

БЭА

Фонд “Бюро экономического анализа”
103009 Москва, Малый Гнезниковский переулок, 4,
тел. (095) 937-67-50 факс (095) 937-67-53
e-mail: bureau@beap.dol.ru
Интернет: www.beafnd.org

Информационно-аналитический бюллетень

№ 39
май 2003 г.

Соотношение промышленной и конкурентной политики

Редакция:

А.Е. Шаститко

Авторы:

С.Б. Авдашева, А.Е. Шаститко

Аннотация

Данный бюллетень посвящен определению соотношения между промышленной и конкурентной политикой. Рассмотрены аспекты взаимодополняемости и взаимоисключаемости конкурентной и промышленной политики. Обозначены основные тенденции развития конкурентной и промышленной политики в рамках современной системы государственного регулирования.

© Бюро экономического анализа, 2003

© Авдашева С.Б., Шаститко А.Е., 2003

Содержание

Введение.....	4
1. Промышленная и конкурентная политика: взаимодополнение	5
2. Промышленная и конкурентная политика: взаимоисключение.....	10
3. Соотношение промышленной и конкурентной политики: современные тенденции развития.....	14
Выводы	18
Литература:	20
Об авторах.....	22

Введение.

Любой вид экономической политики, представляя собой комплекс последовательных действий, осуществляемых субъектом (субъектами) в отношении некоторого набора объектов с определенной целью, предполагает установление обязательных для соблюдения правил, поддерживаемых соответствующими механизмами, которые обеспечивают соблюдение данных правил действующими лицами (хозяйствующими субъектами). С этой точки зрения любое направление политики всегда связано с созданием и изменением институтов¹. Установленные правила позволяют определить права и, соответственно, создать стимулы экономических агентов. Стимулы самым непосредственным образом влияют на решения, формирование поведения экономических агентов и, в конечном счете, на получаемые результаты (с точки зрения распределения и эффективности использования ресурсов).

Многообразие объектов и аспектов экономических обменов отражается во множестве направлений, форм влияния государства на результаты использования ресурсов, темпах экономического развития. Существование различных направлений, видов политики предполагает решение вопроса их согласованности.

Данный бюллетень посвящен определению соотношения между промышленной и конкурентной политикой. В так называемой неоклассической парадигме (во всяком случае, ее традиционной версии) эти два направления экономической политики рассматриваются как взаимоисключающие. Данное соотношение отражает также негостеприимную традицию для нестандартных форм контрактации в сфере конкурентной (а в более узком плане - антимонопольной) политики² и представляет достаточно простой вариант соотношения конкурентной и промышленной политики.

Однако как современный экономический анализ, так и практика государственного регулирования в современном мире приводят к другому выводу: достижение целей устойчивого экономического роста, основанного на нововведениях, как правило, невозможно без использования обеих форм экономической политики и соответствующих им инструментов. Вот почему в первом разделе будут рассмотрены аспекты взаимодополняемости конкурентной и промышленной политики. Поскольку наличие взаимодополняемости не означает отсутствия элементов взаимоисключения, во втором разделе данный вопрос будет рассмотрен более подробно. Так как анализ соотношения конкурентной и промышленной политики будет осмысленным только в том случае, если учитывается определенный исторический контекст, в третьем разделе основное внимание будет уделено современным тенденциям развития конкурентной и промышленной политики. В последнем разделе формулируются основные выводы.

¹ О содержании понятия институт см. [Шаститко, 2002]

² О негостеприимной традиции в экономической теории более подробно см. в [Williamson, 1996]. Кратко напомним, что суть негостеприимной традиции состояла в том, что отклонения в практике контрактации от условий конкуренции трактовались как средство извлечения монопольной прибыли, сопряженной с потерями в эффективности. Соответственно, такая практика должна была пресекаться антимонопольными органами.

1. Промышленная и конкурентная политика: взаимодополнение

Проведение промышленной и конкурентной политики имеет общую цель – обеспечение устойчивого экономического роста и повышение благосостояния, если исходить из допущения о том, что государство стремится к максимизации общественной полезности³. На концептуальном уровне, различие между промышленной и конкурентной политикой состоит в тех средствах, которые они используют для ускорения и повышения устойчивости экономического развития.

Основным методом реализации промышленной политики служит предоставление ограниченному числу участников национальной экономики *дополнительных ресурсов*, которые могут быть использованы для осуществления инвестиций. С этой точки зрения комплекс мер, направленных на изъятие части рентного дохода из добывающих отраслей посредством налогообложения и распределение их через бюджет в другие отрасли экономики на основе того или иного критерия (например, принадлежность к «новой экономике») может рассматриваться как пример промышленной политики.

