



Методология¹

Оценка на въздействието на политиките и регулирането върху конкуренцията

Автор: Мартин Димитров

¹ За изработването на тази методология са използвани опитът и практиката на Великобритания.
За повече информация виж - <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria-guidance/intro.asp>

Оценката за въздействието върху конкуренцията следва да се използва като допълнение към общата оценка на влиянието на дадена регулация. На основата на филтриращи въпроси се установява дали дадена регулация ще окаже съществено влияние върху условията на конкуренция. При наличие на съществено влияние е необходим дълбочинен анализ на ефектите върху средата за бизнес, тоест пълна “оценка на въздействието”. Когато се прави пълна “оценка на въздействието” е особено важно да се вземе предвид мнението на заинтересования бизнес и неправителствени организации. За тази цел е важно всички материали да се публикуват в Интернет, което ще позволи максимално участие на широката публика в обсъжданията. Мнения и препоръки следва да могат да се изпращат по електронна поща или факс, което ще намали разходите за участие в процеса на консултации.

Дефиниция на понятието “конкуренция”

Конкуренцията представлява състезание между фирмите да продават стоки и услуги на своите клиенти, които могат да бъдат индивиди или други фирми. Състезанието или съревнованието е по отношение на цената, качеството или други характеристики, свързани с реализирането на предлаганите стоки и услуги.

Защо е важна конкуренцията

Когато конкуренцията функционира добре купувачите имат възможност да избират между предложенията на различни доставчици, като този избор се основава на индивидуалните нужди и предпочитания. Тези доставчици, които предлагат стоки или услуги, които най-добре отговарят на търсенето реализират най-големи продажби. От друга страна “продавачите”, чиито продукти не се оценяват добре от пазара реализират ограничено количество сделки и в много случаи са принудени или да преустановят дейност или да потърсят начин за подобряване качеството на произвежданите стоки или услуги. Наличието на постоянно състезание създава стимули за всички доставчици постоянно да търсят начини за подобряване на предлаганите продукти. Пазарното определяне на цените води до търсене на по-ефективни начини на производство, при по-ниски разходи, което потенциално увеличава, както печалбите за бизнеса, така и ползите за потребителите. Увеличава се изборът на стоки и услуги за потребителите, има пазарен натиск за намаляване на цените, стимулират се новите идеи.

Не винаги обаче, съществуват условия за наличие на конкуренция. Когато съществуват административни бариери, които ограничават навлизането или разширяването на дадена дейност, когато даден пазар е силно регулиран, то тогава обикновено пазарът е доминиран от определени фирми, което ограничава състезанието между тях. Типичен пример за такова ограничение са лицензионните режими, които представляват пречка за навлизане на даден пазар. По-широко погледнато “бариери на входа” на даден пазар съществуват тогава когато фирмите, които вече функционират на даден пазар имат предимство спрямо тези, които имат намерение да навлезнат на същия този пазар.

Принципно погледнато развитието на знания и умения или дадени технологии също представлява пречка пред навлизането на конкуренти на даден отрасъл, но

това следва да се разглежда като сравнително предимство на дадена(и) фирми, а не като пречка пред конкуренцията. Развитието на сравнителни предимства трябва да се насърчава, а не да се ограничава от държавата, защото това е пътят за повишаване на производителността и благосъстоянието. Така че ако една фирма има съществени предимства пред конкурентите и те се основават на знания или технология, то държавата не следва да се намесва по никакъв начин. В този смисъл “бариера пред конкуренцията” за целите на тази методология представляват административни мерки, които диференцират (правят различни) разходите за функционирането на даден пазар или разходите по навлизане на даден пазар.

Фирмите търсят позициониране (пазарна ниша) въз основата на различни стратегии и сравнителни предимства – ниска цена, високо качество, бърза доставка, качествено обслужване, голям асортимент и съответно избор, известна марка, качествено гаранционно обслужване и други. Така компаниите се опитват да се диференцират от останалите и да спечелят предимство. Въпреки, че в определени случаи изглежда, че дадени фирми не се конкурират пряко (например производител на печки с производител на климатици), всъщност дори и между тях съществува конкуренция поради ограничението на ресурсите и съответно покупателната способност на потребителите. В много случаи алтернативите в потребителското решение са дали да се закупи печка или климатик (тези стоки на пръв поглед не са взаимно заменяеми), а дори и да купуват и двете, каква да бъде последователността.

Много стоки и услуги служат като съставна част за производство на други стоки и услуги. При това положение по-ниските цени на даден пазар водят до по-ниски разходи за свързани производства. Също така, често иновациите в една икономическа област се използват и в други области. Така например напредъка на информационните технологии не само води до намаляване разходите на много компании, но и променя начинът им на работа (продажби по Интернет, бързи и евтини комуникации).

По този начин конкуренцията и пазарната икономика са в основата на производителността и иновациите. Състезанието е основа за стимулиране на нововъведенията (новите продукти изместват старите) и по-ефективните решения (като отношение между качество и цена). Обратното също е вярно. Ограничаването на конкуренцията намалява стимулите за иновации и въобще по-добри решения.

