

Bartosz Michalski
Uniwersytet Wrocławski

**Polityka konkurencji jako czynnik wzrostu i rozwoju
gospodarczego. Doświadczenia współpracy na forum Światowej
Organizacji Handlu (WTO)¹**

**Competition policy as a factor of economic growth and development. Experiences of cooperation in the
World Trade Organization (WTO)**

Key words: competition policy, competition law, economic growth and development, WTO.

¹ Opracowano na podstawie WTO, *Report (1998) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/2, 08.12.1998, WTO, *Report (1999) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/3, 11.10.1998, WTO, *Report (2000) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/4, 30.11.2000, WTO, *Report (2001) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/5, 08.10.2001, WTO, *Report (2002) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/6, 09.12.2002, WTO, *Report (2003) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/7, 17.07.2003. Całość została uzupełniona własnymi opiniami autora.

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

Wprowadzenie

Dyskusja nad powiązaniem łączącymi politykę handlową — jako podstawową sferę aktywności WTO — oraz politykę konkurencji wynika z zasadniczo z przeświadczenia, iż każda z nich ma w perspektywie długookresowej przyczynić się do kreowania korzystnych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Ich dynamiczny rozwój ma się przełożyć na wzrost gospodarczy, zwiększenie inwestycji, zatrudnienia i wreszcie poprawę konkurencyjności zarówno samych firm, jak i całej gospodarki. Warto więc tej spodziewanej sekwencji procesów przyjrzeć się bliżej, by spróbować określić, jakie przeszkody mogą się ewentualnie w tym zakładanym pozytywnym scenariuszu pojawić.

Polityka handlowa i polityka konkurencji – zarys wzajemnych relacji

Zagadnieniem, które niejako wymusza połączenie i skoordynowanie działań podejmowanych na gruncie polityki handlowej i polityki konkurencji, jest postępująca liberalizacja handlu światowego. Rozumie się ją zwykle jako eliminowanie wszelkiego rodzaju barier, które utrudniają wymianę międzynarodową, a tym samym mają negatywny wpływ na międzynarodowy podział pracy (kierunki specjalizacji), a co za tym idzie na optymalne (najbardziej efektywne) wykorzystanie rzadkich zasobów. Tym samym polityka konkurencji i polityka handlowa w zasadniczej mierze mają względem siebie charakter komplementarny. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż ta pierwsza ukierunkowana jest na kontrolę zachowań przedsiębiorstw na obszarze danego kraju, co z kolei ma zasadniczy wpływ na stopień natężenia konkurencji na danym rynku. Ta druga zaś orientuje się głównie na działania podejmowane przez agendy/instytucje administracji rządowej, które znajdują swój najbardziej praktyczny wyraz w momencie, gdy określone dobro przekracza granicę celną kraju.

Względy, które uzasadniają stosowanie strategicznej polityki handlowej, związane są z szeroko rozumianym protekcjonizmem wynikającym z chęci wspomżenia rozwoju przedsiębiorstw krajowych przy ograniczeniu na pewien określony czas (niekiedy także na stałe) działań podejmowanych przed podmioty pochodzące z zagranicy. Na styku analizowanych tu polityk pojawia się zatem pierwsze istotne zagrożenie. Chęć wsparcia własnego rozwoju poprzez ograniczenia handlowe może niekiedy przynieść negatywny skutek w postaci zintensyfikowania zachowań antykonkurencyjnych podejmowanych przez

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

krajowych przedsiębiorców. Pozbawieni zagrożenia zewnętrznego mogą się oni zacząć orientować na wyeliminowanie krajowych konkurentów. Nie stanowi to jednak gwarancji, że po zniesieniu ochrony w ramach polityki handlowej będą zdolni do podjęcia rywalizacji w skali międzynarodowej. Przeciwnie, rządy krajów mogą mimowolnie stać się zakładnikiem ich bieżących interesów.

Rysuje więc tutaj pewnego rodzaju dylemat wymagający rozstrzygnięcia. Sama liberalizacja handlu międzynarodowego wyraźnie wspiera zasadniczy cel polityki konkurencji, jakim jest zapewnienie efektywnego dostępu do rynku i równe warunki konkurencji. Pytania dotyczą jednak problemu oczekiwanej sekwencji podejmowanych działań. Dzieje się tak, ponieważ nie każda gospodarka (w sensie tworzących ją przedsiębiorstw oraz instytucji regulacyjnych) jest jednakowo organizacyjnie i kompetencyjnie na taką sytuację przygotowana. Z perspektywy problemów, z jakimi borykają się kraje rozwijające się i najsłabiej rozwinięte, coraz częściej daje się słyszeć argument, który akcentuje zasadność zróżnicowanego podejścia w tej materii, gdyż nie można podmiotów ekonomicznie nierównych (dysponujących różną siłą) traktować tak samo.

