

Bartosz Michalski
Uniwersytet Wrocławski

Polityka konkurencji na forum WTO

Competition policy in the World Trade Organization (WTO)

Key words: competition policy, competition law, WTO.

Wprowadzenie – rys historyczny

Pierwsze działania związane z międzynarodową koordynacją polityki konkurencji zostały podjęte tuż po II wojnie światowej. Przewidywał je mianowicie opracowany status (tzw. Karta Hawańska, przyjęta w marcu 1948 r.) Międzynarodowej Organizacji Handlu (ang. *International Trade Organization*), która wedle założeń miała pełnić rolę jednej z wyspecjalizowanych agend Organizacji Narodów Zjednoczonych. Oprócz spraw bezpośrednio związanych z handlem, w zakresie polityki konkurencji miała być ona kompetentna m.in. w sprawach występowania przeciwko praktykom antykonkurencyjnym wraz z prowadzeniem dochodzeń oraz wydawaniem rekomendacji dotyczących środków zaradczych¹. Projekt ten nie został jednak nigdy wprowadzony w życie. Mimo iż rząd amerykański był jednym z najsilniej optujących za tym rozwiązaniem (co w zamierzeniach miało stanowić wyraz sprzeciwu wobec karteli niemieckich i japońskich *zaibatsu*²), Kongres sprzeciwił się ratyfikacji Karty Hawańskiej³.

Wobec takiego stanu rzeczy podstawowe reguły dotyczące polityki konkurencji zostały pośrednio wywiedzione z artykułów układów GATT (art. III, w szczególności art. III.4, art. I, art. IV oraz art. X), GATS (art. XVII, art. II, art. III) oraz TRIPS (art. 3, art. 4, art. 63), które ustanawiają fundamentalne zasady funkcjonowania GATT/WTO, tj. zasadę traktowania narodowego (ang. *principle of national treatment*), klauzulę najwyższego uprzywilejowania (ang. *principle of most-favoured-nation treatment*) oraz zasadę przejrzystości praktyk administracyjnych (ang. *principle of transparency*). Ich interpretacja rozwinęła się wokół koncepcji, która wymaga równości szans konkurencyjnych dla towarów krajowych i importowanych oraz zabrania stosowania środków mogących naruszyć warunki konkurencji, którym na wewnętrznym rynku muszą sprostać dobra z importu w stosunku do dóbr krajowych⁴.

Stanowią one pewien instrument ochrony, zabraniający tworzenia sztucznych barier, zwykle w okresach gorszej koniunktury, kiedy to szczególnie małe kraje są narażone na

¹ Zob. European Commission, *Towards an international framework of competition rules*. Communication to the Council submitted by Sir Leon Brittan and Karel Van Miert, COM (96) 284 final, Brussels 17.06.1996.

² B. Hoekman, M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2002, s. 392.

³ Zob. szerzej http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm#ito.

⁴ World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *The fundamental WTO principles of national treatment, most-favoured-nation treatment and transparency*, WT/WGTCP/W/114, 14.04.1999. W dokumencie tym poszczególne wyżej wymienione zasady omówione są bardzo szczegółowo.

wszelkiego rodzaju działania ograniczające konkurencję z ich strony. Ważniejsze wyjątki w tym przypadku stanowią o możliwości wszczęcia postępowania antydumpingowego⁵, możliwości tworzenia ugrupowań integracyjnych (art. XIV GATT) oraz udzielania preferencji w handlu dla krajów rozwijających się i słabo rozwiniętych.

Podstawy formalne oraz zakres współpracy w dziedzinie polityki konkurencji na forum Światowej Organizacji Handlu

Ustanowienie współpracy w dziedzinie polityki konkurencji wynika zasadniczo z niebezpieczeństwa utraty korzyści, jakie udało się osiągnąć poprzez liberalizację handlu a także z faktu dalszego poszukiwania instrumentów promujących nie tylko wąsko rozumiany handel, lecz także dotyczących kwestii dotyczących kreowania lepszych warunków dla rozwoju ekonomicznego oraz wzrostu dobrobytu na świecie. W dziedzinie polityki konkurencji szczególny nacisk kładzie się na wszelkiego rodzaju praktyki antykonkurencyjne. Należy przy tym mieć jednak na uwadze fakt, iż w szerokim ujęciu prawo i polityka konkurencji służą nie tylko jako instrument walki z kartelami, nadużywaniem pozycji dominującej, nielegalnymi porozumieniami poziomymi i pionowymi, lecz także odgrywają znaczącą rolę w promowaniu i umacnianiu konkurencji na rynku krajowym (m.in. poprzez odpowiednie regulacje sektorowe oraz prywatyzację)⁶. Kluczowym rozróżnieniem między prawem konkurencji a polityką konkurencji jest to, że polityka dotyczy zarówno prywatnych zachowań, jak i polityki rządowej. Przepisy antymonopolowe (antytrustowe) mają natomiast zastosowanie jedynie odnośnie postępowania firm (dokładniej mówiąc podmiotów, które w świetle tych przepisów mogą być uznane za przedsiębiorców – przyp. B.M.)⁷.

