. Темпы и особенности приватизации или реформа ГП ..	77 - 82
IV. Политика в области конкуренции и либерализация торговли и иностранных инвестиций	83 - 106
А. Влияние прямых иностранных инвестиций на конкуренцию	83 - 88
В. Политика в области конкуренции и иностранные инвесторы	89 - 94
С. Влияние торговли на конкуренцию	95 - 96
D. Политика в области конкуренции и импортная торговля	97 - 103
E. Международное сотрудничество	104 - 106

РЕЗЮМЕ И ВЫВОДЫ

1. Укрепление конкуренции является ключевым элементом обеспечения успеха реформ, направленных на сокращение объема вмешательства государства в экономику, которые были приняты в последние годы во всем мире. Для достижения этой цели действие рыночных сил должно подкрепляться соответствующими "правилами игры". Вместе с тем лишь несколько развивающихся и других стран приняли или готовятся принять законы о конкуренции и осуществляют соответствующую политику, многим же странам это еще только предстоит сделать. Необходимо в большей степени уяснить выгоды осуществления политики в области конкуренции в таких странах, в особенности в ходе переходного периода, т.е. до того как в результате реформ начнут действовать саморегулирующиеся рыночные силы.

2. Желательно, чтобы органы по вопросам конкуренции действовали в двух направлениях: боролись с ОДП частных фирм и выступали в поддержку политики в области конкуренции при разработке других направлений государственной политики. Политику в области конкуренции следует применять в свете конкретной обстановки в отдельных странах, принимая во внимание вопросы эффективности и необходимость создания доверия в деловых кругах. Следует определить первоочередность задач с учетом, среди прочего, необходимости оказания помощи и поддержки экономическим реформам. На это должны выделяться адекватные ресурсы.

3. Во многих странах ключевым элементом экономической реформы является либерализация цен. Вместе с тем существуют трудности, связанные с ее темпами и временем проведения в ряду других реформ. В тех случаях, когда либерализация становится причиной инфляционной спирали, она может оказывать негативное воздействие на конкуренцию. Важной задачей органов по вопросам конкуренции должно стать обеспечение того, чтобы предприятия не завышали искусственно цены, уменьшая таким образом положительное воздействие конкуренции. Вместе с тем следует не допускать восстановления в новых формах контроля над ценами, что будет негативно отражаться на конкуренции и эффективности.

4. В процессе применения законов о конкуренции, нацеленных на борьбу с ОДП в области цен, горизонтальное установление цен и аналогичные виды практики обычно запрещаются как таковые или в принципе, однако другие горизонтальные виды практики или совместные предприятия иногда выводятся из-под запрета по соображениям эффективности. В большинстве стран, имеющих законы о конкуренции, вертикальная ОДП оценивается на основе рассмотрения каждого отдельного случая. Особое внимание в законах о конкуренции развивающихся и других стран уделяется деятельности компаний, занимающих господствующее положение на рынке. В целях осуществления контроля над ценами или ОДП со стороны естественных монополий в ряде стран законы о конкуренции были дополнены различными отраслевыми правилами. Вместе с тем осуществлять такого рода контроль оптимальным образом весьма сложно, и страны, начавшие такую работу, извлекают пользу из технического сотрудничества со странами, имеющими опыт в этой области.

5. Зачастую приватизация в развивающихся и других странах повышает эффективность, однако это не является правилом, в особенности в странах, где ограничены ресурсы капиталов и квалифицированной рабочей силы или же отсутствуют структуры обеспечения конкуренции или подотчетности органов управления. Приватизация должна вписываться в общий контекст экономической

реформы и осуществляться с учетом приспособляемости экономики к этому процессу, причем органы по вопросам конкуренции должны оказывать помощь в оценке того, каким образом в максимальной степени обеспечивать конкуренцию и эффективность при приватизации и в определении действенности любых стимулов, субсидий или мер правовой защиты, предоставляемых в данном контексте. Хорошие результаты могут показывать такие методы приватизации, как сдача в аренду. Перед приватизацией государственные предприятия должны, насколько это возможно, реформироваться и переводиться на работу в условиях конкуренции.

6. Вследствие своей зачастую более высокой конкурентоспособности иностранные инвесторы, проникая на рынки развивающихся и других стран, оказывают обычно сильное воздействие с точки зрения повышения или уменьшения конкуренции, а также повышения эффективности. При осуществлении контроля за ОДП со стороны иностранных инвесторов - в отношении иностранных инвесторов следует проявлять особую бдительность - должны соблюдаться национальные правила. Применение такого контроля обычно не становится фактором сдерживания иностранных инвесторов, обеспечивая последним стабильность и безопасность. Вследствие того, что иностранные фирмы зачастую занимают на рынке сильные позиции, требуются специальные меры контроля, и в некоторых случаях большая эффективность может быть достигнута путем снижения барьеров доступа на рынок. Контроль в отношении инвестиционных стимулов, субсидий или специальной защиты иностранных инвесторов должен осуществляться в консультации с органами по вопросам конкуренции.

7. Импорт является критически важным для обеспечения конкуренции на рынках развивающихся и других стран, хотя их возможности в этом отношении несколько ограничены. Органам по вопросам конкуренции следует учитывать воздействие импорта на внутренний рынок и осуществлять контроль за ОДП, которая снижает его позитивное воздействие, в том числе такие ее формы, как злоупотребления в отношении прав интеллектуальной собственности или ценовые злоупотребления иностранных экспортеров. Возможно, что иногда будет необходимо использовать применение экстра TERRИТОРИАЛЬНОЙ юрисдикции, что, вероятно, будет нелегко реализовать на практике. Органы по вопросам конкуренции могли бы также, когда это необходимо, выступать в поддержку либерализации торговли, однако такая поддержка может стать эффективной лишь в том случае, если они смогут убедить в своей способности осуществлять контроль за ОДП со стороны иностранных экспортеров и если будет создана открытая и способствующая конкуренции система международной торговли.

8. Либерализация торговли и иностранных капиталовложений, повышая международную конкуренцию во многих секторах, может в то же время усиливать в других секторах, в особенности в некоторых секторах высоких технологий, влияние олигополистических элементов мирового рынка. Отдельным органам по вопросам конкуренции, возможно, будет трудно контролировать это явление. Укрепление сотрудничества между органами по вопросам конкуренции способствовало бы обеспечению контроля в отношении таких олигополистических глобальных компаний, сводя к минимуму конкуренцию и торговые противоречия между странами и защищая конкуренцию в глобальном масштабе. Такое международное сотрудничество могло бы приобретать форму большего согласования связанных с торговлей аспектов политики в области конкуренции, координации соблюдения договоренностей, взаимопомощи и системы распределения юрисдикции (когда это необходимо) между национальными органами по вопросам конкуренции. Такого рода мероприятия отвечали бы общим интересам всех стран и способствовали бы деятельности в области экономической реформы в развивающихся и других странах.

9. В свете вышеизложенного государства должны осуществить следующие меры:

a) утверждение, совершенствование и эффективное осуществление развивающимися и другими странами политики в области конкуренции, включенной в общие рамки их экономических реформ;

b) создание надлежащих механизмов контроля за ОДП или установлением цен естественными монополиями и обеспечение того, чтобы приватизация не привела к замене государственных монополий монополиями частными;

c) изучение воздействия прямых иностранных капиталовложений и торговли на конкуренцию;

d) осуществление технического сотрудничества в целях содействия усилиям в этом направлении;

e) осуществление в полном объеме всех положений Комплекса принципов и правил для обеспечения их эффективного применения;

f) проведение консультаций в рамках Межправительственной группы экспертов о целесообразности и условиях укрепления двусторонних, региональных и многосторонних механизмов сотрудничества, касающихся политики в области конкуренции.

ВВЕДЕНИЕ

10. Настоящее исследование подготовлено в соответствии с согласованными выводами, принятыми Межправительственной группой экспертов по ограничительной деловой практике на ее одиннадцатой сессии, и на основе плана, принятого Группой 1/. В исследовании изучены целесообразность и потенциальный вклад политики в области конкуренции в процесс экономических реформ, происходящий в развивающихся и других странах, с точки зрения как контроля за ограничительной деловой практикой (ОДП), так и поощрения конкуренции органами по вопросам конкуренции. Особое внимание уделено политике в области цен, демополизации и приватизации, а также иностранных капиталовложений и торговли.

11. В главе I показано, каким образом политика в области конкуренции может укреплять и дополнять экономическую реформу и либерализацию, и предлагается ряд подходов и приоритетов, которые могут использоваться в этих целях органами по вопросам конкуренции. В главе II обсуждаются экономические последствия либерализации цен и усилия правительств по обеспечению того, чтобы ее положительные результаты не были утрачены в результате горизонтальной или вертикальной ОДП или поведения естественных монополий. В главе III рассматривается взаимосвязь между конкуренцией, приватизацией и эффективностью, достигнутые положительные результаты и проблемы, возникающие в ходе процесса приватизации, а также темпы и условия приватизации и реформы государственных предприятий. В главе IV анализируется взаимосвязь между конкуренцией и либерализацией прямых иностранных капиталовложений и импортной торговлей и обсуждается специфика применения в отношении иностранных инвесторов и компаний политики в области конкуренции. Особое внимание уделяется необходимости координации политики в этой области как на национальном, так и на международном уровнях.

12. В тексте исследования содержатся ссылки на подготовленное ранее секретариатом ЮНКТАД исследование "Концентрация рыночного влияния на рынках развивающихся стран в результате слияний, создания совместных предприятий и других видов приобретения контроля и его влияние на международные рынки, в частности рынки развивающихся стран" (TD/B/RBP/81/Rev.2), которое ниже именуется "Исследование о концентрации". Следует также отметить, что общие вопросы приватизации рассматриваются в Специальной рабочей группе по приватизации.

1/ См. доклад Межправительственной группы экспертов по ограничительной деловой практике о работе ее одиннадцатой сессии (TD/B/39(2)/7), приложения I и III.

Глава I

КОНКУРЕНЦИЯ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ В СТРАНАХ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ, И РОЛЬ ОРГАНОВ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ

A. Политика в области конкуренции и экономические реформы

13. В последние годы во всем мире начали осуществляться коренные экономические реформы. В основе многих из них лежит все большее признание роли рынка и частного сектора в обеспечении эффективности функционирования экономики на всех этапах развития. В развитых странах происходит либерализация или реформирование различных правил, касающихся цен, доступа на рынок или ухода с него и монополий, а также границ применения законов по ОДП. В ряде этих стран были осуществлены крупные программы приватизации. Во многих развивающихся странах в настоящее время предпринимаются усилия по осуществлению реформ рыночного типа, в том числе различные по размаху структурные или секторальные реформы в таких областях, как торговая политика, политика в области капиталовложений, приватизация и, где это применимо, дерегулирование (включая снижение уровня субсидий, выделения в административном порядке ключевых факторов производства, ценового контроля, организационных требований и требований в отношении лицензирования мощностей, эксклюзивных соглашений и барьеров выхода). В бывших странах с централизованной плановой экономикой далеко идущие институциональные изменения сопровождались шагами по созданию экономических систем рыночного типа, более глубоко интегрированных в мировую экономику. Во многих странах такие реформы еще никоим образом нельзя считать завершенными: несмотря на большие предпринятые усилия впереди еще очень много работы.

14. В основе этих реформаторских усилий лежит общая убежденность в том, что уменьшение прямого участия или вмешательства государства в экономическую деятельность будет способствовать - предоставляя предприятиям больше свободы и усиливая соответствующие стимулы - активизации предпринимательской деятельности, повышению деловой эффективности, увеличению капиталовложений в производство и экономическому росту, а также обеспечит более быстрое и адекватное удовлетворение потребительского спроса. В результате в рамках всей экономики производственные ресурсы будут распределяться не на основе правительственных указаний или деятельности, направленной на получение ренты, а на эффективной и гибкой основе в результате децентрализованных решений, принимаемых участниками рыночных отношений. Однако такие устремления, судя по всему, могут быть реализованы в полной мере лишь в том случае, если предприятия в своей деятельности испытывают воздействие конкуренции, когда неудовлетворенный потребительский спрос выполняет роль рыночных санкций за неэффективную работу. Таким образом, усиление конкуренции является ключевым элементом обеспечения успеха экономических реформ.

15. Именно в силу главным образом этих причин в последние годы в ряде развивающихся стран 2/ и стран Центральной и Восточной Европы 3/ были приняты

2/ Включая Аргентину, Бразилию, Венесуэлу, Габон, Индию, Кению, Колумбию, Кот-д'Ивуар, Мексику, Пакистан, Перу, Республику Корея, Таиланд, Тунис, Чили, Шри-Ланку и Ямайку.

3/ Включая Болгарию, Венгрию, Литву, Польшу, Российскую Федерацию и Чешскую Республику.

законы о конкуренции или произведена реформа существующего законодательства. В настоящее время этот процесс идет также в ряде других стран. Вместе с тем во многих других странах, осуществляющих экономические реформы, не существует ни законов о конкуренции, ни даже четкой политической линии в этой области. В определенной степени это может объясняться недостаточной информированностью директивных органов, однако наряду с этим, возможно, существует нежелание принимать законы о конкуренции из-за опасения того, что контроль в отношении конкуренции будет ограничивать деловую активность и сдерживать рыночные силы, действуя таким образом вразрез с тенденцией экономической либерализации, которая сама по себе может обеспечить рыночную конкуренцию. При этом возможны также опасения относительно ослабления рыночных позиций национальных предприятий в период, когда они переживают значительные трудности, относительно сдерживающего воздействия на иностранных инвесторов, а также относительно трудностей и издержек для предприятий в процессе выполнения требований отчетности или контроля, могущих дать повод для жалоб на "волокиту". С учетом специфических трудностей, существующих в развивающихся странах, могут возникать сомнения относительно того, смогут ли органы по вопросам конкуренции выявлять или доказывать наличие ОДП. И наконец, создание новых контролирующих органов по осуществлению политики в области конкуренции повлечет за собой государственные расходы в период бюджетных проблем. Ниже предлагаются некоторые решения такого рода задач, а также ряд подходов к осуществлению политики в области конкуренции, которые могут повысить действенность такой политики в контексте реформ в развивающихся и других странах.

16. Хотя либерализация регулятивных барьеров должна расширить возможности для конкуренции, такие барьеры, судя по всему, какое-то время еще будут играть свою роль, пока политики в области либерализации самой по себе не станут достаточно для преодоления других факторов, сдерживающих вхождение в рынок. Как отмечалось в Исследовании о концентрации, влияние на внутренних рынках большинства развивающихся стран, как правило, характеризуется высокой степенью концентрации вследствие того, что существующий на этих рынках уровень спроса делает возможным существование относительно небольшого числа фирм, выпускающих продукцию в минимальных экономических масштабах. Среди прочих сдерживающих факторов: ограниченное наличие предпринимателей и факторов производства, неэффективность систем распределения и связи и недостаточный характер информационных потоков. Аналогичная ситуация имеет место и в ряде стран Центральной и Восточной Европы, в которых особенно высока степень вертикальной интеграции. Принятие и осуществление гарантий в области конкуренции представляется особенно важным для стран, находящихся в процессе создания рыночных механизмов и институтов. Так например, весьма часто в странах, осуществляющих программы стабилизации и структурной перестройки, имеет место позатупное проведение реформ, что объясняется либо запланированной поэтапно реформ, либо отставанием некоторых реформ от намеченного графика. Так например, осуществление некоторых реформ в области фиска и денежного обращения (отмена контроля в отношении цен, тарифная реформа и девальвация) может происходить быстро, в то время как институциональные элементы программ, в особенности различные аспекты внутреннего дерегулирования, реформы государственных предприятий и приватизация, могут не осуществляться в течение ряда лет. В таких условиях необходимо какое-то время, прежде чем реформы обеспечат достаточный уровень конкуренции для создания самокорректирующихся рыночных сил.

17. До того, как это произойдет, господствующие фирмы могут, пользуясь дерегулированием, прибегать к ОДП, которая раньше не допускалась в результате государственного контроля, и блокировать доступ на рынки. Это может происходить не только в тех секторах, где такие фирмы уже занимают господствующие рыночные позиции, но и в других вновь дерегулированных отраслях, на которые эти фирмы могут распространить свои операции. Эта проблема не имеет чисто переходного характера: после того, как фирмам будет позволено укрепить свои позиции на основе антиконкурентного поведения или структур, исправить такое положение будет, возможно, не легко, поскольку это будет наносить ущерб экономике и доверию со стороны предпринимателей. В этой связи зачастую утверждают, что интересам процесса развития, по крайней мере на его первоначальном этапе, в наибольшей степени отвечают эффективные монополии и что конкуренция может быть создана позднее на основе дерегулирования. При этом, однако, недооцениваются как позитивное воздействие конкуренции на эффективность, так и проблемы, возникающие в тех случаях, когда вместо мер профилактического характера начинают принимать запоздалые меры по исправлению уже существующего положения.

