

Michał Gabriel WOŹNIAK

Rola państwa w procesie demonopolizacji

The Role of the State in the Process of Demonopolisation

SPECYFIKA MONOPOLU W GOSPODARCE NIERYNKOWEJ

Jednym z głównych elementów transformacji gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową jest tworzenie podstaw prawnych oraz praktyczna realizacja polityki konkurencji. Zadanie to musi wypełnić państwo bez rynkowej tradycji w działaniu podmiotów gospodarczych. Brak własnych doświadczeń i teorii opisującej prawidłowości przejścia od gospodarki zarządzanej centralnie do gospodarki z dominującą własnością prywatną oraz rynkową alokacją zasobów sprawia, że prawo konkurencji w krajach postsocjalistycznych jest wzorowane na prawie i doświadczeniach rozwiniętych krajów kapitalistycznych. Wysoki stopień monopolizacji i szczególna rola monopolu państwowego, a także występujące trudności okresu przechodzenia od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej sprawiają, że prawo antymonopolowe nie powinno tu być identyczne jak europejskie ustawodawstwo antymonopolowe. Aby ten problem lepiej zrozumieć, zbadajmy najpierw specyfikę monopolu odziedziczonego po socjalizmie.

Monopol ukształtowany w warunkach gospodarki planowanej i organizowanej przez państwo jest wynaturzoną postacią monopolu funkcjonującego w gospodarce rynkowej. Ten specyficzny monopol państwowy stworzył podstawy do całkowitego wyeliminowania konkurencji. Istnieją na to dowody empiryczne i teoretyczne. Przykładowo w Polsce w 1989 r. w przedsiębiorstwach małych zatrudniających do 200 pracowników pracowało zaledwie 6% ogółu zatrudnionych, podczas gdy w krajach EWG 30—40%. W 28 branżach przemysłowych w Polsce 1—3 przedsiębiorstwa wytwarzały 64—100% produkcji, do których były przypisane.

Natomiast w krajach EWG 100 największych firm wytwarzało w 1986 r. 29,5% PKB.¹

Siłę sprawczą wszechogarniającej monopolizacji gospodarki Polski, podobnie jak innych krajów socjalistycznych, tworzyły:

- własność nieprywatna, w tym głównie państwowa,
- hierarchiczna struktura gospodarki i monocentryzm,
- wąski, a w wielu przypadkach śladowy zakres funkcji rynku,
- narzucone z zewnątrz zadania produkcyjne za pomocą regulatorów administracyjnych i (lub) ekonomicznych,
- brak bariery popytu na czynniki wytwórcze i środki konsumpcji,
- finansowanie działalności gospodarczej przedsiębiorstw pod wyznaczone im zadania (miękkie ograniczenie finansowe).

Powyższe właściwości systemu ekonomicznego sprawiały, że występował tu powszechnie monopol państwowy. Oznacza to, że państwo na mocy przepisów prawnych — ze względów politycznych, finansowych lub społecznych — zastrzegło sobie wyłączność produkcji lub sprzedaży określonych towarów. Produkcja i sprzedaż były realizowane w zależności od przyjętych wariantów kierowania bądź bezpośrednio przez państwo, bądź przez upoważnione przez jego agencje jednostki prywatne.

Bezpośrednie bądź pośrednie kierowanie przez państwo produkcją, obrotem, a także podziałem sprawiało, że gospodarka stała się *de facto* odwzorowaniem struktury organizacyjnej wielkiej firmy wielozakładowej. Ponieważ decyzje o wejściu na rynek nowych podmiotów gospodarczych były podejmowane przez państwo, skłonność do monopolizacji mogłaby być hamowana w wyniku samoograniczania się państwa, lub przez ograniczenia w zakresie rozwoju więzi typu hierarchicznego wewnątrz przedsiębiorstwa, narzuconych przez państwo. Wobec istniejącej etatyzacji ładu społeczno-politycznego pewne, choć ograniczone, znaczenie w zakresie hamowania tendencji monopolizacyjnych mogłaby mieć również odpowiednia indoktrynacja ideologiczna. W praktyce działaniom w tym kierunku nie sprzyjała jednak hierarchiczna struktura gospodarki, monocentryzm, a zwłaszcza dominacja własności nieprywatnej, w tym głównie własność państwowa.