Конкуренцията е предпоставка за подобряване конкурентноспособността на фирмите от дадена страна. Понятието конкурентноспособност сравнява производителността и ефективността на фирмите, които оперират на дадена територия с чуждестранни компании. За целите на тази методология ни интересува само “конкуренцията”, но не трябва да се забравя, че наличието на състезание в рамките на даден пазар е важна предпоставка местните фирми да могат да се съревновават и на външни пазари, тоест да бъдат конкурентноспособни. Допълнителен аргумент в потвърждение на това твърдение е, че на вътрешния пазар се конкурират и “чужди” фирми (при ниски бариери за навлизане), така че “местните”, за да оцелеят, трябва да могат да се съревновават.

При разглеждането на условията на конкуренция следва да се имат предвид не само фирмите регистрирани съгласно българското законодателство, но и всички чуждестранни компании, които внасят стоки или услуги на българския пазар и способстват за иновациите, намаляване на цените и по-голям избор за потребителите.

Ефекти на регулирането върху конкуренцията

Регулирането може да окаже влияние върху конкуренцията по три основни начина:

1/ Може да промени търсенето или предлагането и така косвено да промени условията на конкуренция. Например ограничение в ползването на торове би увеличило разходите на земеделските производители и съответно ще оскъпи тяхната продукция. При определено нарастване на разходите някои фермери ще имат стимули да се преориентират към друг отрасъл или да прекратят дейност. Друг пример, който е особено подходящ за България е когато правителството въвежда вносни мита примерно за свинско месо, за да защити местните производители. При това положение преработвателните предприятия се поставят в неблагоприятно положение, защото се оскъпяват суровините, с които работят и някои от тях могат да фалират. Затова е важно когато се въвеждат протекционистични мерки да се отчитат ефектите върху свързани отрасли, които обикновено се оказват “наказани” от протекционистичната политика. Като обобщение тези случаи обхващат промяната в структурата на разходите и промяната в стимулите на фирмите.

2/ Посредством директен ефект върху конкуренцията. Пример за това е когато правителството въвежда нов разрешителен режим, с който се ограничава броят на предприятията в даден отрасъл.

Друго ограничение би могло да бъде върху разрастването на фирмата. Например при достигане на определени обороти фирмата трябва да се регистрира по ДДС, което за някои компании може да означава голям административен разход. Разходите за работа с администрацията (при голяма бюрокрация) ще бъдат по-голям проблем за малките фирми (дори ако вземем % на тези разходи към реализираните обороти), което в определени случаи води до концентрация на пазара (намаляване броя на малките играчи за сметка на големите).

Друг пример е когато за дадена регулация се дава преходен период за действащите фирми на пазара, това създава бариера за навлизане на всички останали участници.

3/ Чрез влияние върху продуктите, които се произвеждат от фирмите. Например въвеждането на различни стандарти (за качество, за технология) водят до промени в условията на конкуренция. Обикновено това повишава разходите за производство, защото се свързва с промени в технологията и квалификацията на персонала и освен това “стандартизацията” намалява възможностите за диференциация на продуктите, което ограничава конкуренцията. Обикновено “стандартизацията” дава предимство на по-големите играчи, които могат да реализират икономии от мащаба. Например може да се окаже, че малко от фирмите, които оперират на даден пазар могат да отговорят на изискванията на стандарта, като при това положение са принудени или да прекратят дейност или да се насочат към друг отрасъл.

Филтриращи въпроси

Целта на тези въпроси е бързо да се установи, кои регулации представляват най-съществен риск пред конкуренцията. Първата задача е да се установи пазарът (пазарите), които ще бъдат засегнати. За целите на тази методология под “пазар” се има предвид – фирми, които се конкурират продавайки едни и същи или близки продукти. Когато дадената регулация засяга няколко пазара едновременно, филтриращите въпроси следва да се използват за всеки пазар поотделно.

Когато дадена регулации засяга едновременно цялата икономика (например минималната работна заплата) филтриращите въпроси трябва да се приложат към тези пазари, които е вероятно да бъдат засегнати в по-голяма степен. В случая с минималната работна заплата е логично най-силно да бъдат засегнати тези отрасли, в които използването на труд има значителен превес над използването на капитал и производителността на труда е относително ниска.

Филтриращи въпроси	Да или Не
1/ Дали разходите от регулирането ще се отразят на някои фирми значително повече отколкото на други?	
2/ Вероятно ли е регулирането да промени структурата на пазара (броя или големината на фирмите)?	
3/ Дали регулирането ще увеличи разходите за създаване на фирма или за навлизане на даден пазар за нови фирми, спрямо вече съществуващите компании?	
4/ Дали регулирането ще увеличи оперативните разходи за ново навлизащите и ново създаващите се фирми спрямо вече съществуващите компании?	
5/ Дали регулирането ще ограничи гъвкавостта на фирмите да определят цените, качеството или дистрибуцията на стоките или услугата?	

