

*Aneta Kuna**

POLITYKA HANDLOWA A POLITYKA KONKURENCJI

1. WPROWADZENIE

Między polityką handlową a polityką konkurencji zachodzą nierozzerwalne związki. Wykorzystywanie instrumentów handlowych, takich jak np. postępowania antydumpingowe, cła czy subsydia, a zarazem stosowanie przez kraj restrykcyjnej bądź liberalnej polityki konkurencji prowadzi do stworzenia warunków, które mogą umożliwić osiągnięcie założonych celów gospodarczych.

Gdy przyjrzymy się klasycznej gospodarce rynkowej, z pozoru wydaje się, że wprowadzenie wolnej konkurencji, czyli walka z monopolami czy też obniżanie cel i otwieranie rynków mają podobne cele. Wynika to z tego, że głównym zadaniem polityki konkurencji jest stworzenie warunków, które ułatwiają firmom krajowym i zagranicznym możliwość rywalizowania o klienta. Otwieranie rynku na zagraniczny import, liberalizacja handlu to czynniki, które gwarantują istnienie i wspieranie polityki konkurencji. Ale polityka handlowa nie oznacza swobody handlu, ponieważ instrumenty restrykcji handlowych, które ograniczają przepływ obrotów międzynarodowych, nie wpływają na zwiększenie konkurencji, a wręcz przeciwnie, w znacznym stopniu ją ograniczają. W sytuacji, gdy obie polityki nie są zharmonizowane, środki handlowe hamują import towarów, a na rynku krajowym powstają monopole i kartele.

Omawiając związki polityki handlowej i polityki konkurencji należy przeanalizować dwie kwestie:

- wpływ instrumentów polityki handlowej na konkurencję oraz
- wpływ polityki konkurencji na swobodę handlu.

2. WPLYW INSTRUMENTÓW POLITYKI HANDLOWEJ NA POLITYKĘ KONKURENCJI

Sposób wykorzystania każdego ze środków polityki handlowej niezależnie od jego rodzaju, ma znaczenie z punktu widzenia rozwoju konkurencji.

* Doktorant w Katedrze Handlu i Finansów Międzynarodowych UŁ.

Niektóre z nich, będące z założenia instrumentami wspierania polityki konkurencji, na przestrzeni lat zostały zamienione w narzędzia, które ją ograniczają. Przykładem mogą być środki antydumpingowe, po raz pierwszy wprowadzone na początku lat dwudziestych¹, by chronić rodzimy przemysł przed nieuczciwą konkurencją. Zwykle dumping opisuje się jako sytuację, w której zagraniczny eksporter sprzedaje towar po cenie niższej w stosunku do ceny tego samego towaru na rynku wewnętrznym eksportera. Wynika stąd wniosek, iż dumping to wszystkie te transakcje handlowe, w których cena eksportowanego produktu jest niższa od ceny rynku wewnętrznego. Określa się ją jako cenę agresywną (*predatory pricing*), a rezultatem jej stosowania może być ustanowienie własnego monopolu na rynku zagranicznym. Założeniem firmy-eksportera jest eliminacja konkurentów na rynku, stąd celowa sprzedaż towaru za granicą po obniżonej cenie. Gdy starania odniosą skutek i eksporterowi uda się zablokować możliwość wejścia na rynek innych producentów, osiągnie wówczas pozycję monopolistyczną. W dzisiejszej praktyce międzynarodowej istnieje niewiele przykładów podejmowania działań antydumpingowych, w celu zapobiegania stosowaniu tylko cen agresywnych. Przestały być one jedynym uzasadnieniem wprowadzania restrykcji antydumpingowych, które przeistoczyły się w instrumenty ograniczające sam akt dyskryminacji cenowej. Nie zawsze bowiem dumping wiąże się tylko z chęcią ustanowienia monopolu na rynku zagranicznym. Czasami jest on również wykorzystywany do hamowania rozwoju nowych gałęzi produkcji w kraju importera, co sprzyja utrzymywaniu przewagi technologicznej eksportera oraz opóźnia proces naśladownictwa przez kraj importujący². Takie postępowanie zagranicznego eksportera także jest uzasadnieniem dla stosowania polityki antydumpingowej, której zadaniem jest ochrona rodzimych producentów przed nieuczciwą konkurencją.

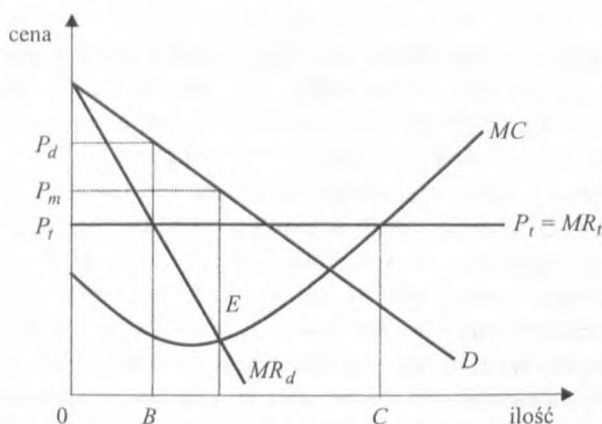
Uważa się, iż szkoda w przypadku dumpingu nie została wyrządzona konkurencji na rynku kraju importera, a producentowi krajowemu. W sytuacji wystąpienia dumpingu, to producent w kraju importu oczekuje wzrostu cen, ponieważ zbyt niskie ceny powodują, że ponosi on stratę. Natomiast sprawę o ochronę konkurencji wnosi się, gdy jej zakłócenie jest spowodowane powstaniem kartelu, który osiąga dominującą pozycję. Jego działanie powoduje podniesienie cen i niezbędne staje się wówczas podjęcie kroków przywracających konkurencję. Rzadko jednak w praktyce międzynarodowej dochodzi do podobnych sytuacji. Najczęściej postępowanie antydumpingowe jest wszczynane wobec tych importerów, którzy wyrządzili szkodę dla przemysłu krajowego. Instrument w postaci środka antydumpingowego jest nadużywany, bowiem rzeczywista groźba utworzenia monopolu w zasadzie

¹ Pierwszą ustawę antydumpingową zawierało prawo handlowe Stanów Zjednoczonych.