Liberalizacja handlu a wspieranie konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw

Spektrum możliwości wyznaczają dwa skrajne, najczęściej jednak odrzucane rozwiązania. Pierwsze postuluje najpierw liberalizację wymiany a następnie swego rodzaju utworzenie ładu rynkowego poprzez wdrożenie prawa i prowadzenie polityki konkurencji. Drugie przedstawia potrzebę przeprowadzenia restrukturyzacji i industrializacji. Są to więc działania, przy których wsparcie rządowe jest konieczne i ma w większości przypadków charakter selektywny, wymierzony w postulat równości traktowania poprzez przydzielenie określonych preferencji, a dopiero później oddania pola dla działań podejmowanych w ramach polityki konkurencji.

Bliższe praktyce ogólnoswiatowej wydaje się być to drugie podejście, gdyż rządy zazwyczaj wyrażają przekonanie, iż są w stanie wspomóc rozwój własnego potencjału gospodarczego poprzez pomoc publiczną i protekcję w handlu zagranicznym. Dopiero później, gdy przedsiębiorstwa są już wystarczająco rozwinięte, można zdecydować się na kontrolowanie ich zachowań tak, by nie były one wymierzone w konkurencję. Nie przeszkadza to jednak stale postulować odrzucenia takiego modelu rozwoju na rzecz działań, które przebiegałyby równolegle tzn. równoczesnego znoszenia barier i nadzorowania

intensyfikowanej w ten sposób konkurencji na rynku. Podejście to znajduje swoje uzasadnienie w tym, iż błędy generowane zarówno przez mechanizm rynkowy, jak i na skutek niedoskonałości regulacji rządowej/administracyjnej znoszą się poprzez wzajemne oddziaływania bądź przynajmniej tracą na swojej intensywności². Generalnie rzecz biorąc, w takim modelu polityka konkurencji odgrywa rolę swoistego katalizatora, którego głównym zadaniem jest, by podejmowane reformy i działania z nimi związane miały *stricte* prorynkowy charakter.

Znamiennym faktem jest jednak, co należy być może szczególnie uwypuklić, iż żaden z krajów zaliczanych obecnie do grona wysoko uprzemysłowionych nie oparł swojej strategii rozwoju na mechanizmie stopniowego liberalizowania wymiany i wdrażania polityki konkurencji. Trudno jest zatem przekonać kraje rozwijające się, by zrezygnowały z doraźnych form wsparcia własnych gospodarek, wdrożyły prawo konkurencji i stosowały taki model polityki, który wyklucza dyskryminacyjny z natury rzeczy interwencjonizm. Można w tym miejscu jedynie spekulować, czy tego rodzaju problem, choć bezpośrednio niewypowiedziany, nie stał się przyczyną impasu w negocjacjach w ramach Rundy Katarskiej, co przełożyło się „in. na zawieszenie działań na forum WTO mających przynieść efekt w postaci pogłębionej koordynacji w zakresie polityki konkurencji.

Identyfikacja najważniejszych barier dla wzrostu i rozwoju gospodarczego

W ramach prac Grupy Roboczej WTO ds. Powiązań między Polityką Handlową i Polityką Konkurencji (ang. *Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy*, WGTCP) zidentyfikowano także kwestie, które stanowią istotę pozostałych zasadniczych różnic w podejściu i prowadzeniu obu polityk. Otóż podczas gdy zasady i instrumenty polityki handlowej koncentrują się głównie na interesach/ochronie krajowych podmiotów, w ramach polityki konkurencji argument kraju pochodzenia („narodowości” przedsiębiorstwa) nie ma żadnego znaczenia, gdyż chodzi tu wyłącznie o maksymalne korzyści, które dzięki rywalizacji może odnieść konsument. Warto także pamiętać, że działania prowadzone w ramach polityki konkurencji przynoszą określone konsekwencje jedynie tym podmiotom, które na danym krajowym rynku działają, natomiast zazwyczaj nie odnosi się ona ze względów natury strategicznej do zachowań przedsiębiorstw,

² Podejście to nie uwzględnia jednak sytuacji, w której następuje wzmocnienie negatywnych skutków, co można uznać za jego istotną słabość.

które są wymierzone w konkurencję na rynku innego kraju np. poprzez nieingerowanie w fakt funkcjonowania karteli eksportowych. W ramach uzasadnionych wyłączeń (przede wszystkim z uwagi na funkcje socjalne/społeczne) polityka konkurencji nie odnosi się także bezpośrednio do problemów wsparcia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Te wszystkie niekonsekwencje (przybierające zazwyczaj formę przewidzianych prawem wyjątków oraz zwolnień) mogą rzecz jasna prowadzić do wzmożenia napięć dotyczących pojmowania zasadniczej roli konkurencji i jej tzw. natężenia³.