Aktywność WTO w dziedzinie polityki konkurencji wynika z postanowień Konferencji Ministerialnej w Singapurze (9-13.12.1996 r.), wyrażonych w deklaracji przyjętej 13.12.1996 r.⁸ (tzw. zagadnienia singapurskie). Podczas obrad podjęto decyzję o powołaniu do życia kilku grup roboczych, z których jedna miała się zająć szeroką problematyką pojawiającą się na styku polityki handlowej i polityki konkurencji (ang. *Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy*, dalej WGTCP). Jednym z jej głównych zadań są

⁵ Zob. szerzej W. Niemiec, *Postępowanie antydumpingowe jako instrument ochrony rynku wewnętrznego (regulacje GATT/WTO)*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, J. Rymarczyk (red.), Prace Naukowe nr 976, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003 (tom 2).

⁶ Zob. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/16comp_e.htm.

⁷ Por. B. Hoekman, M. Kostecki, *op. cit.*, s. 391.

⁸ Singapore Ministerial Declaration adopted on 13 December 1996, punkt 20.

kwestie wszelkich potencjalnych antykonkurencyjnych praktyk, których zidentyfikowanie może służyć jako przedmiot dalszych obrad na forum WTO.

Prace zasadniczo koncentrują się na przedyskutowaniu możliwości ustanowienia wielostronnej struktury współpracy, która miałaby zapewnić efektywne zastosowanie prawa konkurencji w skali gospodarki światowej. Oczywiście pojawiają się tutaj znaczące różnice w poglądach. Jedna grupa państw członkowskich postuluje wzmocnienie działań zmierzających do efektywnego wdrożenia prawa i polityki konkurencji na poziomie krajowym, druga z kolei akcentuje potrzebę włączenia zasad konkurencji do postanowień regulujących międzynarodowy system handlowy. Problem ten był przedmiotem sporów m.in. podczas nieudanej Konferencji Ministerialnej w Seattle (30.11-03.12.1999 r.).

Istnieje także opinia, iż narodowe regulacje antymonopolowe znacznie się od siebie różnią, mimo iż ich konstrukcja opiera się z reguły na standardowym schemacie (problem praktyk antykonkurencyjnych, niedozwolonych porozumień, nadużywania pozycji dominującej). Wobec tego prawo konkurencji jawi się jako dziedzina, w której nie ma jednego, dobrego dla wszystkich rozwiązania. Wydaje się to być mocnym argumentem uzasadniającym współpracę opartą na tzw. płytkiej integracji, głównie z zastosowaniem zasad traktowania narodowego i przejrzystości⁹.

Obszernych tematów do dyskusji nie brakuje również w kontekście antykonkurencyjnych działań podejmowanych za pośrednictwem instrumentów strategicznej polityki handlowej. Polegają one m.in. na blokowaniu dostępu do własnego rynku, sprzyjaniu tworzeniu karteli eksportowych, które dzięki niejako sztucznej przewadze konkurencyjnej (wsparcie ze strony państwa) mogą skutecznie zaszkodzić konkurencji na rynkach zagranicznych bądź też świadomemu blokowaniu transgranicznych fuzji przedsiębiorstw, które z punktu widzenia narodowych interesów mogłyby przynieść niekorzystne skutki¹⁰.

WGTCPC współpracuje z Grupą Roboczą ds. Handlu i Inwestycji (ang. *Working Group on the Relationship between Trade and Investment*) oraz wszystkimi innymi organizacjami, stanowiącymi forum międzyrządowych konsultacji i wymiany doświadczeń (UNCTAD, MFW, Bank Światowy, OECD). Nadzór nad jej pracami sprawuje Rada Generalna WTO (*General Council*) i to ona na podstawie przedkładanych jej corocznie raportów wyznacza

⁹ Por. B. Hoekman, M. Kostecki, *op. cit.*, s. 397.

¹⁰ Na temat tego ostatniego zagadnienia zob. m.in. D. Walewska, *Nasze, więc nie na sprzedaż*, [w:] *Ekonomia Rynek, Rzeczpospolita* z dn. 05.08.2005, s. B1.

nowe kierunki pracy. Ewentualne podjęcie negocjacji nad zdefiniowanymi problemami wymaga rzecz jasna wyraźnej zgody wszystkich państw członkowskich.

Postanowienia dotyczące polityki konkurencji zostały uzupełnione podczas Konferencji Ministerialnej w Doha (Runda Katarska) w przyjętej na koniec obrad deklaracji (14.11.2001 r.)¹¹. Zakłada ona konieczność zintensyfikowania współpracy w tym obszarze, przede wszystkim poprzez realizację projektów pomocy technicznej. Polega ona na wsparciu w zakresie tworzenia instytucji i doradztwa dotyczącego zasobów potrzebnych do efektywnego wdrożenia prawa i polityki konkurencji (ang. *capacity building*). Pomoc ta ma być skierowana przede wszystkim do państw rozwijających się i powinna być elastycznie dostosowywana do z ich potrzeb¹².