² A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej, teoria handlu i polityki handlowej*, s. 149.

nie występuje. Postuluje się, aby ten środek ochrony rynku był stosowany w sytuacji, gdy istnieje wyraźne przekonanie, że ustalenie niskich (agresywnych) cen ma na celu wyeliminowanie konkurencji i stworzenie wyraźnie dominującej pozycji. Poza tym, przy dochodzeniu szkody należy rozważyć szkodę wyrządzoną samej konkurencji na danym rynku. Jednak wtedy trudno byłoby udowodnić stosowanie nieuczciwych praktyk, bowiem niskie ceny nie zakłócają konkurencji, a wręcz przeciwnie pobudzają ją. Niewątpliwie najbardziej zyskują na tym konsumenci, którzy mogą taniej zakupić produkt.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na inną kwestię. W warunkach doskonałej konkurencji dumping nie jest możliwy. Firma doskonale konkurencyjna nie może sprzedawać tego samego dobra po dowolnych cenach na dwóch różnych rynkach. Wielkość sprzedaży przedsiębiorstwa w warunkach wolnej konkurencji nie wpływa na cenę rynkową, dlatego nie ma ono powodu, by sprzedawać chociaż jednostkę towaru po niższej cenie od najlepszej, która jest proponowana na rynku. Stąd też jednoznaczny wydaje się wniosek, że dumping jest przejawem niedoskonałości konkurencji. Aby dokładniej zobrazować omawianą kwestię, posłużymy się wykresem, który pomoże lepiej zrozumieć mechanizm działania dumpingu.



Wykres 1. Różnicowanie cen między rynkiem krajowym a zagranicznym (dumping) w warunkach monopolu na rynku krajowym

Źródło: R. E. Caves, J. A. Frankel, R. W. Jones, *Handel i finanse międzynarodowe*, PWE, Warszawa 1998, s. 310

Przeanalizujemy teraz przypadek krajowego monopolisty. Na wykresie 1 krzywa D przedstawia popyt na dane dobro na rynku krajowym, natomiast krzywa MR_d to odpowiadająca jej krzywa utargu (przychodu) krańcowego. Jej kształt wynika z tego, że w warunkach monopolu wzrost rozmiarów podaży wywołuje spadek ceny. Spada więc zarówno utarg przeciętny, jak

i utarg krańcowy (ilustruje go krzywa MC). Początkowo, tj. przy małych rozmiarach produkcji, koszty krańcowe są relatywnie wysokie, później wraz ze wzrostem produkcji zaczynają maleć. Następnie jednak technologiczne wymagania procesu produkcji sprawiają, że uzyskanie kolejnych jednostek wyrobu – zgodnie z prawem zmniejszającej się wydajności – wymaga coraz większych nakładów. Równowagę przedsiębiorstwa monopolistycznego wyznacza punkt E – zrównania utargu krańcowego z kosztem krańcowym, wobec tego producent sprzedający wyłącznie na rynku krajowym maksymalizuje zysk, ustalając cenę P_m , która odpowiada wielkości produkcji przy ($MC = MR_d$). Przeanalizujemy sytuację, gdy cena światowa P_i jest niższa od P_m . Przy dość dużej wielkości produkcji linia P_i znajduje się powyżej krzywej MC . Monopolista osiągnie więc zysk, sprzedając także za granicą. Przy założeniu, że możliwe jest żądanie innej ceny w kraju, a innej za granicą, monopolista będzie maksymalizował zysk ustalając cenę, przy której koszt krańcowy zrównuje się z przychodem na obu rynkach. W przypadku, gdyby przychody krańcowe na poszczególnych rynkach były różne, wówczas przedsiębiorstwo będzie przesuwając sprzedawane jednostki dobra z rynku, gdzie jest niższy przychód krańcowy, na rynek, gdzie ten przychód jest wyższy. Sytuacja taka trwałaby do momentu zrównania się utargów krańcowych.

Krańcowy utarg ze sprzedaży na rynku zagranicznym jest równy cenie światowej P_i (na rysunku $P_i = MR_i$). Jest to wynikiem tego, że nasza firma, która na rynku międzynarodowym jest jednym z wielu jego podmiotów, nie ma wpływu na poziom tej ceny. Możliwość eksportu spowoduje, że monopolista będzie chciał sprzedawać na rynku krajowym po cenie P_d , przy której przychód krańcowy na rynku krajowym MR_d będzie równy przychodowi krańcowemu, uzyskanemu ze sprzedaży eksportowej MR_i . Gdy całkowita wielkość produkcji wynosi OC i koszt krańcowy MC jest równy obu przychodom krańcowym, to wówczas firma osiąga zysk maksymalny. Wielkość eksportu wynosi BC , a na rynek krajowy trafi OB jednostek. Trzeba również zauważyć, że różnicowanie cen na rynku krajowym i zagranicznym powoduje wzrost krajowej ceny w porównaniu z okresem przed podjęciem eksportu (na rysunku P_d znajduje się wyżej niż P_m).

