

VALDŽIOS KIŠIMASIS Į RINKĄ IR JO POVEIKIS KONKURENCIJAI

Rimantas Stanikūnas

Vilniaus universitetas
Saulėtekio al. 9
10222 Vilnius
El. p. r.stanikunas@glimstedt.lt

*Straipsnyje nagrinėjama valdžios ir rinkos sąveika. Analizuojamos valdžios dalyvavimo rinkoje priežastys, kryptys, būdai ir poveikis įmonių veiklai, vartotojų gerovei, ekonomikos konkurencingumui. Aptariamas valdžios vaidmuo formuojant rinkos struktūrą. Ypatingas dėmesys skiriamas poveikiui, kurį valdžios kišimasis į rinką daro konkurencijai. Pabrėžiama, kad valdžios kišimasis į rinką dažniausiai reikalingas didesnių sąnaudų, jis sukelia šalutinio poveikio pavojų, konkurencijos iškreipimus, todėl ypač svarbu iš anksto numatyti tiek būsimą įsikišimo naudą, tiek jo keliamas grėsmes. Pateikiama vertinimo schema, leidžianti nustatyti valdžios dalyvavimo rinkoje poveikį konkurencijai.
Pagrindiniai žodžiai: valdžia; rinka; konkurencija.*

Įvadas

Rinkos ekonomika – mechanizmas, skirtas optimaliai paskirstyti išteklius. Pasiūlos ir paklausos dėsnų reguliuojama konkurencinga rinka gali maksimaliai padidinti vartotojų gerovę, paskatinti ekonomikos augimą, teigiamai paveikti bendrą ekonominę gerovę.

Kai rinka veikia efektyviai, daug įmonių dirba pelningai, nes jos numato vartotojų poreikius ir nustato geresnę prekių bei paslaugų kainą nei konkurentai. Veiksminga konkurencija ypač naudinga vartotojams – dėl didesnės pasirinkimo galimybės, mažesnių kainų ir geresnės prekių bei paslaugų kokybės. Įmonės konkurencija skatina tapti našesnėmis ir novatoriškesnėmis ir taip prisideda prie šalies ekonomikos augimo. Šiuos klausimus išsamiai nagrinėjo Scott C. Beardsley, Diana Farrell (2005), Phillippe Aghion ir kt. (2008) ir kiti užsienio autoriai. Jie pabrėžė konkurencijos naudą didinant bendrą ekonominę gerovę. Vis dėlto konkurencija ne visada leidžia pasiekti geriausių ekonominių rezultatų, tam tikromis sąlygomis (pvz., natūralios monopolijos) ji gali būti nenaudinga ir neracionali.

Siekdama išvengti konkurencijos iškreipimų ir užtikrinti jos veiksmingumą, šalies valdžia (parlamentas, vyriausybė, valstybės įstaigos prie vyriausybės) kuria teises ir institucines sistemas, t. y. nustato taisykles, kurios apibrėžia tinkamą įmonių ir privačių asmenų elgseną rinkoje. Įstatymai ir įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai kartu su institucijomis, prižiūrinčiomis jų įgyvendinimą, numato šių sistemų sąveikos efektyvumą ir sudaro prielaidas kurti saugios konkurencijos rinką. Taigi, rinka nėra nepriklausoma nuo valdžios – valdžia gali teisėtai paveikti rinkos mechanizmą, jį formuoti ir keisti (Portney, Stavins 2000; Barrow, Rouse 2008).

Valdžia į rinką dažniausiai kišasi ne tik siekdama ištaisyti rinkos ydas, bet ir dėl tam tikrų politinių tikslų. Tokia intervencija ne visuomet teikia vien naudą; ji gali sutrikdyti įmonių veiklą, sumažinti vartotojų gerovę, ekonomikos konkurencingumą. Tiek dėl valdžios taikomų kišimosi į rinką būdų, tiek dėl galimų pasekmių vartotojams, įmonėms ir visai ekonomikai daug diskutuojama, taip pat ir lietuvių autorių (žr. Gylys 2008, Čičinskas 2009). Šiuo straipsniu siekiama prisidėti prie vykstančių diskusijų.

Naujų diskusijų dėl valdžios vaidmens rinkoje sukėlė 2008 m. Lietuvoje prasidėjusi ekonominė krizė, neefektyvus finansų tvarkymas ir ekonomikos nuosmukis. Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Lietuvos Respublikos Seimas siekė kuo labiau sumažinti eko-

■ Rimantas Stanikūnas – docentas, socialinių mokslų daktaras, Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Ekonominės politikos katedra.
Veiklos sritys: konkurencijos politika, valstybinis reguliavimas ir rinkos santykiai.

nominės krizės ir ekonominio nuosmukio poveikį vartotojams ir įmonėms, padėti atsigauti šalies ekonomikai ir užtikrinti jos augimą ateityje. Buvo iš esmės peržiūretos biudžeto pajamos ir išlaidos, gerokai padidinti tiek tiesioginiai, tiek netiesioginiai mokesčiai ir kartu apribotas vartojimas, sumažintos investicijos. Antra vertus, tam tikra valstybės pagalba teikiama ir per Europos Sąjungos (ES) struktūrinius bei sanglaudos fondus. Kitais žodžiais sakant, valdžia darė ir iki šiol daro poveikį rinkos procesams.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti valdžios kišimosi į rinką priežastis, kryptis, poveikį konkurencijai, aptarti konkurencijos reikšmę įmonių veiklai, vartotojų elgsenai ir veiksmingam ekonomikos funkcionavimui. Kartu siekiama ekonominės politikos kūrėjams nurodyti svarbiausius valdžios kišimosi į rinką būdus, leidžiančius išvengti didesnių konkurencijos suvaržymų.

Straipsnyje keliama uždaviniai išdėstyti trijuose skyriuose. Iš pradžių aptariamas valdžios vaidmuo reguliuojant rinką ir konkurencija kaip priemonė, skatinanti efektyvią gamybą ir optimalų išteklių panaudojimą. Toliau nagrinėjamos valdžios dalyvavimo rinkoje kryptys ir būdai, kurie ekonominės politikos kūrėjams leidžia pamatyti ir įvertinti tokio įsikišimo poveikį konkurencijai. Straipsnio pabaigoje pateikiamos pagrindinės išvados ir pasiūlymai, kaip valdžia mažiausiomis sąnaudomis galėtų paveikti konkurenciją.