Podsumowując, na mocy mandatu otrzymanego w Doha prace WGTCP mają się przede wszystkim przyczyniać do wyjaśnienia następujących zagadnień¹³:

- podstawowych zasad dobrowolnej współpracy (reguły prawa, przejrzystość prawa, kwestie proceduralne),
- postępowaniu wobec karteli (kontrowersje związane są z problemem wyjątków wobec karteli międzynarodowych oraz karteli mających wpływ na handel międzynarodowy oraz wyborem pomiędzy zasadą zastosowania prawa *per se* a tzw. regułą rozsądku, ang. *rule of reason*; ewentualne porozumienie w tej kwestii pozwoliłoby podjąć skutecznie działania zapobiegające stosowaniu polityki „zubażania sąsiada”, ang. *beggar their neighbour policy*),
- zasad i związków między polityką handlową i polityką konkurencji (m.in. poprzez wdrażanie prawa konkurencji i kompetencyjne wzmocnienie odpowiedzialnych instytucji).

Pierwsze spotkania WGTCP zostały poświęcone ustaleniu kalendarza i porządku prac oraz omówieniu punktów zdefiniowanych w liście sugerowanych zagadnień (ang. *Checklist of Issues Suggested for Study*) opracowanej przez powołanego na stanowisko przewodniczącego

¹¹ Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001, punkty 23-25.

¹² Elastyczność ta wynika z faktu, iż na 148 krajów członkowskich WTO (stan na 16.02.2005 zob. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm) ledwie ponad połowa (ok. 80) posiada prawo konkurencji. Jego wprowadzanie powinno być więc jak najbardziej zgodne ze wspomnianymi wyżej zasadami traktowania narodowego oraz przejrzystości praktyk administracyjnych.

¹³ Por. Y. Devellennes, G. Kiriazis, *Competition policy makes it into the Doha Agenda*, [w:] *Competition Policy Newsletter* Number 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, February 2002, s. 27.

grupy roboczej prof. Frédérica Jenny z paryskiej *ESSEC Business School*. Obejmowała ona następujące problemy¹⁴:

- (I) związki istniejące między celami, zasadami, podejściem, zakresem oddziaływania oraz instrumentami polityki handlowej i polityki konkurencji w kontekście zagadnienia wzrostu i rozwoju ekonomicznego,
- (II) zidentyfikowanie i analiza dotychczasowych doświadczeń związanych z zastosowaniem instrumentów polityki handlowej i polityki konkurencji na płaszczyźnie krajowej, w odniesieniu do postanowień WTO oraz dwu- i wielostronnych porozumień i inicjatyw międzynarodowych,
- (III) wzajemne powiązania między polityką handlową i polityką konkurencji w odniesieniu do problemu praktyk antykonkurencyjnych, karteli międzynarodowych, monopoli państwowych, praw własności intelektualnej oraz inwestycji,
- (IV) pozostałe zagadnienia, które mogą ewentualnie zasługiwać na uwagę w ramach prac odbywających się na forum WTO.

Udział Wspólnoty Europejskiej w pracach WGTCP. Stanowisko Polski

WGTCP otrzymuje regularnie stanowiska licznych krajów członkowskich oraz organizacji międzynarodowych (Wspólnota Europejska, OECD, Bank Światowy, UNCTAD, ASEAN, APEC), w których przedstawiają one swój własny punkt widzenia oraz propozycje zagadnień, które ich zdaniem wymagają przedyskutowania na forum.

Wspólnota Europejska w swoim pierwszym oświadczeniu¹⁵ wskazała na fakt, iż działalność korporacji skutecznie wdrażających własne strategie biznesowe jest jedną z głównych sił sprawczych globalizacji oraz umiędzynarodowienia procesów produkcyjnych. Sytuacja taka niesie określone wyzwania, którym krajowe prawo konkurencji nie potrafi skutecznie zaradzić. Chodzi tutaj zwłaszcza o te praktyki przedsiębiorstw, które ograniczają konkurencję (podział rynków, nadużywanie pozycji dominującej) i tym samym szkodzą interesom konsumentów, a których skala najczęściej wykracza poza obszar jednego rynku i jurysdykcję instytucji krajowych.

¹⁴ World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Report (1997) to the General Council*, WT/WGTCP/1, 28.11.1997, Annex I.

¹⁵ World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from the European Community and its Member States*, WT/WGTCP/W/1, 11.06.1997. Zob. także World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Submission by the European Community and its Member States*, WT/WGTCP/W/45, 24.11.1997.