Przyjrzyjmy się teraz dokładniej skutkom, jakie wywołuje dumping dla kraju importującego i kraju eksportującego. Z przeprowadzonej analizy można wywnioskować, że wpływ dumpingu na kraj eksportujący jest niekorzystny. Przedsiębiorstwo eksportujące, które decyduje się sprzedawać towar za granicę po cenie dumpingowej, stara się zrekompensować swoje straty przez podniesienie cen na rynku wewnętrznym, jeżeli zajmuje dostatecznie silną pozycję. Tracą na tym jednak konsumenci.

Skutki dumpingu dla kraju importera są jednoznaczne. Gdy eksporter uzna, że na rynkach zagranicznych panuje większa konkurencja niż na

chronionym rynku krajowym, cena dobra eksportowanego będzie niższa za granicą niż w kraju eksportera. Jak widać, kraj importujący na tym zyskuje. Konsumenci mogą teraz kupować tańsze produkty od tych, które dostarczają ich rodzimi producenci. Z tego punktu widzenia wynika, że kraj importujący powinien popierać dumping. Jednak kraje-importerzy zwykle analizują sytuację patrząc oczami producentów, którzy często boleśnie odczuwają skutki dumpingu. Z chwilą wejścia na ich rynek towarów zagranicznych po cenach dumpingowych towary firm krajowych relatywnie drożeją. To powoduje, że konsumenci wybierają tańszy produkt i popyt na dobra produkowane przez producentów krajowych znacznie spada. Aby pozostać na rynku, zostają oni zmuszeni do obniżenia swoich cen albo muszą się z niego wycofać. Niezależnie od rodzaju dumpingu uderza on najmocniej w najmniejszych i najsłabszych producentów. To oni najczęściej muszą opuścić rynek, ponieważ zwykle nie mogą pozwolić sobie na obniżenie ceny.

Inne narzędzia polityki handlowej dotyczą praktyk handlowych, które są zgodne z ustanowionym wewnątrznie prawem i celowo wpływają ograniczająco na konkurencję ze strony zagranicznego importera. Stosuje się je w przypadku ochrony własnego rynku przed zwiększonym napływem importowanych towarów. Celem podjęcia tych środków jest wprowadzenie protekcji, a zagraniczna konkurencja nie jest traktowana jako nieuczciwa. Kraj eksportujący może wprowadzić wyższe cła, kontyngenty czy subwencje. Jednak należy mieć na uwadze, by regulacje dotyczące handlu nie pozwalały poszczególnym państwom na stosowanie instrumentów, które prowadzą do powstawania karteli, mających negatywny wpływ na handel. Zawarcie porozumienia między krajami w ramach GATT/WTO, które dotyczą właściwego stosowania środków ochronnych minimalizuje ich szkodliwy wpływ na politykę konkurencji.

Subwencje eksportowe należą do środków bezpośredniego oddziaływania państwa na handel. Właściwe subwencje początkowo występowały w formie ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego w ustalonej przez państwo kwocie producentom-eksporterom. Była to forma oficjalnego dumpingu, która pozwalała eksporterowi na sprzedaż za granicą po cenie niższej niż na rynku krajowym. Podobnie jak dumping, subwencje początkowo nie były uznawane za bezprawne, choć z czasem stały się one praktyką zwalczaną na forum międzynarodowym³. Artykuły GATT/WTO⁴ rozważają kroki, które są możliwe do zastosowania przez państwo-importera wobec produktów subwencjonowanych na innym rynku⁵, bowiem dopłaty do eksportu są

³ W 1955 r. wniesiono poprawki do regulacji GATT, które uznały subwencje za nielegalne.

⁴ Mówi o tym art. VI porozumienia GATT. Jest to ten sam artykuł, który pozwala na podejmowanie działań antydumpingowych.

⁵ Można wówczas wprowadzić cła wyrównawcze, co jest klasycznym przykładem ich stosowania.

uważane za przejaw nieuczciwej konkurencji. Wyjątek stanowią subwencje, które rekompensują pośrednie podatki lub cła, płacone przez eksportera za importowane nakłady.

Poza właściwymi subwencjami istnieją również ukryte formy rządowych dopłat do eksportu, które mają wpływ na handel międzynarodowy, np.:

- subsydiowane kredyty eksportowe,
- subsydiowane lub gwarantowane ubezpieczenia od ryzyka w eksporcie, ulgi dla eksporterów,
- działalność promocyjna.

Ukryte formy subwencji eksportowych są bardzo popularną formą wspierania eksportu, ponieważ pozwalają na ominięcie zakazów GATT/WTO, co sprawia, że firmy są mniej narażone na działalność retorsyjną ze strony krajów importujących. Subsydiowanie eksportu pozwala firmom krajowym produkować więcej, powodując wzrost ich zysku kosztem firm zagranicznych⁶. Dopłaty do eksportu wprowadzają do handlu elementy nieuczciwej konkurencji. Jeżeli produkty są konkurencyjne, to nie potrzebują dodatkowego finansowania, a ich eksport będzie odpowiednio się rozwijał bez sztucznego wsparcia, jakim są subwencje.