Powiązania pionowe i własność wspólna sprawiają, że ze wzrostem skali firmy wiążą się dodatkowe i rosnące nakłady. Wynikają one ze wzrostu kosztów pozyskiwania i przerobu informacji, gdyż pojawiają się dodatkowe kanały transmisji i przepływu informacji, rozbudowywane są struktury aparatu kontroli i decyzji, wydłuża się czas podejmowania de-

¹ Zob. Koncentracja produkcji przemysłowej w 1989 r., GUS, Warszawa 1990, s. 15.

cyzji. Koszty te w warunkach własności wspólnej obciążają szerszą zbiorowość. Stąd w miarę wzrostu liczby współwłaścicieli może ulec zniekształceniu sposób percepcji wzrostu kosztów rozwoju więzi typu hierarchicznego. Inaczej rzecz ujmując, decydenci i eksperci obciążeni są co najwyżej ułamkowymi częściami tych kosztów jako współwłaściciele. W praktyce obniża to w poważnym stopniu roztropność w podejmowaniu decyzji i skrupulatność rachunków.

Z drugiej strony, po stronie korzyści rozwoju więzi typu hierarchicznego pojawiają się dodatkowe elementy, które sprzyjają interesom decydentów i ekspertów. Wraz ze wzrostem skali firmy rośnie prestiż jednostki i uprawnień władczych. Dzieje się tak dlatego, że rosną szanse załogi na uzyskanie lepszych warunków pracy i płacy, korzystniejszego miejsca w reprezentacji politycznej i gospodarczej w skali ogólnokrajowej. Ponieważ korzyści odnoszą tu przede wszystkim decydenci i eksperci, a koszty są rozłożone na szerszą zbiorowość, rozwój więzi typu hierarchicznego staje się korzystniejszy niż alternatywa korzyści z tytułu rozszerzenia więzi rynkowych. Nie można przy tym ustalić granicy opłacalności skali produkcji, gdyż w rachunku ekonomicznym po stronie korzyści szczególną wagę mają składniki niewymierne. Z tego względu własność wspólna sprzyja koncentracji produkcji i nie ograniczonej rachunkiem kosztów i korzyści krańcowych ekspansji wielkości firmy.

Obok scharakteryzowanego zniekształcenia rachunku ekonomicznego doświadczenie wykazuje przy tym tendencję do nadmiaru regulacji państwowej. Procesy regulacji stają się domeną urzędników państwowych, gdyż beneficjentami renty korzyści są m. in. ci urzędnicy. Z tego względu, pomimo oczywistych słabości systemów kierowanych przez państwo, urynkowanie gospodarki socjalistycznej było blokowane przez państwowy aparat biurokratyczny. Równolegle postępował proces monopolizacji produkcji i obrotu, blokowane były próby wejścia na rynek nowych podmiotów gospodarczych.

Skutkiem trwającego od lat mnopolu własności państwowej stała się wszechogarniająca monopolizacja i koncentracja produkcji. Monopole powstawały w wyniku decyzji administracyjnych dla skoncentrowania produkcji pod kierownictwem jednego administratora. Przy pomocy nakazów i przydziałów łatwiej jest kierować wielkimi zjednoczeniami niż tysiącami małych firm. Stworzono także pośrednie ogniwa zarządzania w postaci kombinatów, zrzeszeń, zjednoczeń itp. Ponieważ tworzenie i likwidacja firm było wyłącznym przywilejem państwowej administracji nie istniała typowa dla konkurencyjnej gospodarki rynkowej swoboda wejścia do większości branż. Ograniczenia swobody wejścia na rynek dodatkowo umacniały istniejące już monopole. Podobny skutek miało wyeliminowanie z gospodarki rzeczywistych i potencjalnych konkursów zagranicznych

w wyniku prowadzonej polityki antyimportowej i obowiązującej monopolizacji handlu zagranicznego.