Spory budzi m.in. możliwość uruchomienia postępowania antydumpingowego czy też wprowadzania jakichkolwiek innych restrykcji handlowych, które prowadzą do ograniczenia konkurencji, zwykle w interesie tych podmiotów, które głośno i stanowczo wyrażają potrzebę wprowadzenia takich działań. Skomplikowana materia prawna (będąca nierzadko konsekwencją procesu „inflacji prawa”) daje szereg możliwości utrudnienia ekspansji podmiotów zagranicznych na rynku, który do niedawna stanowił element „stanu posiadania” krajowych przedsiębiorców. Wizja utraty posiadanej pozycji skłania więc do podejmowania jakichkolwiek, pod warunkiem, że potencjalnie skutecznych, działań. Jeśli argumentacja rzekomo poszkodowanych antydumpingiem podmiotów trafi na podatny polityczny grunt, można z dużym prawdopodobieństwem oczekiwać, że podjęte wysiłki zapobiegawcze będą mieć na celu niedopuszczenie do zwiększenia intensywności konkurencji na krajowym rynku. Niejako na marginesie należy przytoczyć tutaj niezwykle celne spostrzeżenie, iż wszędzie o kształcie, priorytetach i prowadzeniu polityki handlowej decydują względy polityczne, nawet jeśli nie miałyby być one zgodne z elementarnymi zasadami ekonomii.

Komplementarność polityki handlowej i polityki konkurencji nie wyklucza jednak specyficznych przypadków, kiedy mogą być one substytucyjne względem siebie. Odnosi się to chociażby do wspomnianego przed momentem postępowania antydumpingowego, które ma za zadanie nie tylko chronić zagrożone interesy krajowych producentów, lecz także wyeliminować nieuczciwy sposób konkurowania na rynkach i umożliwić niestosowanie działań w ramach polityki konkurencji, które ukierunkowane byłyby na zakazanie dyskryminacji cenowej.

Przypadki możliwej substytucyjności sprawiły, że w pracach WGTCP pojawiły się głosy, iż konkurencja nie jest i nie powinna być celem samym w sobie. Niezmienionym priorytetem są oczywiście wzrost i rozwój gospodarczy, a w końcowym efekcie

³ Kompromisem może się tutaj wydawać koncepcja konkurencji wystarczającej, która określa zasadniczy kształt polityki konkurencji prowadzonej we Wspólnocie Europejskiej.

dobrobyt/poprawa jakości życia, lecz samo prawo konkurencji jako takie nie jest uznawane za niezbędne, by efektywnie wdrażać zasady polityki konkurencji, czyli dbać o efektywny dostęp do rynku i strzec interesów konsumentów. Według zwolenników takiego podejścia duże możliwości tkwią w realizacji tzw. polityk sektorowych. Wątpliwości, które się jednak w związku z tym pojawiają, akcentują trudność z utrzymaniem ich strategicznego, długofalowego i wewnętrznie spójnego charakteru.

Ponadto brak prawa konkurencji tworzy swego rodzaju pokusę dla przedsiębiorstw, by wykorzystywały one swoją przewagę rynkową, może nawet nie tyle przeciwko innym firmom (konkurencja zasadniczo polega na wykorzystywaniu posiadanych przewag), lecz przeciw konsumentom poprzez różnice, jakie występują w dostępie do informacji (tzw. asymetria informacji).

Wyzwania związane z globalizacją

Wracając do analizy kluczowego w tym opracowaniu zagadnienia, jakim jest wzrost i rozwój gospodarczy, należy bezwzględnie pamiętać o istotnej jakościowej zmianie, jaką jest globalizacja. Waga tego zagadnienia w kontekście problematyki polityki handlowej i konkurencji jest konsekwencją rosnących przepływów kapitałowych w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Tym samym coraz bardziej dominującą rolę odgrywają korporacje transnarodowe, które celem poszukiwania nowych przewag konkurencyjnych dokonują m.in. integracji pionowej (w przód i wstecz) oraz poziomej, przez co istotnie ograniczają konkurencję w sektorach, w których są aktywne. Wiele projektów przez nie planowanych i realizowanych, np. fuzje oraz przejęcia ma w istocie rzeczy antykonkurencyjny charakter. Dlatego wobec liberalnego charakteru polityki handlowej istnienie skutecznego prawa oraz prowadzenie konsekwentnej polityki konkurencji nabiera szczególnego znaczenia. Gdy pokusa zachowań antykonkurencyjnych jest zdecydowanie zbyt silna, państwa czują się zobowiązane do utworzenia skutecznej przeciwwagi dla wielkiego biznesu międzynarodowego, w razie gdyby ten zdecydował się na działania niedające się pogodzić ze strategicznymi celami polityki gospodarczej oraz wymierzone w samą istotę systemu, który dzięki presji konkurencyjnej zachowuje zdolność do samoodnowy, generuje innowacje i dynamizuje w ten sposób rozwój.