Wspólnota przejawia bardzo dużą aktywność na forum WTO (do roku 2003 18-krotnie przesyłała swoje stanowisko odnośnie różnych diskutowanych kwestii). Jej zdaniem polityka konkurencji jest podstawową cechą każdej gospodarki rynkowej. Otwarte środowisko konkurencyjne sprzyja innowacyjności i podnoszeniu efektywności i w efekcie przyczynia się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw i maksymalizacji dobrobytu społecznego. Dyskusja powinna dotyczyć zatem kwestii harmonizacji prawa konkurencji (prawo materialne, proceduralne, postępowanie przed krajowymi sądami, sankcje, przejrzystość regulacji), jego upowszechniania w wymiarze międzynarodowym oraz określenia właściwej płaszczyzny współpracy. Harmonizacja, zdaniem Wspólnoty, pozwoliłaby zredukować koszty prowadzonych postępowań (dublowanie prac) oraz zminimalizować ryzyko podejmowania sprzecznych decyzji. Ponadto same przedsiębiorstwa są zainteresowane ujednoczeniem regulacji, ponieważ działając w stabilnym otoczeniu prawnym miałyby możliwość redukcji kosztów. Jak widać, w interesie UE leży takie wykorzystanie rygorów prawa konkurencji, które umożliwiłyby promocję eksportu i ograniczenie zakresu konfliktów dotyczących łączenia się wielkich firm¹⁶. Podejście takie znajduje swój wyraz w ocenie interesów krajów rozwijających się, dla których kluczowym zagadnieniem zdaniem Wspólnoty jest promowanie i zapewnienie jednakowych warunków konkurencji.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż Wspólnota Europejska poprzez aktywność na forach organizacji międzynarodowych oraz dwustronną współpracę z krajami trzecimi dąży do upowszechnienia zasady określanej mianem pozytywnej wzajemnej kurtuazji (pozytywnej lojalności, ang. *positive comity*), która jest kluczowym elementem porozumień zawartych ze Stanami Zjednoczonymi¹⁷. Zakłada ona, iż gdyby na całym lub na istotnej części terytorium jednej ze stron doszło do zdarzenia antykonkurencyjnego i naruszałoby ono interesy drugiej strony, to wstrzyma się ona lub zawiesi interwencję z korzyścią dla pierwszej. Strony zobowiązują się ponadto do prowadzenia wzajemnych konsultacji i wymiany informacji, co powinno przyczyniać się do lepszego zrozumienia zarówno ich własnych interesów, jak i samego podejścia do stosowania prawa konkurencji.

¹⁶ Zob. i por. B. Hoekman, M. Kostecki, *op. cit.*, s. 393.

¹⁷ Agreement between the Government of the United States and the Commission of European Communities regarding the application of the competition laws (OJ L 132, 15.06.1995) oraz Agreement between the European Communities and the Government of the United States of America on the application of positive comity principles in the enforcement of their competition laws (OJ L 179, 18.06.1998). Na ten temat zob. szerzej B. Michalski, *Współpraca bilateralna Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie polityki konkurencji*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalczyk (red.), materiały konferencyjne, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

Polska w swoich dwóch komunikatach stwierdziła, iż choć zagadnienia handlu i konkurencji są poddane dyskusji na forach wielu organizacji międzynarodowych, to ich zakres nie jest jednak tak obszerny, jak w przypadku WTO¹⁸. Szczególna uwaga powinna zostać poświęcona problemowi potencjalnych przejęć krajowych przedsiębiorstw przez międzynarodowe kartele oraz ustanowienia kontroli nad takimi połączeniami, ponieważ przyjęte przykładowo przez OECD rozwiązania¹⁹ są zdaniem Polski raczej kodeksem dobrych praktyk a nie prawem, które mogłoby zostać wdrożone. W takiej sytuacji zasadnym jest porównanie rozwiązań przyjętych przez inne organizacje (np. UE²⁰).

Polska podziela opinię większości delegatów, że cele polityki handlowej i polityki konkurencji są zasadniczo zbieżne i ukierunkowane na wzmocnienie ekonomicznej wydajności i wzrost dobrobytu. Korzystają one jednak z różnych instrumentów, co może prowadzić do określonych konfliktów, chociażby w odniesieniu do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Na gruncie polityki konkurencji traktuje się je łagodnie, natomiast w przypadku polityki handlowej, szczególnie jeśli chodzi o postępowanie antydumpingowe, ich pozycja jest zdecydowanie słabsza, gdyż nie mogą one sobie pozwolić na prowadzenie długich i kosztownych sporów sądowych²¹.

Pewne nadużycia mogą również wystąpić w zakresie ochrony przed rzekomym dumpingiem oraz ograniczaniu potencjalnej konkurencji na krajowym rynku po to, by chronić krajowy przemysł bądź zapewnić określone korzyści krajowym monopolistom.

Za inny poważny problem strona polska uznała rozwój handlu elektronicznego. W warunkach braku jakichkolwiek barier w handlu internetowym za wysoce prawdopodobne należy uznać niebezpieczeństwo pojawienia się nadużyć skierowanych przeciwko jego uczestnikom (reklama alkoholu, wyrobów tytoniowych, reklama skierowana do dzieci). Sytuacja taka może zdecydowanie utrudniać działania ukierunkowane na ochronę konsumenta.

¹⁸ World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from Poland*, WT/WGTCP/W/23, 09.07.1997.

¹⁹ Chodzi w tym przypadku o opracowanie *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*.

²⁰ Dokument World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from European Community and its Member States*, WT/WGTCP/W/34, 02.03.1998 zawiera przegląd unijnego prawa konkurencji, omówienie współpracy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi, współpracy Wspólnoty z krajami trzecimi oraz prawa konkurencji wszystkich 15 państw członkowskich.

²¹ World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from Poland*, WT/WGTCP/W/69, 30.03.1998. Dokument ten zawiera również krótki przegląd ówczesnego polskiego prawa i polityki konkurencji.

W dalszej części opracowania zostały pokrótce przedstawione najważniejsze wybrane zagadnienia, które są przedmiotem obrad WGTCP²².