1. Valdžios vaidmuo rinkoje ir konkurencijos reikšmė

Valdžia rinką gali paveikti arba tiesiogiai (kaip rinkos dalyvis, prekių ir paslaugų pirkėjas arba tiekėjas), arba per netiesioginį dalyvavimą (reguliavimą, mokesčius, subsidijas ar kitokią valstybės pagalbą įmonėms, tam tikrai ekonominei veiklai ir kt.). Paprastai ji gali rinktis tarp įprastų poveikio priemonių ir rinką pagrįstų poveikio metodų. Bet koks valdžios įsikišimas į rinką turi tiek privalumų, tiek trūkumų. Dažniausiai jis sukelia tam tikrų nenumatytų padarinių. Nepakankamai numatytas valdžios įsikišimo pašalinį poveikį (pvz., padidėjusias netiesiogines išlaidas), mažėja vykdomos politikos veiksmingumas, didėja ekonominės sąnaudos. Tam tikrais atvejais valdžios įsikišimas gali duoti naudos reguliuojamam ūkiui, vienai ar kitai įmonei, bet ne vartotojui. Kitais atvejais jis gali būti netgi neefektyvus, nes iškraipo konkurenciją ar, susitelkus tik į rinkos stabilizavimą, neįvertina vartotojų vaidmens.

Apskritai tokios poveikio priemonės, kaip reguliavimas (pvz., kainų), atėjimo į rinką arba pasitraukimo iš jos kliūtys, sąlygų antikonkurenciniams susijungimams ir įsigijimams tarp įmonių sudarymas, yra gana tiesmukiškos. Jų skaidrumas gali būti mažesnis nei kitokio kišimosi į rinką, pavyzdžiui, produktų kokybės standartų taikymo ar tam tikrų mokesčių bei subsidijų įvedimo. Nors bet koks reguliavimas daro įtaką konkurencijai, valdžia visuomet turėtų pasverti dalyvavimo rinkoje naudą, surasti optimalų santykį tarp įmonių ir vartotojų gerovės. Antai aukšti standartai garantuoja aukštesnės kokybės prekes ir paslaugas, tačiau, kita vertus, mažina įmonių, kurios negali pasiekti tokių standartų, konkurencingumą. Pusiausvyros tarp vartotojų gerovės ir gamintojų suradimas – vienas iš svarbiausių konkurencijos politikos tikslų.

Konkurencija – varžymasis tarp gamintojų arba tiekėjų siekiant užimti didesnę rinkos dalį ir gauti pelną. Kartais manoma, kad ji sutelkta tik į kainą, tačiau gali būti konkuruojama ir kitais būdais, pavyzdžiui, gerinant gaminamų produktų kokybę, išnaudojant verslumo įgūdžius, investuojant į mokslinius tyrimus, gaminant naujas prekes ar teikiant naujas paslaugas. Sąlygų konkurencijai sudarymas ir jos plėtojimas nėra pagrindinis rinkos ekonomikos tikslas, konkurencija – tai priemonė, padedanti geriausiai panaudoti ribotus išteklius. Tam tikrose rinkose, ypač monopolijų srityje, dirbtinai kurti konkurenciją nėra ekonominės prasmės ir naudos. Tokios rinkos turi būti prižiūrimos vadinamojo reguliuotojo, kuris, pasitelkdamas pagrįstą metodiką, reguliuoja tiek monopolijų veiklą, tiek kainas. Taip reguliuojama Lietuvos elektros energijos rinka, kuri iš esmės yra izoliuota, uždara tarptautinei konkurencijai. Liberalizuoti rinkas ir sudaryti sąlygas konkurencijai galima tik tokiu atveju, jeigu taikomos priemonės teikia naudą vartotojams. Viena iš tokių rinkų Lietuvoje – notarinių paslaugų rinka. Šiuo metu notarų paslaugoms nustatytos pastovios kainos ir kartu taikomi griežti notarų skaičiaus bei kvalifikacijos reikalavimai. Kainų ir

notarų skaičiaus ribojimas nesudaro prielaidų konkurencijai. Liberalizavus šią rinką, nustačius aukštutinę kainų ribą ir atsisiakius reglamentuoti notarų skaičių įvairiuose Lietuvos regionuose, atsirastų galimybė notarams konkuruoti dėl vartotojo, o tai lemtų mažesnes kainas ir didesnes pasirinkimo galimybes vartotojui.

Dauguma atvejų atvira ir konkurencinga rinka yra geriausias būdas didinti vartotojų gerovę ir skatinti ekonomikos augimą. Tokioje rinkoje įmonių konkurencija leidžia siekti šių rezultatų:

- didinti veiklos efektyvumą ir mažinti sąnaudas. Sąnaudų sumažinimas leidžia teikti tokias pačias prekes ir paslaugas, bet mažesnėmis kainomis. Tai padeda pritraukti daugiau vartotojų, ir įmonės gauna didesnę rinkos dalį;

- naudoti naujas technologijas. Kuo anksčiau įmonės pradeda naudoti naujas technologijas, tuo anksčiau jos gali sumažinti savo išlaidas ir padidinti pajamas;

- investuoti į naujoves. Investicijos į naujoves leidžia įmonėms gerinti jau gaminamų produktų kokybę, kurti naujas prekes ir paslaugas, kad būtų geriau patenkinti kintantys vartotojų poreikiai ir pageidavimai;

- mažinti neefektyvų valdymą. Konkurencinis spaudimas ir nauji rinkos dalyviai skatina įmones ieškoti veiksmingesnių būdų organizuoti verslą. Priešingai, konkurencijos nebuvimas gali ir neskatinti įmonių taikyti veiksmingesnius verslo metodus ir technologijas, o tai greičiausiai privestų prie pelno mažėjimo ar jo praradimo.

Naujų įmonių atėjimas į rinką arba neefektyvių įmonių pasitraukimas iš jos teikia didelę ekonominę naudą. Naujos įmonės iškelia pažangių idėjų ir randa našesnių būdų gaminti produktus. Tokios įmonės yra paskata veikiančioms įmonėms gerinti veiklos rezultatus, kad nebūtų prarasta rinkos dalis ir apskritai nebūtų pasitraukta iš rinkos.

Konkurencija suteikia galimybę įmonėms efektyviai veikti tiek vidaus, tiek tarptautinėje rinkoje. Jeigu prekės ir paslaugos neeksportuojamos, o parduodamos vidaus rinkoje, tai skatina vidinę įmonių konkurenciją. Beje, dėl to gerėja ir eksportuojančių įmonių konkurencingumas, nes mažėja gamybos sąnaudos. Net jeigu prekės ir paslaugos neparduodamos ir neteikia tiesioginės naudos eksportuojančioms įmonėms, konkurencija gali vaidinti svarbų vaidmenį pritraukiant užsienio investicijas (Aghion ir kt. 2009).