Jak pokazuje praktyka, kraje rozwijające się, których gospodarki częstokroć mają charakter surowcowy lub pełnią jedynie rolę pośredniego ogniwa w korporacyjnym procesie

tworzenia wartości, są szczególnie narażone na antykonkurencyjne praktyki. Są one efektem dokonującej się stale konsolidacji kapitałowej, która z kolei stanowi odpowiedź korporacji na wyzwania tzw. konkurencji globalnej oraz pogorszenia koniunktury w gospodarce światowej, lecz jednocześnie niesie ze sobą ryzyko oligopolizacji a nawet monopolizacji określonych sektorów gospodarki. Zapobieganie koncentracji rynkowej staje się więc bronią wymierzoną w nieefektywność i nadmierną sztywność struktur, brak zdolności adaptacyjnych, szczególnie ważnych wobec nasilającego się ryzyka wystąpienia zewnętrznych szoków popytowych, które mogą mieć swoje źródło zarówno w błędach polityki makroekonomicznej, błędnych systemowych rozwiązaniach nadzoru korporacyjnego, jak i mogą zostać wywołane czynnikami *stricto* politycznymi.

Obiektywizm badawczy wobec takich poglądów każe również wskazać na kontrargument akcentujący większą zdolność do podjęcia rywalizacji na rynkach międzynarodowych przez krajowych monopolistów. Trudno jednak w takiej sytuacji o gwarancję, że takie działania będą miały w ogóle miejsce (konieczna jest tutaj odpowiedź na pytanie, co ma skłonić krajowego monopolistę do ekspansji w momencie, gdy na krajowym rynku generuje on satysfakcjonujący poziom zysków) i przyniosą określone sukcesy.

Praktycznym wyrazem działań obronnych podejmowanych przez państwa są przykładowo projekty integracji gospodarczej, które przewidują koordynację a niekiedy wręcz pełną harmonizację polityki konkurencji. Tym samym stopniowo, przynajmniej z punktu widzenia organów legislacyjnych oraz wykonawczych, zacierają się różnice pomiędzy rynkiem krajowym a międzynarodowym. W sytuacji wielości jurysdykcji i braku międzynarodowych standardów wskazuje się na prawdopodobieństwo ucieknięcia się do zachowań i działań o charakterze unilateralnym a nawet imperialnym ze strony najsilniejszych gospodarczo systemów. Rodzą one z kolei uzasadniony opór pozostałych członków społeczności międzynarodowej. Między innymi z tego powodu istnieją postulaty wysuwane względem krajów rozwijających, aby poprzez utworzenie płaszczyzny (w terminologii angielskiej funkcjonuje trudny do przetłumaczenia w tym kontekście termin *training ground*) umożliwić im poczynienie stosownych przygotowań celem podjęcia konkurencji na rynku światowym i ułatwienia dalszych negocjacji handlowych⁴.

⁴ Statement by Mr. Rubens Ricupero, Secretary-General of UNCTAD on behalf of the Secretary-General of the United Nations Tuesday, 19 May 1998

Polityka konkurencji a napływ inwestycji zagranicznych

Kolejnym ważnym aspektem wysiłków podejmowanych w dziedzinie polityki konkurencji jest to, iż może być ona traktowana jako instrument podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej kraju. Stabilność środowiska prawnego, przejrzystość i jednoznaczność przepisów regulujących konkretne sfery funkcjonowania przedsiębiorstw zagranicznych na rynku kraju przyjmującego oraz wiarygodność agend administracji rządowej i samorządowej są jednym z najpoważniejszych czynników decydujących zarówno o ulokowaniu przedsięwzięcia, jak i składających się na dochodowość (opłacalność) i generalną ocenę *ex post* określonego projektu inwestycyjnego.