18. Опыт показывает, что создание и поддержание рыночной конкуренции невозможно на основе полной вседозволенности и что для этого требуются соответствующие "правила игры". По мере отмены прямого государственного контроля в экономике необходимо вести работу по обеспечению его замены конкуренцией. Следует сказать, что даже в наиболее развитых странах, где уже давно осуществляется либеральная экономическая политика и где существуют обширные рынки, доступ на которые относительно прост, считается необходимым проводить активную политику в области конкуренции, приспособлявая ее к решению новых задач. Применение контроля за ОДП отдельных фирм позволяет обеспечить общую свободу для ведения всеми предприятиями своих дел законным образом и охраняет интересы потребителя, обеспечивая таким образом здоровый и благоприятный климат для экономической деятельности.

19. Кроме того, политика в области конкуренции в ее широком смысле накладывает не только собственно рыночные, но и регулятивные ограничения на рыночные силы, совпадая в этом отношении с политикой экономической либерализации, и, кроме того, способствует тому, чтобы такая политика разрабатывалась и осуществлялась с учетом взаимосвязи между государственными и частными ограничителями. Во всех странах, имеющих законы в области конкуренции, органы по вопросам конкуренции контролируют ОДП предприятий. В ряде таких стран вышеупомянутые органы выступают также в поддержку мер по обеспечению конкуренции при разработке и осуществлении других направлений государственной политики. Такая функция поддержки является важной в странах, философия конкуренции в которых еще не в полной мере понятна или признана. В условиях отсутствия четкой доктрины конкуренции существует повышенный риск того, что отдельные фирмы, которые в принципе заинтересованы в либерализации, будут с успехом лоббировать против осуществления тех мер либерализации, которые противоречат их собственным интересам.

20. Это не означает, что политика в области конкуренции должна разрабатываться и осуществляться на основе доктринерства и отсутствия гибкости. В ряде стран, имеющих длительный опыт в этой области, меры против ОДП принимаются на основе тщательного экономического анализа с учетом не только данных о распределении рынка, но и поведенческих факторов, включая возможности замещения продукции, доступ на рынки и влияние технического прогресса. В расчет могут приниматься рост эффективности, конкуренция со стороны импортируемых товаров и (в некоторых странах) конкурентоспособность

национальных фирм по сравнению с иностранными компаниями на внутренних и зарубежных рынках. Кроме того, по соображениям эффективности, промышленной политики или конкурентоспособности в ряде законов о конкуренции могут предусматриваться отступления в отношении контроля за ОДП (или относительно гибкие формы контроля) применительно к некоторым видам практики, совместным предприятиям или промышленным секторам (в частности секторам, переживающим спад, или секторам высоких технологий). Хотя конкуренция будет, как правило, являться основным критерием, не следует выпускать из вида и другие критерии, отражающие государственные интересы. Во многих странах, имеющих законы о конкуренции, принципы конкуренции иногда также не в полной мере соблюдаются в таких областях, как торговля, промышленная политика, государственные поставки или субсидии.

21. В контексте развивающихся и других стран, осуществляющих экономические реформы, проведение надлежащего экономического анализа и гибкое применение политики в области конкуренции могут оказаться еще более необходимыми для обеспечения эффективности, роста и решения задач развития. Это признается в Комплексе принципов и правил, предусматривающем преференциальный или дифференцированный режим для развивающихся стран в этой области, и предусматривающем учет при установлении контроля над ОДП потребностей развития, а также финансовых и торговых потребностей развивающихся стран, особенно в целях содействия созданию или развитию отечественной промышленности, а также экономическому развитию других секторов экономики (пункт С.7). Политика в области конкуренции должна характеризоваться беспристрастностью и независимостью, однако при этом она не может осуществляться в вакууме и изолированно от неотложных реальностей стран, в которых идет экономическая перестройка: в этом случае она может быть отброшена как нечто ненужное. Пока сохраняется общая направленность поступательного движения в направлении рыночной конкуренции, прагматические компромиссы краткосрочного порядка могут являться оправданными.

22. Органам по вопросам конкуренции следует уделять больше внимания не количеству своих мероприятий, а вопросам эффективности и качества. Выбор приоритетов будет различным в зависимости от конкретных условий каждой страны, имеющихся ресурсов и конкретных функций и полномочий органов по вопросам конкуренции. Наиболее целесообразным, возможно, станет их вмешательство в такие области, как цены, приватизация, импортная торговля и иностранные капиталовложения, о чем будет говориться в последующих главах. Другие области вмешательства могут выбираться на основе масштабов последовательного взаимодействия и синергизма между политикой в области конкуренции и другими направлениями политики. Так например, органы по вопросам конкуренции могут принять меры в отношении правительственной политики, снижающей эффект мер по контролю над ОДП, однако при этом усилия по осуществлению таких мер могут быть сосредоточены на экономических секторах, которые уже подверглись дерегулированию, но в которых еще не сложилась эффективная конкуренция. Приоритетность мер по осуществлению также может определяться на основе того, какие виды ОДП получили наибольшее распространение или наносят наибольший ущерб в контексте отдельных стран, или представляют меньше проблем с точки зрения их выявления или оценки. Для вновь созданного органа по контролю за ОДП, возможно, будет проще заниматься не теми ее видами, которые требуют сложного экономического анализа, а теми, которые подлежат непосредственному запрету.

23. Эффективное осуществление законов о конкуренции в значительной степени зависит от того, испытывают ли предпринимательские круги доверие к регулятивной системе и рассматривают ли они ее как фактор, содействующий развитию конкуренции, а не как препятствие на пути повышения эффективности деловых операций. Создание такого доверия является особенно важным в первые годы развития системы конкуренции. Этому будут способствовать применение разумных стандартов и правил и справедливых, быстрых и эффективных процедур. В результате осуществления надлежащих разъяснительных мер - как в государственных структурах, так и среди общественности и предпринимателей - можно продемонстрировать, что свободный рынок не является чем-то бесплатным и что даже в условиях финансовой напряженности правительства должны выделять надлежащие средства на решение этой задачи (тем более что правительство может получить значительную экономию за счет мер контроля за ОДП в области государственных поставок). В этой области полезным окажется техническое сотрудничество со стороны международного сообщества, нацеленное на профессиональную подготовку работников необходимой квалификации.

В. Опыт отдельных стран

24. На примере опыта Республики Корея и Польши можно проследить, каким образом политика в области конкуренции может быть интегрирована в экономическую реформу и политику в области либерализации и каким образом органы по вопросам конкуренции могут осуществлять активную поддержку конкуренции и выполнять функции контроля за ОДП. В Республике Корея в 1986 году был принят "шестой пятилетний план экономического и социального развития", направленный на поощрение конкуренции на основе принципов свободного рынка посредством политики дерегулирования, соблюдения Закона 1981 года о борьбе с монополиями и справедливой торговой практике, а также либерализации импорта и финансовых услуг 4/. Была осуществлена широкая либерализация систем ценового контроля, делового лицензирования, регулирования промышленности и оказания ей помощи, государственной собственности в отношении предприятий и ограничений на иностранные капиталовложения и импорт. Согласно закону о конкуренции все государственные органы должны консультироваться с министром экономического планирования перед тем, как представлять на рассмотрение, исправлять или вводить в действие любой закон или постановление, которые могут ограничивать конкуренцию. Комиссией по справедливой торговой практике предпринимаются активные усилия по недопущению введения новых ограничительных правил: она проводит обзор законов до их введения в действие, ведет работу по устранению существующих правил, препятствующих конкуренции, и в отношении рынков, которые контролируются господствующими на них фирмами, выступает в поддержку ликвидации барьеров доступа и привнесения иностранной конкуренции 5/.

4/ См. "Corporate Policies in the Republic of Korea" (UNCTAD/ITP/65).

5/ См. "Monopoly regulation and fair trade in Korea", Fair Trade Commission, Republic of Korea, 1991.

25. Поскольку экономика характеризуется высокой степенью концентрации рыночного влияния крупных конгломератов, известных как "джебол", основное внимание при внедрении конкуренции уделяется контролю за рыночной структурой и ОДП со стороны "джебол" с учетом того, что степень зависимости от них экономики является высокой. Так в Законе о справедливой торговой практике запрещаются "предпринимательские объединения", которые могут существенным образом ограничивать конкуренцию, однако при этом делаются исключения в отношении тех случаев, когда ставится задача рационализировать или укрепить международную конкурентоспособность какой-либо отрасли. Кроме того, в качестве приоритетного рассматривается контроль за сговорами фирм и ОДП со стороны торговых ассоциаций 6/.

26. Программа экономических преобразований Польши, осуществляемая с января 1990 года, представляет собой стандартную программу стабилизации, состоящую из таких элементов, как либерализация цен, сокращение субсидий, уменьшение государственных расходов, приватизация, девальвация и либерализация торговли. Следует отметить, что, поскольку реформа осуществлялась в стране, экономика которой до этого была централизованно плановой с доминирующим положением государственного сектора, она велась в широких масштабах и, кроме того, реализация ее отдельных компонентов шла высокими темпами и одновременно, т.е. в основу стратегии перехода к рыночной экономике был положен не постепенный, а "шоковый" подход. В результате экономических реформ были созданы новые возможности для быстрого роста малых и средних частных предприятий (МСП), в то время как государственные предприятия (ГП) оказались в весьма затруднительном положении. В целом наблюдался резкий первоначальный спад промышленного производства и экономического роста, сопровождаемый гиперинфляцией. Начиная с середины 1992 года общее экономическое положение начало, однако, улучшаться, произошла стабилизация инфляции, хотя и на все еще высоком уровне 7/. К настоящему времени ГП значительно улучшили показатели своей деятельности 8/. Такова была общая ситуация, в которой в 1990 году был принят Закон о борьбе с монополистической практикой. Наряду с этим была принята Правительственная программа развития конкуренции на 1991-1993 годы, особое внимание в которой уделяется осуществлению закона о конкуренции, либерализации торговли и приватизации. В ней содержится требование к министерствам и другим государственным учреждениям разрабатывать и осуществлять собственные программы развития конкуренции.

27. Антимонопольным управлением публикуются многочисленные комментарии в ответ на предложения по осуществлению законодательных норм, представленных министерствами и ведомствами 9/, и оно принимает участие в работе по созданию условий для рыночной конкуренции. Особое внимание уделяется также борьбе со злоупотреблениями фирм, занимающих господствующее или монополистическое положение, а также с картелями и распределением рынков. Вместе с тем Управление, несмотря на то, что оно располагает полномочиями по наблюдению и

6/ См. выступление делегации Республики Корея в документе TD/B/39(2)/7, p. 14.

7/ См. "Survey Eastern Europe", The Economist, 13 March 1993.

8/ См. B. Pinto, M. Belka, and S. Krajewski, "Transforming State enterprises in Poland: microeconomic evidence on adjustment", Policy Research Working Paper 1101, World Bank, March 1993.

9/ См. Annual Report on Activity of the Polish Antimonopoly Office, 1992.

контролю за ходом перестройки в процессе приватизации и разделения господствующих фирм, проявляет осторожность относительно проведения широкой и радикальной политики демонополизации, что объясняется известными трудностями в определении надлежащего баланса между созданием более конкурентной структуры и возможными потерями вследствие уменьшения масштабов производства. Действуя в соответствии с целями государственной промышленной политики, направленной на защиту лучших польских компаний и определенных малых предприятий, Управление допускает некоторые исключения из требований закона о конкуренции, однако лишь в том случае, если это связано с деятельностью по перестройке, и исключения действуют в ограниченный и четко определенный период времени 10/.

10/ См. "Hungary, Poland balancing competition, need to protect firms during transition", Antitrust and Trade Regulation Report, Vol. 63, p. 63, 9 July 1992.

Глава II

Конкуренция и цены

A. Преимущества и трудности либерализации цен и роль органов по вопросам конкуренции

28. Точные ценовые сигналы повышают эффективность и гибкость распределения ресурсов как на макроэкономическом, так и микроэкономическом уровнях. В области спроса цены должны выявлять как степень удовлетворения спроса на отдельные изделия, так и относительную величину спроса на различную продукцию. В области предложения цены должны покрывать производственные издержки и выявлять оптимальный режим использования различных факторов производства. Такой механизм будет поощрять наращивание производства и/или вхождение на рынки тех секторов, где наблюдается более высокий спрос, и обуславливать сокращение производства в секторах с излишними производственными мощностями. Эффективное ценообразование и распределение ресурсов предполагают также учет международных цен на реализуемые товары и ресурсы и оптимальных экономических издержек отечественного производства, в особенности когда оно может быть рентабельнее импорта.

29. Преимущества точного ценообразования особенно велики в странах с ограниченными ресурсами, поскольку в них сильнее ощущается потребность в эффективном распределении ресурсов. Однако в силу именно ограниченности ресурсов развивающиеся и другие страны в прошлом зачастую стремились устанавливать минимальные цены (путем субсидирования) на продукцию, которая предназначалась для удовлетворения основных потребностей слоев населения с низкими доходами или для использования в качестве факторов производства в секторах, развивать которые стремились правительства. Высокая степень перекоса цен в этих странах негативно сказывалась на конкуренции и эффективности. В Республике Корея ценовой контроль стал причиной снижения качества продукции, хронически чрезмерного спроса, ограничения капиталовложений и резкого колебания цен 11/. В Бразилии организационное закрепление периодичности и метода контроля в области ценообразования привело не только к исключению конкуренции в области цен, но и к возникновению явных и скрытых сговоров фирм, имевших место как в период действия ценового контроля, так и после его отмены 12/.

30. Таким образом, масштаб мер по либерализации цен является центральным элементом многих программ экономических реформ. Эти меры были различными: от немедленной отмены ценового контроля в отношении потребительских товаров до его постепенного уменьшения, что зачастую увязывалось с сокращением государственных субсидий и импортных тарифов, а также либерализацией цен на

11/ См. "Corporate Policies in the Republic of Korea", op. cit.

12/ См. Frischtak, C., "From monopoly to rivalry: policies to realize the competitive potential of transnational corporations", in Transnational Corporations, vol. 1, no. 2, August 1992, p. 57.

рабочую силу, энергоносители, землю, капиталы и иностранную валюту (последняя из перечисленных мер обычно сопровождалась девальвацией или колебанием курса национальной денежной единицы). Принятие таких мер привело к росту цен и инфляционного давления в соответствующих странах, хотя масштабы и темпы роста цен варьировали по странам и конкретным видам продукции. Вместе с тем есть основания надеяться, что факторы, способствующие наращиванию нового производства или вхождению в рынок в контексте будущего увеличения прибыли, в конечном счете приведут к стабилизации или даже снижению цен.

31. В ряде стран такие надежды стали реальностью. В Индии, например, где контроль в отношении цен и распределения изолировал производителей от конкуренции и освободил их от необходимости осуществлять модернизацию и снижать издержки, в таких секторах, как производство цемента, положительные результаты были достигнуты в результате либерализации цен 13/. Вместе с тем во многих странах при обычно высоких темпах перестройки финансовых рынков в результате либерализации перестройка рынков сырьевых товаров и рабочей силы, не говоря уже о росте производства в результате новых капиталовложений, происходит значительно медленнее 14/. Когда в результате либерализации начинает действовать инфляционная спираль, медленность вхождения в рынок и роста производства на основе экономических реформ дополняется отсутствием готовности предпринимателей принимать на себя большие обязательства в области капиталовложений, поскольку высокие темпы инфляции затрудняют оценку общей ситуации в области спроса/предложения. Однако поэтапная перестройка цен зачастую вызвала большее инфляционное ожидание, чем крупная разовая перестройка и, таким образом, также являлась препятствием на пути создания рациональной системы соотношения цен. В целом, однако, опыт, накопленный при вспышках гиперинфляции и высокой инфляции в различных странах, указывает на то, что быстрое и одновременное проведение "шоковой" либерализации цен оказывает соответствующее воздействие лишь на начальном этапе инфляционной стабилизации 15/.

32. В ряде стран Восточной Европы либерализация привела к быстрому и резкому падению производства на крупных ГП, которое не сопровождалось соответствующим ростом предложения со стороны других производителей, причем все это сопровождалось высокой инфляцией. В определенной степени это, возможно, было закономерным, поскольку ранее производились товары, не пользующиеся спросом, а также вследствие наличия излишней денежной массы и перекоса цен. Однако наряду с этим дало себя знать монополистическое поведение ГП, ожидающих введения в будущем ценового контроля 16/. В результате либерализации пока не удалось создать систему цен, которая верным образом отражала бы ситуацию в

13/ См. "India - An industrializing economy in transition", World Bank, 1989.