Przyjrzyjmy się teraz sytuacji, w której na towary importowane zostaje nałożone cło. Wywołuje to różnorakie skutki. Przede wszystkim cło ogranicza konkurencję na rynku importera, ponieważ wzrastają ceny dóbr zagranicznych dla konsumentów i producentów. Cło wprowadza element protekcji do polityki handlowej, a jedynym beneficjentem takiej sytuacji jest krajowy producent, który może zwiększać wielkość produkcji i wolumenu sprzedaży oraz podnieść ceny krajowe, odrywając je od cen światowych. Nałożenie cła powoduje przesunięcie popytu konsumenta z dóbr importowanych na dobra krajowe, a ta utrzymująca się tendencja skłania producenta do podniesienia ceny na dobro, często aż do poziomu, który jest wyznaczony przez obłożony cłem import. Ograniczenie konkurencji powoduje, że nie ceny międzynarodowe, a krajowe koszty i stawki celne, decydują o cenie produktu na rynku.

Innymi instrumentami polityki handlowej, których zastosowanie wpływa na rozwój lub zahamowanie polityki konkurencji, są tzw. system zastrzeżeń lub bariery techniczne. Pojmowane są one dość szeroko jako ustalenie warunków działania (standardów technicznych, przepisów sanitarnych, prawnych itd.) przedsiębiorstw zagranicznych lub korporacji, sprzedających bądź zakładających filie w danym kraju. Wejście tych drugich na rynek, często musi być uzgodnione z rządem, który nakłania firmę, by kupowała surowce i materiały od krajowych dostawców, utrzymywała krajowy poziom zatrudnienia lub eksportowała niewielki odsetek produkcji. Te wymagania

⁶ *Competition and trade policies*, OECD, Paris 1984, s. 94.

stawiane są najczęściej korporacjom międzynarodowym, które chcą funkcjonować w kraju słabo rozwiniętym. Typowy podmiot rynku, który maksymalizuje zysk nie spełniłby tych warunków dobrowolnie. Jednak możliwość zostania w przyszłości dyktującym warunki monopolistą, przyciąga inwestorów. Jeżeli gospodarka kraju, na którym zamierza funkcjonować monopolista, składa się z doskonale konkurencyjnych rynków, sztuczne określanie warunków dla zagranicznych firm nie jest dobrym rozwiązaniem. W przyszłości bowiem ochrona monopolu spowoduje rezygnację z opłacalnych zakupów za granicą, co ograniczy konkurencję na własnym rynku dodatkowo zdominowanym przez firmę zagraniczną.

Opisany przykład dotyczył krajów rozwijających się, jednak stosowanie tego typu instrumentów nie jest bez znaczenia również dla gospodarek krajów rozwiniętych. Określenie barier technicznych, np. w postaci przepisów o ochronie środowiska, często uniemożliwia importerom dotarcie do zyskownych rynków. Najlepszym na to dowodem była sprawa tzw. duńskiej butelki⁷. Dania wprowadziła przepis, który pozwalał na sprzedaż określonego typu butelek na swoim rynku. Zadecydowano, że jedynie 5 typów spełnia normy. Dla zagranicznych eksporterów przepis ten był niekorzystny, ponieważ musieliby oni produkować specjalne butelki, by móc je sprzedawać na rynku duńskim. Koszt zmiany istniejących linii produkcyjnych był tak ogromny, że praktycznie uniemożliwił import.

Z rozważań wynika, że stosowanie środków polityki handlowej ma duże znaczenie dla rozwoju konkurencji. Skutki ich wprowadzenia wywierają wpływ na rynek krajowy i zagraniczny.

Zwróćmy teraz uwagę na drugi aspekt powiązań obu polityk. Dotyczy on niepowodzeń we wprowadzaniu prawa konkurencji w życie i wpływu, jaki brak legislacji wywiera na handel. Poza tym omówimy również kwestie zależności między doskonałą i niedoskonałą konkurencją a handlem międzynarodowym oraz konieczność uregulowania zasad konkurencji na forum GATT/WTO, bowiem jego przepisy nie zawierają postanowień w tej sprawie.

3. WPLYW POLITYKI KONKURENCJI NA POLITYKĘ HANDLOWĄ

Zależność między niedoskonałą konkurencją a handlem światowym polega na tym, że zagraniczna konkurencja łagodzi zakłócenia, które wywołane są istnieniem monopolu na rynku krajowym. W przypadku istnienia celów hamujących konkurencyjny import, krajowi producenci, będący monopolistami mogą podnosić ceny na swoje towary. W odwrotnej sytuacji,

⁷ J. Świerkocki (red.), *Barьеры пара- i pozataryfowe w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 162.

gdy gospodarka otwiera się na handel zagraniczny, monopol napotyka wiele trudności, ponieważ staje się na rynku światowym przedsiębiorstwem doskonale konkurencyjnym. Możliwość wywożenia produktu za granicę zmienia jego zachowanie na rynku krajowym. Przy braku barier handlowych w imporcie monopol powinien sprzedawać na obu rynkach (światowym i krajowym) po jednakowej cenie. Taka sytuacja występuje jednak rzadko. Najczęściej cena produktu w kraju może albo obniżyć się, albo co również prawdopodobne, wzrosnąć. Drugie rozwiązanie byłoby możliwe, gdyby przewaga komparatywna kraju była tak duża, że wysoka (w stosunku do kosztów monopolisty) cena światowa podwyższyłaby cenę krajową. Z drugiej strony międzynarodowa konkurencja może spowodować obniżenie ceny na oferowany przez monopolistę towar. Wolny handel powoduje więc osłabienie pozycji krajowych monopolii.

Należy jednak pamiętać, że warunkiem koniecznym osiągnięcia nadzwyczajnych zysków monopolisty, jest nie tylko mała liczba firm konkurencyjnych na rynku krajowym, lecz również brak konkurencji ze strony importu. Gdy monopolista podnosi cenę, skłania do zwiększenia importu, co powoduje likwidację jego zysku.

