

Elżbieta Pankau
Katedra Mikroekonomii
Uniwersytet Gdański

WYZWANIA DLA POLITYKI KONKURENCJI W GOSPODARCE GLOBALNEJ

Globalizacja jest zjawiskiem cieszącym się w ostatnich latach niezwykle popularnością wśród badaczy różnych dziedzin naukowych. Kryjący się za tym terminem skomplikowany proces stał się impulsem do tworzenia nowych szkół czy nurtów myślenia. W sposób naturalny wymuszana jest redefinicja pojęć i zmiana poglądów. Ponownie analizuje się tendencje występujące w sferze gospodarczej, politycznej czy społecznej.

Globalizacja jest wynikiem działania wielu zjawisk, spośród których można wyodrębnić trzy grupy, najsilniej pobudzające ten proces. Są to:

- Sprzyjająca sytuacja w stosunkach międzynarodowych, likwidacja ograniczeń w przepływach między krajami;
- Rozwój techniczny i postęp technologiczny;
- Liberalizacja, prywatyzacja i deregulacja gospodarek.

Zjawiska te wywarły istotny wpływ na kształt współczesnych rynków dóbr, oraz ich struktury. Umożliwiły niezwykle rozwój korporacjom transnarodowym, wyznającym logikę procesów globalizacji: przetrwa najsilniejszy i najsprawniejszy¹. W związku z tym dużo miejsca w literaturze przedmiotu poświęca się koncentracji kapitału w kontekście gospodarki globalnej. Rozwój technologiczny i silna rywalizacja na rynku utworzyły presję do innowacyjności. Zjawiska z tym związane określa się pojęciem nowa ekonomia. Te trzy pojęcia: koncentracja kapitału, korporacje transnarodowe i nowa ekonomia, są głównym przedmiotem rozważań artykułu, gdyż wśród tych nowych tendencji zauważa się źródło wyzwań dla polityki konkurencji we współczesnej gospodarce światowej.

1. Koncentracja kapitału

Marzeniem każdego przedsiębiorstwa jest monopol, naturalne jest więc dążenie przedsiębiorstw do zdobycia pozycji dominującej na rynku². Jednakże tradycyjne (klasyczne i neoklasyczne) modele, na skutek porównania konkurencji doskonałej z monopolem, udowadniają, że wzrost udziału przedsiębiorstwa na rynku do takich rozmiarów, które pozwalają mu wywierać wpływ na rynek, jest przyczyną społecznych strat z trzech powodów:

- podnoszenia cen i uzyskiwania ponadnormalnych zysków przez firmę dominującą na rynku,
- ograniczenia produkcji i utrzymywania niewykorzystanych zdolności produkcyjnych,

¹ R. Kuźniar, Globalizacja i porządek międzynarodowy, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa styczeń-marzec 2003, s. 18-20.

² A. Peretz, Od kartelu do koncernu, wyd. Przemysł i handel, Warszawa 1929, s. 9.

- braku skłonności przedsiębiorstwa do obniżania kosztów i wprowadzania innowacji, ze względu na brak presji konkurencyjnej³.

Ze względu na te niedoskonałości mechanizmu rynkowego istnieje konieczność regulacji koncentracji rynkowej poprzez politykę konkurencji.

Działania polityki konkurencji można dzielić na działania *ex ante* i *ex post*. Pierwsze polegają na zapobieganiu poziomej koncentracji rynkowej, poprzez kontrolę fuzji i przejęć, uniemożliwianie zawierania porozumień kartelowych, umów o podziale rynku itp. Działania *ex post* natomiast nakierowane są na zapobieganie wykorzystywaniu pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa, które już taką pozycję zdobyły⁴.

Z wielu powodów polityka konkurencji budzi kontrowersje. Poza tym oczywistym, jakim jest opór ograniczanych przez tę politykę przedsiębiorstw, ważną rolę odgrywają tu również: sprzeczność celów z polityką przemysłową oraz wątpliwości dotyczące teoretycznych przesłanek polityki konkurencji. Związane jest to z poglądem, że zjawiska koncentracji nie mogą być w pełni wyjaśniane za pomocą modeli neoklasycznych.