Выбор в пользу подобной промышленной политики или отказа от нее чрезвычайно актуален для современной России. Альтернативой активной промышленной политике в форме перераспределения рентных доходов является развитие финансовой инфраструктуры экономики и улучшение инвестиционного климата, повышающее привлекательность обрабатывающих отраслей экономики⁴. Оба варианта сопряжены со специфическими проблемами и рисками и характеризуются различной эффективностью в зависимости от рассматриваемого периода времени. Перераспределение ресурсов из добывающих отраслей в обрабатывающие может послужить основой для резкого ускорения экономического роста, но одновременно сопряжено с рисками, характерными для активной промышленной политики в целом (некоторые из этих рисков будут подробнее охарактеризованы ниже). Кроме того, такая стратегия может служить основой экономического роста исключительно в краткосрочном периоде. Иными словами, такое перераспределение не гарантирует устойчивости экономического роста. В свою очередь, акцент на последовательном развитии финансовой инфраструктуры и совершенствовании инвестиционного климата сопряжен с меньшими рисками и характеризуется большей эффективностью в долгосрочном периоде, однако такая стратегия не может обеспечить радикального ускорения темпов экономического роста. В задачу данного бюллетеня не входит подробное рассмотрение вариантов развития сектора финансового посредничества. Отметим, что развитие финансового сектора может происходить по разным

³ Данное допущение не является настолько реалистичным, чтобы рассматривать все варианты соотношения конкурентной и промышленной политики на его основе.

⁴ Строго говоря, возможен и третий вариант, когда посредством диверсификации (в том числе конгломератной) интегрированные бизнес группы самостоятельно перераспределяют ресурсы из добывающих отраслей в обрабатывающие. Однако следует учитывать, что следование данному пути достаточно быстро обнаружит пределы возможностей, прежде всего, связанные с риском потерей контроля и резкого снижения эффективности.

сценариям, которые рассмотрены в работе Григорьева, Гурвича, Саватюгина и других [2003].

Отметим, что основная характеристика промышленной политики не вполне соответствует своему названию, если последнее трактовать как относящееся только к определенному набору отраслей. Вот почему, строго говоря, промышленная политика может существовать и в сельском хозяйстве, и в сфере финансовых услуг.

Основным методом конкурентной политики является обеспечение равных условий конкуренции, что *обеспечивает стимулы* для осуществления инвестиций, в частности, и нововведений в различных формах (продуктовых, технологических, организационных и др.) вообще. Действительно, в качестве рабочего можно дать следующее определение конкурентной политики: конкурентной называется политика, направленная на поддержание и/или создание ситуации конкуренции на рынках посредством установления и обеспечения соблюдения правил, определяющих запрещенные (в том числе по определению или в зависимости от соотношения выгод и издержек) способы поведения на рынке. Правила наряду с поддерживающими их механизмами формируют стимулы экономических агентов и, соответственно, влияют на их решения и поведение.

В этой связи нельзя не упомянуть о различных вариантах понимания конкуренции. Например, конкуренция может рассматриваться как ситуация на рынке, в которой ни один из хозяйствующих субъектов не в состоянии оказать ощутимого влияния на общие условия экономического обмена на том или ином рынке. Данный подход нашел отражения в законе «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Его особенностью служит определение конкуренции как свойства некоторого равновесного состояния рынка, базовые характеристики которого находятся в статике. Признаком конкуренции служит установление цен, обеспечивающих нулевую экономическую прибыль. Другой вариант понимания конкуренции прямо указывает на ее специфику: процедура открытия новых возможностей использования существующих (доступных) ресурсов, а также создание новых ресурсов⁵. При таком подходе конкуренция рассматривается в первую очередь как динамический процесс. Конкуренция проявляется в совершенствовании продуктов и технологий, открытии новых рынков, новых источников сырья или нового типа организации что, как правило, требует осуществления инвестиций. В свою очередь, стимулом для осуществления инвестиций является возможность получения положительной экономической прибыли до тех пор, пока ценовая конкуренция не приведет к снижению цены до уровня долгосрочного равновесия. Второе понимание конкуренции принципиально важно для понимания значения конкурентной политики в современных условиях.

Рассматривая два подхода к пониманию конкуренции, их можно обобщить через две характеристики: «результат» и «процесс»⁶. Исторически экономическая наука акцентировала на обоих указанных подходах к

⁵ Более подробно о таком понимании конкуренции см. в [Хайек, 1989]

⁶ Более подробно о различиях в понимании конкуренции см. в [Kirzner, 1973].