Każdy kraj stosuje jakąś formę polityki antymonopolowej lub polityki wspierającej konkurencję. Zapobiega ona niekorzystnym zakłóceniom, które na rynku wywołuje monopolista. Na przykład w Stanach Zjednoczonych stosowane są tzw. wskaźniki dotyczące fuzji, które określają sytuację, gdy połączone konkurencyjne firmy zdobywają dostatecznie duży udział w rynku lub gdy istnieje groźba monopolu. Przy ustalaniu tych wskaźników, brana jest pod uwagę konkurencja ze strony importu. Działalność monopolii eksportowych na rynkach zagranicznych nie jest zwalczana przez rządy kraju, w którym mają one siedzibę, ponieważ krajowy monopolista, obniżający ceny tylko na rynkach zagranicznych nie jest zagrożeniem dla krajowego rynku. Często nawet zachęca się monopolistów krajowych do podnoszenia cen na obcych rynkach, ponieważ osiągnięte przez monopol wysokie zyski przekazywane są do kraju pochodzenia. By zapobiec tego typu praktykom, Unia Europejska i Stany Zjednoczone wprowadziły tzw. doktrynę skutków⁸. Firmy zagraniczne łączące się w celu zdominowania wewnętrznego rynku unijnego lub amerykańskiego podlegają jurysdykcji prawnej krajowego prawa antymonopolowego, czyli przepisom państwa, w którym ich praktyki są boleśnie odczuwane. Jest to rozwiązanie słuszne, bowiem firma zagraniczna, mająca siedzibę w innym kraju próbuje negatywnie wpływać na rynek importera, a obowiązkiem rządu jest utrzymywanie konkurencji.

Polityka antymonopolowa jest stosowana w krajach rozwiniętych, podczas gdy przez większość państw rozwijających się, otwartych na międzynarodowy handel nie jest traktowana priorytetowo. Wydawać się może, że również

⁸ *Ibidem*, s. 184.

i one mogą stosować doktrynę skutków i podejmować działania przeciwko zagranicznym monopolom na forum międzynarodowym. Jednak np. bariery techniczne w dostępie do dokumentów krajów oskarżanych sprawiają, że wpływ monopolu na rynek krajowy nie staje się przedmiotem zainteresowania władz państwowych.

Z innym przykładem niedoskonałości konkurencji spotykamy się w przypadku karteli. Firmy sprzedające swoje dobra i usługi za granicą, chcąc otworzyć sobie drogę do szerszych odbiorców mogą łączyć się tworząc fuzje. Warunkiem skutecznego działania kartelu jest napotykanie nieelastycznego popytu oraz brak na rynku rzeczywistych lub potencjalnych substytutów danego produktu. Ponadto członkowie kartelu muszą się również zgodzić na ograniczenie produkcji i zobowiązać się do nieodstępowania od tej zasady. Argumentem za powstawaniem karteli jest długookresowa stabilizacja cen danego produktu oraz sytuacja, gdy na rynku zagranicznym istnieją bariery wejścia dla zagranicznych eksporterów. Niektóre rządy pobudzają wtedy do tworzenia fuzji, ponieważ łatwiej jest pokonać bariery dużej korporacji niż drobnym wytwórcom. Poza tym uzyskane przez kartele dochody są transferowane do kraju pochodzenia⁹. Sytuacja jest klarowna, gdy kartele działają jedynie na rynku zagranicznym. Ich pojawienie się na rynku wewnętrznym wpływa negatywnie na konkurencję. Mali przedsiębiorcy są eliminowani, a kartele zagarniają znaczną część rynku.

W krajach, gdzie polityka konkurencji nie jest dokładnie uregulowana lub istnieją bardzo liberalne przepisy, które jej dotyczą, rząd może nakłaniać do tworzenia karteli na własnym rynku. Przykładem może być Japonia, gdzie przy niskich cłach i niewielkich barierach wewnętrznych zagraniczny producent ma utrudniony dostęp do rynku, opanowanego przez krajowe kartele ograniczające sprzedaż importowanych wyrobów¹⁰. Są to prywatne monopole kontrolujące dystrybucję towarów, których celem jest sprzedaż tylko japońskich produktów. Jest to szczególnie widoczne np. w przemyśle cukierniczym, tekstylnym czy górnictwie¹¹. W japońskim prawodawstwie występują ścisłe warunki, jakie powinien spełniać „idealny kartel”. Przede wszystkim nie może on:

- uderzać w międzynarodowe porozumienia,
- powodować spadku eksportu,
- być zbyt dyskryminacyjny,
- podnosić cen i źle wpływać na interesy konsumentów.

Te wszystkie wskazówki nie są określone zbyt precyzyjnie, co pozwala na ich dowolną interpretację.

⁹ *Competition and...*, s. 27.

¹⁰ *Competition and...*, s. 32.

¹¹ J. Levinsohn, *Competition Policy and International Trade*, NBER, December 1994, s. 6.

W UE polityka konkurencji została ustanowiona na podstawie wszystkich polityk krajów członkowskich. Jej wprowadzenie nie było łatwe, ponieważ część państw nie godziło się na uznawanie wyższości unijnej polityki nad narodowymi. Przepisy Wspólnot są bardziej restrykcyjne np. od regulacji brytyjskich, co wywoływało obawy angielskiego rządu, czy ich firmy sprostają nowym ostrzejszym rynkowym warunkom.