Od lat siedemdziesiątych obserwujemy pojawienie się nowych modeli, które wykraczają poza dotychczasowy paradygmat. Skupiają się one bardziej na przedsiębiorstwie, którego zachowanie i przyjęta strategia mają wpływ na funkcjonowanie całej gospodarki. Szkoła chicagowska, teoria rynków kontestowalnych, teoria agencji, teoria kosztów transakcyjnych, koncepcje zarządzania strategicznego i inne, dostrzegają we wzroście przedsiębiorstwa pozytywny, efektywnościowy charakter wynikający z przedsiębiorczości, a nie siły firmy. Przedsiębiorstwo ma prawo do poszukiwań swojej najwyższej efektywności i w tym celu rozszerzania swoich granic przez dokonywanie fuzji poziomych, pionowych i skośnych, przejmowanie innych przedsiębiorstw, różnicowanie produktu, usztywnianie popytu, kreowanie barier wejścia, itd. Efektywność gospodarcza kształtuje się bowiem w przedsiębiorstwach dzięki talentowi ich menadżerów do dokonywania trafnych wyborów i zdolności budowy organizacji⁵.

Na korzyści z koncentracji kapitału zwraca uwagę teoria kosztów transakcyjnych. Wychodzi ona z założenia, że z zawieraniem na rynku transakcjami wiąza się dodatkowe koszty: poszukiwania partnerów, koszty negocjacji, koszty związane z niepewnością i brakiem zaufania do partnerów, itp. W celu uniknięcia tych wszystkich kosztów transakcyjnych korzystne jest przejmowanie innych przedsiębiorstw lub wchodzenie z nimi w bliskie związki, zawieranie aliansów, podpisywanie trwałych umów. Stopień, w jakim koszty transakcyjne wyjaśniają skoncentrowaną organizację gospodarki, zależy od rodzaju działalności. Wszędzie tam, gdzie koszty transakcyjne nie są duże, korzystne będzie utrzymywanie stosunków rynkowych z dostawcami i odbiorcami, natomiast tam gdzie są one znaczne, przedsiębiorstwo dążyć będzie do ich usunięcia poprzez koncentrację.

Podejście to nabiera istotnego znaczenia przy wyjaśnianiu zjawiska koncentracji w gospodarce globalnej. Duże korporacje, działające w obrębie całego świata, zderzają

³ A.Noga, Dominacja a efektywna konkurencja, Monografie i opracowania nr 380, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1993, s. 47-60.

⁴ Zobacz: W. Szpringer, Łączenie przedsiębiorstw a regulacja antymonopolowa. Wpływ państwa na procesy koncentracji i dekoncentracji w gospodarce. Aspekty instytucjonalne, wyd. Muncipium s.a., Warszawa 1993, roz. 3.3; Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. O ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 122, poz. 1319, dział II i III.

⁵ A.Noga, op. cit., s. 47-60.

się z problemem różnic kulturowych. Zawierają transakcje w społeczeństwach, kierujących się bardzo różnymi systemami wartości. Przy zderzeniu różnych kultur i systemów wartości pojawia się niepewność, brak zaufania oraz konieczność zabezpieczania się przed ryzykiem, które to czynniki są wskazywane przez Fukuyamę jako główne źródło kosztów transakcyjnych⁶.

Należy jednak mieć na uwadze, że koncentracja niesie ze sobą nie tylko korzyści dla przedsiębiorstwa. Istnieją jednakże czynniki, które powstrzymują firmę przed nadmiernym rozrastaniem się. Należą do nich koszty z tytułu koncentracji oraz społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa. Do kosztów koncentracji zaliczyć można koszty agencji (straty związane z zarządzaniem skomplikowaną strukturą organizacyjną), koszty związane z dostosowaniem struktury organizacyjnej i usprawnieniem działania oraz koszty wzrostu (których nie musi ponosić mała firma, np. reklama). Drugim ważnym hamulcem koncentracji jest społeczna odpowiedzialność, która wyraża się w tym, że większe przedsiębiorstwo narażone jest na powstawanie sił przeciwważących w postaci związków zawodowych, ruchów społecznych, konieczności ponoszenia inwestycji infrastrukturalnych.