конкуренции. Однако если в работах А. Смита и особенно А. Маршалла прослеживаются в неразвитом виде оба подхода, то в других работах современников А. Маршалла, а также более поздних исследованиях появилось большее разнообразие, дифференциация подходов. На одном полюсе – анализ конкуренции в терминах частичного или общего равновесия с использованием метода сравнительной статики. Наиболее четко данный подход откristаллизовался в парадигме «структура - функционирование - результат». Другая крайность связана с анализом конкуренции исключительно как процесса, что нашло отражение в работах неоавстрийского направления в экономической теории. В более узком плане различие в понимании конкуренции лежит также в основе дискуссии между основными школами теории организации рынков ⁷

Рассматривая любую современную экономику, мы можем видеть, что нежелательна как ситуация *наличия ресурсов без достаточных стимулов для инвестиций*, так и *наличие стимулов для инвестиций без доступных ресурсов*. Первая опасность подстерегает экономики с богатым ресурсным потенциалом, но слабыми институтами, когда решения о характере распределения ресурсов приобретают ситуативный характер и зависят от сиюминутного соотношения влияния групп специальных интересов. Вторая опасность подстерегает экономики со слабым ресурсным потенциалом, независимо от качества институтов, регулирующих экономическую жизнь. Иными словами, не существует однозначного соответствия между ресурсным потенциалом и качеством институтов. С этой точки зрения возможны четыре типа ситуаций:

		Качество институтов	
		Высокое	Низкое
Ресурсный потенциал	Высокий	1.1.	1.2.
	Низкий	2.1.	2.2.

Нетрудно заметить, что особый интерес представляют ситуации 1.2. и 2.1., которые предполагают, соответственно, высокое качество институтов и низкий ресурсный потенциал, с одной стороны, и низкое качество институтов и высокий ресурсных потенциал, с другой.

Следует отметить, что обозначенные опасности имеют различное значение во временном аспекте. Первая опасность проявляется, прежде всего, в долгосрочной перспективе, когда обеспечение дополнительными ресурсами ограниченного числа хозяйствующих субъектов может фактически превратиться в процесс перераспределения богатства, а не его создание. В результате формируется механизм, фактически тормозящий экономическое развитие. Вторая опасность проявляется, прежде всего, в краткосрочной

⁷ Подробнее об этом см. в [Розанова, 2001].

перспективе, если принимать во внимание высокую остроту проблемы конкурентоспособности национальных производителей на внешних рынках.

Сравнив методы промышленной и конкурентной политики, рассмотрим те механизмы, на которые опираются промышленная и конкурентная политика. Промышленная политика принадлежит к тем видам государственной экономической политики, которые относят к *активной (по определению) политике*, конкурентная политика является по преимуществу *пассивной (защитной) политикой*. Механизмом влияния промышленной политики на экономический рост служит повышение конкурентоспособности национальных производителей по сравнению с конкурентами *других стран*. Механизм конкурентной политики состоит в предотвращении возникновения неоправданных конкурентных преимуществ – обычно ассоциируемых со злоупотреблением доминирующим положением и недобросовестной конкуренцией, – отдельных компаний на внутреннем рынке. Противодействовать неоправданным конкурентным преимуществам отдельных групп специальных интересов конкурентная политика, в силу специфики используемых ею инструментов, способна в меньшей степени – за исключением отдельных случаев (когда, например, группа влияния совпадает с единственной компанией, занимающей в данной отрасли (на рынке) доминирующее положение).

Вместе с тем сказанное не означает, что конкурентная политика не может быть активной. Отметим, что государство обладает значительными возможностями в плане создания рынков и, соответственно, конкурентной ситуации на данных рынках. Это обстоятельство особенно важно в странах, где проводятся серьезные структурные преобразования. Недооценка активной роли конкурентной политики может привести не только к серьезным искажениям в системе стимулов хозяйствующих субъектов, но и к торможению развития отдельных отраслей и экономики в целом. С этой точки зрения основная задача конкурентной политики – защищать и создавать конкурентные механизмы там, где они обеспечивают более высокую эффективность использования ограниченных ресурсов.

В этой связи важно отметить, что реализация целей конкурентной политики может способствовать одновременно и достижению целей промышленной политики, и наоборот. Примером первого может служить широкомасштабная программа реструктуризации отраслей естественных монополий. Конкурентная политика, например, в отрасли телекоммуникаций позволяет войти на телекоммуникационные рынки большому числу новых участников. Их вход сопровождается бурным развитием важнейшего компонента инфраструктуры экономики – систем связи и передачи информации, позволяющих значительно снизить трансакционные издержки в рамках различных форм координации действий экономических агентов⁸. Конкуренция сопровождается активным внедрением инноваций, ростом предложения новых услуг, повышением качества традиционных услуг связи, появлением новых видов бизнеса. Таким образом, успешная реализация конкурентной политики создает условия для ускорения развития отраслей

⁸ См. также [Picot, Pepperger, Wolff, 1996].

«новой экономики» - что служит важнейшим ориентиром промышленной политики многих стран мира, в том числе и России.

