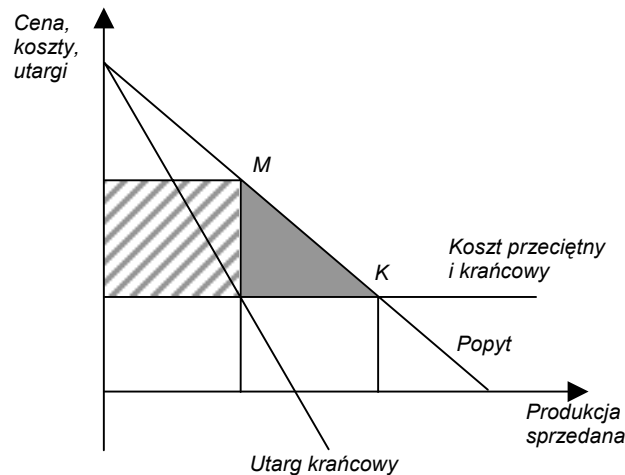


Adrian Solek  
Katedra Mikroekonomii  
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

## POLITYKA KONKURENCJI W POLSCE W KONTEKŚCIE TRANSFORMACJI I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Konkurencja stanowi jeden z najbardziej istotnych aspektów współczesnej gospodarki rynkowej, a jej zalety – udowodnione teoretycznie i weryfikowane w praktyce – są powszechnie uznawane. Bez niej duch przedsiębiorczości nie może się w pełni ujawnić, wskutek czego dynamika rozwoju gospodarki ulega osłabieniu. Konkurencyjność wzmacnia innowacyjność, stymuluje starania o klienta, sprzyja podnoszeniu jakości wytwarzanych dóbr i świadczonych usług.

Z drugiej strony monopole nie cieszą się dobrą sławą, zarówno wśród ekonomistów, jak i w powszechnej opinii konsumentów. W sytuacji silnej koncentracji rynku nie realizowana jest zarówno funkcja efektywności ekonomicznej, jak też zagrożone jest realizowanie postulatów równości uczestników rynku oraz sprawiedliwego podziału dochodów. Monopolista dostarcza mniejszą ilość dóbr i po wyższej cenie (punkt *M* na wykresie 1), niż ma to miejsce na rynku konkurencyjnym (punkt *K*), co wiąże się ze stratą efektywności, nazywaną społecznym kosztem monopolu lub kosztami Harbergera (zacięnięty obszar). W porównaniu z gałęziami cechującymi się swobodą wejścia, jedyny dostawca ma możliwość osiągnięcia trwałych zysków, niezagrożonych uszczupleniem przez nowe przedsiębiorstwa (obszar zakreskowany w prawo). Ponadto, perspektywa osiągnięcia tej renty sprawia, że podmioty gospodarcze zabiegają o jej zdobycie, angażując zasoby, które ze społecznego punktu widzenia są marnotrawione, a zatem ich koszt alternatywny powi-



nien być dodany do kosztów Harbergera.<sup>1</sup> Jako argument przeciw monopolom przywoływany bywa również nieuzasadniony ekonomicznie i społecznie charakter zysków monopolisty i wykorzystywanie ich wbrew regułom zdrowej konkurencji do umacniania przewagi na danym rynku oraz ekspansji na nowe rynki w celu wyeliminowania funkcjonujących tam przedsiębiorstw.

Niezagrożona konkurencją pozycja danej firmy osłabia jej motywację do podnoszenia jakości produktu lub standardu świadczonych usług, innowacji, obniżania kosztów działalności czy pełniejszego zaspokajania potrzeb konsumentów.

Oprócz negatywnych skutków w obszarze efektywności ekonomicznej, postępująca monopolizacja wywołuje niekorzystne zjawiska w sferze sprawiedliwości, mianowicie sprzyja utrwalaniu nierówności dochodowych i powstawaniu nierównowagi społecznej, przejawiającej się w zamożności kontrolujących gospodarkę korporacji i niedorozwoju usług publicznych podwyższających jakość życia.<sup>2</sup>

Pamiętając o negatywnych efektach silnej dominacji rynkowej pojedynczego przedsiębiorstwa, należy wspomnieć, że jedynym uzasadnionym ekonomicznie rodzajem wysokiej koncentracji rynku jest tzw. monopol naturalny, występujący w sytuacji, gdy dużym rozmiarom produkcji towarzyszą korzyści zakresu lub korzyści skali. W sytuacji takiej dostarczanie produktu przez jedno przedsiębiorstwo prowadzi do obniżki kosztów przeciętnych, co nie miałyby miejsca w przypadku rozproszenia produkcji. W pierwszym z wymienionych przypadków oszczędności mogą być osiągnięte na wyposażeniu i kapitale, którego nie trzeba dublować dla wytwarzania poszczególnych dóbr; z kolei do najważniejszych źródeł korzyści skali należą wysokie koszty stałe, związane z wejściem na rynek i rozpoczęciem produkcji. Sytuacja taka ma miejsce w przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, gdzie wysoki kapitał niezbędny do uruchomienia działalności stanowi ekonomiczną barierę wejścia. Stąd wynika utrzymywanie się monopolistycznej struktury rynków takich jak produkcja elektryczności, przesył gazu, lokalna telewizja kablowa, infrastruktura dla przewozów kolejowych itp., nawet w krajach o zaawansowanej gospodarce rynkowej. Nie znaczy to jednak, iż firmy działające w tych branżach dysponują nieograniczoną swobodą w ustalaniu ceny czy innych aspektów wytwarzania czy marketingu produktu – inna jest po prostu natura regulacji monopolu naturalnych niż państwowych, utworzonych decyzją administracyjną.