Badania wcześniejszych fal fuzji wskazują, że ponad połowa tego typu transakcji kończy się niepowodzeniem. Okazuje się, że w latach dziewięćdziesiątych aż 61% z nich przyniosło straty akcjonariuszom⁷.

Wydaje się więc, że z punktu widzenia koncentracji kapitału w gospodarce światowej, nowe teorie mają silne skłonności do łagodzenia rygorów polityki konkurencji. Zwracają przede wszystkim uwagę na aspekty pozytywne: wzrost efektywności i innowacyjność. Aby móc lepiej to ocenić, należy się przyjrzeć temu zjawisku od strony korporacji transnarodowych.

2. Korporacje transnarodowe

Podmiotami o szczególnym znaczeniu dla procesu globalizacji są korporacje transnarodowe. Tym, co charakteryzuje korporacje transnarodowe, jest:

- potęga gospodarcza – w przypadku największych korporacji przekracza potencjał kilkudziesięciu najbiedniejszych państw;
- wpływ na rządy państw na terenie których działają;
- wpływ na światowe procesy gospodarcze.

Większość działających obecnie przedsiębiorstw transnarodowych powstało w wyniku internacjonalizacji krajowych podmiotów gospodarczych. Do takiego wzrostu aktywności zagranicznej przyczyniły się przede wszystkim: stabilna sytuacja polityczna na świecie, liberalizacja gospodarcza oraz powstawanie nowych rynków związanych z transformacją ustrojową i gospodarczą krajów byłego bloku wschodniego. W wyniku oddziaływania tych czynników aktywność przedsiębiorstw międzynarodowych osiągnęła w latach dziewięćdziesiątych nieznane dotąd rozmiary. Liczba tych przedsiębiorstw zwiększyła się prawie dwukrotnie, a liczba filii czterokrotnie. Pod koniec XX w. w skali

⁶ F. Fukuyama, Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1997, s. 36-45.

⁷ A. Jarczewska-Romaniuk, Korporacje w procesie globalizacji, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa styczeń-marzec 2003, s. 156.

całego świata swą działalność prowadziło ponad 60 tys. przedsiębiorstw międzynarodowych, dysponujących siecią ponad 820 tys. filii⁸.

Globalizacja pobudza efektywność i innowacyjność oraz sprzyja otwieraniu rynków poszczególnych państw, co umożliwia firmom zwiększenie zysków. Dodatkowo otrzymały one prawie nieograniczony dostęp do zasobów i czynników produkcji, dzięki mobilności, elastyczności, zdolności do integracji i koordynacji działań w skali międzynarodowej. Efektem tego jest ogromny wzrost potencjału przedsiębiorstw oraz ich znaczenia w środowisku międzynarodowym.

Na skutek wzrostu potencjału ekonomicznego zwiększyły się możliwości korporacji w zakresie wykorzystania środków politycznych. Głównym celem tej aktywności jest zapewnienie sobie jak najkorzystniejszych warunków działania. Prowadzi to do zmian pozycji podmiotów na arenie międzynarodowej. Mówi się o znacznym osłabieniu państw, które stopniowo tracą kontrolę nad procesami zachodzącymi na ich terytorium. Mamy więc do czynienia z wycofaniem się roli państw ze sfery gospodarczej i przejmowaniem ich roli przez korporacje transnarodowe. Instytucje te mogą więc dysponować nielegitymizowaną władzą. Nie jest ona usankcjonowana przez system demokratyczny. Powinno więc paść pytanie o kontrolę nad działaniami korporacji transnarodowych. Wydaje się, że potencjalne zagrożenia leżą nie tyle w sferze gospodarczej (która jest z kolei miejscem generowania siły politycznej), lecz w sferze stosunków międzynarodowych⁹.

