

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Алан ГРИНСПЕН

Оіковочіа • Політка

OIKONOMIA • POLITIKA

Мир антимонопольного регулирования напоминает Страну чудес: все вроде бы есть и в то же время не есть. Это мир, в котором конкуренцию превозносят как базовую аксиому и руководящий принцип, но «слишком большую» конкуренцию порицают за «безжалостность». Это мир, в котором действия, направленные на ограничение конкуренции, считаются преступлением, если их предпринимают бизнесмены, и восхваляются за «просвещенность», если их инициирует государство. Это мир, в котором закон столь неоднозначен, что бизнесмены никоим образом не могут узнать, будет ли то или иное действие объявлено незаконным, до того, как услышат вердикт судьбы — постфактум.

Ввиду путаницы, противоречий и юридического крюкотворства, которые отличают сферу антимонопольного регулирования, я считаю, что всю эту систему необходимо открыть для пересмотра. Необходимо установить и оценить: а) исторические корни антимонопольных законов и б) экономические теории, на которых были основаны эти законы.

Американцы всегда боялись концентрации произвольной власти в руках политиков. До Гражданской войны мало кто считал ее присущей бизнесменам. Считалось, что государственные чиновники обладают законной властью принуждать к подчинению путем применения физической силы — и что у бизнесменов такой власти нет. Бизнесмену нужны клиенты, и он должен апеллировать к их рациональным интересам.

Такая оценка ситуации быстро изменилась сразу после Гражданской войны, особенно с наступлением эры железных дорог. Внешне железные

Основано на докладе, сделанном на семинаре по антимонопольному регулированию Национальной ассоциации бизнес-экономистов, Кливленд, 25 сентября 1961 года. Опубликовано Nathaniel Branden Institute, Нью-Йорк, 1962.

дороги не имели за спиной легальной силы. Но фермерам Запада казалось, что железные дороги обладают той же произвольной властью, какую ранее приписывали исключительно государству. Казалось, что законы конкуренции к железным дорогам не относятся. Казалось, что они могут взимать тарифы, рассчитанные таким образом, чтобы фермеры сводили концы с концами — не выше, не ниже. Протест фермеров принял форму Национального фермерского движения, организации, на которой лежит ответственность за принятие Закона о торговле между штатами 1887 года.

Промышленные гиганты, такие как *Standard Oil Trust* Рокфеллера, которые росли в этот период, были якобы также неуязвимы для конкуренции, для закона спроса и предложения. Неприязнь общества к трестам достигла своего пика с принятием Закона Шермана в 1890 году.

Тогда утверждалось — и утверждается до сих пор, — что если бизнесу предоставить свободу, то он неизбежно превратится в институт, наделенный произвольной властью. Верно ли это утверждение? Действительно ли период после Гражданской войны породил новую форму произвольной власти? Или же источником ее осталось государство, а бизнес лишь создал новый путь для ее осуществления? Вот ключевой исторический вопрос.

На Востоке перед Гражданской войной железные дороги развивались в жесткой конкуренции друг с другом, а также со старыми видами транспорта — баржами, речными судами и фургонами. К 1860-м годам возникла политическая потребность в том, чтобы железные дороги двинулись на запад и связали Калифорнию с остальной страной: на кону стоял национальный престиж. Однако грузооборота за пределами густонаселенных восточных штатов было недостаточно для привлечения коммерческих перевозчиков. Потенциальная прибыль не гарантировала возврат огромных инвестиций в транспортную инфраструктуру. Поэтому во имя «государственной политики» было решено субсидировать движение железных дорог на Западе.

С 1863 по 1867 год им было передано почти сто миллионов акров государственной земли. Поскольку земля передавалась отдельным железным дорогам, то на их территории на Западе никакие конкуренты соперничать за грузы не могли. В то же время конкуренты, представлявшие альтернативные виды транспорта (фургоны, речные суда и т.д.), не могли позволить себе конкурировать с железными дорогами на Западе. Тем самым при помощи федерального правительства целый сегмент железнодорожной отрасли сумел «освободиться» от конкурентных ограничений, действовавших на Востоке.

Как и следовало ожидать, субсидии привлекли тот тип посредников, который всегда присутствует на периферии бизнес-сообщества и постоянно ищет «легких сделок». Многие из новых западных железных дорог были построены наспех — их соорудили не для перевозки грузов, а ради того, чтобы получить земельные гранты. Железные дороги на Западе были настоящими монополиями в буквальном смысле слова. Они имели возможность действовать и действовали, окруженные аурой произвольной власти. Но эта власть не была получена на свободном рынке. Она проистекала из государственных субсидий и государственных ограничений.