14/ См. Доклад о торговле и развитии, 1993 год (UNCTAD/TDR/12), часть вторая.

15/ См. Bruno, Michael, "Stabilization and reform in Eastern Europe - A preliminary evaluation", IMF Staff Papers, Vol. 39, No. 4, December 1992, p. 741.

16/ Там же. См. также UNCTAD/TDR/13, p. 157.

области издержек и/или спроса. Все более очевидным становится то, что во многих бывших странах с централизованной плановой экономикой трудно будет сдержать инфляцию, если не проводить реструктуризацию, демонополизацию и приватизацию отраслей и отдельных фирм. Как отмечалось министром экономики Украины, "чисто монетарный подход, который выглядит очень хорошо на бумаге, практически невозможно осуществить в почти полностью монополизированной экономике" 17/. Вместе с тем до тех пока не сформируются рыночные цены, возможно, будет трудно определить, какие ГП могут быть реформированы и приватизированы и какие должны быть ликвидированы. Кроме того, инфляция резко убавит заинтересованность потенциальных покупателей ГП. Так, например, в Болгарии высокий уровень инфляции и ставки банковского процента стал препятствием на пути процесса приватизации 18/. В следующей главе содержится ряд предложений относительно того, что можно предпринять для решения таких дилемм в области приватизации и демонополизации.

33. В развивающихся и других странах, осуществляющих либерализацию цен, создаваемая импортом конкуренция обычно помогает ограничивать инфляцию и сдерживать высокие цены господствующих фирм, обусловленные либо неэффективностью, либо использованием монопольного положения. Такое влияние, однако, сдерживается рядом факторов, в том числе последствиями девальвации и соответствующим повышением цен на импортируемые товары. Так, например, существует мнение, согласно которому нынешнее улучшение экономического положения в Польше могло быть достигнуто при более низком уровне инфляции, если бы в первоначальный период девальвация была проведена в меньших размерах, а контроль в отношении цен был установлен на ограниченный период времени на более высоком уровне 19/.

34. Некоторые отдельные исключения из ценовой либерализации могут являться обоснованными. Так, в частности, может возникнуть необходимость в постепенной либерализации цен на финансовые ресурсы, дающая возможность стимулировать новое производство или доступ на рынок, избегая при этом нестабильности в процессе реформ. В этом секторе может появиться целесообразность в некоторых ограничениях конкуренции: в Шри-Ланке были установлены максимальные пределы процентных ставок, предлагаемых финансовыми компаниями на депозиты, что было сделано в целях предотвращения "чрезмерной конкуренции" между финансовыми компаниями, стремящимися привлечь вкладчиков, следствиями которой могли стать высокопроцентные кредиты повышенного риска и финансовая нестабильность 20/.

17/ См. "Bottom-up style in fashion for ex-Soviet reform", Financial Times, 18 January 1993.

18/ См. доклад секретариата ЮНКТАД "Разработка, осуществление и результаты программ приватизации: межстрановой анализ национального опыта" (TD/B/WG.3/7), стр. 13-15.

19/ См. Bruno op. cit.

20/ См. "Corporate behaviour in restraint of trade in goods and services in Sri Lanka" (UNCTAD/ITP/64).

35. Исключения могут также обосновываться соображениями развития промышленности. Вместе с тем при использовании субсидий или стимулов в развивающихся и других странах нужно проявлять большую осторожность, учитывая их столь частые негативные последствия в прошлом и связанный с ними риск перекосов при распределении ресурсов. В тех случаях, когда правительство принимает решение о применении постепенного подхода к структурной перестройке, субсидии должны выделяться лишь потенциально прибыльным предприятиям, рассчитываться на основе вновь сформированных более высоких цен и носить ограниченный, транспарентный, временный и увязанный с перестройкой характер, а органы по вопросам конкуренции должны учитывать при этом любые возникающие перекосы в области конкуренции. Так, например, некоторые новые индустриальные страны на выборочной основе оказывали помощь отдельным отраслям - в различных масштабах и с различным успехом, - однако, как правило, такая помощь была обусловлена повышением производственных показателей и эффективности в этих отраслях. В ряде развитых стран субсидии или льготы предоставляются также главным образом нескольким высокотехнологичным или находящимся в затруднительном положении отраслям и сельскому хозяйству. Предоставление промышленных субсидий, могущих оказывать воздействие на конкуренцию внутри Европейского сообщества, контролируется управлением по вопросам конкуренции Европейской комиссии. Вопрос о субсидиях и стимулах рассматривается ниже в главах III и IV.

36. Независимо от темпов либерализации цен в различных секторах на различных этапах процесса реформ или очередности ее осуществления в ряду других экономических реформ ключевую роль в развивающихся и других странах в этом процессе призваны сыграть органы по вопросам конкуренции. Они могли бы содействовать общему благотворному воздействию либерализации, помогая при этом выявлять конкретные секторы, где в краткосрочном плане она, возможно, не является целесообразной вследствие того, что для этого совершенно не готовы рыночные условия (вторая из этих функций включала бы наблюдение за такими секторами для определения момента их готовности к либерализации). Практическая работа органов по вопросам конкуренции могла бы быть также сориентирована и спланирована таким образом, чтобы уменьшать негативное воздействие либерализации цен на те секторы, которые рассматриваются в качестве особо важных. Так, например, особое внимание могло бы уделяться всем экономическим секторам, которые прямым или косвенным образом удовлетворяют основные потребности потребителей, в особенности их наиболее бедную часть, или оказывают значительное воздействие на эффективность всей экономики в целом. Например, в Польше Антимонопольное управление, принимая решение относительно того, какой сектор подвергнуть изучению, принимает во внимание фактор роста цен: быстрый рост розничных цен на сахар стал причиной подготовки аналитического обзора цен на этом рынке наряду с расследованием деятельности фирм, торгующих сахаром 21/.

37. Правительства, существенно сократившие объем прямого вмешательства по поддержанию цен на низком уровне, стараются не допустить, чтобы предприятия поднимали цены выше уровня, который должен быть на рынке с вполне развитой конкуренцией. Вместе с тем либерализация всегда сопряжена с определенными жертвами и рисками, и производители вполне закономерно стремятся компенсировать рост своих издержек путем повышения цен: если они лишены такой возможности, положение в области предложения не улучшится. В условиях

21/ См. "Ежегодный доклад...", цит. соч.

неразвитости рынка зачастую трудно определить, что лежит в основе высоких цен - ОДП, неизбежная несбалансированность между спросом и предложением или высокий уровень издержек. Терпимость в отношении мер соглашений, затрагивающих уровень цен, иногда объясняется также соображениями эффективности: при этом исходят из того, что снижение издержек в результате повышения эффективности в конечном счете может дать свой эффект для потребителей. Так, например, хотя монопольные рыночные структуры могут стать причиной неоправданно низкого объема производства и высоких цен (которые могут снижаться на выборочной основе, с тем чтобы не допустить доступа на рынок), а олигополия в силу заложенных в ней возможностей для сговора может приводить к аналогичным последствиям, олигополистическая рыночная структура может наилучшим образом обеспечить как эффективное межфирменное соперничество, так и эффективность в секторах, где крупный размер фирм является оптимальным, в то время как угроза доступа на рынок может по своим последствиям быть равнозначной фактическому доступу на него.

38. Критерии, которыми необходимо руководствоваться органам по вопросам конкуренции в этой области, изложены, в частности, в законе о конкуренции Шри-Ланки, в котором предусмотрено, что Комиссия по справедливой торговой практике при выполнении своих функций, среди прочего, ставит перед собой следующие задачи: защиту интересов потребителей, обеспечение необходимых стимулов для производителей, необходимое обеспечение достаточной нормы прибыли на вложенный в производство капитал, распределение ресурсов среди различных секторов, борьбу с инфляцией и другие цели экономической и социальной политики 22/. В настоящее время Комиссия контролирует цены лишь на некоторые виды продовольствия и фармацевтических препаратов. Вместе с тем она обладает полномочиями на сбор информации и подготовку обзора цен на любой товар, после чего она может установить, что цена является необоснованной, и рекомендовать изменение импортного тарифа в целях поощрения конкуренции со стороны импорта. В восьми обзорах, подготовленных до прошлого года, такие рекомендации сделаны, однако, не были 23/. В результате проверки ценообразования одной фирмы - монополиста на рынке стеклянных бутылок было установлено, что причиной повышения ее цен являлся рост издержек, тем не менее после этого было получено заверение в отношении контроля качества бутылок 24/.

В. Горизонтальная ОДП и цены

39. Среди различных видов практики, подпадающей под действие законов о контроле за ОДП, по общему мнению, в качестве коренным образом не совместимой с жизнеспособной конкуренцией в первую очередь необходимо выделить горизонтальное установление цен (в том числе на основе торгов по тайному сговору) и такие способствующие ему действия, как распределение рынков и покупателей или выделение квот на продажу и производство. Горизонтальное установление цен или участие в торгах по тайному сговору зачастую являются незаконными, сами по себе или в принципе, и могут влечь за собой уголовное

22/ См. section 6, Fair Trading Commission Act, № 1 of 1987, as amended.

23/ См. "Ответы государств и региональных групп, касающиеся мер, принятых для выполнения обязательств по Комплексу принципов и правил" (TD/B/RBP/89).

24/ Информация, предоставленная правительством Шри-Ланки.

наказание. Как например, в Бразилии в число запрещенных законом преступлений против экономического порядка, среди прочего, включены установление цен, выделение квот на производство и распределение рынка. Эти виды ОДП, кроме того, запрещены и регулируются в соответствии с требованиями о получении разрешения в рамках обычных процедур в области конкуренции 25/. Аналогичным образом по кенийскому законодательству участие в торгах по тайному сговору является уголовным преступлением, за исключением тех случаев, когда торги являются совместными, открытыми и приемлемыми для организующих их лиц 26/.

40. Вместе с тем при определении правомерности других видов горизонтальной ОДП применяется менее строгий подход. Их правомерность может оцениваться в свете эффективности, промышленной политики, торговли, государственных интересов или соображений "целесообразности". Так, в некоторых странах в качестве причины, по которой разрешаются картели, выступает необходимость рационализации деятельности, специализации как следствия кризисной обстановки или депрессии в промышленности, усиления торговых позиций МСП в их взаимоотношениях с крупными монопольными покупателями или соображения социального обеспечения. Экспортные картели, не оказывающие воздействия на внутренний рынок, также выводятся из-под действия закона о конкуренции, а в некоторых странах к ним предъявляются лишь требования заявительного или регистрационного порядка. Кроме того, на практике иногда весьма трудно провести различие между картелями и совместными предприятиями, особенно в связи с тем, что деятельность совместных предприятий может иногда быть сопряжена с дополнительными ограничениями. Так, например, обычно в определенной степени из-под действия закона выводятся совместные предприятия, занимающиеся НИОКР. В ЕЭС, кроме того, такой же режим применяется в отношении совместного использования исследовательских результатов.

41. В Республике Корея горизонтальные "неразумные коллективные действия" подлежат запрету, если они не зарегистрированы и разрешены Советом экономического планирования, который определяет, не приведут ли они к "существенному ограничению конкуренции в какой-либо отдельной области торговли во вред общественным интересам" 27/ (действие этого Закона не распространяется на сельскохозяйственные, рыболовецкие или горнодобывающие предприятия). Так, например, когда шесть крупных нефтеперерабатывающих компаний хотели договориться относительно ограничения объема продаж друг друга Комиссия по справедливой торговой практике оштрафовала их на 3 млн. долл. США 28/. Вместе

25/ См. Закон № 8137 от 27 декабря 1990 года и Закон № 8158 от 8 января 1991 года, вводящие в действие положения о защите конкуренции и другие меры.

26/ Закон 1988 года об ограничительной торговой практике, монополиях и контроле в отношении цен.

27/ См. статьи 11 и 12 Закона о регулировании монополий и справедливой торговой практике.

28/ См. "Monopoly Regulation and Fair Trade in Korea", Fair Trade Commission, 1991.

с тем Комиссия может разрешать коллективные действия в тех случаях, когда они абсолютно необходимы для целей промышленной рационализации, преодоления экономического спада в какой-либо переживающей перестройку отрасли, усиления конкурентных позиций МСП и рационализации условий сделок при условии наличия гарантий против необоснованных ограничений конкуренции. Отдельный закон предполагает трехгодичные программы рационализации для находящихся в стадии спада "отраслей заката" и растущих "восходящих" отраслей, в рамках которых отрасли получают государственную помощь при условии повышения своей эффективности. Эти программы должны включать планы проведения необходимых картельных мероприятий и (в случае отраслей "заката") слияний, доступ на рынок при этом ограничивается 29/.

42. В Германии в законе о конкуренции 30/ в качестве общего принципа предусматривается, что соглашения о сговоре между конкурентами носят недействительный характер в связи с тем, что их осуществление ограничивает конкуренцию и в силу этого оказывает существенное влияние на ситуацию на рынке. Вместе с тем некоторые виды картелей могут быть легализованы при условии, что они следуют определенным процедурам, которые устанавливаются в зависимости от данного вида картеля: для некоторых картелей достаточно лишь уведомить орган по вопросам конкуренции ("картели по уведомлению"), другие могут запрещаться направлением соответствующего уведомления ("картели, могущие подлежать запрещению"), в отношении третьих необходимо предварительное разрешение вышеупомянутого органа ("картели по разрешению"). Даже после их легализации картели "по уведомлению" и "могущие подлежать запрещению" контролируются на случай возможных злоупотреблений. Основанием для таких исключений, как отмечалось составителями Закона, является то, что "конкуренция не самоцель, а средство повышения эффективности и технического прогресса... путем определенных необходимых ограничений конкуренции, включаемых в соглашения о рационализации, могут быть созданы предпосылки для повышения эффективности и более полного удовлетворения потребительского спроса" 31/. Участники соглашений о рационализации должны быть в состоянии показать, что такие соглашения повышают техническую или экономическую эффективность и что потребители смогут пользоваться плодами такого повышения эффективности в виде снижения цен. Однако в результате эмпирического изучения некоторых легализованных соглашений о рационализации и кризисных картелей в Германии возникло предположение о том, что хотя они и способствуют оживлению производства в соответствующих отраслях, каких-либо убедительных свидетельств о том, что они ведут к значительному повышению производительности и эффективности не существует: напротив, фактические данные указывают на то, что в результате картелизации цены становятся относительно выше, а объем выпускаемой продукции - относительно ниже 32/.

29/ См. "Corporate policies in the Republic of Korea, op. cit.

30/ Закон от 27 июля 1957 года против ограничений конкуренции.

31/ См. Audretsch, D., "Legalized cartels in West Germany", International Institute of Management, Berlin, 1988, p. 3.

32/ Там же.

43. Рационализация может оказывать определенное положительное воздействие в отраслях, которые работают не на полную мощность и сталкиваются с проблемами долгосрочного структурного снижения рыночного спроса. В циклических капиталоемких отраслях они могут становиться причиной повышения цен, выплачиваемых потребителями, обеспечивая взамен снижение степени риска, уменьшение капитальных затрат и повышение прибыльности фирмы. Вместе с тем, повышая прибыльность, они могут также создавать условия, в которых фирмы начинают считать допустимым повышение краткосрочных издержек и сохранение в долгосрочном плане чрезмерных или неэффективных мощностей. Другие виды картелей, в частности те, которые позволяют фирмам использовать эффект масштаба или способствуют выпуску секторально специфических товаров массового спроса - в качестве примера можно назвать стандарты на качество продукции, - могут повышать эффективность, позволять создание барьеров доступа на рынки или усиливать конкурентные позиции МСП в отношении более крупных фирм. Однако в тех случаях, когда масштабы таких картелей или объем их операций превышают оптимальные с точки зрения эффективности размеры или когда они способствуют сговорам в других областях или устранению потенциальной конкуренции, создаваемые картелизацией выгоды не смогут компенсировать ущерб, наносимый ею конкуренции. Совместное проведение научных исследований и разработок также может значительно снижать издержки и повышать прибыль за счет разделения рисков и взаимодополняемости, что может укреплять конкуренцию на основе создания новых видов продукции. Вместе с тем, если в промышленной политике в целях поощрения инновации и привлечения инвестиций используется сверхконкурентное ценообразование участвующими фирмами, это может также негативным образом отразиться на экономической активности на рынках потребителей данных видов продукции. Органам по вопросам конкуренции в развивающихся и других странах следует учитывать такие факторы при оценке ценовых последствий образования картелей или совместных предприятий и при решении вопросов о разрешении их деятельности.