Paradoksalnie, niebezpieczeństwo to wzmacniane jest przez konkurencję między państwami. Zdrowa konkurencja międzypaństwowa jest jak najbardziej pożądana i korzystna dla gospodarki światowej. Doświadczenia ostatnich lat dostarczają wielu dowodów, że w wyścigu tym przegrywają kraje wyznające doktrynę państwa opiekuńczego, natomiast przewagę mają państwa trzymające się rygorów budżetowych. Jednakże większość państw ucieka się do zdobywania cennych inwestycji zagranicznych czy miejsc pracy przy pomocy środków sprzecznych z zasadami rynkowymi, takimi jak:

- nowe formy protekcjonizmu czy obronnej polityki przemysłowej,
- techno-nacjonalizm, przez ograniczanie przepływu wiedzy,
- umowy dwustronne, jako sposób na trzymanie konkurentów z dala od rynku¹⁰.

Panuje pogląd, że jedyną szansą na sukces firm krajowych na rynku międzynarodowym (czy na przetrwanie pod naporem konkurencji), jest powstanie na tym rynku dużych firm wspieranych przez politykę przemysłową. Dlatego tworzy się firmom „korzystne” warunki rozwoju, chroniąc je przed konkurencją. Istnieje natomiast mnóstwo dowodów na to, że najlepszym sposobem osiągnięcia wysokiej konkurencyjności i stabilnej pozycji na rynku jest posiadanie silnej konkurencji. Nacisk konkurencji jest konieczny, aby firma miała motywację do wejścia na dynamiczną ścieżkę innowacji, co jest jednym z najistotniejszych warunków osiągnięcia efektywności długoterminowej¹¹.

⁸ A. Jarczewska-Romaniuk, op. cit., s. 136-139.

⁹ Zobacz: P. F. Cowhey, J. D. Aronson, *Managing The World Economy. The Consequences of Corporate Alliances*, Council on Foreign Relations Press, New York 1993.

¹⁰ *Granice konkurencji*, Grupa Lizbońska, wyd. Poltext, Warszawa 1996, s. 20, zobacz też: W. Szpringer, *Równość konkurencji w gospodarce rynkowej*, wyd. Elipsa, Warszawa 1996, roz. 6 i 7.

¹¹ J. E. Stiglitz, *Competition and Competitiveness in a New Economy*, Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour, Vienna 2002, p. 11-22.

Z jednej strony zwraca się uwagę, że globalizacja wzmacnia konkurencję i wymusza efektywność, z drugiej zaś strony wskazuje się na niebezpieczeństwa związane z możliwością nadużycia. Istnieje więc potrzeba kontroli działań zarówno korporacji transnarodowych jak i państw.

3. Nowa ekonomia

Trzecim zjawiskiem charakterystycznym dla gospodarki globalnej jest nowa ekonomia. Zajmuje się ona tymi gałęziami przemysłu, które cechuje zorientowanie na produktywność, nieinflacyjny długoterminowy wzrost produkcji i zatrudnienia, oparty głównie na zastosowaniu i dużym rozproszeniu nowych technologii. Cechy charakterystyczne nowej ekonomii to:

- możliwość redukcji kosztów transakcyjnych, przede wszystkim kosztów pokonywania dużych odległości, co jeszcze sprzyja przyspieszeniu procesów globalizacji,
- występowanie większej „przejrzystości” cen, ograniczona jest możliwość różnicowania cen przez firmy,
- występowanie efektów sieci,
- bardzo niski koszt krańcowy wytworzenia dobra,
- występowanie korzyści skali w całym przedziale możliwości produkcyjnych,
- szybki postęp technologiczny i bardzo duża innowacyjność.

Nowa ekonomia może zmienić podejście do oceny struktur rynkowych oraz do polityki konkurencji dzięki poświęceniu odpowiednio dużo uwagi postępowi technicznemu. Bardzo długo w teorii ekonomii analizy rynków miały charakter statyczny, przez co nie było w nich miejsca na postęp techniczny i innowacje. Jako pierwszy zagadnienia te do analizy modelowej wprowadził Schumpeter. Koncepcja jego zakładała, że rynek może być scharakteryzowany jako ciąg krótkookresowych monopolii. Konkurencja nie występująca w ujęciu statycznym, pojawia się tu w ujęciu dynamicznym: dotychczasowy monopol zostaje pokonany przez nowy - wykorzystujący innowacje, dzięki czemu bardziej efektywny monopol. W ujęciu dynamicznym mamy więc do czynienia z czymś w rodzaju „efektywności międzyokresowej”. Na tej podstawie Schumpeter krytykuje politykę antymonopolową.