Когда же в конце концов грузооборот на Западе вырос до уровня, способного обеспечить коммерческих перевозчиков, монополия власть железных дорог была быстро урезана. Несмотря на свои первоначальные привилегии, они не сумели выдержать давления свободной конкуренции. Тем временем в нашей экономической истории произошел зловещий поворот: был принят Закон о торговле между штатами 1887 года. Он не был обусловлен «опаснос-

тью» свободного рынка. Подобно последующим законам, направленным на установление контроля над бизнесом, этот закон был попыткой исправить экономические искажения, внесенные ранее в результате вмешательства государства, но вина за которые была возложена на свободный рынок. Закон о торговле между штатами, в свою очередь, привел к новым искажениям в структуре и финансах железных дорог. Сегодня предлагается корректировать эти искажения с помощью новых субсидий. Железные дороги находятся на грани финансового краха, но при этом никто не оспаривает первоначальный ошибочный диагноз, чтобы выявить — и исправить — истинную причину их затруднений.

Интерпретировать историю железных дорог XIX в. как «доказательство» «фиаско» свободного рынка — это чудовищная ошибка. Такая же ошибка, сохраняющаяся и по сей день, — пришедший из XIX в. страх перед «трестами». Самым грозным из «трестов» была компания *Standard Oil*. Тем не менее, в момент принятия Закона Шермана, в доавтомобильный период, все нефтяная промышленность составляла менее 1% валового национального продукта и едва превышала одну треть размера обувной промышленности. Опасения породил не абсолютный размер трестов, а их доминирование в соответствующих отраслях. Однако наблюдатели не сумели уловить тот факт, что на рубеже веков контроль *Standard Oil* над более чем 80% нефтеперерабатывающих мощностей имел экономический смысл и способствовал росту американской экономики.

Подобный контроль приносил очевидный прирост эффективности путем интеграции разнородных операций по переработке, перепродаже и транспортировке нефти; он также позволял привлекать капитал более простыми и дешевыми путями. Тресты возникли потому, что это был самый эффективный размер предприятия в тех отраслях, которые, будучи сравнительно новыми, оставались слишком небольшими для того, чтобы в них могло существовать более одной крупной компании.

С исторической точки зрения общее развитие отрасли приобрело следующую форму: отрасль начинается с нескольких мелких фирм; со временем многие из них объединяются; это увеличивает эффективность и повышает прибыль. По мере расширения рынка в отрасль входят новые фирмы, тем самым сокращая долю рынка, занимаемую доминирующей фирмой. Так было в стальной, нефтяной, алюминиевой промышленности, производстве контейнеров и множестве других крупных отраслей. Очевидная тенденция доминирующих в отрасли компаний со временем терять часть своей рыночной доли порождена не антимонопольным законодательством, а тем фактом, что при возрастании спроса на некоторый продукт сложно препятствовать входу новых фирм на рынок. Например, *Texaco* и *Gulf* выросли бы в крупные фирмы, даже если бы трест *Standard Oil* в своем первоначальном виде не был расформирован. Аналогично, полвека назад доминирование корпорации *United States Steel* в стальной промышленности было бы ослаблено как при наличии Закона Шермана, так и при его отсутствии.

Для того, чтобы удерживать более 50% рынка продукции крупной отрасли в свободной экономике, требуются неординарные способности. Нужны необычайные производственные возможности, безошибочные бизнес-решения, неустанные усилия по непрерывному совершенствованию продукции и технологий. Та редкая компания, которая способна сохранять свою долю рынка год за годом, десятилетие за десятилетием, добивается этого через эффективность производства — и заслуживает одобрения, а не порицания.

Закон Шермана можно понять, если рассматривать его как проекцию страха и экономического невежества XIX века. Но он совершенно бессмыслен в контексте сегодняшних экономических знаний. 70 лет наблюдений за промышленным развитием должны были нас чему-то научить. Если попытки оправдать наше антимонопольное законодательство по историческим основаниям неверны и опираются на ошибочную интерпретацию истории, то попытки оправдать его теоретически исходят из еще более фундаментального заблуждения.

На заре Соединенных Штатов американцы пользовались большой степенью экономической свободы. Каждый был волен производить что угодно и продавать кому угодно по взаимно оговоренной цене. Если два конкурента решали, что совместная ценовая политика удовлетворяет их взаимным интересам, то они свободно могли ее ввести. Если клиент просил скидку в обмен на обещание постоянно пользоваться услугами фирмы, то фирма (обычно — железная дорога) могла идти на уступки или нет, по своему усмотрению. Согласно классической экономической теории, имевшей большое влияние на XIX в., конкуренция обеспечивает сбалансированность экономики.

Однако если многие из теорий экономистов-классиков (такие как описание функционирования свободной экономики) были верными, то их представление о конкуренции было неоднозначным и вело к путанице в умах последователей. Подразумевалось, что конкуренция состоит только лишь из того, чтобы подобно роботам производить и продавать максимальное количество продукции, пассивно соглашаясь с рыночной ценой как с законом природы и не делая никаких попыток воздействовать на рыночные условия.