Powiązania między celami, zasadami i instrumentami polityki handlowej i polityki konkurencji. Problem wzrostu i rozwoju gospodarczego

Dyskusja nad zagadnieniem związków łączących politykę handlową i politykę konkurencji wynika z założenia, iż obie powinny przyczyniać się do kreowania szeroko rozumianego dobrobytu. Problem jak zwykle jednak w takich przypadkach tkwi w szczegółach. Początkowe prace WGTCP koncentrowały się głównie na wypracowaniu wspólnych pojęć dotyczących rynku i zachowań rynkowych, którymi obie te polityki się posługują (restrykcje handlowe, ograniczanie konkurencji, bariery wejścia, ograniczenia pionowe i poziome itp.). Uznano także, że wspólnym obszarem zainteresowania jest liberalizacja handlu i towarzyszące jej konsekwencje, zwłaszcza potencjalna możliwość optymalnej alokacji zasobów.

Następny etap prac został poświęcony określeniu zasadniczych różnic w podejściu do realizacji jednej i drugiej polityki. Otóż, podczas gdy zasady i instrumenty polityki handlowej koncentrują się na tym, co robi rząd i jego agendy oraz mając na względzie fakt, iż działania te inspirowane są głównie interesem producentów (firm krajowych), prawo i polityka konkurencji skupiają się na działaniach wszystkich przedsiębiorstw (niezależnie od kraju pochodzenia) celem realizacji interesów konsumentów. Prowadzi to rzecz jasna do napięć dotyczących pojmowania zasadniczej roli konkurencji i jej tzw. natężenia²³. Spory budzi m.in. możliwość uruchomienia postępowania antydumpingowego czy też wprowadzania jakichkolwiek innych restrykcji handlowych, które prowadzą do ograniczenia konkurencji,

²² Opracowano na podstawie World Trade Organization, *Report (1998) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/2, 08.12.1998, World Trade Organization, *Report (1999) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/3, 11.10.1998, World Trade Organization, *Report (2000) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/4, 30.11.2000, World Trade Organization, *Report (2001) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/5, 08.10.2001, World Trade Organization, *Report (2002) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/6, 09.12.2002, World Trade Organization, *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.

²³ Kompromisem może się tutaj wydawać koncepcja konkurencja wystarczającej, która określa zasadniczy kształt unijnej polityki konkurencji. Zob. szerzej np. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1999, s. 381-382.

zwykle w interesie tych podmiotów, które głośno i stanowczo wyrażają potrzebę wprowadzenia takich działań, będąc jednocześnie świadomymi swych polityczno-medialnych możliwości oddziaływania na opinię publiczną. Niejako na marginesie należy przytoczyć niezwykle cenne spostrzeżenie, iż wszędzie o polityce handlowej decydują względy polityczne, nawet jeśli nie jest ona zgodna z zasadami ekonomii²⁴. Bywa, że można je uzasadnić względami natury strategicznej.

W pracach WGTCPC pojawiły się także głosy, iż konkurencja nie jest i nie powinna być celem samym w sobie. Priorytetem są oczywiście wspomniane wcześniej dobrobyt i rozwój. Samo prawo konkurencji jako takie nie jest uznawane za niezbędne, by efektywnie wdrażać zasady polityki konkurencji. Według zwolenników takiego podejścia duże możliwości tkwią w realizacji tzw. polityk sektorowych. Argument ten zdaniem autora wydaje się być jednak bardzo krótkowzroczny. Mianowicie, nieco idealizując, każda polityka musi mieć charakter strategiczny, długofalowy i co najważniejsze wewnętrznie spójny. Podejście sektorowe tego nie gwarantuje.

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 (asymetria informacji).

Wkład polityki konkurencji w rozwój handlu międzynarodowego. Praktyki antykonkurencyjne a handel międzynarodowy

Wzajemne uzupełnianie się polityki handlowej i konkurencji polega na tym, iż na gruncie tej pierwszej dąży się współcześnie do obniżania ceł i innych barier w handlu, natomiast jednym z celów tej drugiej jest zapewnienie sprawiedliwych i uczciwych reguł konkurencji. Prawo konkurencji w szerokim ujęciu powinno regulować zarówno działania względem

²⁴ A.H. Toffler, *Między nędzą a neostradą*, [w:] *Rzeczpospolita* z dn. 6-7.08.2005, s. 6 (sam artykuł nie jest związany z omawianym w tym opracowaniu zagadnieniem polityki konkurencji). Istnieje oprócz tego pogląd, zgodnie z którym to rząd jest źródłem siły monopolistycznej, natomiast początki ustawodawstwa antymonopolowego i polityki konkurencji (koniec XIX wieku w Stanach Zjednoczonych) wynikały z faktu, iż działalność amerykańskich trustów uniemożliwiała rządowi realizację zysków monopolowych generowanych przez cła oraz z racji osobistych animozji promotora ustawy – senatora Johna Shermana. Zob. T. Wyszynski, *Konkurencja a monopol. Lekcje zza Atlantyku*, [w:] http://mises.prawo.uni.wroc.pl/artykuly.php?subaction=showfull&id=1112127708&archive=&start_from=&uc at=3&.

antykoncepcyjnych praktyk przedsiębiorstw (porozumienia, koncentracja rynkowa, nadużywanie pozycji dominującej), jak i agend rządowych (pomoc publiczna)²⁵.