Niestety obserwacja rzeczywistości wykazuje, że firma, która raz uzyska czasowo pozycję monopolisty, podejmować będzie szereg działań, aby ją utrzymać. W rezultacie może obniżyć się poziom innowacyjności.

Obecnie wyróżnić można dwa podejścia do teorii innowacji: podażowe i popytowe. Podażowa teoria innowacji wywodząca się od Schumpetera zakłada, że zawsze istnieje pewien strumień wynalazków, które przedsiębiorstwa zamieniają w innowacje. W teorii popytowej zakłada się natomiast, że innowacje powstają na skutek wysoko-nakładowych badań przedsiębiorstw¹². Teoria ta przyjmuje więc, że potrzebny jest pewien stopień koncentracji kapitału, aby w gałęzi możliwy był postęp technologiczny.

Proces powstawania nowych technologii i produktów dokonuje się w złożonej sieci, w skład której wchodzi przedsiębiorstwa, organizacje zawodowe, uniwersytety, agencje rządowe, itp. Obserwacja rzeczywistości dostarcza nam dowodów, że koncentracja kapitału może sprzyjać, lecz sama w sobie nie gwarantuje powstawania

¹² A. Noga, op. cit., rozdział 1-2.

nowych technologii. Duża korporacja, z jednej strony dysponuje ogromnym potencjałem badawczym i może go wykorzystywać, z drugiej jednak strony może charakteryzować się skłonnością do ustalania sztywnej struktury i procedur, będących hamulcem rozwoju i innowacji.

Jeśli weźmiemy pod uwagę cechy charakterystyczne gałęzi gospodarki określanych jednym pojęciem: nowa ekonomia, okaże się, że polityka konkurencji powinna:

- być zredefiniowana w zakresie polityki cenowej,
- zapobiegać wykorzystywaniu przewagi, jaką dają firmom efekty zewnętrzne sieci,
- skupić się na polityce ochrony praw własności intelektualnej jako narzędziu ochrony konkurencji.

Tym, co wyróżnia nową ekonomię, jest osiągnięcie przez przedsiębiorstwa kosztów krańcowych produkcji bliskich zeru. Duży udział w kosztach tych przedsiębiorstw stanowią koszty stałe a przede wszystkim koszty utopione, natomiast koszty zmienne, uzależnione od wielkości produkcji, są minimalne. Wiąże się to najczęściej z występowaniem korzyści skali w całym przedziale możliwości produkcyjnych przedsiębiorstwa. Bardzo trudno jest więc wyznaczyć cenę „odpowiednią”, po której powinien być sprzedawany produkt, aby cena ta nie była ani zbyt niska (cena barterowa tworząca barierę wejścia nowych firm na rynek), ani zbyt wysoka (wynikająca z wykorzystywania przez firmę pozycji dominującej na rynku oraz z chęci realizacji renty monopolistycznej). Obniżanie cen produktu nie powinno być traktowane automatycznie jako zachowanie antykonkurencyjne, nie będzie też w tym wypadku dobrym wskaźnikiem stopnia konkurencji na rynku¹³.

O ile mało skuteczne będzie tu wykorzystywanie cen do tworzenia barier rynkowych, o tyle służyć temu celowi będzie przewaga, jaką dają firmom działającym na rynku efekty zewnętrzne sieci. Efekt sieci występuje na rynku, gdy dla poszczególnych nabywców wartość dobra rośnie wraz z wielkością sprzedaży tego dobra. Wartość dobra jest więc tym wyższa, im większa jest ilość użytkowników. Sieć może być też rozumiana jako sieć dóbr komplementarnych – kompatybilnych ze sobą nawzajem. Wówczas wartość dobra jest tym wyższa, im większa jest liczba produktów komplementarnych¹⁴.