Specyfiką monopolu w systemach kierowanych przez państwo jest też brak ograniczeń ze strony popytu, a w ślad za tym finansowanie działalności przedsiębiorstw na podstawie przydzielonych im zadań. Zdolność płatnicza firmy nie ma tu większego znaczenia. W ramach warunków działania firmy określonych przez przydzielone środki (rzeczowe i finansowe) głównym motywem aktywności przedsiębiorstw jest wzrost wynagrodzeń. Realizacja tego celu dokonuje się w wyniku przetargu o zasoby rzeczowe i (lub) finansowe w zależności od przyjętej wersji kierowania przez państwo. Taki mechanizm przetargów wyzwała i utrwala wysoką zasobochłonność gospodarki, niską jakość produkcji i brak skłonności innowacyjnych. W ten sposób dochodzi do reprodukcji niedoborów.

Permanentne i nasilające się okresowo niedobory na rynku czynników wytwórczych oraz dóbr i usług konsumpcyjnych sprawiały, że nawet tam, gdzie istniało wielu producentów tych samych dóbr, występowały zachowania monopolistyczne. Upowszechnił się w związku z tym schemat zachowań pasywnych, wyrażających się w świadomym dążeniu kierownictwa firm do wąskiej specjalizacji dla zachowania pozycji wyłącznego producenta lub dostawcy, unikaniu zwiększenia produkcji do poziomu zapewniającego równowagę, sprzedaży spod lady, ukrywaniu podwyższania cen, zaniku innowacji produktowych i technologicznych, nie troszczeniu się o koszty produkcji, upadku kultury obsługi klienta.

Monopole państwowe nie dążyły więc do osiągnięcia punktu Curnota ani żadnego innego punktu równowagi znanego z wersji tradycyjnej neoklasycznej teorii rynku. W zależności od wersji kierowania przez państwo monopole nieprywatne dążyły do ekspansji skali produkcji poprzez targowanie się o zasoby rzeczowe lub finansowe. Celem tej ekspansji było wzmocnienie siły wpływów na decyzje zwierzchnika, zachowanie spokoju załogi, wzrost zatrudnienia i przeciętnej płacy. W tych okolicznościach niemożliwa była samorzutna poprawa koniunktury i zmiany strukturalne. Wynikała stąd konieczność permanentnych działań regulacyjnych ze strony państwa, zmierzających do wymuszenia strategii ofensywnej. Ponieważ rozległy zakres uprawnień decyzyjnych agencji państwowych dostarczał ich funkcjonariuszom rentę korzyści, nie byli oni zainteresowani w rozbijaniu monopoli. W związku z tym kryteria efektywności mikroekonomicznej miały znaczenie drugorzędne, a tzw. interes ogólnospołeczny nie mógł być właściwie postrzegany.

KONTROWERSJE WOKÓŁ PRZEDSIĘWZIĘĆ DEMONOPOLIZACYJNYCH

Przyjmowany w rozważaniach modelowych rynku system doskonale giętkich cen może prowadzić do równoczesnej realizacji kryteriów mikro- i makroracjonalności, jeśli spełniony jest jednocześnie warunek doskonałej konkurencji, a informacja cenowa jest natychmiastowa, powszechna i miarodajna z punktu widzenia równowagi podaży i popytu.