Одновременно телекоммуникационная отрасль может служить и примером того, как реализация промышленной политики способна служить достижению целей конкурентной политики. Инвестиции в инфраструктуру «новой экономики» содействуют расширением доступа граждан и фирм к средствам связи⁹. Это, в свою очередь, приводит к позитивным побочным эффектам, выражающимся в снижении барьеров входа на многие рынки, где условием успешного бизнеса является использование инфраструктуры коммуникаций. Более того, если рассматривать развитие «новой экономики» в более широком контексте, то оно может быть сопряжено с изменением процедур принятия решений, выбора, совершаемых в хозяйственных организациях. Между тем, если исходить из того, что процесс выбора может влиять на множество возможностей (иногда говорят о производственном множестве)¹⁰, то получается, что возникает «эффект нового ресурса», который оказывается доступным множеству участников экономического обмена.

Конкурентная политика как необходимое условие экономического роста рассматривается в рамках целого ряда моделей в современной литературе. Примером служит работа Джастмана [1995], где экономика рассматривается как совокупность неделимой инфраструктуры и остальных отраслей. В том случае, если неделимая инфраструктура находится в состоянии монополии, нежелание потенциальных участников других рынков платить монопольную цену за использование инфраструктуры приводит к замедлению экономического роста. Поэтому конкуренция (или эффективное регулирование) в инфраструктурных отраслях является ключевым фактором успешной промышленной политики в экономике в целом.

Таким образом, промышленная и конкурентная политика могут вести к одним и тем же результатам, хотя если в первом случае они являются преднамеренными, то во втором, – как правило, побочным результатом реализации других мер. Различие тех механизмов, которые используют эти два вида политики, позволяет рассматривать их в качестве взаимодополняющих рычагов влияния на экономическую ситуацию, доступных государству.

⁹ Правда, необходимо помнить, что обеспечение режима состязательности, например, в сфере распределения ограниченных ресурсов (таких как полосы и номиналы радиочастот) в форме аукционов может привести к подрыву инвестиционной активности победителей.

¹⁰ См. также в [Нельсон, Уинтер, 2002, с.100-108].

2. Промышленная и конкурентная политика: взаимоисключение

Вместе с тем, между промышленной и конкурентной политикой возможно и возникновение моментов взаимоисключения. В данном разделе снимается предпосылка о простом соответствии целей конкурентной и промышленной политики условиям устойчивого экономического развития, повышения благосостояния. Государство рассматривается не как инструмент максимизации общественного благосостояния, а как инструмент, которые могут использовать различные группы специальных интересов.

В современной экономической теории существует целый ряд моделей, которые показывают, что даже максимизирующее общественное благосостояние в рамках отдельно взятой страны государство может руководствоваться приоритетом промышленной политики над конкурентной политикой. Такой приоритет возникает благодаря несовершенству конкуренции на мировых рынках. В том случае, когда мировые рынки товара являются несовершенными, а, следовательно, общая сумма экономической прибыли участников рынка положительна, использование импортных тарифов и экспортных субсидий в определенных условиях позволяет перераспределить экономическую прибыль в пользу национальных производителей. Брандер и Спенсер [1984, 1985] первыми показали, что политика поддержки отдельных отраслей методами протекционизма в условиях несовершенной конкуренции на мировых рынках приводит к повышению национального благосостояния. Итон и Гроссман [1986] продемонстрировали зависимость эффективных инструментов тарифной защиты от модели стратегического взаимодействия компаний на мировых рынках. Дикзит и Кайл [1985] доказали, что тарифная защита на олигополистическом рынке может быть эффективной с точки зрения национального благосостояния, даже если она не приводит к перераспределению прибыли между уже действующими участниками рынка – благодаря стимулированию входа на рынок национальных производителей. Необходимо отметить, что вывод об эффективности *дополнительных мер тарифной защиты* в экономических моделях достигался при использовании предпосылки о том, что зарубежные и отечественные компании конкурируют на рынке третьих стран, где повышение цен в результате применения защитных мер не оказывает отрицательного воздействия на выигрыш потребителей *на национальных рынках*.

Вместе с тем, опасное подавление промышленной политикой конкурентной политики *на национальных рынках* возможно исключительно в том случае, если промышленная политика служит инструментом не максимизации общественного благосостояния, а реализации интересов специальных групп.

Цели и методы, используемые промышленной политикой, могут подавлять конкурентную политику. Примеры обратного неизвестны¹¹ именно в силу *пассивности* конкурентной политики, однако антимонопольное регулирование может существенно затруднить осуществление действенной промышленной политики.

Промышленная политика подавляет конкурентную в том случае, если вся система институтов в экономике подчиняется соображениям обеспечения максимально благоприятного положения тех отраслей (реже – отдельных компаний), которые рассматриваются в качестве локомотива экономического роста. Неявно предполагается, что угнетение остальных отраслей экономики служит платой за быстрое развитие «локомотивных» отраслей.

Такая экономическая стратегия чревата многими рисками. Перечислим наиболее существенные из них.