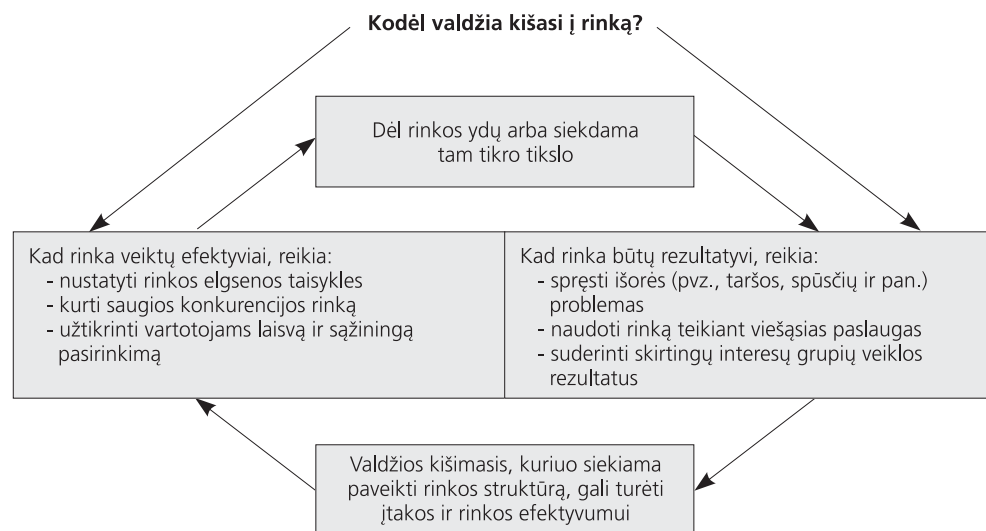
Praktinė konkurencijos nauda matyti iš konkrečių atvejų, kuriuos ištyrė Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. 2004 m. ji analizavo susitarimus tarp Taksi paslaugų tiekėjų įmonių asociacijos narių, siekdama išsiaiškinti, ar lengvųjų automobilių taksi paslaugas Vilniaus mieste teikiančių ūkio subjektų ir Taksi paslaugų teikėjų asociacijos veiksmai atitinka Konkurencijos įstatymo 5 straipsnio reikalavimus (LRKT 2009). Tyrimas buvo pradėtas 2004 m. ir baigtas 2005 m. Tiriant buvo nustatyta, kad Vilniaus mieste taksi paslaugas teikiantys ūkio subjektai, suderinę veiksmus, sudarė kartelinį susitarimą. Taksi paslaugų teikėjų asociacijos posėdžių protokolo turinys ir seka leido padaryti išvadą, kad buvo nuosekliai rengiamasi sutartinai padidinti tarifus. Be to, keletas šios asociacijos narių, duodami paaiškinimus, prisipažino, kad jos posėdžiuose buvo kalbama apie taksi paslaugų tarifus. Tam tikrų Taksi paslaugų teikėjų asociacijai nepriklausančių taksi firmų atstovai paaiškinimuose nurodė, kad jiems buvo primygtinai siūloma pasekti asociacijos narių pavyzdžiu ir nustatyti siūlomą minimalų tarifą. Atlikus tyrimą, nustatyta, kad dalis kartelinio susitarimo dalyvių (8 asociacijai priklausančios taksi įmonės) beveik vienu metu, t. y. 2004 m. rugsėjo pabaigoje, kreipėsi į įmonę, derinančią ir montuojančią taksometrus, dėl naujų paslaugų tarifų nustatymo taksometruose (prieš įvesdamos naujus keleivių vežimo tarifus taksi įmonės turi sureguliuoti taksometrus). Informaciją apie naujus, suvienodintus ir padidintus, tarifus ūkio subjektai perdavė Vilniaus miesto savivaldybės administracijai. Vadinasi, šios įmonės kartu dar ir įsipareigojo nurodytų tarifų laikytis (Stanikūnas 2009: 60–69). Šiuo metu, išanalizavus taksi paslaugas teikiančių Baltijos šalių įmonių rodiklius, matyti, kad tarifai Vilniaus mieste yra vieni iš mažiausių.

Valdžios ir konkurencijos sąveika – esminis konkurencijos politikos klausimas. Būtent konkurencija yra pirminė šalinant rinkos ydas, nors valdžios kišimosi į rinką svarbos irgi negalima nuneigti.

2. Valdžios kišimosi į rinką kryptys ir poveikis konkurencijai

Konkurencija savaime nebūtinai duoda geriausius rezultatus, nes rinka ne visada veikia efektyviai. Taigi, lemiant tam tikrą rinkos struktūrą svarbus vaidmuo tenka valdžiai (Akerlof 1970). Kurdama ekonominę politiką, valdžia nustato tam tikras rinkos elgsenos taisykles, kad padarytų rinkai tam tikrą įtaką ir užtikrintų jos efektyvų veikimą (Stanikūnas 2009: 13–25). Kaip rodo tyrimai, valdžia dalyvauja rinkoje dvejopai – kurdama taisykles, pagal kurias veikia rinka, ir darydama poveikį jau veikiančiai rinkai (žr. 1 pav.).

1 pav. Valdžios dalyvavimas rinkoje



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Formuojant rinkos struktūrą, įtakos turi įvairūs veiksniai. Pirmiausia, valdžia vaidina svarbų vaidmenį kuriant pagrindinę rinkos struktūrą – ji privalo sudaryti sąlygas veikti sąžiningos ir atviros konkurencijos rinkai. Valdžios nustatytos taisyklės (įstatymai ir įstatymus įgyvendinantys teisės aktai) daro poveikį rinkos dalyvių elgsenai ir kartu kuria institucijas, kurios užtikrintų tų taisyklių laikymąsi. Be pagrindinių taisyklių, t. y. vyriausybės nutarimų, potvarkių, ministrų įsakymų, rinka ne visuomet veikia efektyviai.

Antra, kad įmonės negalėtų pasinaudoti rinkos galia ir vartotojai būtų apsaugoti nuo nesąžiningos prekybos, valdžia turėtų sukurti konkurencijos ir vartotojų teisių apsaugos sistemas.

Trečia, valdžia turėtų sukurti veiksmingas rinkos elgsenos taisykles, užtikrinančias vartotojų gerovę. Be kita ko, valdžia privalo pasirūpinti, kad ekonominė politika nepažeistų nustatytų konkurencijos sąlygų ir ypač vartotojų teisių, nes pasekmės vartotojų gerovei gali būti labai reikšmingos.