С. Вертикальная ОДП, господствующее положение на рынке и цены

44. Среди различных видов вертикальных ограничений в большинстве законов о конкуренции наиболее часто объектом запрещения как такового становится поддержание перепродажных цен. Другие виды вертикальной практики обычно оцениваются в зависимости от каждого конкретного случая с учетом любых возможных выгод с точки зрения конкуренции или эффективности. Как правило, специальные исключения делаются в отношении прав интеллектуальной собственности, хотя при этом существует некоторая неопределенность относительно условий, при которых осуществление таких прав может рассматриваться в качестве злоупотребления. В условиях концентрации рыночных структур, существующей во многих развивающихся и других странах, органами по вопросам конкуренции особое внимание зачастую уделялось поведению фирм, занимающих господствующее положение на рынках, в том числе установлению цен такими фирмами. В некоторых странах были установлены допустимые рыночные квоты для создания господствующего положения.

45. В Бразилии установление контроля в отношении распределения и снабжения во вред конкуренции, хищническое установление цен, соглашения о навязывании принудительного ассортимента, "господствующее положение на рынке или частичная или полная ликвидация конкуренции" и "необоснованное завышение цен на товары или услуги" могут рассматриваться в качестве "преступлений против экономического порядка". Большая часть таких видов практики контролируется также в рамках обычных процедур обеспечения конкуренции наряду с такими видами

вертикальной ОДП, как поддержание перепродажных цен, ценовая дискриминация, ограничения в отношении количества реализуемой или произведенной продукции, а также ограничение или предотвращение доступа на рынки новых участников 33/. В настоящее время правительство Бразилии в целях борьбы с инфляцией рассматривает вопрос о принятии нового закона о конкуренции, в соответствии с которым "злоупотребления в области повышения цен на товары или услуги" будут считаться незаконными 34/. В последнее время были возбуждены дела против 22 фармацевтических фирм, которые в произвольном порядке увеличили свою прибыль, повысив цены на протяжении 30-месячного периода на 150% выше уровня инфляции 35/.

46. В польском Антимонопольном законе проводится различие между вертикальными монополистическими видами практики (навязывание несправедливых условий контракта, приносящих неоправданно высокую прибыль и условные продажи) и монополистическими видами практики, представляющими собой злоупотребления господствующим положением (противостояние формированию условий, необходимых для конкуренции, раздел рынков, ценовая дискриминация, бойкоты, поддержание перепродажных цен и хищническое ценообразование). И те и другие виды практики запрещены, за исключением случаев, когда они необходимы для ведения экономической деятельности и не создают значительных ограничений для конкуренции. Запрету также подлежат определенные действия фирм, занимающих монопольное или господствующее положение (под последним понимается доля влияния на рынке, превышающая 30%), в том числе ограничения на производство, продажи или закупки, в особенности если они ведут к повышению цен, приостановление продаж в целях повышения цен, а также запрашивание крайне высоких цен. В тех случаях, когда какая-либо ОДП становится причиной повышения цен, Антимонопольное управление может издать распоряжение о снижении цен, однако такие полномочия используются Управлением весьма осторожно с учетом того, что ценовой контроль будет сдерживать переход от командной к рыночной экономике. В свете трудностей, связанных с определением издержек производства и сбором доказательств в отношении монополистической практики, оно реагировало лишь на наиболее агрессивные проявления ценовой политики монополистов 36/.

33/ См. Закон № 8137 и Закон № 8158.

34/ См. "Brazilian government wants to use antitrust law to combat price gouging", Antitrust and Trade Regulation Report, Vol. 64, No. 1612, p. 503, 29 April 1993.

35/ См. "Brazilian government opens probe of drug firms for antitrust violations", Antitrust and Trade Regulation Report, Vol. 64, p. 591, 13 May 1993.

36/ См. J. Ordover and R. Pittman, "Competition policies for natural monopolies in a developing market economy" (mimeo).

47. Ценовой контроль в Восточной Европе введен в контексте приватизации. В бывшей Чехословакии приобретение франко-швейцарским консорциумом контрольного пакета акций производящей шоколад фирмы - монополиста, находящейся в стадии приватизации, было разрешено при условии, что в течение последующих пяти лет уровень цен не будет превышать 50% стоимости потребляемого сырья 37/.

48. Особое внимание, уделяемое в развивающихся и других странах взаимосвязи между господствующими на рынках предприятиями и ценообразованием, в ряде случаев совпадает с подходами, которым следуют некоторые развитые страны. Так, например, в Германии соглашения о навязывании принудительного ассортимента, отказы в поставках и некоторые виды практики дисконтирования, которые обычно подлежат анализу на основе конкретных обстоятельств, считаются незаконными как таковые в тех случаях, когда они используются господствующими фирмами. В некоторых странах органы по вопросам конкуренции стараются устранить злоупотребления господствующим положением путем принудительного введения или применения в согласованном порядке цен, базирующихся на уровнях цен или прибыли на аналогичных рынках, где имеется конкуренция, или привязанных к индексам издержек. Такие меры, являясь временно полезными с точки зрения ограничения злоупотреблений (в особенности на рынках однородной продукции), в долгосрочном плане чреваты риском сдерживания новых инвестиций или доступа на рынки.

49. Аналогичным образом наряду с необходимостью включать в законы о конкуренции развивающихся и других стран строгие положения против злоупотреблений господствующим положением и ценообразованием, учитывая ситуацию на рынках этих стран необходимо предпринимать усилия по обеспечению того, чтобы осуществление таких положений не привело к восстановлению в иных формах контроля над ценами. В расчет при этом следует принимать любые последствия вертикальных ограничений, которые способствуют конкуренции, в частности обеспечение качества, безопасности, надлежащее распределение или обслуживание.

D. Установление цен и естественные монополии

50. Проблемы установления цен и вертикальной ОДП приобретают особенно сложный характер, когда начинают действовать естественные монополии. Такие монополии существуют там, где в силу действия эффекта масштаба доступ на рынки становится весьма затруднительным или невозможным и единственно эффективным решением становится монополия одного поставщика. Как правило, такие естественные монополии включают в себя инфраструктуру или предприятия общественного пользования, в основе которых лежат такие системы, как электроснабжение, водоснабжение, газоснабжение, автомобильные дороги, железные дороги, порты и аэропорты. Вместе с тем следует проводить различия между такими основными направлениями деятельности естественных монополий, где действительно существует эффект масштаба, и смежными видами деятельности, монополию на которые они приобретают вследствие действия регулятивных барьеров

37/ См. "Philip Morris deal to test CSFR competition office", Business Eastern Europe, 25 May 1992.

доступа. Конкуренция в таких смежных областях все чаще разрешается в различных странах. Кроме того, сфера действия некоторых естественных монополий сужается в результате технического прогресса, что имеет место, например, в области связи.

51. Однако во многих развивающихся и других странах даже в тех случаях, когда доступ на некоторые сегменты рынка, контролируемые естественными монополиями, становится возможным, может обнаружиться нехватка предприятий, могущих и желающих конкурировать в этих областях. В силу этого органам по вопросам конкуренции необходимо уделять особое внимание их поведению. Кроме того, обычных методов контроля за ОДП самих по себе может оказаться недостаточным для контролирования поведения естественных монополий, и для решения этой задачи, возможно, потребуется разработка специальной системы отраслевого регулирования. В отличие от методов контроля за ОДП, направленных на уменьшение частных препятствий действию рыночных сил, отраслевое регулирование нацелено на стимулирование рыночных сил путем установления таких цен и производственных показателей, которые имели бы место в том случае, если бы в отрасли существовала конкуренция. Создание таких регулятивных систем даже в тех случаях, когда они в принципе желательны, должно сопровождаться анализом затрат и выгод, поскольку, как это будет показано ниже, регулирование деятельности естественных монополий является сложным и ресурсоемким процессом.

52. Правительства стран, в которых такие регулятивные системы были созданы, использовали различные методы регулирования цен естественных монополий в целях обеспечения баланса между целями удовлетворения интересов потребителей, эффективности, конкуренции, минимального регулирования и рентабельности. Однако именно в этой области, как ни в одной другой, потенциальный конфликт интересов между такими целями является столь острым. В идеальной ситуации установление цен для естественных монополий должно быть направлено на имитацию механизмов рынка, где существует конкуренция, обеспечить надлежащий уровень услуг и транспарентность цен, по своему уровню приближающихся к издержкам, превносить в деятельность фирм и их руководства элемент риска и отчетности за принимаемые решения, поддерживать гибкость на уровне, позволяющем реагировать на меняющиеся рыночные условия, поощрять снижение монополиями издержек и способствовать, когда это возможно, доступу на рынки, обеспечивая при этом достаточную стабильность, поощряющую фирмы делать крупные инвестиции, которые весьма часто необходимы в таких отраслях. Определенные компромиссы между такими целями являются необходимыми и неизбежными.

53. В Соединенных Штатах в качестве метода контроля за установлением цен естественными монополиями наиболее часто применяют регулирование прибыли или допустимой нормы прибыли на активы (называемой установление цен на основе расширенных издержек). Преимущество этого метода состоит в том, что необходимый для регулирования объем информации, хотя и является значительным, все же меньше, чем при регулировании цен, в результате чего снижаются потребности в высококвалифицированных сотрудниках. Вместе с тем такой контроль в отношении прибыли, возможно, мало способствует повышению эффективности и совершенствованию технологии и, кроме того, может способствовать возникновению излишних мощностей или предоставлению ненужных или дорогостоящих услуг. При этом также могут возникнуть трудности, а в определенной степени произвольность и непоследовательность при определении того, какой уровень дохода является честным и разумным.

54. В настоящее время в Соединенных Штатах в ряде отраслей применяется регулирование на основе "ценовых ограничителей" (известных так же, как "регулирование стимулов"). Аналогичные методы регулирования установления цен некоторыми естественными монополиями среди ГП начали применяться также во Франции. Такие "ценовые ограничители" аналогичны методам, применяемым в Соединенном Королевстве, в соответствии с которыми, как правило, устанавливается верхний предел ежегодного увеличения цен монополий в течение пятилетнего периода в отношении отдельных услуг или набора таких услуг. Расчет такого верхнего предела осуществляется на основе вычета определенного числа процентных пунктов из увеличения индекса розничных цен (формула $RPI-X$). Хотя на практике не существует четкого разграничения между контролем за ценами и контролем за прибылью естественных монополий (поскольку предполагаемая норма прибыли является важным фактором определения верхнего предела), то обстоятельство, что цена устанавливается на несколько лет, обеспечивает фирмам гибкость и стимулирует их снижать издержки, поскольку они не должны при этом в безотлагательном порядке снижать цены. Вместе с тем успешное осуществление контроля на основе ценовых ограничителей зависит от того, могут ли регулирующие органы получать точную информацию от регулируемых компаний, оценивать ее и устанавливать надлежащие уровни цен на несколько предстоящих лет. Установление предельных цен может вести к снижению уровня обслуживания, в результате чего возникает также необходимость регулировать качество услуг. В Соединенном Королевстве в целях упрощения задачи установления цен иногда используют метод "эталонной конкуренции", заключающейся в сопоставлении издержек и цен различных региональных естественных монополий. В отношении предприятий водоснабжения кроме того применяются специальные методы контроля в отношении слияний, с тем чтобы слияния региональных предприятий водоснабжения не становились фактором, препятствующим вышеупомянутому сопоставлению.

55. В рамках обеих систем - на основе нормы прибыли и ценовых ограничителей - регулирующие органы иногда устанавливают в отношении некоторых услуг цены, превышающие уровень, который может считаться обоснованным исходя из собственных издержек монополии (поскольку монополия к тому времени уже вернет значительную часть своих расходов на капитальное оборудование), в целях поощрения доступа на рынок предоставления таких услуг или для того, чтобы предотвратить уход с рынка существующих конкурентов. Поскольку естественные монополии наиболее часто существуют в отраслях с крупными распределительными сетями, доступ к которым будет необходим потенциальным конкурентам, регулирующие органы должны также решать вопросы распределения сегментов рынка между новыми фирмами, обеспечивать их безотказную взаимосвязь с существующими сетями, контролировать цены и условия такой взаимосвязи и не допускать получения монополиями излишне большого объема информации относительно деловых операций конкурентов в процессе предоставления такого доступа. Кроме того, важно не позволять монополии осуществлять хищническое установление цен, используя дискриминационные цены и перекрестные субсидии между различными службами применительно к различным потребителям. При этом необходимо учитывать положительные стороны перекрестного субсидирования с точки зрения эффективности, регулятивные обязательства монополией субсидировать на перекрестной основе менее прибыльные базовые услуги для некоторых потребителей и необходимость не допускать сговора между монополией и ее "конкурентами". В целом регулирующим органам необходимо осуществлять "асимметричное регулирование" деятельности монополии и ее конкурентов, с тем чтобы преодолеть те преимущества, которыми обладает монополия. В силу вышеизложенного регулирующие органы в ряде стран начинают осуществлять в определенном смысле "управляемую конкуренцию", которая, как ожидается, сможет приобрести саморазвивающийся характер, обеспечивая в долгосрочном плане динамичный рост эффективности и снижения цен.

56. В силу внутренней противоречивости такого подхода, а также в силу соображений, касающихся экономического эффекта масштаба, стремления избежать неполной загрузки мощностей и факторов, стимулирующих инвестиции и надежность поставок, ряд развитых стран сталкиваются с трудностями при регулировании естественных монополий, в связи с чем существует расхождение взглядов относительно того, насколько возможна и целесообразна конкуренция - и нужна ли она вообще - в ряде отраслей, где существуют естественные монополии 38/. В отношении различных отраслей и стран ответы на такие вопросы будут различными, однако, по общему мнению, культивировать конкуренцию можно лишь на поэтапной основе. Поскольку в большинстве развивающихся и других стран эффективный спрос является ограниченным, а потребности в инфраструктурных инвестициях - огромны, ресурсы и административный опыт ограничены, а данные об издержках недостаточны (кроме того, сложно прогнозировать издержки в обстановке дерегулирования и высокой инфляции), соответствующим органам во многих развивающихся и других странах, разумеется, будет нелегко решать столь сложные задачи. Кроме того, зачастую монополии в развивающихся странах могут контролироваться транснациональными корпорациями (ТНК), которые располагают возможностями для трансфертных ценовых злоупотреблений.

57. В ряде развивающихся и других стран началось создание регулятивных структур по аналогии с теми, которые существуют в развитых странах. Так, например, в Малайзии были созданы регулятивные органы, деятельность которых охватывает приватизированный сектор, где существуют естественные монополии. Такие органы защищают интересы потребителей и обеспечивают развитие здоровой конкуренции. Даже в то время, когда монополия в области связи все еще принадлежала ГП, было указано на существование проблем, связанных с расходами на регулирование (при установлении цен используется формула RPI-X), информационной асимметрией между фирмой и регулирующим ее органом, а также препятствующим доступу потенциальных конкурентов поведением в отношении "сетей добавленной стоимости" 39/. Аналогичные регулятивные структуры были созданы в Аргентине. В секторе связи Ямайки выбор был сделан в пользу регулирования на основе нормы прибыли (см. следующую главу).

58. В Польше Антимонопольное управление вынуждено рассматривать многочисленные случаи злоупотреблений господствующим положением со стороны естественных монополий в таких сферах, как муниципальное водо-, электро- и газоснабжение и службы канализации, а также сети связи 40/. Управление принимает меры по разработке будущего правового регулирования таких секторов,

38/ См., например, International Energy Agency, "Electricity supply in the OECD", 1992, pp. 46-47.

39/ См. С. Adam, W. Cavendish and P. Mistry, "Adjusting privatization", James Currey, London, 1992, pp. 268-269.

40/ См. "Ежегодный доклад..." цит. соч.

создавая соответствующие учреждения и занимаясь подготовкой персонала. Кроме того, оно имеет своих сотрудников среди руководящего состава ГП, являющихся естественными монополиями. В целях разделения национальной монополии в области связи на небольшие региональные компании и поощрения доступа на этот рынок новых участников был принят новый закон 41/.