Во-первых, само определение «локомотивных отраслей» является результатом политического процесса, и поэтому несвободно от воздействия «групп влияния». Более того, получение дополнительных ресурсов во многом зависит от возможностей групп специальных интересов воздействовать на результаты процесса принятия решений¹². В этой связи нельзя не отметить, что наибольшими преимуществами, при прочих равных условиях, будут обладать небольшие группы, характеризующиеся достаточно высокой стабильностью состава, однородностью, а также располагающие достаточно большими ресурсами. Фактически, в рамках данных групп, как предполагается, решена проблема коллективного действия. Вместе с тем, объективно повышение темпов экономического развития может быть сопряжено с активным участием большого количества разнородных участников, в том числе на вновь возникающих рынках.

Во-вторых, даже при абсолютной свободе стратегического выбора правительства от воздействия со стороны «групп влияния» наиболее перспективные отрасли могут быть выбраны неверно. Если в первом случае постановка вопроса о существовании момента взаимоисключения двух видов политики построена на основе отказа от допущения о «благотворительности» государства, то во втором случае следует ослабить предположение о его вездесущности. Прежде всего, это связано с тем, что государство далеко не всегда обладает достаточной информацией относительно существующих возможностей и обусловленных этими возможностями перспективных направлениях экономического развития в отраслевом аспекте.

¹¹ Теоретически возможна ситуация, когда насаждение конкуренции может приводить к повышению производственных издержек и, таким образом, к снижению конкурентоспособности производителей (особенно в смежных отраслях). Это относится, прежде всего, к ситуациям с недублируемыми мощностями, а также в случае ограничений на использование специфических активов предполагающих фундаментальную трансформацию: превращение отношений конкуренции *ex ante* в отношения двусторонней зависимости (или отношения с небольшим количеством участников) *ex post*.

¹² О влиянии распределительных коалиций, то есть групп, действия которых ориентированы на получение систематических распределительных преимуществ, только случайно соответствующих условиям повышения эффективности и экономического развития см. [Олсон, 1998].

В-третьих, даже если «локомотивы роста» выбраны правильно, не исключено, что их количественный рост не будет сопровождаться непосредственным повышением международной конкурентоспособности. Причем, один из факторов может быть вполне совместим с повышением эффективности использования ресурсов в экономике в целом. Это относится к случаю позитивных побочных эффектов развития выбранной отрасли для развития других отраслей (например, в плане снижения средних издержек).

В этой связи можно сделать одно замечание. Со второй половины прошлого века примерами успешной промышленной политики выступают страны (в первую очередь «азиатские драконы»), промышленность которых была изначально ориентирована на мировой рынок, где поддерживаемые внутри страны отрасли сталкивались с жесткой конкуренцией. Когда те же методы поддержки пытались воспроизводить страны, где промышленность ориентирована на внутренний рынок (как, например, страны Латинской Америки), результатом был количественный рост производителей, защищенных протекционистскими импортными тарифами и получавшими в свое распоряжение дополнительные ресурсы. Однако любое ослабление тарифной и нетарифной защиты сопровождалось катаклизмами в национальной промышленности.

В свою очередь, конкурентная политика также может осуществляться неадекватными методами и препятствовать экономическому росту. Примером служит принятая в некоторых странах Восточной Европы в первые годы либерализации норма о государственном регулировании цен компаний, занимающих доминирующее положение на внутреннем рынке (но не относящихся при этом к субъектам естественных монополий). Очевидно, что такие методы реализации конкурентной политики в действительности не только препятствуют успешной промышленной политике, но и не способствуют достижению цели самого антимонопольного регулирования – выравниванию условий конкуренции.

Таким образом, *опасен как приоритет целей промышленной политики над целями конкурентной политики, так и выбор неадекватных инструментов осуществления обоих направлений политики*, основанных на неправильном понимании содержания соответствующего направления политики.

Некорректное понимание соотношения между промышленной и конкурентной политикой вполне возможно, особенно если учитывать, что меры того и другого вида политики должны оцениваться в режиме реального времени, когда имеет значение не только последовательность предпринимаемых мер, но и их темпы. В этой связи нельзя не обратить внимание на такой вопрос, как темпы либерализации, открытия отдельных секторов экономики для конкуренции¹³ со стороны заведомо более сильных в финансовом отношении организаций. Проблема компромисса состоит в том, что сохранение режима закрытости, жестких ограничений может не создавать достаточных стимулов для действующих участников в плане повышения эффективности своей работы посредством осуществления нововведений. С другой стороны, слишком быстрая либерализация может привести к устранению большинства или всех

¹³ О значимости данного вопроса см. в [Stiglitz, 2002]

участников рынка как самостоятельных «игроков». На первый взгляд, данный результат полностью соответствует ожидаемым результатам конкуренции, которая приводит к отсеву наименее эффективных организационных хозяйственных организаций.