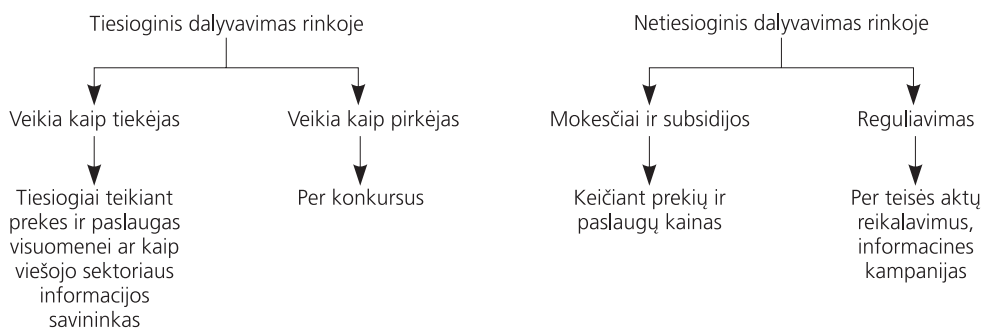
Iš esmės valdžia yra atsakinga už įstatymų laikymąsi, nuosavybės teisės gynimą, sutarčių laikymąsi ir institucijų, būtinų sklandžiam rinkos veikimui, sukūrimą. O tai apima konkurencijos ir vartotojų teisių apsaugos sistemas, kurios reguliuoja, kaip įmonės ir privatūs asmenys turėtų elgtis rinkoje. Konkurencijos įstatymai užkerta kelią įmonėms priimti antikoncepcinius susitarimus, t. y. užtikrina, kad dominuojančios įmonės negalėtų pasinaudoti savo galia ir sukelti rinkos iškraipymų, pavyzdžiui, apriboti naujų įmonių atėjimą į rinką arba taikyti ekonomiškai nepagristą prekybos politiką. Tokie teisės aktai suvaržo įmonių susijungimą ir jų koncentraciją, kuri gali sukurti rinkos monopolį.

Vartotojų teisių apsaugos sistema siekiama apsaugoti vartotojus nuo apgavysčių, sukčiavimo ar kitokio galimo piktnaudžiavimo rinkoje. Nustatytos konkurencijos taisyklės apibrėžia vartotojų teises palaikant santykius su įmonėmis. Vartotojų teisių gynimo įstatymai užtikrina, kad prekybininkai sąžiningai dirbtų savo pirkėjams. Beje, numatant valdžios įsikišimą į rinką, pirmiausia reikia žinoti, kad norint pakeisti vartotojų elgseną (kartu ir paklausą), reikia taikyti priemones, keičiančias įmonių elgseną (pasiūlą). Valdžios poveikis

virtotojų elgsenai – gana sudėtingas procesas, užimantis daugiau laiko ir reikalingas didesnių sąnaudų nei poveikis įmonių veiklai. Todėl kartais geriau iš pradžių keisti pasiūlą, o tik vėliau paklausa – tada lengviau pasiekti norimų rezultatų.

Konkurencijos iškraipymai išryškėja nebūtinai iš karto, dažniausiai po tam tikro laiko. Net ir veikiant pagrindiniams rinkos principams, valdžiai tenka įsikišti – dėl rinkos ydų arba siekiant konkrečių socialinių tikslų, pavyzdžiui, mažinti skurdą, gerinti piliečių sveikatą bei gerovę ir pan. Rinkos ydų atsiranda tada, kai prekes ir paslaugas trukdoma paskirstyti tokiais kiekiais, kokių reikalauja vartotojai. Rinka gali „žlugti“ dėl išorinių veiksnių, nepakankamos informacijos sklaidos tarp rinkos dalyvių ar per didelės kai kurių įmonių įgytos rinkos galios. Rinkos struktūra ir priežastys, dėl ko kišamasi į rinką, lemia valdžios intervencijos kryptį – tiesioginį arba netiesioginį valdžios dalyvavimą rinkoje. Ši klasifikacija nėra absoliuti – kai kuriais atvejais valdžia gali vienu metu naudoti ir tiesioginio, ir netiesioginio poveikio priemones. Dažniausiai ji dalyvauja rinkoje tiesiogiai – kaip prekių ir paslaugų tiekėjas arba gamintojas. Kitais atvejais įtaką įmonėms ji daro per mokesčius, subsidijas ar įvairias reguliavimo priemones, sudarydama palankesnes sąlygas plėtoti verslui ar tenkinti vartotojų poreikiams (žr. 2 pav.).

2 pav. Valdžios dalyvavimas rinkoje



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Tiesioginis valdžios dalyvavimas rinkoje skatinamas dviejų pagrindinių priežasčių: siekio vartotojus aprūpinti viešosiomis prekėmis ir teikti viešąsias paslaugas, kai pati rinka negali užtikrinti tinkamo jų paskirstymo, ir kartu siekio gauti tam tikros naudos iš viešojo sektoriaus. Be to, valdžia yra stambus prekių ir paslaugų pirkėjas iš privačiojo sektoriaus. Iš jo perkama norint teikti viešąsias paslaugas, taip pat vykdyti valdžios funkcijas, pavyzdžiui, aprūpinti biuro, informacinių technologijų įrangos ar mokslinių tyrimų paslaugomis. Prekes ir paslaugas valdžia paprastai perka konkurso būdu: tiekėjai teikia pasiūlymus dėl pirkimo, o sutartis sudaroma su įmone, kuri geriausiai atitinka nustatytus konkurso kriterijus.

Netiesiogiai valdžia dažniausiai įsikiša tada, kai rinka turi neigiamą šalutinį poveikį socialinei gerovei. Pavyzdžiui, jeigu neigiamas šalutinis poveikis yra tarša, valdžia gali ją mažinti įvesdama transporto priemonių mokesť arba mažindama transporto priemonių naudojimą per papildomą benzino arba kelių mokesť. Valdžia įsikišti į rinką gali ir panorusi užtikrinti būtinus sveikatos ar produktų saugos standartus arba uždrausdama kenksmingų medžiagų naudojimą maisto produktuose. Be to, valdžia gali numatyti ir tikslinę dalyvavimo rinkoje kryptį. Iškeldama tikslą mažinti anglies dvideginio emisiją ir įsipareigodama pirkti technologijas, kurios išmeta mažiau anglies dvideginio, ji rinkai duotų rimtą signalą investuoti į anglies dvideginio mažinimo technologijas.