59. В качестве одного из решений проблемы странам с развивающейся рыночной экономикой предлагается применять двойной подход: контролировать цены естественных монополий в тех областях, где они уже предоставляют услуги, путем регулирования нормы прибыли или контроля за ОДП господствующих фирм, и одновременно давать им возможность заключать контракты с потребителями на предоставление новых услуг, не регулируя при этом цены и условия. Ценовые ограничители можно будет применять позднее, когда экономика станет более зрелой, а тенденции в области издержек и производительности в соответствующих отраслях - более предсказуемыми 42/. Варианты решений в любом случае будут зависеть от конкретных проблем, стоящих перед каждой страной. Вместе с тем весьма полезным было бы техническое сотрудничество между странами, накопившими опыт в этой области, и другими странами, стремящимися регулировать конкуренцию и/или ценообразование в различных отраслях, где существуют естественные монополии, эффективным и реалистичным образом и в пределах имеющихся в их распоряжении ресурсов. Весьма полезным в этом отношении стало бы сопоставление международных цен. Решению этой задачи могло бы также способствовать применение некоторых методов минимизации монопольных структур и влияния, о чем будет говориться в следующей главе.

60. В большинстве стран предоставление услуг естественными монополиями традиционно входило в сферу ответственности правительства. Вместе с тем проблема установления цен естественными монополиями существует даже в тех случаях, когда они управляются государственными учреждениями или ГП. В отличие от частных фирм ГП могут иногда устанавливать цены ниже себестоимости (в целях ограничения доступа на рынки). Хотя в настоящее время все шире применяется установление цен на коммерческой основе (зачастую по формуле расширенных издержек), реально это может означать лишь сокрытие неэффективности производства и монопольного положения 43/. Таким образом, весьма важно создавать отдельные институциональные единицы для наблюдения за установлением цен ГП. Так, например, во Франции некоторые естественные монополии регулируются в рамках трехлетних "контрактных планов", определяющих цены, эффективность и производственные показатели. При этом в случае приватизации естественной монополии, как правило, начинают действовать факторы, способствующие установлению ею цен, выше уровня цен ГП. Вопрос приватизации естественных монополий рассматривается в следующей главе.

41/ См. "Eastern Europe on the line", The Economist, 8 February 1992.

42/ См. Ordoover and Pittman, op. cit.

43/ См. Доклад о торговле и развитии, 1992 год (UNCTAD/TDR/12), часть третья.

61. Одним из факторов, который необходимо учитывать развивающимся и другим странам при разработке надлежащих режимов регулирования, является то, каким образом они будут влиять на внешнюю торговлю и инвестиции. В Австралии, по имеющимся данным, одной из основных причин предоставления некоторым фирмам лицензий, позволяющим конкурировать с компанией "Телстра" - бывшей государственной монополией в области связи, - стало стремление развивать конкуренцию на внутреннем рынке этой отрасли, с тем чтобы она смогла более успешно конкурировать в Азиатском регионе. С другой стороны, решения компании "Телстра" относительно начала операций в регионе на основе совместных действий с местными фирмами-операторами, приобретения акций иностранных компаний или ведения с ними конкурентной борьбы во многом будут зависеть от того, каким образом осуществляется регулирование в различных странах 44/.

44/ См. "Investors move as Asia gets on the phone", Financial Times, 2 June 1993.

Глава III

КОНКУРЕНЦИЯ, ПРИВАТИЗАЦИЯ И ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ

A. Приватизация, эффективность и конкуренция

62. Для целей настоящего исследования в основе термина "приватизация" лежат три базовые концепции: а) отторжение собственности, т.е. частичная или полная передача собственности ГП или его активов частному сектору, в том числе путем акционирования, распределения ваучеров, передачи или предложения частным лицам акций или активов, выкупа сотрудниками или руководящим персоналом, или ликвидация фирмы и распродажа ее активов; б) частичная передача контроля за деятельностью ГП или управления им частному сектору, в том числе путем передачи активов в аренду, контрактов на управление, совместных предприятий или производственных концессий; с) выдача частному сектору разрешений на предоставление услуг, оказываемых до этого государственными или муниципальными органами, в том числе на основе концессий или франшиз. Различия между этими концепциями на практике не являются столь четкими и зачастую используются комбинации нескольких методов. Приватизацию следует отличать от создания институциональной независимости ГП от правительства ("корпоратизация"), реорганизации ГП на коммерческих условиях с целью повышения их эффективности ("коммерциализация") и либерализации регулирования барьеров доступа к конкуренции для частных фирм и/или деление ГП на более мелкие единицы ("демонополизация"). Аналогичным образом общий процесс преобразования экономики на основе рыночных принципов и повышение роли частных предприятий по сравнению с государственным сектором в рамках настоящего документа не рассматриваются в качестве приватизации.

63. В последние годы приватизация во многих странах приобрела широкие масштабы 45/. Вместе с тем в силу ряда причин процесс приватизации во многих развивающихся и других странах идет трудно и медленно. Отторжение собственности большей частью сводится к распродаже прибыльных МСП, а не крупных убыточных фирм 46/. На протяжении последних двух лет, однако, наблюдается ускорение процесса продажи, рост числа проданных или готовых к продаже ГП, а также увеличение числа стран, ставших на путь приватизации 47/. Надо сказать, что одной из основных проблем, в особенности в более бедных развивающихся странах и странах Восточной Европы по-прежнему является разрыв между большим числом подлежащих продаже ГП и недостаточным числом фирм (в том числе иностранных инвесторов), заинтересованных в приобретении ГП, располагающих финансовыми ресурсами для их приобретения и последующего инвестирования и могущих осуществлять эффективное управление ими 48/. Нехватка таких фирм усугубляется макроэкономическими трудностями, нехваткой ресурсов и слабостью частного сектора и рынков капитала в развивающихся

45/ См. Исследования о концентрации и "Presentation of national experiences with privatization" (UNCTAD/DSD/Misc.9).

46/ См., например, UNCTAD/TDR/12 и UNCTAD/TDR/13, цит. соч.

47/ См. "Privatization: the lessons of experience", World Bank, April 1992.

48/ См. доклад Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации о работе ее первой сессии (TD/B/39/(2)/8).

и других странах. Кроме того, потенциальные покупатели не проявляют заинтересованности в приобретении тех убыточных и требующих крупных капиталовложений фирм, от которых правительства хотели бы избавиться в первую очередь.

64. Одним из важных мотивов проведения приватизации является обеспечение более высокой эффективности. Имеющийся опыт часто свидетельствует о том, что в основе неэффективности ГП лежат такие факторы, как слабые стимулы к получению прибыли, противоречивость предъявляемых требований, вмешательство правительства в управление и "мягкость" бюджетных ограничителей. Над ГП не висит опасность банкротства, являющаяся ключевым элементом давления со стороны рыночной конкуренции. Кроме того, если правительство является одновременно собственником ГП, его заказчиком и инстанцией, регулирующей его поведение в соответствии с государственными интересами, разграничение этих функций будет размываться: так, в частности, правительству будет сложно избежать предоставления ГП своей поддержки или субсидирования, нарушая этим развитие конкуренции. Кроме того, ГП, судя по всему, могут оказывать более эффективное давление в целях сохранения протекционистских регулятивных барьеров доступа.

65. Таким образом, приватизация весьма часто ведет к повышению эффективности производства. Существуют убедительные свидетельства повышения эффективности после приватизации в развитых странах. Такое повышение также имело место в результате приватизации в некоторых развивающихся странах, в частности Ямайке и Малайзии 49/. Согласно данным исследования Всемирного банка, в некоторых развивающихся странах осуществление приватизационных мер привело к увеличению прибыльности продаж и отдачи от активов и акционерного капитала, повышению "внутренней" эффективности, совершенствованию структуры капитала и повышению капитальных затрат 50/.

66. Вместе с тем наличие в развивающихся странах большого числа неэффективных ГП, возможно, объясняется не столько неэффективностью самих ГП, сколько общей государственной политикой или общим экономическим положением. Поскольку приватизации зачастую предшествуют коммерциализация и/или демонополизация данной фирмы, равно как и более широкие экономические реформы, на практике весьма трудно определить, какие именно улучшения в производственных показателях фирмы или в удовлетворении интересов потребителей стали возможными исключительно благодаря приватизации. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что ГП в развивающихся и других странах необязательно менее эффективны, нежели частные фирмы этих стран 51/. На уровне фирмы жесткая необходимость повышать эффективность создается не частной собственностью как таковой, а усилением подотчетности в случае низких производственных показателей - подотчетности фирм рыночной дисциплине и подотчетности управленческого персонала владельцам, которых вопросы прибылей и убытков касаются непосредственным образом. В силу этого приватизация может повышать эффективность лишь в той степени, в какой рынок и/или частные владельцы могут обеспечивать более жесткую подотчетность,

49/ Там же. См. также "Adjusting Privatization", op. cit.

50/ См. "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

51/ См. UNCTAD/TDR/12, цит. соч. и H. Cheng and A. Singh, "Public enterprises in developing countries and economic efficiency", UNCTAD Review, No. 4, 1993 (UNCTAD/SGO/7), p. 45.

нежели чем та, которая уже осуществляется правительством. Такая ситуация особенно характерна для развивающихся и других стран, где уровень конкуренции весьма невысок, где, как правило, не существует реальной угрозы поглощения неэффективных фирм и где малоэффективен контроль со стороны акционеров или кредитно-финансовых учреждений. Вместе с тем даже после создания рыночной конкуренции эффективность приватизированных фирм вовсе необязательно начинает сразу повышаться, на что указывает опыт приватизации сектора страхования в некоторых странах Латинской Америки 52/.

67. Кроме того, существует гораздо меньше свидетельств того, что приватизация ведет к повышению эффективности распределения или к снижению потребительских цен. Даже в тех случаях, когда приватизация ведет к повышению производственной эффективности приватизированной фирмы, эффективность распределения при этом может фактически снижаться, поскольку частная фирма, как правило, будет более, нежели чем ГП, склонна устанавливать более высокие цены, нанося тем самым ущерб потребителям. Эта проблема, возможность существования которой в развитых странах объясняется главным образом деятельностью естественных монополий, имеет гораздо большее значение в развивающихся и других странах, поскольку зачастую слабая конкуренция на их рынках не может действовать в качестве фактора, эффективно сдерживающего монопольное установление цен.

68. Примечательно также, что большая часть стран, в которых имело место повышение эффективности в результате приватизации, являются развитыми странами или развивающимися странами со средним уровнем доходов, имеющими относительно развитую и диверсифицированную экономику, рынки капиталов и/или предпринимательские или управленческие ресурсы. Хотя некоторые виды приватизации дали положительные результаты и в таких странах с низкими доходами, как Нигер, Мозамбик и Свазиленд 53/, в таких странах, как Кения, Малави, Папуа-Новая Гвинея и Тринидад 54/ приватизация оказалась менее успешной, а в одной наименее развитой стране - Бангладеш - приватизация ГП в джутовой и хлопчато-бумажной текстильных отраслях привела к снижению эффективности приватизированных фирм 55/. В Чили, оказавшейся в 70-х годах в состоянии самого глубокого спада и последовавшей перестройки на основе "шоковой терапии", в силу кредитных ограничений, а также высоких темпов и широких масштабов приватизации ГП были приобретены олигополиями, имеющими доступ на международные рынки капиталов, что привело к усилению рыночной концентрации. В конечном итоге многие приватизированные фирмы и их новые владельцы обанкротились (что стало причиной финансового краха, поскольку среди приватизированных фирм было много банков) и правительство было вынуждено заново выкупать целый ряд приватизированных фирм 56/. Однако вторая волна приватизации в Чили, проведенная в 80-х годах, завершилась успехом, поскольку была лучше подготовлена и проходила в более благоприятной экономической обстановке.

52/ См. "Insurance in developing countries: Privatization of insurance enterprises and liberalization of insurance markets" (UNCTAD/SDD/INS/3).

53/ Там же.

54/ См. "Adjusting privatization", op. cit.

55/ См. V. Bhaskar, "Privatization in developing countries: theoretical issues and the experience of Bangladesh", UNCTAD Review op. cit., p. 83.

56/ Там же.

69. Кроме того, зачастую учиться эффективной работе приходится не только приватизированным фирмам, но и уже существующим частным фирмам, поскольку до этого они, возможно, могли получать поставки от ГП по дотированным ценам или пользовались преимуществами при заключении с ними соглашений на субподряд. По этой причине в Мексике перед проведением программы приватизации были отменены дотации на банковский процент и производственные затраты, в результате чего была устранена зависимость частного сектора от государственного 57/. В целом масштабы и результативность приватизации напрямую зависят от уровня развития частного сектора и всей экономики. Вместе с тем зачастую появление новых частных предприятий важнее процесса приватизации. Так, например, в Китае и Республике Корея расширение деятельности ГП сдерживалось, а рост динамичного частного сектора поощрялся, в результате чего в экономике менялась структура соотношения между частным и государственным секторами 58/.

70. В этой связи следует учитывать фактор конкуренции в борьбе за ограниченные ресурсы между приватизированными фирмами и динамичными частными компаниями, в результате чего быстрая приватизация может препятствовать потенциальному доступу на рынки. Так, например, в условиях нехватки инвестиционных средств разгосударствление собственности ГП может вести к прекращению их финансирования, что ведет к уменьшению капиталовложений в новое производство - как это было, например, по имеющимся данным, в Аргентине, - которое могло бы быть более продуктивным, а также к росту конкуренции 59/. Даже после приватизации крупные приватизированные фирмы могут вести конкурентную борьбу за частные источники кредитования, ущемляя интересы новых и малых фирм. Такие проблемы будут усугубляться там, где приватизируемые финансовые учреждения приобретаются промышленными фирмами, в результате чего последние будут получать субсидии взамен тех, выплата которых была прекращена правительствами. Так, например, в Республике Корея приватизируемые банки приобретались крупными конгломератами, которые, используя свои ресурсы, покупали другие приватизируемые фирмы, а также фирмы, испытывающие финансовые затруднения, усиливая таким образом рыночную концентрацию 60/. В настоящее время, однако, установлены верхние пределы на приобретение пакетов акций приватизированных банков. Опыт Чили и Республики Корея подтверждает, что доступ к источникам финансирования является ключевым элементом при определении того, к чему ведет разгосударствление собственности - к концентрации или к развитию конкуренции (этот фактор не играет такой ограничительной роли в тех случаях, когда ГП продаются иностранным инвесторам).

57/ См. "Senior officials from Argentina, Chile and Mexico reflect on economic reform", IMF Survey, 16 March 1992.

58/ См. "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

59/ См. "Argentina Survey", Financial Times, 14 May 1992.

60/ Paper by Linsu Kim, "The evolution of public policies and private sector responses in science and technology in Korea" (mimeo).

71. Цель приватизации должна состоять в повышении общей макроэкономической эффективности, а не в улучшении показателей приватизированных фирм. Между такими факторами, как форма собственности, конкуренция и регулирование, существует взаимосвязь, и воздействие на эффективность изменений в одном из этих факторов, как правило, будет зависеть от динамики двух других. Воздействие приватизации на эффективность в значительной степени определяется той общей обстановкой в области конкуренции и регулирования, в которой действуют участники экономических отношений. Как правило, такая общая обстановка в гораздо большей степени, нежели форма собственности как таковая, определяет производственные показатели, однако приватизация, если ее осуществлять надлежащим образом, станет ключевым фактором в процессе создания такой обстановки в долгосрочном плане. Поэтому в целях повышения экономической эффективности разработка и осуществление программ приватизации не должны проходить в изоляции от общего контекста экономической реформы и создания общего климата, способствующего развитию конкуренции в частном секторе. Так, в частности, опыт Чили и Мексики подтверждает, что приватизация показывает наилучшие результаты, когда она является частью более широкой программы реформ 61/.

72. Несмотря на то, что развитие конкуренции является одной из непосредственных или косвенных задач приватизации, на практике в развивающихся и других странах ей не придавалось большого значения. Структуры рыночной концентрации зачастую сохранялись или даже усиливались, в особенности там, где приватизированные фирмы являются крупными и обладают сильными позициями на рынке 62/. Весьма редко осуществлялись конкретные меры или процедуры по оценке того, не были ли государственные монополии лишь преобразованы в монополии частные. Даже в тех развивающихся странах, где имеются органы по вопросам конкуренции, эти органы зачастую не имеют полномочий проверять ход процесса приватизации или даже осуществлять консультации с органами по вопросам приватизации. Это, возможно, объясняется изначальной посылкой, согласно которой приватизации в сочетании с уменьшением регулирования барьеров доступа, а также осуществления общего процесса экономической реформы будет достаточно для обеспечения развития конкурирующих рыночных сил. Кроме того, возможно, проявляется нежелание дробить крупные приватизируемые ГП, поскольку это может затруднить их продажу, снизить продажную цену, уменьшить их готовность делать инвестиции или снизить их эффективность. В любом случае в развивающихся и других странах в силу концентрированного характера экономики и недостаточного числа покупателей единственными имеющимися и располагающими соответствующими средствами покупателями могут оказаться те, кто уже занимает господствующее положение на рынке.