Cechą charakterystyczną współczesnej gospodarki jest koncentracja działalności gospodarczej poprzez fuzje, przejęcia lub porozumienia pomiędzy firmami, co wynika między innymi z potrzeby dysponowania coraz większymi kapitałami w celu rozszerzania działalności na nowe rynki, stabilizowania sprzedaży i finansowania innowacji. Koncentracja produkcji może, choć nie musi prowadzić do monopolizacji rynku, zależy to bowiem od struktury tzw. rynku istotnego, określonego produktowo i geograficznie. Przykładowo, fakt że jedynym polskim producentem chłodziarek jest Polar, nie przesądza jego dominującej pozycji na polskim rynku tego dobra; dostępność dóbr importowanych stwarza możliwość wyboru dla konsumentów. Widać zatem, że liberalizacja obrotu z zagranicą ma istotny wpływ na ograniczanie negatywnych skutków monopolizacji.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> M. Raczyński, Monopol w teorii pogoni za rentą, w: M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, W pogoni za rentą, Oficyna Wyd. „Read me”, Warszawa 1998, s. 7.

<sup>2</sup> J. K. Galbraith, Ekonomia a cele społeczne, PWN, Warszawa 1979.

<sup>3</sup> A. Fornalczyk, Deregulacja monopolu jako czynnik rozwoju gospodarczego i instrument polityki gospodarczej, w: K. Olechowska (red.), Deregulacja monopolu naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego, CASE, Warszawa 1999, s. 9–10.

Dokonywane obecnie przemiany struktury gospodarki polskiej, w tym demonopolizacja i prowadzenie polityki prokonkurencyjnej, charakteryzują się swoistą specyfiką, która wynika przede wszystkim z trzech okoliczności, wyznaczających charakter i ramy tych przekształceń. Są to mianowicie:

- administracyjny rodowód monopolu, odziedziczonych po okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, który determinuje ich charakter, różny od tzw. monopolu rynkowych,
- procesy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- perspektywa integracji Polski z Unią Europejską i – co za tym idzie – zbliżenia rozwiązań instytucjonalnych i prawnych kraju do tych, jakie obowiązują w Europie Zachodniej.

Gospodarka socjalistyczna charakteryzowała się dużą koncentracją przemysłu w większości gałęzi. W ostatnich latach poprzedniego systemu przełomem średni wskaźnik zmonopolizowania wynosił 71,9%. Najwyższy stopień monopolizacji panował w przemyśle metali (98,1%), paliw (96,7%), ceramiki szlachetnej (95%), chemicznym (93,9%) oraz środków transportu (91,3%).<sup>4</sup> W roku 1989 małe przedsiębiorstwa (do 200 pracowników) zatrudniały zaledwie 6% ogółu siły roboczej, podczas gdy w Europie Zachodniej wskaźnik ten był pięcio-, sześciokrotnie wyższy. Największe przedsiębiorstwa, wytwarzające połowę wartości produkcji gospodarki, stanowiły niecałe 4% ich ilości i zatrudniały ponad jedną trzecią ogółu siły roboczej zatrudnionej w przemyśle (zob. tab. 1).

Tabela 1

Koncentracja produkcji sprzedanej  
w uspołecznionych przedsiębiorstwach przemysłowych w Polsce w 1989 r.

Uspołecznione przedsiębiorstwa (1989 r.)	Ogółem	W tym przedsiębiorstwa, których udział w wartości produkcji sprzedanej w gałęzi wynosi:	
		50%	80%
Ilość przedsiębiorstw	5320 (100%)	201 (3,8%)	987 (18,6%)
Zatrudnienie	4 017 123 (100%)	1 577 421 (39,3%)	2 790 085 (69,5%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 1990, s. 28–29.