Но бизнесмены второй половины XIX века, наоборот, агрессивно пытались влиять на ситуацию на своих рынках с помощью рекламы, изменения норм выработки и торга по поводу цен с поставщиками и клиентами. Многие наблюдатели предполагали, что такая деятельность не соответствует классической теории, и приходили к выводу, что конкуренция больше не действует эффективно. В том смысле, который они вкладывали в понятие конкуренции, она никогда и не действовала и даже не существовала, кроме как, может быть, на некоторых изолированных сельскохозяйственных рынках. Но в содержательном смысле слова конкуренция была и есть — как в XIX веке, так и сегодня.

«Конкуренция» — это активное, а не пассивное существительное. Она относится ко всей сфере экономической деятельности, не только к производству, но и к торговле; она подразумевает необходимость действовать для того, чтобы влиять на рыночную ситуацию в свою пользу. Ошибка наблюдателей XIX века состояла в том, что широкую абстракцию — конкуренцию — они свели к узкому набору частных случаев, к «пассивной» конкуренции, являющейся отражением их интерпретации классической экономической теории. В результате они пришли к выводу, что предполагаемое «фиаско» этой вымышленной «пассивной конкуренции» отрицает всю теоретическую структуру классической экономики, включая демонстрацию того, что *laissez-faire* является наиболее эффективной и производительной из всех возможных экономических систем. Они решили, что свободный рынок по своей природе идет к саморазрушению — и пришли к абсурдному противоречию, пытаясь сохранить свободу рынка с помощью государственного регулирования, то есть сохранить выгоды системы *laissez-faire*, отвергая ее саму.

Ключевой вопрос, который так и не был задан, — действительно ли, как предполагали наблюдатели, «активная» конкуренция неизбежно ведет

к установлению принудительных монополий — или же свободная экономика «активной» конкуренции имеет встроенный регулятор, защищающий и сохраняющий ее. Этот вопрос мы и должны сейчас изучить.

«Принудительная монополия» — это коммерческое предприятие, которое может устанавливать цены и определять производственную политику независимо от рынка, не подвергаясь конкуренции и действию закона спроса и предложения. Экономика, в которой доминируют подобные монополии, будет застойной и негибкой. Необходимой предпосылкой для принудительной монополии является закрытый вход — то есть запрет для всех конкурирующих производителей действовать в данной сфере. Этого можно добиться только путем государственного вмешательства в форме особого постановления, путем предоставления субсидий или франшизы. Без помощи государства для потенциального монополиста невозможно устанавливать и сохранять цены и производственную политику независимыми от остальной экономики. Если бы он попытался установить цены и объем производства на уровне, приносящем новым фирмам в отрасли прибыль существенно выше, чем в других отраслях, конкуренты в эту отрасль неизбежно бы проникли.

Главным регулятором конкуренции в свободной экономике является *рынок капитала*. Если капитал может двигаться без ограничений, то он будет искать такие сферы, в которых норма отдачи максимальна. Потенциальный инвестор не просто рассматривает доходность, которую дают компании в конкретной отрасли. Его решение о том, где инвестировать, зависит от того, сколько он сам мог бы заработать в этой конкретной отрасли. Действующие нормы прибыли рассчитываются в терминах действующих издержек. Ему нужно учесть и то, что новая фирма в отрасли может не суметь добиться столь же низких издержек, как те производители, которые уже имеют опыт работы в данной отрасли.

Таким образом, существование свободного рынка капитала не гарантирует, что монополист, получающий высокие прибыли, неизбежно столкнется с конкуренцией немедленно. Однако оно гарантирует, что монополист, высокие прибыли которого объясняются *высокими ценами*, а не *низким издержками*, быстро столкнется с конкуренцией, порожденной рынком капитала.

Рынок капитала действует как регулятор цен, а необязательно как регулятор прибыли. Он оставляет отдельному производителю свободу зарабатывать столько, сколько он сможет, снижая издержки и повышая эффективность относительно остальных. Тем самым, он представляет собой механизм, генерирующий дополнительные стимулы для увеличения производительности, и, как следствие, ведет к повышению уровня жизни.

Этот процесс иллюстрирует история *Aluminum Company of America* перед Второй мировой войной. Видя свой интерес и долгосрочную прибыль в росте рынка, *ALCOA* удерживала цену первичного алюминия на уровне, соответствующем его максимальному расширению. Однако при таком уровне цен прибыли можно было ожидать только в результате колоссальных усилий по повышению эффективности и производительности. *ALCOA* была монополией — единственным производителем первичного алюминия — но не была принудительной монополией, то есть она не могла устанавливать независимую от конкурентного мира цену и производственную политику. На самом деле, компания смогла сохранять свое положение единственного производителя первичного алюминия так долго лишь потому, что ее приоритетами было снижение издержек и эффективность, а не повышение цен. Попытайся *ALCOA* увеличить прибыли, подняв цены, она быстро оказалась

бы в состоянии конкуренции с новыми фирмами, пришедшими в отрасль по производству первичного алюминия.