73. В некоторых случаях масштабы децентрализации и демонополизации, которые могут быть осуществлены при допустимом уровне финансовых издержек или снижения эффективности, ограничиваются в силу действия таких факторов, как экономический эффект масштаба и остаточная стоимость ГП, нехватка управленческих кадров или ориентация покупателей. Так, например, в Венгрии

61/ См. "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

62/ См. O. Bouin and Ch.-A. Michalet, "Rebalancing the public and private sectors: developing experience", OECD, Paris, 1991.

группой фермеров было выражено намерение оспаривать продажу ГП - производителя масличных культур итальянской фирме на том основании, что в результате приватизации эта фирма станет обладать монополией и монополией. Однако, как отметил директор органа по вопросам конкуренции, в силу небольшого размера венгерского рынка дробить фирму перед приватизацией представляется экономически нецелесообразным 63/. В Польше, по имеющимся данным, попытки дробить подлежащие приватизации крупные фирмы оказали негативное воздействие на готовность инвесторов приобретать крупные сегменты рынка 64/. Особенно трудно процесс демополизации может проходить в бывших странах централизованно плановой экономики, поскольку некоторые монополии могут являться единственными производителями или в силу того, что вертикальная интеграция может оставаться важным фактором обеспечения непрерывности поставок. В любом случае менее значимым может оказаться дробление фирм, производящих товары в таком экономическом секторе, который испытывает давление международной конкуренции.

74. Проблема демополизации также тесным образом связана с вопросом корпоративного управления. Одним из методов обеспечения того, чтобы приватизированные фирмы контролировались теми, кто в состоянии делать это наилучшим образом, было бы создавать условия, как это делается при приватизации во Франции, для образования "ядра" инвесторов (отечественных или иностранных), владеющих контрольными пакетами акций. В случае нехватки заинтересованных и компетентных покупателей может, однако, возникнуть необходимость - в целях формирования такого "ядра" собственников - разрешить создание концентрированных структур рынка и собственности (в частности, перекрестных акционерных пакетов и управленческих позиций). Другой альтернативной системой корпоративного управления (возможно и менее эффективной в условиях многих развивающихся и других стран) может стать использование банков в качестве органов управления, хотя при этом возникает риск демополизации финансовых ресурсов. Вместе с тем передача или продажа ГП большому числу людей на основе ваучерной приватизации (и в меньшей степени - открытой продажи акций) ставит вопросы относительно эффективности таких методов с точки зрения обеспечения управления и отчетности. Решение этой проблемы в некоторых странах Восточной Европы, в основе которого лежит разрешение инвестиционным фондам держать ваучеры и управлять ими от имени населения, также вызывает вопросы относительно подотчетности таких фондов в отношении их контроля над приватизированными фирмами, возможностей сговора и опасности того, что возможные в конечном итоге широкие распродажи ваучеров по низким ценам могут усилить рыночную концентрацию.

75. Вместе с тем в некоторых случаях дробление приватизируемых ГП или изменение некоторых условий приватизации могут дать существенные положительные результаты с точки зрения как конкуренции, так и эффективности.

63/ См. "Sale of Hungarian firm to foreign buyer will be challenged on competition grounds", Antitrust and Trade Regulation Report, 11 March 1993, vol. 64, p. 274.

64/ См. "Investors see a new star rising slowly in the east", Financial Times, 5 January 1993.

Как отмечалось в Исследовании о концентрации, крупный размер фирмы не обязательно означает, что она является более эффективной, и фактически может сопровождаться значительными потерями с точки зрения эффективности. Кроме того, в странах, где существует нехватка капиталов или управленческих кадров, доступ на рынки новых участников не гарантирует, что это в конечном итоге смягчит последствия неудачи в области развития промышленной конкуренции. Если это и произойдет, то, вполне возможно, за счет недостаточного использования производственных мощностей и роста цен. Кроме того, приватизированные фирмы могут сохранить господствующее положение на рынке, используя устоявшиеся торговые марки продукции, финансовую мощь (на основе которой возможно хищническое поведение) или вертикальную интеграцию. В таких условиях органам по вопросам конкуренции необходимо уделять особое внимание злоупотреблениям приватизированных фирм своим господствующим положением. Даже в тех случаях, когда приватизации предшествует дробление фирмы, органам по вопросам конкуренции, возможно, необходимо следить за возможными слияниями или сговорами разделенных фирм.

76. Связанные с конкуренцией проблемы могут осложняться в силу того, что в качестве условия приобретения ГП покупателям зачастую могут предоставляться снижение цен, льготы, субсидии или регулятивная защита (в том числе на основе обмена долга на долю в акционерном капитале). Например, в Мексике при приватизации одной фирмы в области связи (основные пакеты акций которой были проданы американским и французским фирмам в области связи, а также одной отечественной группе), ей в обмен на крупные инвестиции была предоставлена шестилетняя монополия 65/. На Ямайке при продаже ГП-монополии в области связи одной английской фирме этой монополии была предоставлена эксклюзивная 25-летняя лицензия на обслуживание как отечественных, так и международных потребителей (с последующим возобновлением еще на 25 лет) и право устанавливать тарифы, позволяющие получать прибыль за вычетом налогов на уровне не менее 17,5% 66/. В некоторых странах Восточной Европы при приватизации ГП в секторах автомобилестроения и связи иностранные инвесторы-покупатели добивались (иногда с успехом) повышения тарифов, импортных квот или эксклюзивного права на государственные поставки 67/. При некоторых обстоятельствах избежать субсидий или протекционистских мер не представляется возможным, однако органы по вопросам конкуренции должны держать их в поле зрения, стараясь свести к минимуму риск, создаваемый для конкуренции. Так например, в бывшей Чехословакии соглашение между правительством и совместным предприятием, состоящим из национального органа в области связи и двумя американскими компаниями в области связи, предоставляющее предприятию 20-летнюю монополию на обеспечение сотовой телефонной связи и 10-летнюю неэксклюзивную лицензию на информационное обслуживание, было одобрено органом во вопросам конкуренции в силу необходимости привлечь крупные инвестиции. Вместе с тем этот орган отказался утвердить предоставление предприятию эксклюзивных прав на маркетинг данных

65/ См. World Investment Report, 1992. "Transnational corporations as engines of growth", United Nations Sales publication No.E.92.II.A.19, p. 89.

66/ См. "Adjusting privatization", op. cit., pp. 142-147.

67/ См. "Free trade and foreign investment in Central Europe", East West (Fortnightly Bulletin), 15 July 1991, and "West hides behind Polish tariffs", Financial Times, 10 March 1992.

услуг, поскольку это подрывало бы будущую конкуренцию 68/. Вопрос о субсидиях иностранным инвесторам и об их защите рассматривается далее в следующей главе.

В. Темпы и особенности приватизации или реформа ГП

77. Если говорить в целом, то попытки форсировать темпы программ приватизации без учета препятствий структурного характера и соответствующей приспособляемости экономики могут оказать обратный эффект в особенности в тех случаях, когда приватизация проходит в трудных экономических условиях стабилизации и программ структурной перестройки. Так, в частности, чрезмерная конкретизация показателей и сроков разгосударствления собственности в рамках программ перестройки давала слабые результаты, способствуя поспешным распродажам на невыгодных условиях 69/. Хотя осуществление крупномасштабного разгосударствления собственности, возможно, более целесообразно проводить после завершения перестройки, выборочное и хорошо подготовленное разгосударствление, в особенности малых ГП и/или ГП, которые уже участвуют в рыночной конкуренции, может проводиться в более сжатые сроки. Эти соображения, возможно, в меньшей степени применимы к развивающимся и другим странам, находящимся в относительно более благоприятных экономических условиях, где разгосударствление собственности может проводиться значительно быстрее.

78. Вместе с тем в менее богатых ресурсами странах (а в некоторых случаях и в более богатых странах) зачастую легче осуществлять другие формы приватизации, получая при этом больший выигрыш в эффективности и в меньшей степени подвергая риску конкуренцию. В развивающихся и других странах имеется дополнительный потенциал для развития таких уже широко применяемых форм, как совместные предприятия, контракты на управление, аренда и концессии. Эти методы, однако, не являются панацеей: они также могут создавать различные проблемы в области конкуренции и эффективности. Так, например, использование аренды, франшиз или производственных концессий (сдача в аренду) позволит правительствам проводить торги на конкурентной основе и устанавливать стандарты на предоставляемые услуги. Временный характер сдачи в аренду будет также снижать риск для существующей конкуренции. Однако успех сдачи в аренду будет определяться, среди прочего, тем, имеется ли достаточная конкуренция в отношении данного контракта и может ли правительство обеспечить условия, исключющие при проведении торгов сговор или предоставление эксклюзивных прав, направленные против интересов потенциальных новых конкурентов на данном рынке. Кроме того, и после предоставления контракта будет необходимо осуществлять контроль за конкуренцией, направленный против антиконкурентного поведения (а также контроль за ценами естественных монополий).

79. В краткосрочном плане корпоратизация, коммерциализация и демополизация ГП в сочетании с более широкими экономическими реформами (включая поощрение частного сектора) зачастую оказываются более целесообразными и результативными, нежели приватизация 70/. Более размеренный подход к

68/ См. "CSFR: Eurotel wins a little, loses a little", Business Eastern Europe, 27 July 1992.

69/ См. "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

70/ Опыт Китая в этой области отражен в документе UNCTAD/TDR/13, op.cit., vol. IV, стр. 47.

приватизации дает предприятиям более широкие возможности для повышения эффективности. Что касается правительств, то, применяя такой подход, они также будут иметь возможность накапливать опыт по осуществлению эффективной политики в области конкуренции (которая должна охватывать поведение ГП) или контроля за установлением цен естественными монополиями, проводить аналитическое изучение рынков и разрабатывать надлежащие методы приватизации. Так, например, в Польше ведется подготовка аналитических обзоров рынка и исследований - прогнозов по отдельным промышленным секторам, что помогает выбирать методы и стратегию приватизации и проведения политики привлечения иностранных инвестиций 71/.

80. Так, в частности, для стран, ощущающих нехватку опыта, необходимого для регулирования естественных монополий, вполне целесообразно оставить их в государственном секторе, если только они не требуют капиталовложений, которые правительства не в состоянии предоставлять (что зачастую и бывает на практике). При приватизации естественных монополий наиболее целесообразно применять методы сдачи в аренду и "постепенной приватизации" (упоминавшейся в предыдущей главе), которые дают возможность для доступа частного сектора и рыночной конкуренции в области новых услуг или услуг, которые начинают предоставляться в новых географических районах. Такая практика, например, все шире применяется в глобальных сетях связи при оказании новых услуг, а также в электроэнергетике Азии и Восточной Европы 72/, при этом зачастую используются методы "строительство - владение - управление" или "строительство - управление - передача" 73/. Для применения таких методов, однако, требуется тщательно разработанное и эффективно осуществляемое регулирование. В определенной степени укрепить конкуренцию и регулирование можно путем дробления крупных национальных монополий на региональные монополии меньшего размера (позволяя конкуренцию в приграничных секторах региональных монополий и сопоставления устанавливаемых цен), а также путем разрушения вертикальных связей, отделяя элементы естественных монополий от потенциально конкурирующих видов деятельности (так, например, может проводиться разделение между производством электроэнергии, ее передачей и распределением). Оба эти метода были использованы после приватизации некоторых ГП в Аргентине и Соединенном Королевстве (хотя конкуренция в приграничных секторах региональных монополий до настоящего времени разрешена не была), однако они вполне могут использоваться и до приватизации.

81. На практике в силу существования множества ГП в развивающихся и других странах, а также вследствие сложности и замедленного характера процесса приватизации коммерциализация таких предприятий, как правило, является более первоочередной задачей, нежели приватизация 74/.

71/ См. "Privatization in Poland", Information Centre, Ministry of Privatization, October 1992.

72/ См. "World electricity", Financial Times, 14 December 1992.

73/ Эти методы заключаются в том, что частные фирмы сооружают инфраструктурный объект за счет собственных средств, управляют им и либо владеют им в качестве своей собственности, либо должны передать его правительству по окончании срока концессии.

74/ См. UNCTAD/TDR/12, цит. соч.

Также, хотя и менее часто, применяется демонополизация. Так, например, в Китае наличие данных о снижении прибыли в секторах, где было устранено монопольное положение ГП и начало действовать большое число предприятий, не являющихся государственными, указывает на повышение в этих секторах уровня конкуренции. В ряде секторов, где сохраняется монопольное положение ГП, снижения уровня прибыли не произошло 75/. На Филиппинах монополия в области связи до настоящего времени сдерживала потенциальных конкурентов, отказывая в подключении к своей сети, однако правительство твердо намерено разрешить такое подключение 76/. Некоторые страны в целях контроля за поведением ГП-монополий применяют также свои законы о конкуренции; так, например, в Чили против принадлежащей государству телефонной компании (которая позднее была приватизирована) возбуждались иски в связи с тем, что она чинила препятствия подключению к сетям частных фирм 77/. Вместе с тем в ряде случаев демополизацию необходимо проводить на поэтапной основе, давая тем самым ГП определенную возможность подготовиться к выживанию в условиях полнокровной конкуренции.

82. Вместе с тем в тех случаях, когда коммерциализация или демополизация планируются директивными органами в качестве промежуточных шагов на пути к приватизации, возможно, будет сложно добиваться максимального повышения эффективности ГП вследствие отсутствия в этом случае соответствующих стимулов у рабочих и руководящего звена, знающих, что в конечном итоге предприятие будет приватизировано. Также будет трудно, вероятно, осуществлять широкие реформы, влекущие за собой расходы, которые нельзя будет компенсировать за счет цены продажи ГП, в особенности в тех случаях, когда покупатель предпочитает реформировать фирму каким-либо иным образом. В ряде развивающихся стран реформа ГП в рамках программ структурной перестройки зачастую не давала ожидаемых результатов, а улучшение финансовых показателей достигалось не за счет совершенствования управления, а скорее в результате монопольных цен 78/. Именно по этим причинам, а также вследствие сложности и медленного характера процесса приватизации, равно как в силу необходимости создания частного сектора и рыночной экономики ряд стран Восточной Европы предпочли осуществлять приватизацию быстрыми темпами, зачастую путем распределения бесплатных ваучеров среди населения. Хотя такие темпы, возможно, являются обоснованными в конкретных условиях отдельных стран, истина по-прежнему состоит в том, что поспешность при приватизации чревата негативными последствиями для конкуренции, о чем свидетельствует описанный выше опыт Чили. Успех Польши в области повышения эффективности ГП (о чем говорилось в главе I) указывает на то, что в этой области можно многого добиться, в особенности в тех случаях, когда реформированию подвергается вся сфера экономики. Однако в тех случаях, когда маловероятно, что убыточные ГП окажутся жизнеспособными даже в долгосрочной перспективе, их целесообразно ликвидировать с продажей активов частным фирмам, как это было осуществлено в широких масштабах в Польше 79/.

75/ См. Обзор мирового экономического положения, издание Организации Объединенных Наций (E/1993/60), стр. 404-408.

76/ См. "Ramos ends telecoms monopoly", Financial Times, 26 January 1993.

77/ См. "Сборник законодательных актов в области ограничительной деловой практики" (TD/B/RBP/49).

78/ См. Доклад о торговле и развитии, 1992 год, цит. соч.

79/ См. "Privatization in Poland", Information Centre, Ministry of Privatization, October 1992.

Глава IV

ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ТОРГОВЛИ И ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

A. Влияние прямых иностранных инвестиций на конкуренцию

83. В последние годы в развивающихся и других странах происходила широкая либерализация режима иностранных инвестиций. Такая либерализация (наряду с либерализацией других регулятивных барьеров и приватизацией) способствовала увеличению объема иностранных инвестиций в некоторые из этих стран, в то время как многие страны, где была также проведена либерализация, не смогли получить заметно большего объема инвестиционных поступлений. Иностранные инвестиции, направляемые в производство товаров на экспорт, не затрагивают конкуренцию на отечественных рынках в отношении конечной продукции. Однако в тех случаях, когда инвестиции вкладываются на отечественном рынке, они, как правило, оказывают значительное воздействие на конкуренцию, поскольку средний размер иностранных филиалов ТНК в развивающихся странах превышает размеры их местных конкурентов 80/. Кроме того, филиалы ТНК зачастую располагают большими финансовыми средствами, более эффективны и рентабельны. Чаще всего они действуют в имеющих относительно глобальный характер обрабатывающих отраслях, требующих высокого технологического уровня, больших капиталов и опыта в области маркетинга, в вертикально интегрированных отраслях с собственной ресурсной базой (в меньшей степени) и в ключевых секторах сферы услуг. Даже в тех случаях, когда отечественные фирмы имеют примерно такой же размер или степень диверсификации, как филиалы ТНК, и приобретают опыт сопоставимого с ними уровня, последние зачастую все же оказываются более конкурентоспособными в силу того, что они являются частью крупных международных структур. В ряде случаев ТНК имеют более глубокую вертикальную интеграцию, нежели чем чисто национальные фирмы, и они зачастую заключают эксклюзивные соглашения со своими поставщиками и/или потребителями 81/. Несмотря на это в ряде случаев местные фирмы развивающихся стран столь же эффективны, как и филиалы ТНК (или даже более эффективны), в частности, за счет лучшего знания местных условий и большей свободы в области источников технологии и факторов производства.