Charakterystyczną cechą monopolistycznej struktury gospodarki, odziedziczonej po okresie centralnego planowania, było istnienie dużych, acz wąsko wyspecjalizowanych przedsiębiorstw. Powodem takiego stanu rzeczy był zarówno przyjęty po II wojnie świa-

<sup>4</sup> Dane dotyczą roku 1987. Źródło: Raport na temat stanu koncentracji i zmonopolizowania struktur w gospodarce polskiej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1989 (maszynopis powielony), cyt. za: F. Misiąg, Demonopolizacja rynku, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa 1990, s. 19–20.

towej kierunku rozwoju gospodarki socjalistycznej, stawiający na budowę przemysłu ciężkiego, w którym duże rozmiary zakładu pozwalają na wykorzystanie korzyści skali, a także nakazowo-rozdzielczy charakter systemu kierowania, preferujący przejrzystą strukturę podmiotową, złożoną z niewielkiej liczby dużych przedsiębiorstw, łatwiejszych do zarządzania z poziomu centralnego szczebla niż rynki rozproszone. Jak podkreśla F. Misiąg, czynniki te powodują wykształcenie się tzw. monopolu nierynkowego, w istotny sposób różniącego się od występujących w gospodarkach zachodnich monopolu rynkowych i całkowicie nieporównywalnego z nimi: w krajach gospodarki rynkowej dominujące na rynku giganty stanowią zaledwie wierzchołek piramidy, właściwą zaś podstawę tworzą małe i średnie przedsiębiorstwa; tymczasem w krajach socjalistycznych monopol nierynkowy budowano kosztem tej podstawy.<sup>5</sup> Monopol tego typu budowany był wyłącznie w ramach relacji pionowych: pozycja rynkowa firmy nie była wynikiem walki konkurencyjnej, lecz nadawana z góry przez państwo, bez konieczności czynienia starań o klienta. Taki proces upoważnia do mówienia o monopolu państwa, realizowanym za pośrednictwem zobowiązanych do tego przedsiębiorstw.

O pozycji monopolu nierynkowych decydowały też inne cechy gospodarki socjalistycznej: gospodarka niedoborów, brak bariery popytu i rynek sprzedawcy wywołany administracyjnym narzucaniem cen. Umożliwiało to łatwy zbył i brak konieczności zabiegania o klienta poprzez podnoszenie jakości oferty. Sprzyjała takiej sytuacji również dominacja państwowej własności czynników produkcji.

Sklonność do monopolizacji mogła być – teoretycznie – hamowana poprzez samoograniczenie się państwa jako jedynego właściciela zakładów. Jednakże w praktyce wzrost rozmiarów firmy pociągał za sobą zwiększenie prestiżu kadry zarządzającej i ich uprawnień władczych, co kreowało sytuację niesprzyjającą podejmowaniu uzasadnionych rachunkiem ekonomicznym decyzji oraz blokowało ustalanie racjonalnej skali i struktury produkcji. Czynniki te uzasadniały ekspansję rozmiarów firmy, nieograniczoną mikroekonomiczną analizą korzyści i kosztów. Tymczasem wzrost wielkości przedsiębiorstwa, wykraczający poza pewne technicznie wyznaczone optimum, może spowodować wystąpienie zjawiska niekorzyści skali. Wynika ono ze wzrostu kosztów pozyskiwania i przetwarzania informacji niezbędnych w kierowaniu przedsiębiorstwem, czemu towarzyszy temu konieczność rozbudowania aparatu kontroli oraz wydłużenie czasu podejmowania decyzji.

Ponadto pamiętać należy, że – z uwagi na fakt silnego zhierarchizowania procesów zarządzania i kontroli przedsiębiorstwa z poziomu szczebla centralnego – biurokratyczny aparat urzędniczy nie był zainteresowany deregulacją dominujących na rynku zakładów i demonopolizacją. Doświadczenie gospodarki polskiej i innych krajów postsojalistycznych wskazuje zatem, iż dominacja państwowej własności czynników wytwórczych sprzyja koncentracji produkcji wbrew kryteriom racjonalności ekonomicznej.<sup>6</sup>

Powyżej naszkicowana sytuacja stanowi przesłankę do podejmowania przez instytucje państwowe działań zmierzających do demonopolizacji rynków i wykształcenia się konkurencji. Jak pisze Z. Hockuba, sama polityka konkurencji nie jest jednakże warunkiem wystarczającym do zaistnienia i rozwoju zdrowej konkurencji w transformującej się gospodarce. Aby ten cel osiągnąć, konieczne jest wsparcie jej reformami instytucjonalno-systemowymi: zagwarantowaniem praw własności, liberalizacją, powstaniem ryn-

<sup>5</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>6</sup> M. G. Woźniak, Rola państwa w procesie demonopolizacji, „Annales UMCS”, Vol. XXIX/XXX, 2, Lublin 1995/1996, s. 25.

ków kapitałowych i restrukturyzacją. Wśród elementów wspierających program stymulowania konkurencji w gospodarce okresu przejściowego można wymienić:

- program wspierania małych i średnich przedsiębiorstw,
- ułatwianie kredytowania małych i średnich firm,
- system gwarancji bankowych dla nowych przedsiębiorców,
- demonopolizację i prywatyzację infrastruktury użyteczności publicznej,
- odpowiednią politykę celną dla konkurencji zagranicznej,
- demonopolizację sektorów z otoczenia produkcji rolnej,
- rozwój instytucji finansowych i ubezpieczeniowych,
- włączenie informacji o zasadach konkurencji i praktycznej wiedzy w tym zakresie do systemu szkoleń kadry zarządzającej przedsiębiorstwami.<sup>7</sup>

Wymienione powyżej negatywne skutki działalności przedsiębiorstw dominujących na rynku stanowią przesłankę do ograniczania rynkowej władzy monopolu. Polityka państwa może przybierać w takich sytuacjach dwie formy: regulacyjną i strukturalną.