Между тем нельзя не учитывать два важных аспекта. Во-первых, возможность эксплуатации не организационных, а финансовых преимуществ (посредством установления «монопольно низких цен») с последующей компенсацией потерь. Во-вторых, возможность спекулятивного поведения (особенно для незакрепленных активов), что может оказывать значительное негативное влияние на экономические условия в плане стабильности.

3. Соотношение промышленной и конкурентной политики: современные тенденции развития

Исторически преобладание приоритетов промышленной и конкурентной политики зависело от уровня экономического развития страны. Не случайно конкурентная политика впервые оказалась в числе приоритетных направлений государственного регулирования для США именно в тот момент (конец XIX века), когда эта страна стала лидером мирового экономического развития. Напротив, страны, проходившие этап *догоняющей индустриализации*, для которых временные ограничения повышения уровня конкурентоспособности производителей на внешнем рынке были особенно значимыми, отдавали приоритет активным методам стимулирования развития промышленности. Типичным примером является Пруссия в середине XIX и Германия сразу после объединения в 1871 г. Уже в середине XX века промышленную политику успешно использовали страны юго-восточной Азии, впоследствии известные как “азиатские драконы”.

Однако в последние пятьдесят лет под влиянием множества факторов соотношение между промышленной и конкурентной политикой существенно изменилось. Результатом изменений стало то, что успешная модель экономического роста не могла быть реализована в условиях приоритета *ни промышленной, ни конкурентной политики* и требовала сочетания механизмов, свойственных обоим типам политики.

В чем же состоят радикальные изменения экономических условий осуществления промышленной и конкурентной политики?

1. В первую очередь, они связаны с *резким повышением роли нововведений в экономическом развитии*. Эффективность использования заимствованных технологий резко снизилась, в том числе и потому, что снизился срок устаревания разработанной технологии. В этих условиях главным источником конкурентных преимуществ отдельных участников рынка стала способность к осуществлению нововведений, а на уровне экономики в целом – стимулы к инвестированию в инновационное развитие. Эти стимулы, как известно, тем выше, чем в большей степени достигнуто равенство условий конкуренции на рынках, ниже барьеры входа на рынки, в большей степени защищены права собственности (в том числе интеллектуальной), ниже вероятность недобросовестной конкуренции. В этих условиях роль конкурентной политики повышается, *в том числе и как необходимого условия успешной реализации промышленной политики*.

В современных условиях нововведения могут приносить ощутимую выгоду тем, кто их осуществляет, тогда, когда соблюдаются жесткие временные ограничения. Вот почему обозначенные выше риски проведения конкурентной политики при недостатке ресурсов могут привести к нежелательным результатам.

2. Другим важным аспектом экономической среды стали быстрые технологические изменения. Они поставили под сомнение необходимость сохранения в прежнем виде государственного регулирования тех отраслей, которые известны как *естественные монополии*. Разворачивающийся в течение последних тридцати лет практически повсюду в мире процесс реструктуризации естественных монополий является ярким примером успешного взаимодействия промышленной и конкурентной политики, отраслевого и антимонопольного регулирования. Реструктуризация отраслей естественных монополий, особенно если она осуществляется, как в России, путем вертикального обособления (вертикальной дезинтеграции) крупнейших компаний отрасли, при отсутствии сильного антимонопольного регулирования может оказаться весьма опасной и не достичь не только собственно целей стимулирования конкуренции, но и целей повышения производственной эффективности и конкурентоспособности. Во всех тех случаях, когда реструктуризация естественных монополий осуществляется достаточно успешно, она проходит под воздействием и промышленной политики (направленной на рост капитализации, стимулировании инноваций и т.д.), и конкурентной политики (направленной на снижение барьеров входа на вновь создаваемые рынки, в первую очередь путем обеспечения недискриминационного доступа к ключевым ресурсам).

3. Наконец, третьим важным фактором, повлиявшим на соотношение промышленной и конкурентной политики, является глобализация. Одно из важнейших проявлений глобализации состоит в том, что географические границы многих рынков оказываются значительно шире, чем национальные границы. С этой точки зрения ограничения, накладываемые на рост национальных производителей, могут (хотя и не всегда) ослаблять их конкурентные позиции на мировом рынке. В современном мире крайне сложно проводить промышленную политику в рамках отдельного сектора. Современные системы управления ресурсами позволяют с минимальными транзакционными издержками перераспределять средства, полученные для осуществления конкретного инвестиционного проекта, в пользу секторов, обеспечивающих более высокую прибыль, но которые государство и не предполагало поддерживать.