84. В результате первоначального прихода на рынок иностранных инвесторов зачастую происходит уменьшение промышленной концентрации и усиление конкуренции, что ведет к снижению цен господствующих фирм (такowymi могут являться как отечественные фирмы, так и другие фирмы с иностранной собственностью). Это особенно проявляется в тех случаях, когда конкуренты инвесторов в ответ на вступление на рынки новых компаний начинают повышать свою собственную эффективность. Чем выше барьеры доступа на рынок и чем сильнее позиции господствующих на нем фирм, тем выше может оказаться полезность иностранных инвесторов, как "инструмента конкуренции", обладающего потенциалом преодоления таких барьеров. Так, в частности, на рынках, где господствуют ТНК, наиболее эффективным с точки зрения поощрения конкуренции может оказаться вступление на рынок новой ТНК с аналогичным уровнем конкурентоспособности. Такая возросшая конкуренция либо продолжится, либо

80/ См. J. Dunning, "Multinational enterprises and the global economy", Addison-Wesley, Wokingham, England, 1993, p. 422-434 and World Investment Report, op. cit., pp. 122-124.

81/ Там же.

подвергнется негативному воздействию в результате ухода с рынка некоторых доминирующих на нем ранее фирм, специализации или сговора между производителями, или установления на рынке господства инвестора.

85. Многое зависит от того, каким образом входит инвестор на рынок и от конкретных условий в отрасли и стране. Когда вхождение осуществляется путем инвестиций в новое предприятие и филиал производит продукцию, не являющуюся новой для данной экономики, коэффициент концентрации, по крайней мере в краткосрочном плане, должен снизиться, а конкуренция возрасти. В том случае, когда инвестиции осуществляются в виде приобретения местной фирмы или создания с ней совместного предприятия, это может не оказывать быстрого воздействия на коэффициент концентрации: на практике приобретения или создания совместных предприятий могут повышать концентрацию там, где ТНК (через импорт) и местные фирмы конкурировали (или будут конкурировать) в одном секторе, или где местная фирма, не будучи поглощенной, составляла бы сильную конкуренцию иностранному инвестору. Вместе с тем поглощения могут сопровождаться повышением конкуренции в результате появления более сильного конкурента.

86. Если на рынке уже существует определенный уровень конкуренции, вхождение на него ТНК, имеющей больший доступ к специализированным и дефицитным ресурсам, может снизить уровень соперничества. Вытеснение местных конкурентов иностранными инвесторами более вероятно там, где первые неэффективны или где рынок характеризуется малыми размерами. Так, например, в Кении приход иностранных фирм ослабил конкурентные позиции доминирующих на рынке местных фирм 82/. Однако даже в тех случаях, когда усиление концентрации ведет к снижению конкуренции (что не обязательно), в конечном счете общее благосостояние может все же повыситься, если рост эффективности превысит потери из-за монополистического поведения, в особенности если высвобождаемые ресурсы используются более эффективно различными потребителями (что не произошло в Кении). Кроме того, как уже отмечалось в Исследовании о концентрации, воздействие вхождения на рынок иностранного инвестора зачастую снижается в результате появления двойственной рыночной структуры: олигополии ТНК, ориентирующейся на сегменты рынка с более высоким уровнем добавленной стоимости, и отечественных фирм, обслуживающих менее прибыльные сегменты, где требуется менее высокий уровень квалификации.

87. Вместе с тем, получив доступ на новые рынки, иностранные инвесторы могут создавать собственные барьеры на пути развития конкуренции или вытеснять конкурентов с рынка не на основе повышения эффективности, а за счет использования ОДП. Структура ТНК позволяет им осуществлять отдельные виды такой практики, в том числе установление дискриминационных цен со злоупотреблениями в области трансфертного ценообразования, трансграничное субсидирование хищнического установления цен или внеценовую конкуренцию. Так, например, в Латинской Америке ТНК, действующие в области производства электрооборудования, по имеющимся данным, используют перекрестное субсидирование, контроль каналов снабжения, официальные и неофициальные сговоры, перекрестное участие в управлении, хищническое установление цен и антиконкурентные слияния 83/. В Венгрии ТНК вложили капиталы в местную

82/ См. World Investment Report, op. cit., p. 124.

83/ См. "Multinational enterprises and global economy", op. cit.

обрабатывающую промышленность, чтобы не допустить доступа конкурирующих ТНК, что было сделано главным образом из-за того, что рынок может обеспечить лишь ограниченное число предприятий 84/.

88. В целом, существует положительная корреляция между долей иностранной собственности в промышленности развивающихся стран и индексами рыночной концентрации 85/. Трудно сказать, в какой степени это объясняется тем, что ТНК содействуют повышению концентрации (это подтверждается на примере ряда случаев) и в какой степени - тем, что ТНК оказываются на рынках, где существуют такие барьеры доступа или эффект экономического масштаба, которые позволяют им получать прибыль выше среднего уровня (в рамках своей национальной экономики ТНК также действуют в рамках олигополитических структур). Вполне естественно, что ТНК привлекают концентрированные рынки, поскольку их особое преимущество по сравнению с национальными фирмами в развивающихся и других странах состоит в обладании дефицитными управленческими, технологическими, финансовыми и организационными ресурсами.

По имеющимся данным, ТНК чаще всего сосредоточивают свои операции в секторах, где наиболее экономичными являются операции в объеме завода или фирмы и где существует экономический эффект масштаба, а также в наукоемких отраслях 86/. Вместе с тем концентрация не обязательно связана с присутствием ТНК, в особенности там, где их основными конкурентами являются филиалы других ТНК: исследование положения в фармацевтической промышленности Бразилии указывает на отсутствие такой связи, несмотря на то, что отрасль почти полностью контролируется фирмами с иностранным капиталом 87/.

В. Политика в области конкуренции и иностранные инвесторы

89. Для решения задачи контроля за ОДП со стороны иностранных инвесторов нет необходимости иметь специальные положения в законах о конкуренции. Применение законов о конкуренции в отношении поведения иностранных инвесторов должно происходить в соответствии с принципом национального режима, предусмотренного в Комплексе по ОДП (пункт Е.3). Каких-либо свидетельств тому, что иностранные инвесторы в большей степени, чем отечественные фирмы, прибегают к ОДП, не имеется. Вместе с тем их поведение, судя по всему, требует пристального внимания со стороны органов по вопросам конкуренции, поскольку они в состоянии приобретать сильное влияние на рынках, а их глобальная ориентация позволяет филиалам ТНК использовать виды практики, отличные от тех, которые могут применять независимые фирмы.

84/ См. Marton, K., "Foreign direct investment in Hungary", Transnational Corporations, vol.2, no 1 (February 1993), pp. 111-134.

85/ См. "Multinational enterprises and global economy", op. cit. and World Investment Report, op. cit.

86/ Там же.

87/ См. R. Jenkins, Transnational corporations and industrial transformation in Latin America, Macmillan, London, 1984.

Однако ТНК могут считать некоторые виды практики (например, закупки по принудительному ассортименту) законным элементом своей глобальной стратегии конкуренции и в силу этого могут в качестве реакции на возможность расследования уменьшать или ограничивать свои инвестиции. Наряду с этим при определении того являются ли или не являются злоупотреблениями действия или поведение, имеющее место между ТНК и их филиалами и не оказывающие ограничительного воздействия за пределами смежных предприятий, представляется также необходимым рассматривать, как это предусмотрено в Комплексе, вопрос о том, является ли такая практика нормальной в свете отношений между данными предприятиями. На практике в силу все большей диверсификации нетрадиционных форм инвестиций, используемых ТНК, возможно, будет трудно определять приемлемый объем исключений такого рода. В Испании ведется расследование деятельности английской фирмы, занимающейся химикатами, в связи с повышением цен на ее продукцию, которая, предположительно, продавалась совместному предприятию, созданному с одной испанской фирмой, в целях занижения доходов совместного предприятия 88/.

90. Вместе с тем иностранные инвесторы обычно не возражают против распространения на них правил о конкуренции, если это происходит оперативно и на гибкой основе с полным учетом соображений эффективности. Кроме того, они могут быть также заинтересованы в применении правил о конкуренции против ОДП со стороны своих конкурентов. Меры контроля за ОДП призваны сдерживать антиконкурентное поведение доминирующих фирм в ответ на проникновение на рынок иностранного инвестора, хотя при этом может возникать необходимость в проявлении гибкости относительно слияний или создания совместных предприятий между доминирующими фирмами (или с иностранным инвестором), если это будет способствовать повышению их эффективности. Даже те ТНК, которые действуют на олигополитических рынках, по-прежнему испытывают воздействие конкуренции (в том числе хищнической) со стороны своих соперников по олигополии, что представляет для них источник серьезной неопределенности. Контроль в отношении злоупотреблений отдельных фирм, обладающих влиянием на мировых рынках, может фактически поощрять специализацию других крупных фирм, что ведет к повышению экономической эффективности. Одной из причин решения некоторых американских фирм в области электроники производить значительную часть исходных материалов в рамках собственной транснациональной сети, не полагаясь на независимых поставщиков, стало опасение того, что недобросовестные конкуренты могут начать не поставлять им самые передовые виды таких компонентов, используя их для производства своих собственных изделий 89/. Принятие законов о конкуренции все большим числом стран и степень согласования национальных режимов в области конкуренции будут также способствовать большей безопасности и стабильности для ТНК (я снижать уровень риска стран, стремящихся привлекать иностранные инвестиции на основе отказа или вялого и неравного применения политических мер в области конкуренции).

88/ См. "ICI faces anti-trust inquiry", Financial Times, 19 November 1992.

89/ См. Vernon R., "Transnational corporations: Where are they coming from, where are they headed?", Transnational Corporations, vol. 1, № 2 (August 1992), p. 7.

91. Однако что касается повышения концентрации за счет привлечения иностранных инвесторов в отрасли с барьерами доступа, оптимальным средством содействия доступа на рынки как отечественным, так и иностранным участникам могут стать усилия по снижению таких барьеров, что даст максимальный общеэкономический эффект от присутствия на рынке иностранных инвесторов. В силу того, что в некоторых случаях фирмы прибегают к ОДП в ответ на создание правительствами барьеров доступа, правительственную политику представляется целесообразным корректировать таким образом, чтобы у таких фирм не было стимулов или возможностей продолжать заниматься такой ОДП. Сам факт наличия контроля за ОДП как гарантии может в определенной степени устранять опасения относительно злоупотреблений со стороны иностранных инвесторов, становясь таким образом аргументом, используемым органами по вопросам конкуренции в пользу либерализации режима иностранных инвестиций. В рамках решения этой задачи органы по вопросам конкуренции могли бы готовить аналитические обзоры рынков, облегчая тем самым принятие решений относительно того, следует ли осуществлять либерализацию в данном секторе, и если стоит, то когда и на каких условиях.

92. В ходе осуществления процесса реформ в развивающихся и других странах либерализацию импортной торговли целесообразно проводить до или одновременно с либерализацией контроля в отношении иностранных инвестиций, поскольку в таком случае иностранные инвестиции не будут направляться главным образом в защищенные протекционизмом сектора. Вместе с тем, как уже отмечалось в предыдущей главе, потенциальные иностранные инвесторы в ряде случаев в качестве предварительных условий инвестирования требуют применения к ним особого протекционистского режима (в том числе отступлений от закона о конкуренции). Так например, в Кении ряд ТНК в качестве условия инвестиций выдвигали требование о предоставлении им фактически эксклюзивных прав, а расследование деятельности фирм, заподозренных в применении ОДП, натолкнулось на угрозы об изъятии известий 90/. В Египте, согласно сообщениям, иностранные фирмы предъявили требования по предоставлению им защиты от предположительно демпингового импорта из Японии, поставив это в качестве условия продолжения своих операций в стране 91/. Требованиям такого рода по возможности следует противостоять, поскольку они могут превратить иностранные инвестиции в фактор, не способствующий, а противостоящий конкуренции. В тех же случаях, когда избежать протекционистских мер невозможно, они должны носить ограниченный, временный и обусловленный увеличением эффективности характер.

93. Кроме того, иностранным инвесторам зачастую предоставляются инвестиционные льготы и субсидии, чего, возможно, трудно избежать в существующей обстановке конкуренции среди стран за иностранные инвестиции. Вместе с тем, осуществляя политику в области конкуренции в этой сфере, видимо, необходимо проявлять некоторую гибкость, в особенности по мере того, как программы субсидий и стимулов, привлекая новых участников экономических отношений, могут повышать, по крайней мере в краткосрочном плане, уровень насыщенности и конкуренции на рынках. С течением времени, однако, льготные возможности доступа становятся достоянием новых господствующих фирм, в том числе потому, что другие потенциальные инвесторы уже не получают льготы из

90/ См. Доклад Межправительственной группы экспертов по ограничительной деловой практике о работе ее десятой сессии (TD/B/1310).

91/ См. J.M. Stopfort et al, "Rival states, rival firms - competition for world market shares", Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 219.

опасений возникновения незагруженности мощностей, дестабилизации рынков и перекосов в распределении ресурсов. По мере возможности льготы должны иметь ограниченный, временный и обусловленный производственными показателями характер и применяться на основе национального режима, с тем чтобы отечественные фирмы не оказались в менее выгодном положении. При разработке соответствующей политики в этой области могут оказывать свою помощь органы по вопросам конкуренции, однако наряду с этим были бы полезны соответствующие консультации и координация между правительствами, позволяющие установить определенные международные ограничения в области применения льгот.

94. Правительствам необходимо в полной мере учитывать последствия предоставления (или непредоставления) льгот, субсидий или специальных протекционистских мер для конкуренции. В рамках решения этой задачи более целесообразно проводить предварительные консультации между компетентными национальными органами, нежели чем осуществлять задним числом меры со стороны органов по вопросам конкуренции против соглашений, заключаемых другими государственными органами. Когда германская автомобилестроительная фирма создала совместное предприятие с ГП, занимающим господствующее положение на автомобильном рынке бывшей Чехословакии, в обмен на крупные инвестиции германской фирмы предприятию были обещаны поддержание в течение нескольких лет тарифов, которые препятствовали бы импорту автомобилей, нетарифные барьеры, различные субсидии и привилегии, а также отступления от некоторых положений закона о конкуренции. В ходе возникшего впоследствии конфликта орган по вопросам конкуренции заявил протест в отношении того, что предположительно ему не подавалась заявка на утверждение предприятия, а также в связи с резким повышением цен и нехваткой автомобилей 92/.

C. Влияние торговли на конкуренцию

95. Конкуренция со стороны импорта является ключевым фактором обеспечения конкуренции на отечественном рынке. Тарифы, количественные ограничения (КО), субсидии отечественным производителям, а также компенсационные и антидемпинговые импортные пошлины - все это уменьшает уровень существующей конкуренции и ограничивает будущий доступ на рынки иностранных производителей, способствуя реализации рыночного влияния местных производителей (среди которых могут быть фирмы, принадлежащие иностранному капиталу) в ущерб местным потребителям. Так, в частности, применение КО на общей и постоянной основе может причинить конкуренции больше вреда, чем эквивалентные ограничения тарифного характера, поскольку они не позволяют иностранным поставщикам увеличивать объем продукции, поставляемой по импорту на данный рынок, в ответ на ценовой сговор отечественных производителей. С другой стороны, преждевременное вступление местных фирм в конкуренцию с импортом может подорвать молодые отрасли и привести к концентрации рыночного влияния иностранных экспортеров или торгово-посреднических фирм. Вместе с тем эффективность и конкурентоспособность национальных производителей будет подорвана и в том случае, если защита "молодых отраслей" будет предоставляться не должным образом или чрезмерно долго, изолируя их от дисциплины международной конкуренции и поощряя перекосы в распределении ресурсов в пользу секторов, где отсутствует конкуренция. Таким образом, особенно важно энергично применять законы о конкуренции в тех странах, где установлены высокие импортные барьеры.