Regulacyjne podejście do monopolu (zwane też behawioralnym) polega na niwelowaniu korzyści, jakie przynosi firmie pozycja wyłączności bądź dominacji na rynku. Do instrumentów takiej polityki należą: regulowanie cen, narzucanie ograniczeń na osiągnięte zyski, kontrola kosztów. Wadami stosowania takich procedur są jednak:

- utrwalanie bezpośredniej, administracyjnej interwencji państwa w gospodarce,
- trudności w określeniu zasadności kosztów, przedstawianych agencji regulacyjnej przez kontrolowane przedsiębiorstwo (każda firma ma swoisty „monopol” na informacje księgowo i może w nieuzasadniony sposób zawyżać ponoszone koszty, prezentując je jako umotywowane ekonomicznie),
- ograniczona skuteczność tego typu regulacji, potwierdzona badaniami empirycznymi.<sup>8</sup>

Z kolei stanowisko strukturalne zasadza się na znoszeniu barier wejścia na rynek, jeżeli nie ma ku temu przeciwwskazań w postaci norm bezpieczeństwa technicznego, finansowego, ochrony środowiska czy ciągłości zaopatrzenia odbiorców w dobra i usługi infrastrukturalne. Takie podejście usuwa przyczyny monopolizacji i tworzy warunki do zaistnienia faktycznej konkurencji. Nawet w przypadku utrzymania się wysokiego stopnia koncentracji rynku po zwiększeniu dostępności rynku, istotne znaczenie dla ograniczenia praktyk monopolistycznych ma możliwość zaistnienia konkurencji potencjalnej, co tworzy zagrożenie dla funkcjonującego monopolisty. Mechanizmy te, wyjaśniane przez teorię rynków spornych, znajdują swe potwierdzenie w fakcie, iż przedsiębiorstwa dominujące obawiają się bardziej otwierania rynków dla działalności potencjalnych konkurentów niż administracyjnego regulowania swoich zachowań (świadczy o tym chociażby częsty lobbying na rzecz np. ochrony celnej rynku krajowego).

Wysoki stopień koncentracji produkcji i administracyjny charakter monopolu w okresie poprzedzającym transformację ekonomiczną stanowią silny argument za wsparciem polityki demonopolizacji zmianami struktury gospodarki. Taki kierunek działań przyjął utworzony w 1990 r. Urząd Antymonopolowy (obecnie: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta). W polskich warunkach przyjęcie modelu regulacyjnego oznaczało-

<sup>7</sup> Z. Hockuba, *Competition Policy in the Polish Economy in Transition: a Search for Specific Characteristics*, UW, Warszawa 1998, s. 14.

<sup>8</sup> A. Fornalczyk podaje przykładowo, że działalność taka prowadzona przez Urząd Regulacji Energetyki nie doprowadziła do racjonalizowania kosztów działania przedsiębiorstw energetycznych (ibidem).

by próbę niwelowania skutków działania monopolu, przy zachowaniu ich dominującej pozycji rynkowej, a nie usuwanie przyczyn monopolizacji. Natomiast w ramach systemu strukturalnego każdy większy zamiar połączenia przedsiębiorstw musi być zgłoszony do UOKiK, który może zakazać fuzji lub zezwolić na nią. Prezes Urzędu ma też możliwość wydania decyzji nakazującej podział dominującego na rynku przedsiębiorstwa lub spółdzielni, rozwiązanie spółki lub ograniczenie działalności, jeżeli trwale ogranicza konkurencję lub warunki jej powstania. Z przepisów tych skorzystano przy podziale kilkudziesięciu przedsiębiorstw, a ponadto Urząd był organem opiniodawczym przy podziale przez rząd dalszych kilkuset spółek państwowych, co świadczy o dużym jego zaangażowaniu w politykę strukturalną.

Należy dodać, że omawiany rodzaj zaangażowania instytucji państwowych w gospodarkę narodową jest – jak cały obszar polityki ekonomicznej – podatny na czynniki o charakterze politycznym. W warunkach polskich pogorszenie koniunktury gospodarczej i kondycji dużych przedsiębiorstw, a także niestabilna sytuacja polityczna szczególnie sprzyjają próbom stosowania bezpośredniego („ręcznego”) sterowania gospodarką, udzielania pomocy nieefektywnym firmom państwowym bez ich restrukturyzacji czy kontroli zasadności wydawania przyznaných środków, a także narzucania barier zmniejszających konkurencję zagraniczną. Bywało, że pojawiały się też inicjatywy zmierzające do rekoncepcji gospodarki.<sup>9</sup>