Результаты действия этих трех факторов мы наблюдаем как в осуществлении конкурентной, так и в осуществлении промышленной политики. Конкурентная политика и антимонопольное регулирование все в большей степени учитывают последствия принимаемых решений для конкурентоспособности участников рынка. Это проявляется в использовании «правила взвешенного подхода» (*rule of reason*) в антимонопольном анализе, когда даже потенциально опасные для конкуренции сделки или формы контрактов между участниками рынка могут допускаться, если они сопровождаются ожидаемым ростом эффективности. «Правило взвешенного подхода» появилось в практике антимонопольного регулирования в США, однако, по сути, оно активно используется и в антимонопольном регулировании Евросоюза. Примером может служить анализ сделок экономической концентрации. Даже если вероятность возникновения доминирования в результате сделки экономической концентрации сравнительно велика, согласие на эту сделку будет дано в том случае, если сделка приведет к такому

повышению эффективности, выгодами от которого смогут воспользоваться потребители. Другим примером служит антимонопольное регулирование вертикальных и горизонтальных соглашений. При общем крайне отрицательном отношении к любым соглашениям, которые могут привести к сегментации рынка, из «черного списка» запрещенных соглашений выводится все больше таких, которые связаны с реализацией исследований и нововведений, использованием патентов.

Движение в сторону общих ориентиров конкурентной политики наблюдается и в рамках промышленной политики. При выборе объектов и методов промышленной политики все в большей степени принимается во внимание то, насколько высока угроза для конкуренции. Примером служит быстро развивающееся законодательство ЕС о государственной помощи, которое предполагает соблюдение целого ряда требований, направленных на минимизацию ограничений конкуренции в результате осуществления промышленной политики¹⁴. Все большую популярность в мире приобретает такая форма промышленной политики, как поддержка промышленных и инновационных кластеров. Хотя кластеры возникают и развиваются при активной поддержке со стороны государства, необходимым условием их успешного развития служит как конкуренция кластеров с другими участниками целевых рынков, так и зачастую конкуренция внутри самого кластера.

В этой связи нельзя не отметить, что понимание, например, экономического значения деталей контрактных отношений между участниками одного и того же рынка позволяет отделить опасные для обеспечения эффективного размещения ресурсов и экономического развития формы соглашений от тех, которые хотя и заключаются между конкурирующими хозяйствующими субъектами, но не предполагают раздела рынка, согласования ценовой политики и других форм совместного доминирования. Далее будет показано, что риски ограничения конкуренции все равно сохраняются, также как и риски создания входных барьеров, препятствующих повышению эффективности производства.

Таким образом, для обеспечения устойчивого экономического роста необходимо обеспечить сбалансированную реализацию конкурентной и промышленной политики. Решение задачи сбалансированности промышленной и конкурентной политики должно учитывать несколько важных аспектов: (1) многосубъектность обоих видов политики, (2) несовпадение множества субъектов конкурентной и промышленной политики, (3) применение инструментов одного вида политики, которые могут ограничивать достижение непосредственных целей другого вида политики.

В современных условиях важным фактором, влияющим на соотношение конкурентной и промышленной политики в России, будет реформа технического регулирования, в рамках которой изменяется вся система установления обязательных требований к производимой продукции и процессам производства, изменяется система подтверждения соответствия, а также ответственности за нарушение обязательных требований. С одной стороны, формирование технических регламентов является важнейшим условием для

¹⁴ Подробнее об этом см. [Авдашева, Ястребова, 2001].

снижения неопределенности для всех заинтересованных лиц (особенно потребителей и производителей) и, соответственно, условием экономии на трансакционных издержках. С другой стороны, появление технических регламентов может оказать значительное влияние (в том числе и негативное) на условия конкуренции на соответствующих товарных рынках¹⁵. С этой точки зрения осознанное выстраивание приоритетов в создании технических регламентов может оказать позитивное влияние на формирование благоприятных условий для развития целых отраслей и секторов экономики.

¹⁵ Об антиконкурентных последствиях более подробно см. в [Крючкова, Шаститко, 2003].

Выводы

Подводя итогу, отметим, что поиск баланса инструментов конкурентной и промышленной политики предъявляет достаточно высокие требования к системе государственного управления. В числе наиболее важных:

1. Конкурентная политика, также как и промышленная политика, не являются по определению факторами, обеспечивающими экономическое развитие и эффективное использование ресурсов, так же, как и факторами, препятствующими тому и/или другому. Большое значение имеет понимание содержания двух видов политики, а также набора инструментов и процедур их применения, включая последовательность действий, а также темпы обусловленных ими изменений.

2. Реформа экономической политики должна отражать компромисс между риском рентоориентированного поведения со стороны групп специальных интересов и необходимостью учета позитивных побочных эффектов, связанных с развитием той или иной отрасли экономики.

3. Адекватные процедуры выявления доступных альтернатив и принятия решений, которые в качестве неотъемлемого элемента должны включать административные регламенты, возможность заинтересованным сторонам высказываться по вопросам, связанным с предполагаемыми мерами экономической политики, которые должны найти отражение в законах. Иными словами важно обеспечение представительства интересов через процедуру публичности обсуждений мер экономической политики, включая альтернативные формы решения вопросов (например, посредством применения механизмов саморегулирования). Конечно, это не означает, что интересы всех сторон в явном виде будут учтены. Однако соблюдение данной процедуры позволяет (а) выявить заинтересованные группы, (б) понять, в чем состоят их интересы, (в) оценить соотношение переговорной силы каждой из групп, (г) выяснить возможности для компромиссов. Соблюдение установленных принципов позволят обеспечить достижение «квазиконсенсуса».