92/ См. OECD, "Methods of privatising large enterprises", Paris, 1993 and "Czech, Slovak, federal officials examine impact of Skoda/VW venture", Antitrust & Trade Regulation Report, 19 March 1992, p. 364.

96. Вместе с тем даже в тех случаях, когда такие барьеры подверглись либерализации, что уже имеет место во многих развивающихся и других странах, импорт как источник конкуренции может иметь ряд ограничений. Это, например, имеет место в тех случаях, когда импортируемые изделия не создают прямой конкуренции продукции отечественного изготовления, поскольку существует дифференциация изделий; конкуренция среди иностранных поставщиков является вялой, порождая высокие цены или ОДП; права в области интеллектуальной собственности ограничивают параллельный импорт или конкурирующие технологии; и, что для развивающихся и других стран является наиболее важным, существует нехватка иностранной валюты. Так, например, в Чили широкая неизбирательная и внезапная либерализация импорта в 70-х годах в определенной степени действительно оказалась успешной с точки зрения ограничения верхнего предела внутренних цен и повышения эффективности удержавшихся на рынке фирм 93/. Вместе с тем во многих случаях снижение цен не было значительным, поскольку в основе конкуренции между иностранными поставщиками лежали не столько цены, сколько дифференциация изделий и поскольку многие из тех национальных фирм, которые избежали банкротства, либо провели слияния, либо благодаря своему контролю в отношении каналов распределения начали импортировать "конкурирующие" изделия. Отечественная продукция стала подвергаться воздействию значительных колебаний международных цен на отдельные виды изделий, а также демпинга. Более результативной оказалась прагматичная политика, принятая в 80-х годах.

D. Политика в области конкуренции и импортная торговля

97. В силу вышеизложенного представляется важным, чтобы в процессе применения контроля за ОДП органы по вопросам конкуренции, анализируя влияние различных рыночных сил, не допускали крена ни в сторону недооценки, ни в сторону переоценки воздействия импорта на конкуренцию. Так, например, слияния и создание совместных предприятий среди крупных местных фирм может не стать фактором, препятствующим конкуренции, если учтен объем проникновения на рынок импортных товаров, хотя при этом, возможно, будет трудно определить потенциальный объем поступающего на рынок импорта. Однако даже в тех случаях, когда фактический и потенциальный объемы импорта учитываются в полной мере, органы по вопросам конкуренции не должны исходить из того, что присутствие на рынке импортных товаров автоматически обеспечивает конкуренцию среди участников рынка и должны принимать меры против ОДП, которая снижает положительные результаты либерализации торговли. Так, например, в Польше был аннулирован эксклюзивный контракт оптовой торговли между немецкой автомобилестроительной фирмой и польским оптовиком, поскольку он был сочтен проявлением "монопольной практики" 94/.

93/ См. Trade liberalization in Chile: experiences and prospects, UN Sales publication No. E.91.II.D.18, 1992.

94/ См. Canadian Competition Policy Record, vol. N3, No. 4, Dec. 1992, pp.21-22.

98. Правительствам, возможно, необходимо уделять особое внимание таким секторам или областям, как торговое посредничество, перевозка грузов, оптовая торговля, а также некоторые виды сельскохозяйственного сырья и высокотехнологичная продукция, о чем говорилось в Исследовании о концентрации. Можно привести следующие недавние примеры: Европейская комиссия применила санкции в отношении 15 европейских судоходных компаний, заключивших между собой картельные соглашения и соглашения о разделе рынка на линиях между Францией и некоторыми странами Западной и Центральной Африки; санкции также были приняты в отношении 11 "комитетов судовладельцев" и четырех картельных соглашений владельцев лайнеров, злоупотребляющих господствующим положением в целях ликвидации конкурентов в судоходной торговле между Северной Европой и Заиром 95/.

99. Особые трудности возникают в тех случаях, когда имеет место переплетение режимов конкуренции с режимами интеллектуальной собственности. Так, например, в Кении оптовая фирма не смогла импортировать имеющий торговую марку фармацевтический препарат из-за того, что английский обладатель патента наложил на американского обладателя лицензии, у которого оптовая фирма закупила препарат, соответствующее территориальное ограничение 96/. В последние годы в 5% контрактов нигерийских фирм на импорт технологии (до того, как в это вмешались власти) 97/ и в 8% контрактов тайландских фирм на закупки оборудования и сырья были включены пункты о принудительном ассортименте 98/. Среди положений 1 546 контрактов на импорт, изученных органом по вопросам конкуренции Республики Корея в 1981-1989 годах (большинство контрактов включает лицензии на технологию) имеются ограничения на сырье и компоненты, ограничения на каналы и методы маркетинга, объемы продаж и цены, ограничения на обработку конкурирующих изделий или технологий и ограничения на использование переданной технологии после истечения срока контракта 99/. По мере того как развивающиеся и другие страны укрепляют защиту прав интеллектуальной собственности, им необходимо также будет устанавливать более четкие правила, с тем чтобы эти права не использовались в качестве основы для злоупотреблений влиянием на рынке, однако при этом должны будут приниматься во внимание соображения эффективности и риска, связанного со сдерживанием доступа иностранных поставщиков.

95/ См. "ECU 15 million in fines are imposed on shipping firms", Antitrust & Trade Regulation Report, 2 April 1992, p. 422, and "EC Commission fines shipping conference for practices breaching Articles 85 and 86", ibid., 14 January 1993, vol. 64, p. 31.

96/ Beecham Group v/s International Products Ltd., quoted in D. Gladwell, "The exhaustion of intellectual property rights" (1986), 12 European Intellectual Property Review, p. 368.

97/ См. "Значение последних изменений в сфере технологии для переговоров по проекту Международного кодекса поведения в области передачи технологии" (TD/CODE TOT/55).

98/ См. "Multinational enterprises and the global economy", op.cit., p. 439.

99/ См. "Corporate policies in the Republic of Korea", op. cit.

100. Трудности могут также возникать в тех случаях, когда в рамках режимов торговли предпринимаются усилия по борьбе с предположительно несправедливой практикой иностранных экспортеров, в частности "демпингом" (дискриминационным и хищническим установлением цен), что в ряде случаев может осуществляться в сочетании с дотированием цен, в особенности на некоторые виды сельскохозяйственной продукции. Большинство законов о конкуренции запрещают практику агрессивного установления цен лишь в том случае, когда возникает значительный риск укрепления рыночного влияния предполагаемых нарушителей, последствия которого будут испытывать не отдельные конкуренты, а конкуренция в целом. Из этого следует, что применение закона о конкуренции в отношении такой практики иностранных экспортеров поможет выдерживать равновесие между сохранением положительных результатов либерализации торговли и борьбой с антиконкурентной торговой практикой. Так например, в Бразилии "импорт или экспорт товаров или их реализация по цене ниже той, которая установлена в экспортирующей стране, в ущерб базирующегося в Бразилии конкурента" рассматривается в качестве ОДП лишь в том случае, если целью или результатом таких действий становится господствующее положение на рынке 100/. Вместе с тем ряд развивающихся и других стран вместо этого начинают применять торговые правила, направленные против демпинга и субсидий в этой области, следуя практике, получившей распространение в развитых странах. Как и в ряде случаев, имеющих место в развитых странах (Исследование о концентрации), развивающиеся и другие страны также могут быть вынуждены проявлять терпимость в отношении импортных картелей в тех случаях, когда они создаются в целях противодействия рыночному влиянию иностранных экспортеров, в то время как добровольное ограничение экспорта, накладываемое торговыми партнерами, зачастую способствует образованию экспортных картелей, могущих оказывать "перемещающее" воздействие на отечественный рынок.

101. Развивающиеся и другие страны, применяя свои законы о конкуренции к ОДП, затрагивающей их импортную торговлю, для получения информации и обеспечения выполнения решений зачастую будут испытывать необходимость в применении экстерриториальных методов юрисдикции. В целом в этой области они будут обладать достаточной юрисдикцией, если в качестве модели экстерриториальных возможностей своего законодательства используют соответствующие устоявшиеся нормы развитых стран, хотя в этой области и существуют некоторые, вызывающие противоречия вопросы, в отношении которых им необходимо будет выработать свои собственные решения (см. Исследование о концентрации). Законы о конкуренции ряда стран Восточной Европы в этом отношении уже следуют подходу, который используется в ЕЭС. Вместе с тем независимо от теоретических пределов требуемой юрисдикции органам по вопросам конкуренции в развивающихся и других странах, возможно, будет сложно обеспечивать на практике реализацию такой юрисдикции. Страна, ставшая объектом оффшорного установления цен, искусственного вздувания цен предложения или хищнического установления цен может, например, оказаться не в состоянии (даже в том случае, если ей удалось получить информацию о такого рода ОДП) осуществить персональную юрисдикцию в отношении замешанных фирм; юрисдикция в отношении соответствующих товаров может и вовсе не существовать, и товары, доставленные в пострадавшую страну, могут оказаться у них в чем не повинных покупателей. В тех случаях, когда слияние зарубежных фирм, возможно, оказывает антиконкурентное воздействие на отечественный рынок, орган по вопросам конкуренции, как правило, в состоянии

100/ См. Закон № 8158, статья 3 xiv).

принять эффективные меры лишь в том случае, когда упомянутые фирмы имеют местные филиалы. Однако и в этом случае принимаемые им меры вряд ли окажутся действенными, если основные производственные объекты фирм находятся за рубежом. В этой связи следует напомнить, что в соответствии с положениями Комплекса по ОДП (пункт Е.4) государствам следует изыскивать надлежащие исправительные или превентивные меры для недопущения ОДП в рамках их компетенции, когда им известно, что такая ОДП отрицательно сказывается на международной торговле, особенно на торговле и развитии развивающихся стран.

102. Осуществляя свои функции поддержки в этой области, органы по вопросам конкуренции могли бы выявлять секторы, в которых либерализация торговли может служить средством повышения конкуренции (в главе 2 были описаны полномочия, которыми в данной области располагает такой орган в Шри-Ланке), секторы, в которых либерализация торговли не оказывает достаточного воздействия и ее необходимо дополнить мерами по поощрению торговли, и секторы, в которых конкуренция со стороны импорта уменьшается за счет применения национальных правил (в частности, в области распределения и стандартизации изделий). Кроме того, в соответствующих случаях они могут представлять возражения против усиления торгового протекционизма. Органы по вопросам конкуренции выполняют такую функцию в некоторых странах, однако ее действенность зачастую носит ограниченный характер. Так, например, в Польше Антимонопольное управление потребовало осуществления всесторонней оценки последствий отказа от либеральной торговой политики и настоятельно призвало представить разъяснения конкретных причин принятия протекционистских мер, настаивая на том, чтобы такие меры имели ограниченный характер, а их продолжительность, равно как и величина их ежегодного снижения, заблаговременно конкретизировались 101/. Однако вследствие неоднозначной реакции торговых партнеров на проведенную ею ранее широкую либерализацию торговли в августе 1991 года Польша ввела в действие новую структуру с более высокими тарифами, включая повышение тарифов на продукцию, отнесенную Управлением к сфере бесконкуренентных отечественных рынков 102/.

103. В силу вышеизложенного органам по вопросам конкуренции для повышения на практике своей эффективности в деле поощрения уменьшения протекционизма необходима поддержка в виде благоприятной международной среды, в которой участниками торговли поддерживается либеральный и способствующий конкуренции торговый режим. Кроме того, органам по вопросам конкуренции, возможно, будет трудно поддерживать процесс либерализации торговли, если они не смогут доказать свою способность принимать соответствующие меры против антиконкуренентной практики иностранных экспортеров. Однако - и речь об этом пойдет ниже - существующие в этой области проблемы практической реализации необходимо будет решать на основе укрепления процесса консультаций и сотрудничества между органами по вопросам конкуренции.

101/ См. "Annual Report of the Antimonopoly Office 1992".

102/ См. "OECD economic surveys - Poland", OECD, Paris, 1992.

Е. Международное сотрудничество

104. Тенденция к либерализации торговли и иностранных инвестиций в развивающихся и других странах, а также к глобализации международных рынков и усилению международной конкуренции во многих секторах в целом должна способствовать решению органами по вопросам конкуренции своей задачи. Вместе с тем, если та же тенденция проявляется в виде укрепления рыночного влияния олигополии крупных фирм, то это может отрицательно сказываться на некоторые аспекты конкуренции. В такой ситуации усилия, предпринимаемые развивающимися и другими странами на национальном уровне по укреплению соблюдения законов о конкуренции, препятствующих злоупотреблениям в области рыночного влияния, хотя и являются необходимыми, могут оказаться недостаточными. Особые проблемы могут возникнуть в результате рыночной концентрации на глобальном уровне и существования транснациональных стратегических союзов в ряде секторов (в частности, аэрокосмической промышленности и отраслях по производству цифровых переключателей для связи, микропроцессоров и электронных компонентов), в которых высокие барьеры доступа, а также высокие темпы и стоимость технического прогресса ^{103/} создают возможности для создания "технологических картелей" ^{104/}. Такая концентрация или существование союзов может являться необходимой для мобилизации огромных инвестиций, необходимых для вышеупомянутых секторов, и в долгосрочной перспективе необязательно ведет к уменьшению конкуренции, в том числе из-за того, что союзы зачастую могут носить временный характер, а технология быстро изменяется. Вместе с тем, как отмечалось в Исследовании о концентрации, конкуренция между олигополистами в таких секторах необязательно будет распространяться на все виды продукции или географические сегменты рынка. Кроме того, она может не включать в себя ценовые аспекты конкуренции. По этой причине существует риск злоупотреблений, в особенности на рынках отдельных небольших стран, которые не смогут привлечь те фирмы, которые образуют глобальную олигополию.

105. Отдельным органам по вопросам конкуренции, в особенности в развивающихся и других странах, будет трудно обеспечить подотчетность таких фирм с точки зрения различных злоупотреблений рыночным влиянием. Как правило, национальная политика в области конкуренции направлена на установление баланса между издержками и выгодами потенциально антиконкурентного поведения лишь на национальном уровне, располагая возможностями защищать и развивать конкуренцию внутри страны. Вместе с тем существует также необходимость обеспечения жизнеспособности конкуренции на глобальном уровне в интересах всех стран и таким образом, чтобы это способствовало экономическим реформам в развивающихся и других странах. Даже в том случае, если бы все страны осуществляли активную и эффективную политику в области конкуренции в соответствии со своими национальными условиями, вовсе не обязательно, что при этом они смогли бы решить на глобальном уровне проблему, касающуюся поведения или рыночной структуры, наносящих ущерб конкуренции и эффективности. Рост производства на международном уровне предполагает, что возникновение конкуренции на одном рынке во все большей степени определяет деятельность ТНК в других странах, поскольку потенциально затронутой оказывается деятельность всех филиалов. Кроме того, с ростом специализации и внутриотраслевой торговли каждая страна

^{103/} См. Исследование о концентрации.

^{104/} См. Brainard R., "Internationalising R & D", OECD Observer, February/March 1992.

все чаще оказывается в положении потребителя. Менее строгое осуществление политики в области конкуренции в некоторых странах может затруднить доступ на рынок иностранным фирмам или обеспечивать несправедливое преимущество фирмам таких стран в конкуренции на международных рынках. Политика в области конкуренции может также оказаться дискриминационной в отношении фирм, базирующихся в других странах. Могут возникать ситуации, когда органы по вопросам конкуренции будут осуществлять юрисдикцию на экстерриториальной и/или одновременной основе или когда политика в области конкуренции одной страны будет идти вразрез с промышленной политикой другой страны, в результате чего к фирмам будут предъявляться противоречащие одно другому правовые требования.

106. В силу вышеизложенного существует большая общая заинтересованность стран в укреплении многостороннего сотрудничества в области конкуренции на такой основе, чтобы при этом были учтены пожелания всех стран и в максимально возможной степени уменьшена напряженность, связанная с принятием мер одностороннего характера. Для этого не требуется гармонизация политики в области конкуренции или создание наднационального органа по вопросам конкуренции: необходимые меры могут включать достижение большего согласования связанных с торговлей аспектов политики в области конкуренции, координацию в области осуществления, взаимопомощь и систему распределения в соответствующих случаях юрисдикции между национальными органами по вопросам конкуренции. При проведении консультаций между правительствами относительно целесообразности и условий укрепления двустороннего, регионального и многостороннего процесса консультаций и сотрудничества по вопросам политики в области конкуренции следует также учитывать существующие взаимосвязи с политикой в области прямых иностранных инвестиций и торговли. Рост числа стран, осуществляющих политику в области конкуренции, будет способствовать тому, что такие страны начнут вести эффективную дискуссию в этой области, и механизм консультаций, предусмотренный в Комплексе по ОДП, может обеспечить надлежащие рамки для таких дискуссий.