Jednym z głównych wyzwań okresu transformacji jest prywatyzacja znacjonalizowanych przedsiębiorstw. W kontekście poruszanych tu zagadnień powstaje pytanie: czy prywatyzacja powinna poprzedzać demonopolizację, czy też następować dopiero po uprzednim zrestrukturyzowaniu gałęzi? Przy zmianie statusu własnościowego firmy z państwowego na prywatny następuje modyfikacja celów i struktury motywacji jej właścicieli i kierownictwa. Z jednej strony można oczekiwać, że większy nacisk zostanie położony na efektywność produkcyjną przedsiębiorstwa niż w przypadku przedsiębiorstwa państwowego. Z drugiej zaś strony prywatyzacja przy utrzymaniu monopolistycznej pozycji spowoduje, że firma – odpowiadając silniej na bodźce rynkowe – będzie bardziej stanowczo i bezwzględnie wykorzystywać swą dominację na rynku, prowadząc tym samym do drastycznego zaburzenia konkurencji rynkowej. Proces ten prowadziłby zatem do utrwalenia się monopolu. Takie zagrożenie legło u podstaw przyjęcia w polskim systemie zasady „najpierw demonopolizacja, później prywatyzacja”. Władze antymonopolowe zostały zatem wyposażone – jak już wspomniano – w uprawnienia dające możliwość prowadzenia działań o charakterze strukturalnym. Prowadzenie takiej polityki powinno jednakże odbywać się ostrożnie, z uwagi na fakt, że administracyjne decyzje uznaniowe są zawsze obciążone ryzykiem błędu wskutek niepełnej informacji dostępnej organowi regulującemu, czy też podatne na naciski pozamerytoryczne.

Przyjęcie określonego modelu polityki konkurencji w transformującej się gospodarce polskiej zostało oparte na istniejących już rozwiązaniach zachodnich. Wyróżnia się dwa rodzaje systemów: amerykański i europejski. Amerykański model polityki konkurencji jest bardziej skomplikowany od przyjętego w UE, ale też i przystosowany do wysoko rozwiniętej gospodarki, mającej duże doświadczenie w dziedzinie regulacji antytrustowej i dysponującej wykwalifikowaną kadrą prawniczą. Większa odpowiedzialność spoczywa tu na samych podmiotach gospodarczych, które w dużym stopniu same muszą oceniać swoje zachowania rynkowe pod kątem zniekształcania konkurencji. System ten jest także

<sup>9</sup> L. Bieguński, *Procesy demonopolizacji i restrukturyzacji gospodarki w Polsce*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s. 13.

trudniejszy do administrowania, mimo wielu lat doświadczenia władz USA w zwalczaniu praktyk trustowych.

System polityki konkurencji w Unii Europejskiej jest tymczasem bardziej przejrzysty. Jego główne reguły zostały wymienione *explicite* w Traktacie Rzymskim (ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 r.) oraz w przepisach prawa wtórnego. Przedsiębiorstwa mogą ubiegać się w indywidualnych przypadkach o zwolnienia od podlegania regułom konkurencji, co z jednej strony zapewnia im swobodę działania przy zagwarantowaniu legalności, a z drugiej – daje władzom przegląd bieżących problemów, z jakimi stykają się firmy. Z tego powodu model europejski jest łatwiejszy do zaakceptowania przez kraje nie mające za sobą wielu lat praktyki na tym polu, takim jak państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Kraje te mają także możliwość korzystania z doświadczeń unijnych, analizowania praktycznych sytuacji na podstawie orzecznictwa antymonopolowego UE i „uczenia się na cudzych błędach”. Innym argumentem za przyjęciem przez kraje kandydujące modelu UE są – poza perspektywą integracji z Unią – korzyści dla podmiotów gospodarczych i władz z istnienia podobnych rozwiązań w sąsiadujących ze sobą krajach. Ułatwia to wymianę i inwestycje, obniża koszty, a także kreuje wspólną „kulturę konkurencji”.<sup>10</sup>

Polityka konkurencji należy do głównych i uzgodnionych najwcześniej polityk wspólnotowych. Wynika to z faktu, że głównym celem powstania Wspólnot Europejskich było stworzenie wolnego rynku dla państw członkowskich. W omawianej dziedzinie działania UE koncentrują się głównie na pięciu kierunkach, jakimi są:

- a) wyeliminowanie porozumień ograniczających konkurencję,
- b) niedopuszczenie do wykorzystywania przez przedsiębiorstwa pozycji dominującej,
- c) kontrola fuzji przedsiębiorstw,
- d) liberalizacja zmonopolizowanych sektorów gospodarki,
- e) monitorowanie pomocy państwa dla przedsiębiorstw.<sup>11</sup>