Stany Zjednoczone mają własne przepisy dotyczące konkurencji. Stanowi o tym paragraf 301 *Ustawy o handlu* z 1988 r., umożliwiający zastosowanie środków handlowych przeciwko nieuczciwym praktykom ze strony zagranicznych importerów¹². Podobnie jak w przypadku innych krajów legislacja USA zawiera ściśle regulacje dotyczące zachowania producentów na własnym rynku, natomiast pozwala istnieć amerykańskim kartelom na rynkach zagranicznych¹³ i czerpać z tego tytułu zyski.

Większość rozwiniętych krajów pozwala na fuzje, gdy widoczne są znaczne efekty skali, jakie może ona osiągnąć. Prowadzi to do obniżenia kosztów jednostkowych towaru oraz jego dywersyfikację, z czego najbardziej korzysta konsument.

Wprowadzenie międzynarodowych reguł polityki wspierania konkurencji nie jest zadaniem łatwym. Aby się o tym przekonać, spróbujmy teraz przeanalizować sytuację, gdy kraje dążą do ich ujednolicenia. Jest to problem bardzo złożony, ponieważ powinniśmy rozważyć wiele różnic, które między nimi występują. Pierwsza polega na tym, że producenci danego dobra mogą wytwarzać produkt homogeniczny (podobny) lub zdywersyfikowany. Poza tym dobro może być wytwarzane przez drobnych producentów, oferujących swoje towary w warunkach doskonałej konkurencji albo jest sprzedawane przez przedsiębiorstwa posiadające pozycję monopolistyczną lub oligopolistyczną. Te ostatnie mogą ustalać dwojaką taktykę prowadzonej przez siebie polityki. Z jednej strony mogą zdecydować się na ustalenie stałej ceny na swój produkt bądź określić ilość dobra, którą zamierzają sprzedać (problem ceny w tym przypadku nie jest najbardziej istotną kwestią). Pierwsze podejście jest opłacalne dla stworzenia kartelu, jeżeli przyjmimy, że jego działalność związana będzie z założoną obniżką produkcji. Analiza opłacalności drugiego rozwiązania nasuwa pytanie: czy rzeczywiście ma sens tworzenie fuzji, w sytuacji, gdy istnieje stały popyt na dany produkt i można przyjąć, że i tak znajdzie on finalnego nabywcę. Taka polityka przyniesie zakładane efekty jedynie wówczas, gdy celem fuzji stanie się obniżka kosztów wytwarzania i udoskonalenia techniczne.

¹² Znacznie wcześniej, bo w 1890 i 1914 r. zagadnienia te poruszały inne ustawy, odpowiednio *The Sherman Act* i *Clayton Act*.

¹³ Na mocy *Webb-Pomerene Act* z 1918 r.

W swoich rozważaniach pominiemy większość z tych dylematów, zakładając jedynie za istotne kryterium, rodzaj prowadzonej przez dany kraj polityki konkurencji. Jest to ważne, ponieważ wpływa na konkurencyjność jego towarów za granicą oraz na ceny dóbr na rynku wewnętrznym. Przyjrzyjmy się sytuacji, gdy w jednym z krajów (przyjmijmy, że są to Stany Zjednoczone) warunki konkurencji są ściśle określone, podczas gdy w drugim państwie (Korea) nie są one ustalone przez rząd. Oba kraje wytwarzają to same dobro – telewizory. Z uwagi na to, że popyt w Stanach Zjednoczonych jest znacznie większy od koreańskiego, Amerykanie importują towary z Korei, dla której zagraniczny rynek jest źródłem dużych dochodów. Uwzględniając powyższe warunki, spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy opłacalne jest dla obu państw przyjęcie wspólnej polityki konkurencji. Zakładamy, że kraje mogą zachować się dwojako, albo przyjmują rozwiązanie „my-jak-oni” (*us-like-them*) albo decydują się na opcję „oni-jak-my” (*they-like-us*)¹⁴. Przypuśćmy, że Amerykanie zaadoptują liberalną politykę konkurencji Korei, co umożliwi firmom amerykańskim tworzenie karteli i łączenie się przedsiębiorstw. Spowoduje to powstanie swoistego duopolu na rynku telewizorów, w którym USA jest producentem, sprzedającym po wyższych cenach. Początkowo zyski amerykańskich firm rosną, produkują one mniej, ale ceny na ich produkty są wyższe. Import z Korei jest utrudniony, co powoduje wzrost cen na rynku koreańskim, który rekompensuje straty poniesione na rynku zagranicznym. Beneficjentem takiej sytuacji są producenci amerykańscy, natomiast koszt takiej polityki odczuwają konsumenci w obu krajach.

Gdy Stany Zjednoczone przyjmą za rozwiązanie drugą wspomnianą opcję, czyli zrealizują politykę oni-jak-my, wówczas sytuacja ulegnie zmianie. Koreańskie fuzje rozpadną się i przedsiębiorstwa zostaną zmuszone do konkurowania między sobą. Ceny telewizorów spadną, a nadwyżka konsumenta znacznie wzrośnie. Jeżeli koreańscy producenci eksportują dużo, ich straty wyraźnie się powiększą. W USA wzrasta import zagranicznych dóbr, co sprawia, że straty ponoszą producenci, a dla konsumentów (podobnie jak w Korei) sytuacja ta jest korzystna. Można tutaj zaobserwować pewną prawidłowość. Interesy producentów obu krajów oraz konsumentów są zgodne (rozpatrujemy każdą z tych grup oddzielnie), zarówno w sytuacji, gdy koreańscy producenci przyjmą restrykcyjną politykę amerykańską, jak i gdy wytwórcy w Stanach Zjednoczonych zdecydują się na wprowadzenie liberalnej polityki koreańskiej.