Dzięki takim stabilnym warunkom, wspartych naturalnie jednoznacznie wymiernymi korzyściami (głównie finansowymi) dla zagranicznego inwestora, bardziej intensywna konkurencja w wymiarze międzynarodowym skłaniać może do wprowadzania nowych metod zarządzania, transferu nowoczesnej technologii, czy też realizowania programów szkoleniowych. Stanowi to więc konkretny pożytek dla kraju goszczącego, wpływając na jego potencjał konkurencyjny, atrakcyjność dla lokowania tam kolejnych, bardziej zaawansowanych (w sensie zaangażowanego kapitału, zarówno finansowego, jak i intelektualnego) projektów inwestycyjnych oraz konkurencyjność samych przedsiębiorstw. Mogą one bowiem aktywnie korzystać z obcych doświadczeń uczestnicząc w początkowej fazie rozwoju w sieciach kooperacyjnych, by następnie poprzez większe uniezależnienie się (choćby w drodze dywersyfikacji struktury odbiorców) poszukiwać własnych, w danym środowisku kulturowo-polityczno-prawnym bardziej efektywnych form prowadzenia działalności gospodarczej.

Promocja konkurencji

Analizując wpływ polityki konkurencji w kontekście postępującej liberalizacji wymiany międzynarodowej i spodziewanych korzyści w postaci wzrostu i rozwoju gospodarczego, należy dodatkowo wspomnieć o aspekcie natury psychologiczno-edukacyjnej. Dzięki konsekwentnej i długofalowej polityce promowania konkurencji systematycznie rośnie także świadomość wyzwań i konsekwencji wynikających bezpośrednio z samej konieczności podjęcia rywalizacji rynkowej. Swego rodzaju kalkulacji podlega wówczas ryzyko

bankructwa przedsiębiorstwa, jego głębokiej restrukturyzacji a w konsekwencji utraty pracy (bezrobocia). Wymusza to z jednej strony proaktywność postaw, szczególnie w kontekście podnoszenia własnych kwalifikacji i kompetencji zawodowych, z drugiej zaś pozwala na pewien zakres optymizmu, gdyż dynamika procesu konkurencji sprawia, iż na rynek stale wchodzi nowe firmy planujące własny rozwój, poszukujące doświadczonych kadr i oferujące tym samym możliwość zatrudnienia.

Podsumowując, polityka konkurencji być może paradoksalnie staje się więc instrumentem łagodzącym koszty społeczne, choć należy pamiętać, iż niejednokrotnie krótkookresowa perspektywa oraz skala bieżących problemów przesłaniają długofalowe korzyści.

Zakończenie

Intelektualny i organizacyjny wysiłek, który dokonał się w trakcie prac prowadzonych na forum Światowej Organizacji Handlu dotyczących zagadnień związanych z polityką konkurencji, nie spotkał się jednak z wystarczająco szerokim zrozumieniem i został zarzucony. Mimo iż kwestie te w długim okresie są istotne, niepowodzenie szczytu w Cancún (2003), które doprowadziło do długotrwałego impasu w negocjacjach, wymogło poszukiwanie doraźnego kompromisu. Rada Generalna WTO podjęła wobec tego decyzję o zawieszeniu prac w kilku obszarach, w tym także w zakresie polityki konkurencji, z listy zagadnień dyskutowanych podczas Rundy Katarskiej⁵

Należy się więc w tym kontekście zastanowić, czy — generalnie rzecz ujmując — fiasko negocjacji nie było spowodowane prozaicznym czynnikiem polegającym na tym, iż kraje rozwijające się postanowiły dać odpór tym wszystkim projektom, których autorami i promotorami są kraje wysoko rozwinięte. Ich merytoryczna wartość, która miała przełożyć się na zdynamizowanie wzrostu i rozwoju gospodarczego (tj. celów, co do których społeczność międzynarodowa pozostaje zgodna), okazała się być niewystarczająca w momencie, w którym doszło do dyskutowania konkretnych rozwiązań i ich realnego wpływu na gospodarki poszczególnych krajów Południa.

⁵ WTO, *Doha Work Programme*, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579.

BIBLIOGRAFIA

1. Statement by Mr. Rubens Ricupero, Secretary-General of UNCTAD on behalf of the Secretary-General of the United Nations Tuesday, 19 May 1998
2. WTO, *Doha Work Programme*, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579
3. WTO, Report (1998) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/2, 08.12.1998
4. WTO, Report (1999) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/3, 11.10.1998
5. WTO, Report (2000) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/4, 30.11.2000
6. WTO, Report (2001) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/5, 08.10.2001
7. WTO, Report (2002) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council, WT/WGTCP/6, 09.12.2002
8. WTO, *Report (2003) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/7, 17.07.2003

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.