Realia rynkowe odbiegają jednak od założeń tego modelu. W przypadku rosnących przychodów wynikających ze spadku średnich kosztów w określonej dziedzinie — co powinno stanowić sytuację typową dla rynku — stan taki prowadzi nieuchronnie do koncentracji produkcji i zjawisk monopolizacji. Tendencje monopolistyczne i oligopolistyczne eliminują istnienie przesłanek czystej konkurencji. Indywidualistyczna motywacja dochodowa w postaci skłonności do maksymalizacji zysku nie prowadzi do zrównania krańcowych kosztów z cenami i wynikającego stąd optimum alokacji, gdyż powstają wówczas użyteczniejsze, bo mniej kosztowne, sposoby osiągania satysfakcjonujących zysków (poprzez wzrost cen). Pojawiają się tu ograniczenia przymusu maksymalizacji zysku poprzez minimalizację kosztów.

Według najbardziej radykalnych przeciwników struktur monopolistycznych uruchamiane przez nie procesy destabilizacyjne są rezultatem:

— prowadzenia polityki cen zabezpieczającej osiągnięcie nieuzasadnionych ekonomicznie zysków,

— wykorzystywania zysków monopolowych wbrew regułom zdrowej konkurencji, dla ekspansji na rynki dotąd nie zmonopolizowane w celu wyeliminowania działających tam firm,

— osłabionych lub wyniszczonych motywacji do minimalizowania kosztów działalności firmy,

— braku zainteresowania działalnością innowacyjną lub nawet blokowania postępu w tym zakresie,

— niereagowania na potrzeby konsumentów, arbitralnego ich traktowania, obniżania standardu obsługi, a nawet odmowy obsługi.

W rezultacie powyższych skłonności monopolistycznych konkurencja przyczynia się do niepełnego wykorzystania czynników wytwórczych, niezgodnego z interesem społecznym regulowania działalności produkcyjno-usługowej w sferze infrastruktury technicznej.² Możliwości nierównego podziału dochodów związane z anonimowym procesem kształtowania się dochodów pierwotnych w warunkach dominacji rynku ulegają wzmocnieniu w miarę postępującej monopolizacji. W wyniku tego mogą się pojawić kosztowne i dochodowe źródła inflacji (spirala płac i cen). Z dru-

² E. H. Chamberlin, *The Theory of Monopolistic Competition*, Massachusetts, Harvard University Press, Cambridge 1992.

giej strony duże zróżnicowanie dochodów osłabia zdolności alokacyjne rynku, co znajduje odzwierciedlenie w nadmiernych oszczędnościach, nadprodukcji i niedostatecznym popycie. Samoregulacyjne właściwości rynku prowadzą jednak do usuwania tych dysproporcji, w efekcie czego procesy rozwojowe w gospodarce rynkowej mają charakter cykliczny.

Produktem rynkowego mechanizmu jest również reklama, której rola wzrasta szczególnie w warunkach konkurencji monopolistycznej. Nie negując pozytywnej roli reklamy informacyjnej, należy również odnotować, że szumy informacyjne spowodowane nadmiarem reklamy oraz jej koncentracja w sferze dóbr i usług niematerialnych są nakierowane na kreację postaw typu „więcej mieć”. Takie motywacje prowadzą często do nieracjonalnej czy też szkodliwej dla zdrowia konsumpcji, są również źródłem dodatkowych procesów destabilizacyjnych, zwłaszcza w długich okresach.

Przykładem ujemnych efektów zewnętrznych nadmiernej konsumpcji materialnej jest niebezpieczeństwo zbyt szybkiego wyczerpywania się nieodnawialnych i częściowo odnawialnych zasobów naturalnych. Ta ułomność rynku może zagrażać destabilizacją w skali globalnej.

Nadzieja, jaką wiążą zwolennicy czystego rynku z postępem technologicznym, jest dotychczas jedynie prawdopodobną, lecz nie konieczną hipotezą. Zdolności mechanizmu rynkowego do rozwiązywania w okresach minionych narastających okresowo problemów nadmiernej rzadkości niektórych zasobów poprzez nowe technologie nie stanowią dowodu, że nadzieje te znajdują również potwierdzenie w przyszłości. Nie można również pomijać, że opóźnione reakcje rynku prowadzą zwykle do poważnych, okresowych zakłóceń w gospodarce. Przykładem tego jest szok naftowy z lat siedemdziesiątych. Należy jednak odnotować, że współcześnie nie są znane systemowe sposoby przeciwdziałania temu globalnemu problemowi wyczerpywania się zasobów.