Bet koks valdžios dalyvavimas rinkoje neatskiriamas nuo tam tikros naudos ir patiriamų sąnaudų. Todėl ypač svarbu poveikio priemones parinkti taip, kad išsiskelti tikslai būtų pasiekti darant kuo mažesnę spaudimą konkurencijai (Helm 2006: 115–120). Prieš kišdamasi į rinką valdžia turi tiksliai numatyti galimą gauti naudą ir visas galimas sąnaudas. Nesugebėjimas jų numatyti gali keisti rinkos elgseną ir stipriai paveikti vyriausybės vykdomą ekonominę politiką. Pavyzdžiui, remiant vietinius gamintojus ir muitais ribojant eksportą, vietiniai gamintojai būtų apsaugoti nuo eksporto konkurencijos, bet, kita vertus, jiems būtų sudarytos prielaidos didinti gaminamos produkcijos kainas. Taigi, valdžia turėtų

tiksliai numatyti įsikišimo į rinką galimą naudą tiek vietiniams gamintojams, tiek vietiniams vartotojams (Portney, Stavins 2000). Beje, pagrindinį dėmesį sutelkusi į poveikį rinkai, ji gali nepastebėti konkurencijos iškreipimų. Kišimosi į rinką priežastys ir grėsmės konkurencijai matyti iš 1 lentelės.

1 lentelė

Kišimosi į rinką priežastys ir grėsmės konkurencijai

Tikslas	Priežastis	Priemonė	Grėsmė
Keisti vartotojų elgseną	Kai kurios vartotojų elgsenos ypatybės (pvz., piktnaudžiavimas alkoholiu, tabaku) gali daryti neigiamą poveikį visuomenei	Švietimas Minimalūs produktų kokybės standartai Informacija Mokesčių reguliavimas Kainų reguliavimas Pasiūlos ribojimas	Valdžiai ribojant vartotojų aprūpinimą tam tikrais produktais, iškreipiama juos gaminančių įmonių konkurencija, kartu didėja tokių produktų kainos ir mažėja jų suvartojimas
Remti rinką	Ilgalaikiai ekonomikos pokyčiai, vartotojų elgsenos tendencijos Valdžiai neįsikišus rinkai gali žlugti (pvz., dėl taršos problemų)	Nutarimai	Rizika išrenkant „laimėtojus“. Jeigu įmonėms skiriama nevienoda valstybės pagalba, arba valdžia, suteikdama pranašumą jau veikiančioms įmonėms, kuria kliūtis ateiti į rinką naujiems dalyviams, iškreipiama konkurencija ir išteklių paskirstymas
Restruktūrizuoti pramonę	Neigiamas poveikis ekonomikos augimui Siekis išsaugoti įmones, darbo vietas ir užkirsti kelią įgūdžių praradimui	Nutarimai	Valdžiai teikiant pagalbą pramonei per subsidijas, gali būti palaikomos rinkoje mažu efektyvumu pasižyminčios įmonės, o finansiškai patikimos įmonės tokios paramos gali ir negauti. Dėl to mažėja paskatos diegti naujoves, sudaroma įprasta atėjimo į rinką arba pasitraukimo iš jos sistema, kuri yra esminė konkurencijai Nevienodos įmonių susijungimo ir įsigijimo sąlygos dažnai turi didelį neigiamą ilgalaikį poveikį konkurencijai
Aprūpinimo saugumas	Užtikrinti šiuolaikinės ekonomikos funkcionavimo, ypač aprūpinimo sektoriaus, saugumą	Nutarimai	Sukuriant aprūpinimo viešosiomis prekėmis ir paslaugomis monopolijas, palengvinant įmonių susijungimą ir įsigijimą, saugant jas nuo konkurencijos, daromas didelis neigiamas poveikis tiek pačiai konkurencijai, tiek vartotojams, tiek ir visai ekonomikai

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Poveikį konkurencijai kartais būna sunku numatyti arba kiekybiškai įvertinti, o nenumatyti konkurencijos iškreipimai gali brangiai kainuoti vartotojams. Norint numatyti valdžios įsikišimo į rinką poveikį konkurencijai, reikėtų įvertinti tokius pagrindinius veiksnius:

- įsikišimo (pvz., išimtinų teisių suteikimo, tiekėjų skaičiaus ribojimo, išlaidų naujoms įmonėms patekti į rinką padidinimo) poveikį įmonių atėjimo į rinką arba pasitraukimo iš jos galimybėms;

- tiesioginio apribojimo (pvz., kainų reguliavimo arba aprūpinimo produktais ribojimo) įtaką įmonių paskatoms konkuruoti, vartotojų galimybei pasirinkti prekes ir paslaugas, kainų pokyčiams pereinant nuo vieno tiekėjo ar gamintojo prie kito.

Aprašyti tokios poveikio priemonės, kurios tiesiogiai riboja konkurenciją (kainų, atėjimo į rinką arba pasitraukimo iš jos reguliavimas, leidimai susijungti konkuruojančioms įmonėms siekiant sudaryti monopoliją ir kiti įmonių susitarimai), dažniausiai yra neveiksmingos. Beje, priemonės, taikomos visoms įmonėms, neatsižvelgiant į jų vietą, priskyrimą ekonominei veiklai ar rūšį, konkurenciją turėtų iškreipti mažiau nei priemonės, kuriomis siekiama

skatinti konkrečią rinką ar įmonę. Tų rinkos reguliavimo ir kitokio valdžios kišimosi į rinką priemonių, kurias galima nesunkiai panaikinti ir kurios yra ribotos trukmės, poveikis konkurencijai ilgu laikotarpiu gerokai sumažėja. Kai numatoma, kad valdžios įsikišimas gali neigiamai paveikti konkurencingą rinką, turėtų būti apsvarstomos alternatyvos, kurios leistų pasiekti norimus tikslus sukeliant mažesnį nepageidaujamą poveikį.

Taigi, prieš valdžiai įsikišant į rinką, būtina kuo tiksliau įvertinti esamos konkurencijos būklę. Toks vertinimas reikalingas norint nustatyti valdžios intervencijos būtinybę ir galimas pasekmes. Svarbu, kad vertinimas vyktų ankstyvuojant ekonominės politikos kūrimo etapu – tai padėtų išvengti priimamų sprendimų rizikos arba ją sumažintų, kartu nebūtų daromas nereikalingas spaudimas rinkai.