Efektem zewnętrznym sieci jest powstawanie barier rynkowych. Firmy mogą więc dążyć do tworzenia i utrzymywania sieci sztucznych, w celu usztywnienia popytu na swoje produkty. Będzie to wówczas działanie antykonkurencyjne¹⁵.

Podstawowym narzędziem polityki konkurencji w stosunku do przemysłów nowej ekonomii powinna być polityka ochrony praw własności intelektualnej. Może ona spełniać taką rolę, gdyż cechą charakterystyczną przemysłów nowej ekonomii jest niespotykana dotąd na taką skalę innowacyjność i postęp technologiczny. Najcenniejszym zasobem staje się więc wiedza, a największe nakłady ponoszone są na badania naukowe.

Przed polityką ochrony praw własności intelektualnej stoi bardzo trudne zadanie zachowania równowagi między ochroną interesów producentów lub autorów

¹³ W. Franz, *Competition Policy in the New Economy*, Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour, Vienna 2002, s. 23-26.

¹⁴ E. A. Blackstone, J. A. Del Roccili, J. P. Fuhr, *Winners, Losers, and Microsoft: Competition and Antitrust in High Technology*, „Atlantic Economic Journal”, December 2002, vol. 30, no. 4, p. 432-440.

¹⁵ Mason R., Valletti T. M.: *Competition in communication networks: pricing and regulation*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 17, no. 3, s. 389-393.

a konsumentów. Należy pamiętać, że prawo własności intelektualnej nie jest prawem naturalnym, lecz ustanowionym przez człowieka. Dostęp do informacji staje się coraz łatwiejszy dzięki nowym technologiom komunikacyjnym, co sprawia że ochrona praw własności intelektualnej jest konieczna. Jednakże zbyt ścisła ochrona może mieć negatywne konsekwencje zarówno natury społecznej jak i gospodarczej. Odcinanie dostępu do nowych technologii krajom trzeciego świata powoduje nasilanie się zróżnicowania w rozwoju gospodarczym świata. Jednocześnie hamuje to rozwój nauki, technologii a także tworzy sztuczne bariery rynkowe, ograniczające konkurencję. Dlatego też, nie może być chroniony jedynie interes producentów. Dostęp do wiedzy nie może być jednak całkowicie wolny, gdyż zanikłaby wówczas ekonomiczna motywacja do prowadzenia badań naukowych¹⁶.

Globalizacja przyczyniła się do powstania zjawisk niespotykanych dotychczas na taką skalę. Łączy się z nimi dużo aspektów pozytywnych, ale również uwidaczniają się zagrożenia. Zagrożeń globalizacji nie da się usunąć, jeżeli proces rozwoju gospodarczego pozostanie pod wyłącznym wpływem mechanizmu rynkowego i konkurencji¹⁷. Nasuwa się więc pytanie o możliwość kontroli tych zjawisk w skali międzynarodowej.

Kontrolę taką utrudnia brak jednolitego, spójnego, międzynarodowego systemu, a dotychczasowe próby stworzenia go nie powiodły się. Świat na poziomie globalnym charakteryzuje się dużo większym stopniem złożoności, niż ten oparty na państwie narodowym, więc dużo trudniej nim zarządzać. Jednocześnie stabilne otoczenie instytucjonalne jest konieczne dla właściwego, proefektywnościowego funkcjonowania sił rynkowych w gospodarce. Tworzenie instytucji np. prawnych, jest bezcelowe, jeżeli nie ma możliwości ich egzekwowania. Natomiast kontrola gospodarki globalnej z poziomu narodowego staje się nieskuteczna, ze względu na dużą mobilność kapitałów oraz rozdrobnienie i umiędzynarodowienie pakietów własnościowych. Prowadzenie skutecznej polityki konkurencji uwarunkowane jest więc powstaniem nowych, trwałych i usankcjonowanych umową społeczną form współpracy międzynarodowej.

¹⁶ J. E. Stiglitz, op. cit., s. 12-13.

¹⁷ Zobacz: J. Bielawski, Współpraca międzynarodowa na rzecz globalnych dóbr publicznych, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa styczeń-marzec 2003, s. 39.