

Применение антимонопольного законодательства для целей промышленной политики: опыт России

Светлана Авдашева, профессор НИУ ВШЭ

Постановка проблемы

- Существует противопоставление competition vs industrial policy
- И тем более antitrust vs industrial policy
- Предполагая, что государство должно сделать выбор между ними
- Но насколько такая точка зрения справедлива?
- Существует ли хороший способ учитывать задачи и ограничения промышленной политики при применении антимонопольного законодательства? – и каковы его свойства?

Цель доклада

- Показать проблемы соотношения конкурентной и промышленной политики (competition promotion vs industrial policy)
- Показать проблемы соотношения антимонопольного законодательства и промышленной политики *в России*
- Показать примеры, когда инструменты антимонопольного законодательства служили целям промышленной политики – удачно и неудачно

Теоретические соображения

Competition and Industrial Policy

- Противопоставление в сознании основано на разных критериях разделения: competition policy – защита конкуренции, industrial policy – поддержка отдельных групп
- Но защита конкуренции может поддерживать (жертвы картеля или исключаящей практики), а поддержка может способствовать конкуренции (новые участники в дерегулируемых отраслях - газ, электроэнергия)
- Любое действие имеет эффекты перераспределения, и может руководствоваться критериями распределительной эффективности (distribution efficiency), помимо
 - Дискуссия о total welfare standard vs consumer welfare standard в применении антимонопольного законодательства
- Разная глубина интервенции в работу рынков?
 - Связано со степенью несовершенств рынка

Market imperfections vs state imperfections in Russia

Несовершенства повышают спрос на действия, неизбежно имеющие эффект перераспределения

- Дезорганизация (Blanchard, Kremer, 1997): вынужденно специфические инвестиции при одновременном разрушении системы инфорсмента со стороны государства
 - Помимо прочего, предсказали ускоренное восстановление производства продукции низкой степени переработки, ориентированные на мировые рынки
 - Технологическая зависимость между независимыми юридическими лицами («один покупатель- один продавец») (Голованова, 2013), создающие эффект «ключевых мощностей»
- Проблема «ценовой дискриминации третьей степени» (Голованова, 2010) для предприятий обрабатывающей промышленности
- Слабый инфорсмент со стороны судов, неизбежное обращение к административным органам
- *Несовершенства весьма существенны для того, чтобы оправдать достаточно существенное вмешательство в перераспределение полномочий*

Почему антимонопольное законодательство?

Антимонопольное законодательство и перераспределение

- Особенности европейского антимонопольного законодательства (незаконность «эксплуатирующих» практик)
- Использование антимонопольного законодательства в хозяйственных спорах (*Aspen Skiing; Michelin II*)
- С 2007 – резкое повышение возможностей инфорсментов с введением оборотных штрафов
- Популистский спрос тоже
- Но часто антимонопольное законодательство компенсировало недостатки структурной (промышленной?) политики

Дезорганизация и антимонопольное законодательство-1

РУСАЛ, ПГК, Восток-Сибтранс (Голованова, 2013)