J. K. Galbrith dostrzega również, że monopolizacja prowadzi do nierównowagi społecznej, wyrażającej się w zamożności kontrolujących gospodarkę korporacji i niedorozwoju usług publicznych decydujących o jakości życia. Spójność celów i wartości systemu przemysłowego i aparatu państwowego umożliwia przy tym kanalizowanie ideałów społecznych w kierunku ekspansji potrzeb nieelementarnych. Najwidoczniejszym tego przejawem jest „kompleks militarno-przemysłowy”. Ponadto niestabilność gospodarcza sektora planującego prowadzi do chronicznej inflacji i depresji, której koszty ponosi społeczeństwo. Egoistyczne cele technostruktury i biurokracji państwowej są źródłem nierówności dochodów, kryzysów społecznych, zanieczyszczeń środowiska i innych dysproporcji współczesnej gospodarki.³

³ J. K. Galbrith, *Ekonomia a cele społeczne*, PWN, Warszawa 1979.

Powyższa argumentacja rodzi pytanie, czy istnieją efektywne sposoby usuwania praktyk monopolistycznych.

Omawiając celowość angażowania się państwa na rzecz walki z monopolami w gospodarce rynkowej można wyróżnić dwa przeciwstawne nurty teoretyczne.

W ujęciu teorii instytucjonalnych zakłada się, że proces konkurencji nieuchronnie zmierza do jej wynaturzenia. Przyczyną i przejawem tych wynaturzeń jest powstawanie władzy gospodarczej, a w ślad za tym wytwarzanie nierówności siły gospodarczej. W tym podejściu przyjmuje się, że koncentracja nie może być rozwiązana ani przez sam rynek, ani przez bezpośrednie wkroczenie w kryterium efektywności. Konieczne są tu decyzje polityczne ustalające dopuszczalny stopień koncentracji, czyli proporcje koordynacji rynkowej i biurokratycznej. Wobec wynaturzeń konkurencji konieczne jest stałe korygowanie siły gospodarczej uczestników rynku. Oznacza to, że mechanizm rynkowy wymaga ram instytucjonalnych, które zabezpieczą zdolność konkurencji do działania. W centrum uwagi jest zachowanie indywidualnej swobody działania jako przesłanki efektywności, czyli zorientowanych rynkowo indywidualnych preferencji.

Rynek i przedsiębiorstwo są dwoma różnymi mechanizmami sterowania. Produktem poziomych powiązań popytowo-podażowych, czyli dobrowolnych transakcji przy zachowaniu swobody wejścia na rynek, jest konkurencja. Zaś wewnętrzne decyzje w przedsiębiorstwie mają przede wszystkim charakter hierarchiczny (przebiegają pionowo). Powiększanie przedsiębiorstwa powoduje włączanie pewnych obszarów decyzji w ramy procedur biurokratycznych. Może to oznaczać wyłączenie tych decyzji spod koordynacji rynkowej. Ekspansja skali przedsiębiorstwa, czyli koncentracji produkcji, prowadzi więc do pomniejszenia roli rynku.

Dla zwolenników teorii ewolucyjnych władza gospodarcza nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii niewydolności rynku. Powstawanie dysproporcji władzy jest cechą rynku. Władza gospodarcza jest tu pojmowana jako sposób działania rynku. Procesy konkurencji przebiegają na zasadzie tworzenia i erozji władzy. Oznacza to, że dominacja nie jest zjawiskiem trwałym. Instytucjonalnymi warunkami działania konkurencji są: dobrowolność transakcji i swoboda wejścia na rynek. W takich ramach prawnych możliwa jest duża liczba uczestników dobrowolnej wymiany. Gwarantem swobody wejścia na rynek jest liberalizm praw własności wobec środków produkcji.⁴

⁴ Liberalizm praw własności jest zagwarantowany wówczas, gdy państwo chroni prawem posiadania dowolny majątek każdego obywatela, wyłączność jego praw majątkowych, kompletność i dobrowolną transferowalność tych praw. Natomiast ilość czynności gospodarczych państwa wobec prywatnego majątku jest wysoce ograniczona.