3. Valdžios kišimosi į rinką būdai

Pagrindiniai būdai, kuriais daroma įtaka rinkai, yra susiję su rinkos reglamentavimu. Šalies parlamento priimami įstatymai, vyriausybės sprendimai – nutarimai, potvarkiai, ministrų įsakymai – padeda rinkai veikti efektyviai ir užtikrina, kad ji laikytųsi valdžios vykdomos ekonominės politikos tikslų. Veiksminga tiesioginio reglamentavimo alternatyva – rinka pagrįsti metodai, kai rinka išnaudojama taip, kad būtų pasiekti numatyti ekonominės politikos tikslai (Barrow, Rouse 2008). Vis dėlto norint, kad šiuolaikinė rinka būtų efektyvi, tam tikras reguliavimas neišvengiamas. Rinkoje veikiantys pirkėjai ir pardavėjai turi būti užtikrinti, kad pasirašytų sutarčių bus laikomasi, o nuosavybės teisė bus aiškiai apibrėžta įstatymais.

Reglamentavimas paprastai susideda iš taisyklių, kuriomis valdžia nustato savo įtaką įmonių elgsenai. Taigi, sąvoka „reglamentas“ apima tiek įvairius valdžios veiksmus, tiek pirminius teisės aktus, kurie aprašo rinkos struktūrą. Teisės aktai sudaro sąlygas, kad galimos rinkos ydos neturėtų neigiamo poveikio. Pavyzdžiui, konkurencijos įstatymai numato tam tikras įmonių elgseną reglamentuojančias nuostatas, kurios užtikrina, kad vartotojai nenukentėtų dėl tų pačių įmonių piktnaudžiavimo rinkos galia.

Valdžios taikomas rinkos reglamentavimas apima įvairias priemones, įskaitant leidimų, kvotų, kokybės ir kainų kontrolę. Skirtinas su produkcijos kiekiu bei kaina susijęs reglamentavimas (įskaitant tiesioginį apribojimą patekti į rinką) ir taisyklės, apimančios gaminių savybių, standartų ir kokybės reglamentavimą. Produkcijos kiekio, kainos, įmonių atėjimo į rinką reglamentavimas paprastai tiesiogiai riboja konkurenciją. Antai nustatant minimalią produkto kainą užkertamas kelias įmonėms konkuruoti dėl vartotojų kainų pagrindu. Tiekėjų skaičiaus ribojimas (pvz., licencijavimo sistemos taikymas) mažina konkurencinį spaudimą veikiančioms įmonėms, nes taip ribojamas naujų konkurentų atėjimas į rinką.

Gaminių savybių, standartų ir kokybės reglamentavimas konkurencijai paprastai turi mažesnį tiesioginį poveikį, tačiau netiesioginis poveikis gali būti labai svarbus. Pavyzdžiui, nustačius minimalius gaminio standartus, tam tikri jų neatitinkantys produktai gali būti pašalinami iš rinkos, nors kai kuriems vartotojams jie ir būtų reikalingi. Kokybės reglamentas gali padidinti atėjimo į rinką sąnaudas, o tai užkirstų kelią į rinką patekti naujoms įmonėms. Be to, kokybės reglamentas turi įtakos naujovių atsiradimui: tais atvejais, kai vartotojams sunku įvertinti gaminio kokybę dėl jo naujų standartų, konkurencija gali padidėti, žinoma, jeigu pakankamai dėmesio skiriama informacijos apie tokį gaminį sklaidai tarp vartotojų.

Vis dėlto rinkos reglamentavimas yra tik tam tikras produktų perskirstymas, jis teikia naudą tik tam tikrai ekonominei veiklai ar tam tikroms įmonėms, bet ne vartotojams. Pagrindinė problema, kylanti taikant tokį kišimosi į rinką būdą – informacijos trūkumas. Siekdamas didesnės naudos, įmonės dažniausiai pateikia tokią informaciją, kuri pirmiausia užtikrina priimamų nuostatų naudą tik šioms įmonėms.

Dėl anksčiau išvardytų priežasčių priemonės, pagrįstos rinkos ekonomika, turi pranašumą prieš „valdymo ir kontrolės metodus“, taigi prieš valdžiai imantis bet kokios intervencijos turi būti įvertinamas galimas jos poveikis konkurencijai. Žemiau pateikiama vertinimo schema, pagal kurią gali būti numatomas valdžios kišimosi į rinką poveikis konkurencijai (žr. 2 lent.).

Kišimosi į rinką poveikio konkurencijai vertinimas

Tiesioginis tiekėjų skaičiaus ribojimas	Netiesioginis tiekėjų skaičiaus ribojimas	Paslaugų teikėjų galimybės konkuruoti ribojimas	Paslaugų teikėjų konkurencijos ribojimas
Poveikis konkurencijai, jeigu valdžios kišimasis į rinką apima: - išimtinės teisės pirkti iš vienintelio tiekėjo arba iš apibrėžtos grupės tiekėjų - licencijavimo tvarką - kvotas tam tikram skaičiui tiekėjų	Poveikis konkurencijai, jeigu valdžios kišimasis į rinką padidina: - naujų tiekėjų, palyginti su esamais, atėjimo į rinką sąnaudas - atėjimo į rinką arba pasitraukimo iš jos sąnaudas	Poveikis konkurencijai, jeigu: - reguliuojama arba kitaip paveikiama kaina taikant minimalius produkto kokybės standartus - ribojamos produkto kokybinės savybės - ribojamos inovacijos - siaurinami pardavimo kanalai, tarp jų ir geografinė rinka - ribojama reklama - mažinamos galimybės organizuoti gamybą pagal tiekėjų pageidaujamą organizacinę struktūrą	Poveikis konkurencijai, jeigu: - tiekėjams netaikomos konkurencijos įstatymo nuostatos - pakeičiamos intelektinės nuosavybės teisės nuostatos - reikalaujama iš tiekėjų skelbti konfidencialią informaciją apie kainas, produkcijos apimtį ir savikainą arba tokia informacija keistis - didinamos kainos dėl to, kad vartotojas pakeičia tiekėją