При анализе процессов конкуренции в экономике *laissez-faire*, необходимо признать, что капитальные расходы (инвестиции существующих или новых фирм в новые заводы и оборудование) не определяются исключительно текущей прибылью. Инвестиции производятся или не производятся в зависимости от оценки *дисконтированной* текущей стоимости ожидаемых будущих доходов. Следовательно, вопрос о том, придет или нет новый конкурент в до той поры монопольную отрасль, определяется его ожидаемыми будущими доходами. Текущая стоимость дисконтированных ожидаемых будущих доходов данной отрасли отражена в рыночной цене обычных акций компаний в этой отрасли. Если цена акций конкретной компании (или средняя цена акций по конкретной отрасли) возрастает, это означает повышение текущей стоимости ожидаемых будущих доходов.

Статистика демонстрирует корреляцию между ценой акций и капитальными расходами не только для отрасли в целом, но и в рамках крупных промышленных групп. Более того, временной промежуток между колебаниями цен акций и соответствующими колебаниями капитальных расходов довольно короток, а это означает, что процесс, который связывает новые капитальные вложения с ожидаемой прибылью, идет довольно быстро. Если подобная корреляция работает настолько хорошо при сегодняшних препятствиях к свободному передвижению капитала, создаваемых государством, то следует сделать вывод о том, что на полностью свободном рынке процесс был бы гораздо более эффективным.

Оборот национального капитала в полностью свободной экономике постоянно подталкивал бы капитал в прибыльные сферы — и это служило бы действенным ограничением на конкурентные цены и производственную политику коммерческих фирм, делая сохранение принудительной монополии невозможным. Такая монополия может процветать только в так называемой смешанной экономике, защищенной от дисциплинирующего воздействия рынка капитала с помощью франшиз, субсидий и особых привилегий, предоставленных государственными регуляторами.

Подведем итоги. Вся система антимонопольного законодательства в США — это беспорядочная смесь экономической иррациональности и невежества. Это продукт а) совершенно неверной интерпретации истории и б) довольно наивных и, без сомнения, нереалистичных экономических теорий.

В качестве аргумента последней надежды некоторые утверждают, что антимонопольные законы по крайней мере не нанесли никакого вреда. Они говорят, что даже при том, что процесс конкуренции сам по себе подавляет принудительные монополии, нет ничего плохого в том, чтобы перестраховаться, объявив некоторые экономические действия незаконными.

Но само существование этих неопределяемых законов и противоречивость прецедентного права удерживает бизнесменов от предприятий, которые в иных условиях были бы вполне надежными и выгодными. Никто никогда не узнает, какие новые продукты, процессы, машины и слияния, позволяющие снизить издержки, так и не появились, будучи убитыми законом Шермана еще до рождения. Никто никогда не посчитает цену, заплаченную всеми нами за этот Закон, который, навязывая менее эффективное использование капитала, сделал наш уровень жизни более низким, чем было бы возможно в противном случае.

Однако не требуется никаких размышлений для того, чтобы оценить несправедливость и ущерб для карьер, репутаций и жизней менеджеров,

оказавшихся в тюрьме за нарушение антимонопольных законов. Тем, кто заявляет, что цель этих законов — защита конкуренции, предпринимательства и эффективности, — нужно напомнить следующую цитату из обвинительного заключения судьи Лернида Хэнда по поводу так называемых монополистических действий *ALCOA*:

Не было неизбежным то, что она всегда предвосхищала увеличение спроса на чушки и была готова поставлять их. Ничто не вынуждало ее удваивать и еще раз удваивать производственные мощности, прежде чем в отрасль придут другие фирмы. Компания настаивает, что она никогда не вытесняла конкурентов; но мы не можем придумать более эффективного вытеснения, чем постоянно использовать каждую новую возможность, как только она возникает, и встречать каждого новичка новыми мощностями, уже встроенными в огромную организацию, обладающую преимуществом опыта, торговых связей и высококлассного персонала.

ALCOA обвиняют в том, что она слишком успешна, слишком эффективна и является слишком умелым конкурентом. Какой бы вред антимонопольные законы ни нанесли нашей экономике, какие бы искажения в структуре национального капитала они ни создали, все это менее пагубно, чем то, что фактическая цель, скрытые намерения и действующая практика применения антимонопольных законов в США привели к осуждению производительных и эффективных членов нашего общества за их производительность и эффективность.