4. Профессиональная подготовка государственных служащих, позволяющая выработать комплекс мер экономической политики на основе оценки положительных и отрицательных ожидаемых результатов практики взаимодействия хозяйствующих субъектов, которая допускает ограничение конкуренции (особенно после заключения соглашений). Кроме того, государственные служащие могут по-разному применять свои профессиональные навыки. Вот почему принципиально важным является настройка стимулов. С этой точки зрения обеспечения сбалансированности между промышленной и конкурентной политикой, обеспечение взаимодополняемости двух видов политики в плане создания условия для экономического развития вряд ли возможно без последовательного решения вопроса о реформе госслужбы.

5. Помимо общего представления о соотношении целей и приоритетов государственной промышленной и конкурентной политики, полезным инструментом в работе исполнительных органов власти могут служить формализованные методики анализа того, как конкретные решения могут повлиять на условия конкуренции на рынках. Подобные методики активно используются, в частности, регулирующими органами Великобритании, в том числе на рынках финансовых услуг¹⁶ и телекоммуникаций¹⁷.

6. В тексте было обозначено фундаментальное различие в понимании конкуренции, которое (понимание) является важным условием выстраивания мер экономической политики наряду с соотношением переговорной силы заинтересованных сторон, применяемыми процедурами принятия решений. Вот почему одним из приоритетных направлений экономических исследований следует рассматривать отражение в механизмах балансирования мер конкурентной и промышленной политики достижений современной экономической теории в части исследования различных механизмов управления транзакциями, которые оказывают влияние на эффективность использования ресурсов, а также условия развития (в том числе посредством влияния на структурные характеристики рынков).

¹⁶ См. [Авдашева, Шаститко (ред), 2002, с.323-351].

¹⁷ См. [Шаститко (рук), 2003] .

Литература:

Авдашева С.Б., Ястребова О.К. (2001) Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации// Вопросы экономики, 2001, № 5.

Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. С.Б (ред.) (2002) Конкуренция на рынке небанковских финансовых услуг. Бюро экономического анализа. М., ТЕИС

Григорьев Л.М., Гурвич Е.Т., Саватюгин А. и др. (2003). Анализ и прогноз развития финансовых рынков в России. Москва. ТАСИС

Крючкова П.В, Шаститко А.Е (2003): О реформе технического регулирования. // Информационно-аналитический бюллетень. Бюро экономического анализа.

Нельсон Р., Уинтер С. (2002): Эволюционная теория экономических изменений. М.: Дело.

Олсон М. (1998): Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. Новосибирск, ЭКОР. Розанова Н.М. (2001). Эволюция взглядов на конкуренцию и практика антимонопольного регулирования: опыт стран с развитой рыночной экономикой// Экономический журнал РГГУ, № 2.

Хайек Ф. (1989): Конкуренция как процедура открытия. // МЭиМО. №12.

Шаститко А. (2002) Новая институциональная экономическая теория. М.: Теис. Третье издание.

[Шаститко (рук.), [2003] Проблемы распределения ограниченных ресурсов при условии исключения монополизма (на примере отрасли связь). Аналитический доклад, Бюро экономического анализа

Brander J., Spencer B. (1984) Tariff protection and imperfect competition. In; *Monopolistic Competition and International Trade*. Ed. H. Kierkowski. Oxford, Oxford University Press.

Brander J., Spencer B. (1985) Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics* vol.18, pp.83-100.

Dixit A., Kyle A.S (1985). The use of protection and subsidies for entry promotion and deterrence, *American Economic Review*, vol.75, pp.139-152.

Eaton J., Grossman G.(1986). Optimal trade and industrial policy under oligopoly. *Quarterly Journal of Economics*, vol.101, pp.384-406.

Justman M (1995). Infrastructure, Growth and the Two Dimensions of Industrial Policy. *Review of Economic Studies*, vol.62, pp.131-157.

Kirzner I (1973): *Competition and Entrepreneurship*. Chicago & London. The University of Chicago Press.

Picot A., Pepperger T., Wolff B. (1996) *The Fading Boundaries of the Firm: The Role of Information and Communication Technology* // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. V. 152(1). P. 65—79

Stiglitz G (2002): *Globalization and its discontents*. New York & London. W.W. Norton & Company.

Williamson O (1996): *Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press.

Об авторах

Авдашева С.Б. – заведующий сектором фонда «Бюро экономического анализа»,
доктор экономических наук

Шаститко А.Е – и.о. зам. Генерального директора фонда «Бюро экономического
анализа», доктор экономических наук