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Valdžios kišimosi į rinką būdai iš esmės susiję ir su valstybės teikiama pagalba per įvairias išmokas ir lengvatas – tai subsidijos (dotacijos), mokesčių sumažinimas, kitokia įtaka mokesčių sistemai, įvairios vyriausybės garantijos. Pavyzdžiui, subsidijos gali padidinti finansinę pagalbą, o tai skatintų įmones gaminti daugiau ir kokybiškesnės produkcijos, mokesčiai (pvz., už gamtos taršą) gali pagerinti aplinkos apsaugą. Tačiau subsidijos ir mokesčiai taip pat gali sukurti naujų įmonių atėjimo į rinką kliūčių, sudaryti sąlygas įmonėms pasinaudoti rinkos galia ir pan. Kadangi subsidijos laikytinos valstybės pagalba, Europos Komisija turėtų nustatyti, ar tokia valstybės pagalba neiškreipia konkurencijos. Be subsidijų, valstybės pagalba dar apima mokesčių lengvatas, kapitalo investicijas, lengvatines paskolas ir garantijas. Teikiama valstybės pagalba gali apimti ir tokias priemones, kaip leidimas įmonei įsigyti ar išsinuomoti valstybei priklausančią žemę mažesne nei rinkos kaina, privilegijos naudotis infrastruktūra nemokant mokesčio. Mokesčiai ir subsidijos gali būti naudojami tam tikrai ekonominei veiklai skatinti arba įmonių elgsenai keisti. Apskritai taikyti mokesčius ir subsidijas skatina tokios priežastys:

- rinkos nepakankamumo problemos (švietimo, mokslo naujovių, taršos ir kt.);
- ciklinių svyravimų sukelti sunkumai. Subsidijos gali būti naudojamos laikinai paremti finansinių problemų turinčias įmones, ypač kai jų žlugimas turėtų didelių neigiamų pasekmių arba kai įmonės ilgą laiką buvo finansiškai gyvybingos;
- socialinių tikslų siekis. Siekdama socialinio teisingumo, valdžia gali pasirinkti remti tam tikrus regionus, rajonus arba jų grupes, kuriose yra nepalankios sąlygos plėtoti verslą.

Mokesčiai ir subsidijos keičia įmonių elgseną, taigi gali turėti įtakos tiek konkurencijai, tiek rinkos rezultatams. Tačiau paprastai mokesčiai konkurencijai nedaro didelės įtakos, nes jie netaikomi konkrečioms įmonėms. Mokesčių taikymas – ypač paranki ekonominės politikos priemonė, nes iš jų gautos pajamos gali būti naudojamos kitiems tikslams. Pavyzdžiui, apmokestinus cigarečių gamybą ir importą gali būti sumažintas jų vartojimas, o pajamos gali būti naudojamos tokiems tikslams, kaip švietimo gerinimas.

Subsidijos didesnę įtaką konkurencijai turi tuo atveju, kai jos įmonėms daro skirtingą poveikį. Nesvarbu, ar jos yra ES teikiama pagalba, ar kitokio pobūdžio parama, bet kuriuo atveju valdžia turėtų užtikrinti, kad subsidijų nauda būtų didesnė nei neigiamas poveikis konkurencijai. Pirma subsidijų keliamą grėsmę konkurencijai – jas taikant didėja įmonių antikonkurencinės elgsenos galimybė (European Commission 2008). Subsidijos gali

sudaryti nevienodas konkurencijos sąlygas vidaus rinkoje, padidinti suderintų veiksmų, kartelio atsiradimo riziką ir pan.

Kita subsidijų keliama grėsmė – rinkos efektyvumo prastėjimas. Suteikta pagalba mažiau skatina įmones būti konkurencingomis, nes neefektyviai dirbanti įmonė be didesnių pastangų gali išlikti rinkoje. Kita vertus, pagalbos negaunančios jos konkrentės gali būti priverstos palikti rinką arba imtis drastiškų veiksmų, kad užsitikrintų trumpalaikį išlikimą neilgalaikės gerovės sąskaita.

Kai kurios subsidijos gali iškreipti ES bendrosios prekybos politiką. Tais atvejais, kai subsidijos laikomos valstybės pagalba, tai turi būti patvirtinta Europos Komisijos. Bet kuriuo atveju, norint išvengti konkurencijos iškreipimų, būtina nuodugniai išnagrinėti subsidijų pobūdį ir rinkas, kuriose veikia įmonė pagalbos gavėja.

Apskritai valdžia turėtų būti atsargi remdama tam tikras įmones arba tam tikrą ekonominę veiklą, jeigu tai riboja paklausą, nes net ir suteikus subsidijas vartotojai vis tiek gali nepirkti tam tikrų produktų. Tokiais atvejais pigesnis būdas pasiekti tą patį rezultatą yra paklausos reguliavimas. Be to, remiant tam tikras įmones ar tam tikrą ekonominę veiklą, gali būti pakenkta įmonėms konkurentėms arba įmonėms, kurios gamina prekes pakaitalus. Jeigu valdžia vis dėlto nusprendžia teikti pagalbą, ji turėtų pasirinkti tokias priemones, kurios nediskriminuoja įmonių pagal vietą ar ekonominę veiklą. Beje, jos mažiau iškreiptų rinką ir valdžios nustatytas įmonių konkurencijos sąlygas.

Išvados

Valdžia kišasi į rinką skatinama įvairių priežasčių, dažnai – siekdama konkrečių socialinių ekonominių tikslų, kaip antai mažinti skurdą, gerinti piliečių sveikatą ir ekonominę gerovę. Ji įsikiša ir tada, kai nepavyksta stabilizuoti ekonomikos dėl netikėto šoko arba pagreitinanti jos atsigavimą po nuosmukio. Bet koks valdžios dalyvavimas rinkoje reikalingas sąnaudų, todėl svarbu, kad ekonominės politikos kūrėjai apsvarstyti ne tik valdžios kišimosi į rinką naudą, bet ir jos veiksmingumą.

Valdžia dalyvauja rinkoje dvejopai: kurdama teisinę institucinę sistemą, pagal kurią veikia rinką, t. y. nustatydamą rinkos elgsenos taisykles, ir darydamą poveikį jau veikiančiai rinkai. Valdžia vaidina svarbų vaidmenį formuojant rinkos struktūrą. Ji leidžia įstatymus ir įstatymų lydimuosius aktus, kurie daro įtaką rinkos dalyvių elgsenai, ir kartu kuria rinkos priežiūros institucijas, kurios užtikrintų jų vykdymą. Siekdama, kad įmonės neįgytų didesnės rinkos galios ir vartotojai būtų apsaugoti nuo nesąžiningos prekybos, ji kuria konkurencijos ir vartotojų teisių apsaugos sistemas, taip pat taisykles, kurios geriausiai atitiktų vartotojų poreikius.

Valdžia rinką gali paveikti arba tiesiogiai, arba per netiesioginį dalyvavimą. Tiesiogiai į rinką ji kišasi parduodama viešąsias prekes arba teikdama viešąsias paslaugas. Tokiu atveju labai svarbu, kad efektyviai veiktų saugios konkurencijos sistema, t. y. privačios nuosavybės įmonės turėtų lygias teises su valstybinės nuosavybės įmonėmis. Konkurencijos taisyklės visoms joms turėtų sudaryti vienodas sąlygas varžytis rinkoje.