За всеки въпрос отговорът трябва да се придружава от обяснение, защо е отговорено по определен начин. Ако отговорите на три или повече въпроса са “да” следва, че има опасност за сериозен негативен ефект върху конкуренцията. При това положение трябва да се направи дълбочинен анализ на очакваните ефекти, както и за промяна на регулирането с по-рационално, алтернативно решение или пълно отхвърляне на регулирането.

Разяснения по филтриращите въпроси.

Тези обяснения нямат за цел да изчерпят всички възможни случаи (което на практика би било трудно осъществимо), а да разгледат някои основни примери и принципни положения, което да подпомогне разбирането на проблематиката.

1/ Дали разходите от регулирането ще се отразят на някои фирми значително повече отколкото на други?

Например, ако регулирането налага административни разходи, които са много по-големи за малки фирми, отколкото за големи. Когато дадена регулация предвижда подаването на данъчна информация по нов начин, така че служител на фирмата трябва да прекарва няколко пъти повече време в подготовка на документите и отчитане пред данъчните, това може да бъде много по-голям разход за малки фирми (които разполагат с по-малко служители) отколкото за големи. От българската действителност пример в тази насока би било задължителното регистриране на всички фирми по ДДС. За някои компании

това може да се окаже значителен разход и съответно пречка да се конкурират с по-големи компании. Все пак обаче, някои по-малки компании могат да са заинтересовани да се регистрират по ДДС. При това положение възможно решение би било запазването на праг за задължителна регистрация и даването на възможност за доброволна регистрация. При такова решение трябва да се предвиди разхода и въобще възможностите на данъчната администрация да поеме обслужването на допълнителен брой фирми, регистрирани по ДДС.

Друг пример е когато се налагат допълнителни разходи върху фирми, поради географското им положение или ресурсите, които използват. Интересен казус в тази насока е освобождаването от данък на фирми, които са регистрирани в региони с висока безработица. Това създава неравнопоставеност спрямо останалите фирми и съответно конкурентно предимство.

При отговарянето на този въпрос трябва да се прецени определението “значително повече”. Тоест дали допълнителният разход ще има голям негативен ефект върху разглежданите фирми.

2/ Вероятно ли е регулирането да промени структурата на пазара (броя или големината на фирмите)?

Този въпрос е допълнение към предишния, като се стреми да анализира последствията от регулацията. Например дали заради регулирането фирми ще бъдат принудени или да се слоят или да се преориентират към друг пазар, за да оцелеят. Подходящ български пример е патентният данък за фирмите, които търгуват с недвижими имоти. Въвеждането на значителен патентен данък принуди много фирми да се слоят в едно юридическо лице, за да намалят плащаното от тях данъчно задължение.

3/ Дали регулирането ще увеличи разходите за създаване на фирма или за навлизане на даден пазар за нови фирми, спрямо вече съществуващите компании?

Ако примерно се въведе лицензионен режим, при който лицензите се издават от браншова асоциация е твърде вероятно това да се окаже ограничителен режим за всички фирми, които не са членове на асоциацията. Те ще бъдат принудени или да станат членове (ако въобще бъдат допуснати) или на практика няма да могат да навлезнат на този пазар.

4/ Дали регулирането ще увеличи оперативните разходи за ново навлизащите и ново създаващите се фирми спрямо вече съществуващите компании?

Този въпрос засяга разходите след навлизането на нови фирми в даден отрасъл, тоест разходите да оперират. Дали фирмите, които са навлезнали по-рано на този пазар не са облагодетелствани спрямо тези, които навлизат по-късно. Ако например за “по-старите” фирми е в сила преходен период, в рамките на който трябва да отговорят на определени изисквания, а за навлезналите по-късно няма подобен режим, то последните понасят по-високи разходи и са в по-неблагоприятна позиция.

5/ Дали регулирането ще ограничи гъвкавостта на фирмите да определят цените, качеството или дистрибуцията на стоките или услугата?

Примери за това могат да бъдат ценови тавани, които ограничават възможността на фирмите да определят цените, а в определени случаи могат да доведат и до фалити на фирми. Друг пример би бил ограничение по отношение на количеството или качеството на използваните торови и/или пестициди от земеделските производители. Колкото по-силно ограничителен характер имат подобни мерки, толкова по-силни са негативните ефекти върху конкуренцията. Всички такива мерки ограничават възможностите за конкуренция между фирмите.

Полезни връзки:

- 1/ Институт за пазарна икономика - ИПИ, www.ime.bg
- 2/ Страницата на ИПИ за икономически знания по Интернет, <http://www.easibulgaria.org/>
- 3/ Страницата на инициативата за конкурентоспособност, <http://www.competitiveness.bg/>
- 4/ Практиката във Великобритания, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria-guidance/content/competition/index.asp>
- 5/ Указания във Великобритания за оценка ефектите върху конкуренцията, <http://www.offt.gov.uk/NR/rdonlyres/A7138977-6FE2-45DE-BE32-3AB6E767664A/0/oft355.pdf>