Zakaz porozumień ograniczających konkurencję, zwany niekiedy zakazem karteli, odnosi się zarówno do horyzontalnych, jak i wertykalnych porozumień między przedsiębiorstwami, decyzji związków przedsiębiorstw i uzgodnionych praktyk pomiędzy nimi, jeżeli służą one eliminowaniu, ograniczaniu bądź zniekształcaniu konkurencji, a ich efekty są na rynku odczuwalne. Niedozwolone są w szczególności:

- porozumienia cenowe (w odniesieniu do ceny zakupu lub zbytu) oraz ustalające inne warunki handlowe,
- porozumienia kontyngentowe (ograniczające lub wprowadzające kontrolę nad wielkością produkcji, zbytu, inwestycji oraz postępem technicznym),
- porozumienia o podziale rynku lub źródeł zaopatrzenia,
- porozumienia dyskryminacyjne (w sprawie nierównego traktowania partnerów handlowych przy równorzędnych umowach, prowadzącego do szkód konkurencyjnych),
- porozumienia wiązane (wymuszanie na partnerach dodatkowych zobowiązań, nie mających bezpośredniego związku z głównym przedmiotem umowy).

Naruszenie powyższych zakazów skutkuje nieważnością takich porozumień oraz może prowadzić do wydania przez Komisję Europejską nakazu zaniechania niedozwolo-

<sup>10</sup> T. Jakob, Central and East European Countries' Approximation in the Competition Field: If, Why and How?, w: S. Estrin, P. Holmes, Competition and Economic Integration in Europe, Edward Elgar Publishing, Northampton 1998, s. 41–42.

<sup>11</sup> Traktat Rzymski, art. 81 i 82.

nych praktyk lub nałożenia grzywny. Strony poszkodowane mogą ponadto wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi.

Istnieje jednak możliwość wyłączenia (indywidualnego lub grupowego) spod zakazu takich porozumień w przypadku, gdy służą one wzrostowi efektywności gospodarowania, postępowi technicznemu i przyniosą bezpośrednie korzyści konsumentom (np. w postaci obniżek cen), a jednocześnie nie będą ograniczać konkurencji ponad miarę. Wyłączenia grupowe są dość szeroko stosowane m.in. w odniesieniu do licencji patentowych, badań i rozwoju, know-how czy porozumień franchisingowych.

Traktat Rzymski zabrania wszelkiego nadużywania przez podmiot gospodarczy lub grupę podmiotów posiadanej pozycji dominującej na rynku, jeśli takie działanie może negatywnie wpływać na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Za pozycję dominującą uważa się taką sytuację, gdy udział jednej firmy na rynku jest bardzo wysoki, a aktualni lub potencjalni rywale nie mają realnej możliwości podważenia jej pozycji. Wśród działań wykorzystujących w niedozwolony sposób pozycję dominującą na rynku znajdują się:

- narzucanie uciążliwych cen i dyskryminujących warunków transakcji,
- ograniczanie produkcji, zbytu lub postępu technicznego,
- stosowanie zróżnicowanych warunków przy analogicznych transakcjach z różnymi partnerami,
- uwarunkowanie kontraktów od dodatkowych zobowiązań, nie związanych z przedmiotem transakcji.

Chociaż w nowoczesnej gospodarce proces łączenia się przedsiębiorstw jest do pewnego stopnia zjawiskiem naturalnym i koniecznym, to prawo wspólnotowe zakazuje nadmiernej koncentracji, za którą nie stoją przesłanki ekonomiczne i która grozi zaburzeniem swobody konkurencji na jednolitym rynku lub jego części. Komisja Europejska ma prawo badać planowane fuzje przed ich dokonaniem (jeżeli wartość obrotów łączących się przedsiębiorstw na udział tych obrotów przekracza ustalony limit) w celu wydania zgody na fuzję. Możliwe jest też wydanie zgody warunkowej lub jej odmowa.

Wspólnoty Europejskie promują liberalizację zmonopolizowanych sektorów, nawet jeżeli operują w nich firmy o charakterze monopolu naturalnego (poczta, transport kolejowy, wodociągi, telekomunikacja). Stosowana powszechnie polityka demonopolizacji tych gałęzi polega na oddzieleniu zarządzania infrastrukturą od działalności komercyjnej opartej na wykorzystaniu tego zaplecza technicznego. Infrastruktura, ze względu na wysokie koszty, może pozostawać we władaniu jednego przedsiębiorstwa, które ma jednak obowiązek zapewnić innym operatorom dostęp do niej. W ten sposób następuje liberalizacja rynku usług telefonii stacjonarnej i komórkowej, przesyłu gazu i elektryczności, poczty itp.