Dodatkowym „zaworem bezpieczeństwa” są wspomniane wcześniej zasady traktowania narodowego oraz przejrzystości praktyk administracyjnych. Dzięki stabilnej, przewidywalnej polityce konkurencji tworzy się kulturę konkurowania, co przekłada się często na pozytywną oceną inwestycyjnej atrakcyjności oraz konkurencyjności danej gospodarki (zob. dalej).

Sprawnie realizowana polityka konkurencji (niezależnie od zaawansowania międzynarodowej współpracy w tym zakresie) może przeciwdziałać nadużyciom antykonkurencyjnym wymierzonym w drugi kraj. Chodzi tutaj zwłaszcza o praktykę tworzenia bądź mniej lub bardziej oficjalnego wspierania przez państwo karteli eksportowych. Ich ukierunkowana na obcy rynek działalność może doprowadzić do zniszczenia konkurencji i w efekcie wzrostu cen (czyli ewidentnej szkody dla konsumenta). Sytuacja taka najlepiej obrazuje pewną dwulicowość czy też niekonsekwencję rządów chcących konkurencji wszędzie tam, gdzie nie godzi ona w narodowe interesy.

W prawo konkurencji „wmontowane” są rzecz jasna określone wyjątki, na mocy których udziela się zgody na zawieranie porozumień, które na pewien czas ograniczają konkurencję²⁶. Mają one służyć wzmocnieniu krajowych przedsiębiorstw przed wystawieniem ich na konkurencję z zagranicy. Zasadniczy dylemat polega więc na konieczności dokonania wyboru między wydajnością a sprawiedliwością. Samo udzielanie zgody na tworzenie takich porozumień bądź karteli eksportowych ewidentnie godzi bowiem w logikę procesu liberalizacji.

WGTCPC wyjątkowo zdecydowanie akcentuje potrzebę ustanowienia sprawnie funkcjonującej współpracy wobec kwestii praktyk antykonkurencyjnych, a już zwłaszcza wobec tzw. twardych karteli (ang. *hardcore cartels*)²⁷. Ten typ kartelu uznawany jest za najbardziej dotkliwy, jeśli chodzi o negatywne konsekwencje jego funkcjonowania. Eliminują one korzyści związane z liberalizacją handlu, przykładowo podrażając import. Szkody samych tylko krajów rozwijających się w roku 1997 oszacowano z grubsza na 16-32 mld USD (20-40% wartości ich ogólnego importu). Same kartele koncentrują swoją działalność

²⁵ Wobec tego zasadna jest teza o nadrzędnym charakterze prawa i polityki konkurencji (przyp. B.M).

²⁶ Obawy krytyków takich rozwiązań przejściowych koncentrują się oczywiście na pytaniu o czas ich trwania oraz trudności (uwarunkowanych względami natury politycznej) ze zniesieniem tych mechanizmów

²⁷ Określenie „twardy” (ang. *hardcore*) ma podkreślać powagę wywołanej szkody i odróżniać je od innych form współpracy, których celem ma być poprawa dobrobytu społeczno-ekonomicznego. Za: World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Provisions on hardcore cartels*, WT/WGTCPC/W191, 20.06.2002.

tam, gdzie prawo konkurencji nie istnieje, bądź jakość i efekty jego stosowania pozostawiają wiele do życzenia.

Dyskusja nad tym problemem obejmuje zagadnienia natury proceduralnej (prowadzenie postępowania), ustanowienia skutecznego systemu kar (grzywny, więzienie) na poziomie narodowym oraz koordynacji działań w skali międzynarodowej.

Ponadto pewną instytucjonalną konkurencją (choć można też powiedzieć uzupełnieniem) są prace na forum OECD (grupa robocza funkcjonująca w ramach Komitetu ds. Prawa i Polityki Konkurencji, ang. *OECD Competition Law and Policy Committee*)²⁸ oraz powołanej do życia w roku 2001 Międzynarodowej Sieci Konkurencji (ang. *International Competition Network*)²⁹.

Polityka konkurencji a inwestycje

Jednym z podstawowych mechanizmów napędowych dla procesu globalizacji jest oprócz handlu liberalizacja przepływów kapitałowych. Taki otwarty rynek oferuje olbrzymie możliwości dokonywania arbitrażu przez przedsiębiorstwa międzynarodowe, co może mieć szczególnie przykre konsekwencje dla krajów rozwijających się. Silny kapitałowo podmiot może łatwo doprowadzić do zmonopolizowania określonego rynku, co otwiera mu drogę do dowolnego (często niekorzystnego) kształtowania warunków umów. Godzi to rzecz jasna w interesy narodowe, które w tej sferze obejmują zazwyczaj rozwój małej i średniej przedsiębiorczości oraz pobudzanie innowacyjności systemu krajowego zarówno poprzez transfer/import technologii, jak i badania finansowane ze środków własnych. Jak widać, sama liberalizacja stanowi niewystarczający krok dla zapewnienia konkurencji.