Netiesioginio valdžios įsikišimo į rinką priemonės, pagrįstos rinkos ekonomikos principais (pvz., subsidijos (dotacijos), mokesčių sumažinimas ir kitokia įtaka mokesčių sistemai, įvairios vyriausybės garantijos), dauguma atvejų yra pranašesnės už tiesioginio poveikio rinkai priemones, jos mažiau iškreipia konkurenciją.

Valdžios įsikišimo į rinką poveikį konkurencijai sunku nustatyti, dar sudėtingiau teisingai kiekybiškai jį įvertinti, ypač tokiu atveju, kai pasekmių atsiranda ilgu laikotarpiu. Nenumatyti arba neteisingai įvertinti konkurencijos iškreipimai gali brangiai kainuoti vartotojams. Todėl būtina tinkamai įvertinti veiksnius, kurie gali mažinti konkurenciją, kaip antai išimtinę teisę pirkti iš vienintelio tiekėjo arba iš apibrėžtos grupės tiekėjų, atėjimo į rinką arba pasitraukimo sąnaudų didėjimas ir pan.

Valdžios dalyvavimas rinkoje turi kelti kuo mažesnę pavojų įmonių veiklai, vartotojams ir visos ekonomikos konkurencingumui. Prieš imdamasi intervencijos valdžia turėtų kuo geriau apsvarstyti galimą gauti naudą ir patiriamas sąnaudas, įskaitant poveikį konkurencijai. Jeigu valdžios įsikišimas nepalankiai paveiktų rinkos procesus, o tai visiškai

tikėtina, ekonominės politikos kūrėjai turėtų ieškoti kitų galimų alternatyvų, kurios mažiau iškraipytų konkurenciją.

Literatūra

- Aghion P., Blundell P., Griffith R., Howitt P., Prantl S. 2009: The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity. – *The Review Economics and Statistics* 91(1), 20–32.
- Akerlof G. 1970: The Market for „Lemons“ Quality Uncertainty and the Market Mechanism. – *The Quarterly Journal of Economics* 84, 488–500.
- Barrow L., Rouse C. E. 2008: *School Vouchers and Student Achievement: Recent Evidence, Remaining Questions*. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago.
- Beardsley S. C., Farrell D. 2005: Regulation that's Good for Competition. – *The McKinsey Quarterly* 2, 48–59.
- Čičinskas J. 2009: *Lietuvos ūkis kelyje į rytdieną*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- Gylys P. 2008: *Ekonomika, antiekonomika ir globalizacija*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- European Commission, Directorate-General for Competition 2008: *Vademecum. Community Law on State Aid*, 30 September.
- Helm D. 2006: Regulatory Reform, Capture and the Regulatory Burden. – *Oxford Review of Economic Policy* 22(2), 169–185.
- Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba (LRKT) 2009: *Valstybės pagalba ekonominės krizės laikotarpiu*: www.konkuren.lt/wp/doc/news_2009-12-15.pdf
- Portney P. R., Stavins R. N. (eds.) 2000: *Public Policies for Environmental Protection*. Washington, DC: RFF Press.
- Stanikūnas R. 2009: *Konkurencijos politika: teorija ir praktika*. Vilnius: TEV.

Gauta 2010 m. sausio mėn.

Priimta spaudai 2010 m. kovo mėn.

Summary

MARKET INTERVENTION AND ITS IMPACT ON COMPETITION

Rimantas Stanikūnas

At their most basic, market is a mechanism for allocating resources. Well-regulated, competitive markets can maximize consumer welfare, and, by raising economic growth, also increase total welfare.

When markets work well, firms thrive by providing what consumers want better and more cost-effectively than their competitors. As such, effective competition provides significant benefits for consumers through greater choice, lower prices, and better quality goods and services. Competition also provides strong incentives for firms to be more efficient and innovative, thereby helping raise productivity growth across the economy.

Left to their own devices, however, markets will not necessarily deliver the best outcomes for consumers, companies or Government. In order to address this, Government sets legal and institutional frameworks for markets and companies to operate in. That is, it puts in place rules and regulations that determine appropriate conduct of firms and individuals, and the institutions necessary for enforcing them. Markets thus do not exist independently of Government, which has a legitimate role in intervening in and shaping them.

Government also intervenes more widely in the market to achieve other policy goals and correct market failures. The way in which it chooses to do so, however, is crucial to both the effectiveness of its interventions and their consequences.

The article sets out the rationale for market intervention and demonstrates that for such intervention to be effective in the long term, its impact on competition needs to be a central consideration. Government can affect markets either through direct participation (as a market maker or as a buyer or supplier of goods and services), or through indirect participation in private markets (for example, through regulation, taxation, subsidy or other influence). Government frequently has a choice between traditional instruments and market-based approaches. There are pros and cons associated with all types of market intervention. Many, if not most, interventions can have unforeseen consequences.

Failure to address indirect costs and possible spillovers can result in a less effective policy and impose unnecessary economic costs. This article sets out some of the major ways in which Government intervenes, both in setting market frameworks and through its wider impact on competition. It also identifies ways that policy makers can spot and minimise unintended consequences that have an impact on effective market dynamics beyond the short term. It includes case studies of the impacts in practice.

Importantly, distortions to competition can be easily overlooked as policy makers concentrate on more direct costs of an intervention, particularly as it usually takes some time for the consequences of restrictions to competition to manifest. By intervening in a way that works with the grain markets, Government can minimize distortions to competitive markets whilst still achieving its policy goals.

Market-based mechanisms will generally be pro-competitive. Letting customers choose their service provider signals which providers are the best, and provides incentives for others to improve. Market-based mechanisms are generally less prescriptive and there is less intervention than detailed regulation of the quality of services, and possibly less risk of adverse effects and unintended consequences.

One of the biggest challenges for policy makers is to identify unintended consequences of regulations. From a competition perspective, the aim should be to impose minimum regulation required to achieve any policy goal.

Regulation almost invariably creates some distortion of competition, which can be detrimental to consumers. Policy makers should have a clear efficiency rationale for intervention, and where intervention is warranted, minimise the distortion of competition subject to achieving the goal.

Completing a competition assessment helps to analyse the potential impacts of regulation on competition. The competition assessment is part of a formal regulatory impact assessment, and identifies four ways in which regulations can affect competition.