Zagrożeniem dla konkurencyjności i efektywności działania rynków może być pomoc państwowa dla uprzywilejowanych sektorów lub dziedzin wytwórczości. Działania takie są z mocy prawa wspólnotowego zabronione, o ile prowadzą do wypaczenia konkurencji w handlu między krajami członkowskimi. Nie dotyczy to pomocy o charakterze socjalnym, udzielanej indywidualnym konsumentom ani pomocy mającej na celu likwidację skutków klęsk żywiołowych. Istnieje też możliwość wyłączeń fakultatywnych m.in. w odniesieniu do działań państwa zmierzających do:

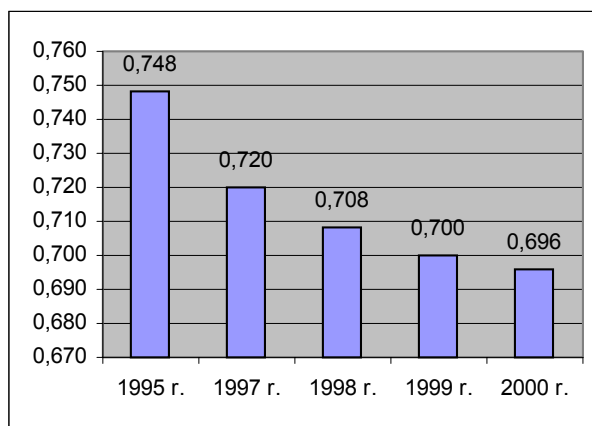
- podniesienia poziomu życia w regionach, w których standard ten jest szczególnie niski,
- promowania realizacji projektów ważnych dla interesu europejskiego,



- ułatwienia rozwoju pewnych obszarów działalności gospodarczej lub pewnych obszarów, jeżeli nie wpłynie to na warunki handlu między krajami członkowskimi,
- promowania kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego.

Zakaz pomocy dotyczy wszelkich jej rodzajów, czyli bezpośrednich subsydiów i dotacji, nabywania udziałów w spółkach, ulg podatkowych lub w składkach na ubezpieczenie społeczne, udzielania gwarancji, dofinansowania oprocentowania kredytów itp.

Pomoc państwa może mieć charakter sektorowy lub horyzontalny. Stosunek prawa unijnego do pomocy sektorowej jest negatywny, jednakże istnieją możliwości jej udzielania w odniesieniu do dziedzin produkcji przeżywających trudności strukturalne. Na podstawie kryteriów sektorowych jest też oceniana i kontrolowana pomoc państwa w sektorach objętych wspólną polityką (rolnictwo, rybołówstwo i transport). Natomiast pomoc horyzontalna jest akceptowana i szeroko stosowana w przypadku wszystkich firm spełniających określone kryteria. Duże środki pomocowe są adresowane np. do małych i średnich przedsiębiorstw, do firm dokonujących inwestycji poprawiających stan środowiska naturalnego lub w dziedzinie badań i rozwoju czy wreszcie w ramach pomocy regionalnej. Ocena i monitorowanie pomocy państwowej leży w gestii Komisji Europejskiej, przed którą zgłasza się uprzednio zamiary świadczenia programów pomocowych lub zmiany już istniejących.<sup>12</sup>



Wykres 2. Wskaźnik koncentracji produkcji sprzedanej w przemyśle polskim w latach 1995–2000 (na podstawie krzywej Lorenza; miara odchylenia rozkładu faktycznego od rozkładu równomiernego; brak danych za rok 1996).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2001, s. 20

Dostosowanie polskiego prawa i polityki konkurencji do standardów zachodnich jest w chwili obecnej dosyć zaawansowane. Według analiz EBOR-u, Polska – obok innych krajów Grupy Wyszehradzkiej i Litwy – znajduje się nieprzerwanie w czołówce byłych krajów socjalistycznych, jeśli chodzi o postępy w tej dziedzinie (zob. tab. 2). O poprawie

<sup>12</sup> Polityka konkurencji w Unii Europejskiej, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, [www.europa.delpol.pl](http://www.europa.delpol.pl).

warunków konkurencyjnego funkcjonowania środowiska gospodarczego może świadczyć także ciągle zmniejszanie się stopnia koncentracji produkcji (wykres 2).

Tabela 2

Postępy we wprowadzaniu polityki konkurencji w byłych krajach socjalistycznych wg Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju

Opis	Ocena	Kraje
Brak legislacji i instytucji konkurencji; szerokie ograniczenia wejścia	1	Bośnia i Hercegowina, Jugosławia, Turkmenistan
Ustanowione prawodawstwo i instytucje polityki konkurencji; pewne złagodzenie barier wejścia i wdrażanie działań przeciw dominującym firmom	2–	Albania, Tadżykistan
	2	Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Macedonia, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja, Mołdawia, Uzbekistan
	2+	Bułgaria, Chorwacja, Łotwa, Rumunia, Rosja, Ukraina
Podejmowane działania w celu zredukowania nadużywania pozycji dominującej i promowania konkurencyjnego otoczenia, łącznie z podziałem dominujących konglomeratów; znaczne zmniejszenie barier wejścia	3–	Estonia, Słowenia
	3	Czechy, Węgry, Litwa, Polska, Słowacja
	3+	—
Znaczące wdrażanie działań redukujących nadużywanie siły rynkowej i promujących konkurencyjne otoczenie	4	—
Standardy i osiągnięcia typowe dla zaawansowanych gospodarek przemysłowych; efektywne wdrażanie polityki konkurencji; nieograniczone wejście na większość rynków	4+	—