Często akcentowanym elementem oceny atrakcyjności inwestycyjnej kraju jest stabilność, przejrzystość oraz efektywne egzekwowanie prawa. Jakkolwiek faktem pozostaje, że część korporacji transnarodowych (trudno obiektywnie ocenić jaka) zainteresowana jest taką lokalizacją, gdzie za pośrednictwem mniej lub bardziej legalnych środków może mieć wpływ na regulacje ważne z punktu widzenia jej interesów, to pozostałe wolą jednak inwestować

²⁸ Zob. *OECD Council Recommendation concerning effective action against hardcore cartels*, adopted by the OECD Council at its 921st Session on 25.03.1998, C/M(98)7/PROV.

²⁹ Współpraca w ramach tej inicjatywy odbywa się głównie za pośrednictwem internetu oraz organizowanych corocznie konferencji. Zob. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org>.

tam, gdzie istnieje pewność, że zasada *pact sunt servanda* będzie niezmiennie obowiązywać³⁰.

Wymiana informacji oraz pomoc techniczna

Współpraca w zakresie pomocy technicznej obejmuje wspomniane wcześniej organizacje międzynarodowe (UNCTAD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, OECD, regionalne ugrupowania gospodarcze) oraz wszystkie te kraje, które wyrażają gotowość udzielenia pomocy oraz te, które wdrażają prawo konkurencji, potrafią jasno zdefiniować własne potrzeby i chcą skorzystać z obcych doświadczeń.

Transfer wiedzy odbywa się za pośrednictwem seminariów tematycznych, wizyt studyjnych, staży i stypendiów naukowych w odpowiednich instytucjach oraz dwustronnej korespondencji między zainteresowanymi stronami. WGTCP dąży do tego, by kraje rozwijające się, które zdecydowały się na wprowadzenie ustawodawstwa antymonopolowego (antytrustowego), miały kontakt z praktykami (sędziami, analitykami rynkowymi, ekonomistami) a współpraca koncentrowała się na analizie konkretnych przypadków (*case study*) z zakresu polityki konkurencji. Przykładowo znaczny walor edukacyjny niesie ze sobą dyskusja nad doświadczeniami Japonii oraz Korei Południowej, które promując własny rozwój podporządkowały przez pewien czas politykę konkurencji celom polityki przemysłowej, a obecnie ich wysiłki koncentrują się na wzmocnieniu konkurencyjnych struktur rynkowych³¹. Podobnie sprawa ma się, jeśli chodzi o Argentynę. Zapaści gospodarczej tego kraju upatruje się m.in. w słabości mikroekonomicznych podstaw gospodarki. Ponadto na forum WGTCP poszczególne kraje prezentują własne sprawozdania i doświadczenia z wprowadzania prawa konkurencji.

Całość uzupełnia promocja dobrych praktyk (*best practise*), wspierana zwłaszcza przez OECD, która upatruje w takim podejściu dobrego sposobu na osiągnięcie tzw. miękkiej harmonizacji. Podejście to oparte jest na zasadzie dobrowolności oraz pozytywnej kurtuazji (*positive comity*), dzięki którym poprzez odpowiednią wymianę informacji osiągana jest

³⁰ Zarówno WTO/WGTCP, jak i Autor nie podejmują rozważań na temat tzw. konkurencji negatywnej w ubieganiu się o zagraniczne inwestycje, a polegającej na przelicytowywaniu się wielkością udzielonej pomocy publicznej, wsparciem na szkolenia a nawet bezpośrednim transferem funduszy z budżetu państwa.

³¹ Dodać jednak należy, że poniekąd zmusiła je do tego sytuacja, jaka miała miejsce bezpośrednio po wybuchu kryzysu azjatyckiego. Szczególnie w przypadku Korei okazało się, jak potężny był zakres interwencji państwa i że znaczna część tegoż wpływu wynikała z różnych wątpliwych prawnie i moralnie praktyk (ang. *crony capitalism*, „kapitalizm kolesiów”).

pewna kultura współpracy wszystkich biorących w niej udział stron. Pozwala ona również niejako na pełniejsze uwzględnienia interesów krajów rozwijających się (okresy przejściowe).

Pewne kontrowersje koncentrują się jednak na pytaniu odnośnie zakresu wymiany informacji. Istnieje bowiem uzasadnione ryzyko wystąpienia problemu „jazdy na gapę”. Stanowi to z kolei argument dla zwolenników większego sformalizowania współpracy na forum WTO, np. poprzez powołanie stałego komitetu (*WTO Committee on Competition Policy*), co oczywiście nie znajduje zrozumienia wśród tych, którzy woleliby zastosować model integracji „wielu prędkości”.

W ten sposób można przejść do przedstawienia opinii dotyczących zawarcia ewentualnego porozumienia wielostronnego.

Perspektywy ustanowienia międzynarodowego porozumienia dotyczącego prawa i polityki konkurencji

Najpoważniejszym zwolennikiem zawarcia wielostronnego porozumienia jest zdecydowanie Wspólnota Europejska. W opinii zwolenników takiego rozwiązania społeczność międzynarodowa dysponowałaby bardziej skutecznymi instrumentami wymierzonymi w antykonkurencyjne praktyki światowych korporacji, m.in. poprzez jednolitą interpretację, pomoc prawną oraz koordynację podjętych już działań (*vide* ponownie zasada *positive comity*). Z drugiej strony stabilne otoczenie prawne przyniosłoby określone korzyści biznesowi.