Omówiony przykład jest bardzo uproszczony. Nie uwzględnia się w nim możliwych do osiągnięcia korzyści skali oraz kosztów transportu, co także ma wpływ na cenę oferowanego dobra.

¹⁴ J. Levinsohn, *op. cit.*, s. 19.

4. POLITYKA KONKURENCJI A PRAWO MIĘDZYNARODOWE. WNIOSKI

Zajmijmy się teraz problemem ustalania zasad polityki konkurencji na forum międzynarodowym. Pierwsza propozycja wprowadzenia wspólnych dla wszystkich krajów przepisów powstała w ramach *Karty Hawańskiej* w 1947 r. Zawierała postanowienia dotyczące negatywnego wpływu karteli eksportowych, które uaktywniły swoją działalność w latach trzydziestych i czterdziestych na rynek¹⁵. W myśl tej regulacji kraj, który uznał, że konkurencja na jego rynku jest zagrożona pozycją zagranicznego monopolisty lub kartelu, mógł na mocy tych postanowień wnieść oskarżenie, rozpatrywane na forum międzynarodowym. Przepisy te jednak zostały usunięte, bowiem *Karta Hawańska* nie została ratyfikowana. Do dziś postanowienia GATT/WTO nie zawierają jurysdykcji ograniczającej prywatne praktyki godzące w konkurencję¹⁶. Na forum Rundy Tokijskiej, Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju przygotowała propozycję *Kodeksu Międzynarodowej Praktyki w Zakresie Konkurencji*. Nie została ona przyjęta przez większość krajów rozwiniętych, które obawiały się ograniczenia wpływu własnych monopolii eksportowych na rynki krajów rozwijających się. Ponownie problem został rozpatrywany podczas trwania Rundy Urugwajskiej, ale Stany Zjednoczone sprzeciwiły się tej dyskusji, po raz kolejny stwierdzając, że przepisy o konkurencji i przepisy antymonopolowe są negatywnie oceniane przez ich firmy, które będą musiały ograniczyć swoją pozycję monopolistyczną na większości rynków zagranicznych. Problem polityki konkurencji nabierał jednak innego znaczenia. O ile w 1986 r. zauważano jedynie trudności krajów rozwijających się z ekspansją zagranicznych karteli, o tyle ostatnio coraz częściej mówi się o tym, że krajowe kartele uniemożliwiają dostęp do swojego rynku zagranicznym producentom.

Uregulowanie zasad wspierania konkurencji staje się coraz bardziej konieczne. Wynika to z wielu powodów. Przede wszystkim w ostatnich latach można było zaobserwować falę przemian polityczno-gospodarczych dokonujących się w Europie Środkowowschodniej oraz znaczny rozwój ekonomiczny wielu krajów. Wynikiem transformacji gospodarczych były m. in. prywatyzacja firm państwowych oraz znaczna liberalizacja handlu. Spowodowało to stopniowe zanikanie państwowych monopolii, chronionych przez krajowe prawo. Na rynku pojawiły się prywatne przedsiębiorstwa,

¹⁵ P. Holmes, A. Lehmann, F. McGowan, *International Competition Policy: the long march towards a WTO agenda*, GEI, August 1997, s. 2.

¹⁶ Obecna regulacja GATT/WTO pozwala jedynie na wprowadzenie kroków, które mogą załagodzić nieuczciwe zachowania przedsiębiorstw (np. wszczęcie postępowania antydumpingowego).

które musiały sprostać jego wymaganiom. Liberalizacja handlu, brak bądź ograniczone działanie instrumentów polityki handlowej powoduje, że zostają one narażone na ostrą konkurencję ze strony zagranicznych importerów. W przypadku braku konkurencyjnych reguł, pozycja krajowych firm może stać się zagrożona, co grozi zmniejszeniem ich udziału w rynku, a czasem nawet wycofanie. Ekspansja przedsiębiorstw mających znaczną przewagę na rynku globalnym, to problem, który jak najszybciej powinien być uregulowany na forum międzynarodowym.

Poza tym po II wojnie światowej zaczęły powstawać ugrupowania integracyjne w postaci stref wolnego handlu czy unii celnych, które prowadzą wspólną politykę handlową oraz próbują wprowadzać w życie wspólne prawo o konkurencji. Problem regulacji obu polityk nie jest łatwy, ponieważ między krajami członkowskimi zostały zniesione opłaty celne oraz inne ograniczające przepisy handlowe¹⁷. Celem integracji jest utworzenie regionalnego obszaru wolnego handlu z korzyścią dla producentów wytwarzających na terenie krajów członkowskich, którzy są chronieni na zewnątrz. W unii celnej ochronę tę stanowi wspólne cło krajów członkowskich, podwyższające ceny importu z krajów trzecich, a w strefie wolnego handlu istnieje system weryfikujący pochodzenie towarów¹⁸. Stosunki handlowe między krajami członkowskimi są regulowane nie na podstawie wspólnej polityki handlowej, a w oparciu o politykę konkurencji. Za sprzeczne z przyjętymi postanowieniami uznawane są porozumienia między przedsiębiorcami, oraz uzgodnione między nimi praktyki, których celem lub skutkiem jest zapobieżenie konkurencji, jej ograniczenie lub wypaczenie. Niedopuszczalne są również takie sytuacje, w których jedno lub więcej przedsiębiorstw uzyskuje niesłuszną korzyść ze swojej dominującej pozycji. W praktyce jednak, negatywny wpływ na handel nie jest łatwy do udowodnienia, w związku z czym stwierdzonych jest mniej naruszeń niż w rzeczywistości występuje.