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Transition Report, EBRD, London 2001, s. 14–15

W sferze polityki demonopolizacji uchwalone w Polsce prawo jest zgodne z podstawowymi zasadami Wspólnot, dotyczącymi porozumień ograniczających konkurencję, nadużywania pozycji dominującej i kontroli fuzji. Komisja Europejska docenia dotychczasowe działania Urzędu Ochrony Konsumenta i Konkurencji, zaleca jednak wdrożenie bardziej skutecznej i „odstraszającej” polityki stosowania kar pieniężnych. Istniejąca legislacja stanowi zdaniem UE zadowalającą podstawę dla zapoczątkowania efektywnego monitoringu pomocy państwa dla przedsiębiorstw, a za najważniejsze zadanie uważa się w tym momencie zapewnienie skutecznej kontroli środków pomocowych. Dotyczy to nie tylko ulg podatkowych dla firm działających w specjalnych strefach ekonomicznych, ale i pomocy dla zagrożonych sektorów, np. hutniczego i motoryzacyjnego. Restrukturyzacja tych gałęzi będzie konieczna – jak się podkreśla – dla możliwości zastosowania pomocy ze strony administracji państwowej.

Unijny *Raport postępu w kierunku akcesji* chwali zadowalający stan możliwości administracyjno-organizacyjnych polskiego UOKiK, jego niezależność i kwalifikacje

ekspertów. Uchwalenie Ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców pociągnęło za sobą utworzenie w ramach jego struktury Departamentu Pomocy Publicznej, którego działania są już pozytywnie oceniane przez stronę unijną.<sup>13</sup>

Dostosowanie polskich rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w obszarze polityki konkurencji i demonopolizacji do reguł obowiązujących w krajach Unii Europejskiej niesie ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia dla podmiotów działających na rynku krajowym. Przyjęcie unijnego modelu i jego wcielenie w porządek prawny państw kandydujących ułatwia i przyspiesza wprowadzenie ładu konkurencyjnego w gospodarkach postsocjalistycznych. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości są ważnym źródłem inspiracji i wskazówek do oceny indywidualnych przypadków występujących na polskim gruncie i pomaga w zastosowaniu i wdrażaniu zasad konkurencji. Zastosowanie podobnych reguł może prowadzić do lepszego funkcjonowania rynku i w konsekwencji wyższej efektywności ekonomicznej przedsięwzięć. Skutkiem tego dla przedsiębiorców – również zagranicznych – rynek polski będzie stanowił znajome i przejrzyste środowisko gospodarcze, co ułatwi inwestowanie i zintensyfikuje współpracę w handlu międzynarodowym. Ponadto polskie firmy operujące na rynkach UE znajdą się w środowisku, którym rządzą reguły podobne do tych, jakie są stosowane na tutejszym rynku, wskutek czego współpraca i konkurencja będzie się odbywała na równych zasadach. Nie bez znaczenia dla przedsiębiorstw jest też przejrzystość i jasność zasad, ułatwiająca sprawne poruszanie się w przestrzeni życia gospodarczego.

Pamiętać należy też i o drugiej stronie medalu. Zbliżenie rozwiązań prawnych będzie kosztowne, przy czym w grę wchodzi tu zarówno kwestie materialne (koszty reorganizacyjne), jak i informacyjne. Ponadto polityka krajowa nie będzie rozwijać się niezależnie, lecz na jej kształt będą miały wpływ procesy zachodzące w Unii.

Zmienione reguły doprowadzą do większej otwartości rynków krajowych, co może przyciągnąć konkurencję z zagranicy ze szkodą dla krajowych przedsiębiorstw.<sup>14</sup>

Równość zasad konkurencji mogą stać się też zagrożeniem dla podmiotów krajowych, wobec których stosowano dotychczas odmienne zasady wspierania przez administrację państwową (przykładem mogą być tu specjalne strefy ekonomiczne w Polsce). Zmiana zasad udzielania pomocy tym firmom może narazić na szwank ich interesy i osłabić pozycję rynkową, zwłaszcza w obliczu liberalizacji rynków. Pamiętać trzeba, że dogmatycznie stosowana demonopolizacja i zmiana reguł prawnych czy warunków pomocy państwa może prowadzić do osłabienia konkurencyjności przedsiębiorstwa krajowych zarówno na międzynarodowych rynkach, jak też i w stosunku do firm wchodzących na rynek polski, wśród których znajdują się wielkie korporacje międzynarodowe o dużej sile rynkowej. Zagrożenie to nabiera szczególnej wagi w sytuacji coraz większego otwierania się gospodarki polskiej na rynki światowe.

<sup>13</sup> 2001 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession, Commission of the European Communities, Brussels 1991, s. 49–51.

<sup>14</sup> Por. S. Matachova, *Approximating Czech Competition Law and European Union Law: Advantages and Disadvantages*, w: Estrin, Holmes, op. cit., p. 122–123.