Ponieważ na gruncie polityki konkurencji nie ma w zasadzie miejsca na rozpatrywanie społecznych skutków eliminowania nieefektywności gospodarczej i pojawienia się bezrobocia, stanowisko Wspólnoty oraz jej krajów członkowskich da się zapewne uzasadnić obawami przed arbitrażem systemów prawnych dokonywanym przez korporacje i w konsekwencji przenoszeniem miejsc pracy do państw rozwijających się (Europa Środkowo-Wschodnia, Daleki Wschód, Ameryka Południowa). W ten sposób szczytne idee promujące zgodną międzynarodową współpracę wydają się być jedynie „listkiem figowym”, za pomocą którego próbuje się ukryć prawdziwe interesy określonych krajów. Ponadto dodatkowe wątpliwości może budzić fakt, iż Wspólnota promując takie właśnie rozwiązania, nie dostrzega własnych wewnętrznych napięć, choćby na styku polityki konkurencji i polityki przemysłowej oraz niejako mitycznego już problemu administracyjnego przeregulowania,

stanowiącego najpoważniejszą barierę dla wzrostu konkurencyjności unijnej gospodarki (*vide* Strategia Lizbońska).

W obliczu takich argumentów (choć niewyrażonych *explicite*) osiągnięcie międzynarodowego porozumienia wydaje się mało prawdopodobne. Unilateralne podejście do zasad prawa i polityki konkurencji spotyka się z poważnymi ograniczeniami, głównie z racji odmienności celów narodowych polityk gospodarczych. Warto więc pamiętać, że cele tejsze polityki ewoluują zależnie od stopnia industrializacji, stabilności systemu prawnego oraz demokratycznego porządku w danym kraju. Postulowana niekiedy równość wszystkich podmiotów wobec ewentualnego globalnego prawa konkurencji pozostaje wciąż w sferze szczytnych ideałów. Nie bez znaczenia jest też wspomniana wcześniej polityczna krótkowzroczność i doraźny charakter jakiegokolwiek interwencji państwa.

Literatura

1. Agreement between the European Communities and the Government of the United States of America on the application of positive comity principles in the enforcement of their competition laws (OJ L 179, 18.06.1998)
2. Agreement between the Government of the United States and the Commission of European Communities regarding the application of the competition laws (OJ L 132, 15.06.1995)
3. Develennes Y., Kiriazis G., *Competition policy makes it into the Doha Agenda*, [w:] *Competition Policy Newsletter* Number 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, February 2002
4. Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1999
5. European Commission, *Towards an international framework of competition rules*. Communication to the Council submitted by Sir Leon Brittan and Karel Van Miert, COM (96) 284 final, Brussels 17.06.1996
6. Hoekman B., Kostecki M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2002
7. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org>
8. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/16comp_e.htm
9. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm#ito
10. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm
11. Michalski B., *Współpraca bilateralna Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie polityki konkurencji*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalczyk (red.), materiały konferencyjne, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004
12. Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001
13. Niemiec W., *Postępowanie antydumpingowe jako instrument ochrony rynku wewnętrznego (regulacje GATT/WTO)*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, J. Rymarczyk (red.), Prace Naukowe nr 976, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003
14. Singapore Ministerial Declaration adopted on 13 December 1996
15. *OECD Council Recommendation concerning effective action against hardcore cartels*, adopted by the OECD Council at its 921st Session on 25.03.1998, C/M(98)7/PROV
16. *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*
17. Toffler A.H., *Między nędzą a neostradą*, [w:] *Rzeczpospolita* z dn. 6-7.08.2005
18. Walewska D., *Nasze, więc nie na sprzedaż*, [w:] *Ekonomia Rynek, Rzeczpospolita* z dn. 05.08.2005
19. World Trade Organization, *Report (1998) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/2, 08.12.1998
20. World Trade Organization, *Report (1999) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/3, 11.10.1999
21. World Trade Organization, *Report (2000) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/4, 30.11.2000

MASZYNOPIS

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

22. World Trade Organization, *Report (2001) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/5, 08.10.2001
23. World Trade Organization, *Report (2002) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/6, 09.12.2002
24. World Trade Organization, *Report (2003) of the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, WT/WGTCP/7, 17.07.2003
25. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from European Community and its Member States*, WT/WGTCP/W/34, 02.03.1998
26. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from Poland*, WT/WGTCP/W/23, 09.07.1997
27. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from Poland*, WT/WGTCP/W/69, 30.03.1998
28. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Communication from the European Community and its Member States*, WT/WGTCP/W/1, 11.06.1997
29. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Provisions on hardcore cartels*, WT/WGTCP/W191, 20.06.2002
30. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Report (1997) to the General Council*, WT/WGTCP/1, 28.11.1997
31. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *The fundamental WTO principles of national treatment, most-favoured-nation treatment and transparency*, WT/WGTCP/W/114, 14.04.1999
32. World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *Submission by the European Community and its Member States*, WT/WGTCP/W/45, 24.11.1997
33. Wszyński T., *Konkurencja a monopol. Lekcje z Atlantyku*, [w:]
http://mises.prawo.uni.wroc.pl/artykuly.php?subaction=showfull&id=1112127708&archive=&start_from=&ucat=3&