Unia Europejska ma wspólne dla wszystkich państw członkowskich przepisy o konkurencji. Artykuły 85, 86, 90, 92 *Traktatu Rzymskiego* zakazują łążeń między firmami, które mogą negatywnie wpłynąć na handel. Artykuł 85 zabrania porozumień, które dotyczą konkurencję na wspólnym rynku, osłabiają pozycję pozostałych przedsiębiorstw w danej gałęzi przemysłu i wpływają negatywnie na handel między członkami UE. Jednak, gdy pozwoli to na zmniejszenie kosztów produkcji, obniżenie cen oraz rozwój technologiczny, tworzenie karteli jest dopuszczalne. Przykładem takiej „legalnej fuzji” może być porozumienie zawarte pomiędzy francuskim Alcatel Espace i ANT Nachrichten Technik of Germany. Umowa obejmowała

¹⁷ J. Kundera, *Liberalizacja obrotów gospodarczych w strefach wolnego handlu*, WUW, Wrocław 1996, s. 18.

¹⁸ *Ibidem*.

m. in. wspólne finansowanie badań i rozszerzenie produkcji elektronicznych komponentów dla satelitów. To pozwoliło tym firmom na efektywniejsze konkutowanie ze znacznie większymi przedsiębiorstwami na rynku międzynarodowym (głównie z korporacjami ze Stanów Zjednoczonych)¹⁹.

Artykuł 86 *Traktatu Rzymskiego* zabrania tworzenia na rynku Wspólnot przedsiębiorstw mających pozycję monopolistyczną, która pokrywa znaczną część wspólnego rynku i wyklucza bądź ogranicza konkurencję. Przykładem może być sprawa europejskiego kartelu cukrowego, w której Komisja i Trybunał uznały, że dominująca pozycja powstała na skutek kontroli produkcji cukru w państwach członkowskich. Kartel posiadał co najmniej 50% udziału w pewnych rafineriach, co pozwoliło mu na kontrolę tych przedsiębiorstw²⁰. Porozumienia, których rezultatem może być powstanie dominującej pozycji, mogą być dozwolone jedynie w sytuacji, gdy ma to wyraźnie pozytywny wpływ na konsumentów²¹. Również układy stowarzyszeniowe są tak skonstruowane, by poszczególne państwa, które je podpisały, przejęły główne postanowienia prawa unijnego. Warunkiem jest całkowite zaadoptowanie wspólnotowej polityki konkurencji, co wyeliminuje ryzyko zastosowania środków antydumpingowych lub ochronnych.

Artykuły 90 i 92 mówią o pomocy państwa dla mniej efektywnych producentów oraz określają zasady funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych. Zakładają związek przyczynowy pomiędzy pomocą państwową i jej wpływem na konkurencję poprzez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji pewnych towarów.

Współczesna współpraca międzynarodowa również wymusza zawieranie porozumień o konkurencji między powiązanymi gospodarczo krajami, ponieważ światowa liberalizacja handlu znacznie wzrasta. Zwiększa się liczba dwustronnych porozumień, najczęściej zawieranych w celu ograniczenia monopolistycznych zachowań. Przykładem takich umów jest podpisane przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską w 1991 r. porozumienie, zobowiązujące obie strony do udostępniania informacji nt. firm, które podejrzewa się o prowadzenie nieuczciwych praktyk. Jednocześnie rząd kraju, w którym dane przedsiębiorstwo ma siedzibę powinien wszcząć wobec niego postępowanie wyjaśniające²². Wiele rozwiniętych krajów przyjęło podobne rozstrzygnięcia, jednak coraz bardziej konieczne wydaje się poddanie tych kwestii międzynarodowym dyskusjom. Przyszłość światowego handlu, to próba rozstrzygania konfliktów przy pomocy polityki konkurencji,

¹⁹ N. Healey, *The economics of the new Europe*, Routledge, London-New York 1995, s. 240.

²⁰ D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 1998, s. 233.

²¹ P. Nicolaides, A. Klugt, *The Competition Policy of the European Community*, EIPA, Maastricht 1994, s. 19–20.

²² *Competition policy in a global economy*, The World Bank, Washington D.C. 1997, s. 30.

środków ochronnych oraz zdobywającej coraz większą popularność polityce antydumpingowej. Najtrudniejszym zadaniem jest ich pogodzenie, efektywne stosowanie oraz stworzenie warunków sprzyjających korzystnej dla wszystkich podmiotów rynku rywalizacji.

Aneta Kuna

INTERLINKAGES BETWEEN COMPETITION AND TRADE POLICY

There is the increasing importance of understanding the link between competition and trade policy and of exploring the gaps and problems that at present exist in the application of these policies. Trade and competition policies are closely related. Competition policy is aimed at ensuring the efficient functioning of markets by the removal or control of restrictive business practices. Trade liberalisation serves to sharpen competition in the domestic markets while barriers to trade which shelter particular domestic industries may have anti-competitive effects on national markets. It has become apparent how closely trade problems are linked with domestic industrial, regional or even macro-economic policies with which competition policy is also concerned.

The purpose of this article is to examine both conditions of conflict and conditions of synergy between competition policy and the various instruments of trade policy. The article is organised in three parts. The first one discusses a range of trade policy measures, in particular non-tariff barriers from the perspective of competition policy. The second part is concerned with trade-related competition issues, i.e. those practices by enterprises or, as appropriate, by governments in their commercial activities which fall within the scope of competition policy and which have implications for international trade. The last part deals with the development of international competition policy and the pressure for and against it. It briefly examines the past efforts to reach international understandings on this issue and summarises some of the main existing laws and procedures.