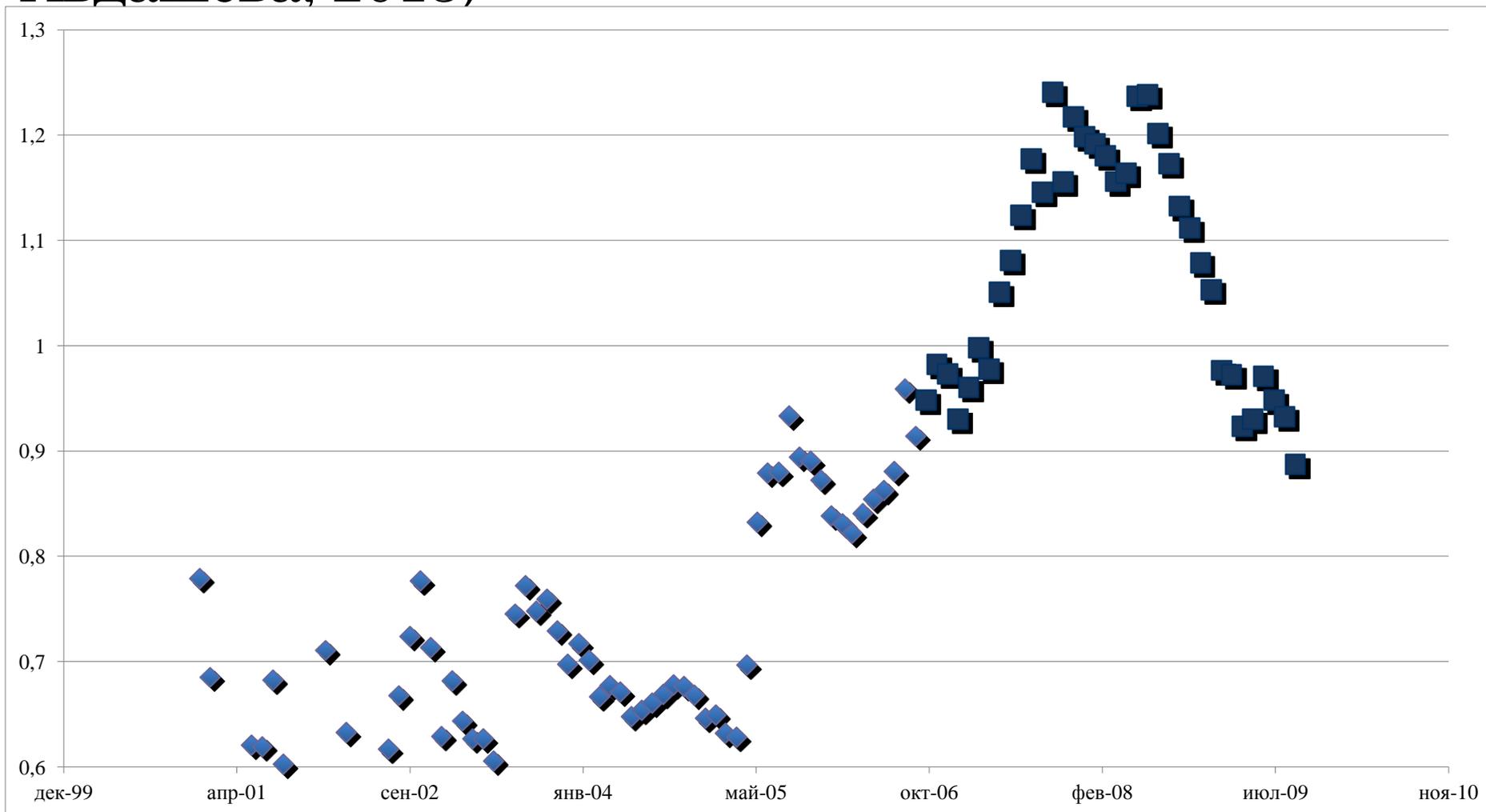
- Ачинский глиноземный комбинат (ОАО «РУСАЛ»)
- «КрасОперГруз» (Восток-Сибпромтранс – владеет подъездными путями)
- «Первая грузовая компания»
- До марта 2009 года доставка руды на Ачинский глиноземный комбинат осуществлялась компанией «КрасОперГруз»
- Март 2009 – соглашение расторгается, заключается с ПГК (-15%)
- РЖД тормозила вагоны КОГ на сетях общего пользования
- Восток-Сибпромтранс – вагоны ПГК на подъездных путях!
 - Западно-Сибирская транспортная прокуратура
 - РУСАЛ с иском к Востоку о взыскании 2, 4 млн. руб. убытков
 - Администрация Красноярского края (50% и 50%)
 - Обращение в ФАС РУСАЛА
 - Обращение в ФАС КОГ: монопольно низкая цена (-15%) = 400 млн. руб. штрафа на РУСАЛ

Дезорганизация и антимонопольное законодательство-2

Сделки слияния

- Стимулы к развитию производств с низкой степенью обработки
- «Снижение спроса» на внутреннем рынке (эндогенно)
- Традиционный компромисс сделок слияний:
 - С одной стороны, международная конкурентоспособность
 - С другой стороны, растущая рыночная власть в отношении отечественных продавцов
 - Financial event studies показывают, что рынок разделяет озабоченность антимонопольного органа в отношении покупателей продукции участников слияния (Цыцулина, 2011, 2012)
- Роль разрешений на сделки слияния?
 - Чем не промышленная политика?
- Роль предписаний и корректирующих мер?
 - Чем не промышленная политика?

Евроцемент, оценка динамики цен difference-in-difference (ЦФО) что произошло в янв 2008? (Сухорукова, Авдашева, 2013)



Опасность увлечения перераспределением

Отраслевое законодательство

- Закон о торговле (2009)
- Кодекс добросовестных практик взаимоотношений между торговыми сетями и поставщиками потребительских товаров (2012)
- Кодекс поведения автопроизводителей (2013)

- *Проблема даже не в том, что возникают эффекты перераспределения, а в том – в чью пользу происходит это перераспределение на самом деле*
- А здесь очень много вопросов осталось без ответа (Радаев, 2011 – Крупные поставщики, а вовсе не национальные)

Предписания, в том числе в рамках условий торгово-сбытовых практик

- Существенные коммерческие риски (Шаститко, Радченко, 2013; Авдашева, Калинина, 2014)
 - Ухудшение возможностей на коммерческих переговорах
 - Ограничения на развития «отношенческих контрактов»
 - Ограничения на использование различных каналов дистрибьюции
 - Ограничения на стимулы к снижению издержек
- Существенные риски для конкуренции (Авдашева, Курдин, 2013; Авдашева, Цыцулина, 2014)
 - Цена на одном рынке по *средней цене другого рынка, по минимальной цене другого рынка, по средней цене минус транспорт и т.д.* – способствует поддержанию сговора (благодаря снижению прибыли в фазе отклонения)
- Существенные риски с точки зрения перераспределения (Радченко, 2014)
 - Калийные удобрения: забираем прибыль у одних экспортеров и отдаем другим. А собственно зачем?

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Применение любого законодательства имеет распределительные последствия
- И антимонопольного законодательства тоже
- По этому поводу не нужно комплексовать
- Но вряд ли нужно называть антимонопольной *политикой* ad hoc решения, продиктованные соображениями конкретного случая
- И опасно увлекаться действиями, имеющими эффект перераспределения
- Угроза – потеря идентичности конкурентной политики и антимонопольного законодательства
- Как минимум, четко артикулировать эффекты перераспределения благосостояния
 - Принимая конкретные решения
 - И тем более законодательные нормы