Jeśli spełnione są oba wymienione warunki walki konkurencyjnej, indywidualistyczne motywacje uczestników rynku koncentrują się na zysku. Dzieje się tak dlatego, że szanse przetrwania mają ci producenci, którzy maksymalizują zyski lub w najgorszym wypadku dążą do satysfakcjonujących dochodów, które umożliwią przetrwanie.

W podejściu ewolucyjnym decydującym warunkiem konkurencyjnej przedsiębiorczości jest swobodny dostęp do rynku. Pytanie o ograniczenie konkurencji sprowadza się tu do kwestii barier dostępu do rynku. Istnienie ograniczeń konkurencji jest spowodowane przyczynami zewnętrznymi. Zasadniczym ich źródłem jest interwencjonizm państwa, który tworzy lub popiera monopole.

Zagrożenie efektywności i wolności w wyniku wewnętrznej degradacji mechanizmów rynkowych jest w ujęciu ewolucyjnym z definicji wykluczone. Dostrzega się wprawdzie w krótkich okresach możliwość formowania się pozycji monopolistycznych. Teorie te dowodzą jednak, że nie ograniczają one konkurencji i efektywności.

Liczne przypadki współczesnej gospodarki rynkowej wskazują, że nawet wówczas, gdy nie istnieją alternatywne źródła zaopatrzenia, strategia maksymalizacji korzyści jedyne go dostawcy nie musi się opierać na typowej dla monopolu praktyce ograniczania podaży i podwyższania cen. Działać tu mogą czynniki eliminujące takie praktyki, a mianowicie: konkurencja wynikająca z istnienia substytucyjnych dóbr, samozaopatrzeniowe możliwości wielkich odbiorców, konkurencja zagranicznych producentów, korzyści ze wzrostu skali produkcji możliwej dzięki pobudzeniu popytu przez stosowanie niskich cen.

Należy również podkreślić, że nierynkowy mechanizm regulacji cen nawet w dziedzinach nie objętych naturalnym monopolem nie gwarantuje niższego poziomu cen, jeśli na problem ten spojrzeć w perspektywie długookresowej. Doświadczenia państwowej kontroli cen lub administrowania nimi zniechęcającą do obniżania kosztów i zwiększania rozmiarów produkcji, a w perspektywie prowadzą również do spadku relacji siły nabywczej, zwłaszcza odbiorców finalnych. Jeśli przy tym uwzględnić obiektywne trudności zmniejszania płac nominalnych, należy oczekiwać, że również w tym przypadku proces dostosowawczy dokona się w wyniku wzrostu cen, choć może być odłożony w czasie.

Wprowadzenie kontroli politycznej cen i dochodów (nacjonalizacja, administracyjne metody kierowania) w miejsce regulacji ekonomicznej, tam gdzie konkurencja nie może działać, nie uwalnia od pytania, czy państwo ma możliwości kierowania się kryteriami interesu społecznego i efektywności mikroekonomicznej. Liczne wady, jakimi charakteryzuje się uspołeczniony proces decyzyjny, nakazują ograniczenie regulacji admini-

stracyjnej co najwyżej do tych przypadków praktyk monopolistycznych, gdzie elastyczność cenowa popytu jest bardzo niska.

Tendencja do ustalania się granic koncentracji produkcji w jednym lub nielicznej grupie przedsiębiorstw według reguł optymalnej alokacji zasobów staje się wysoce prawdopodobna wówczas, gdy istnieje swoboda wejścia i wyjścia z rynku. Jest to bowiem czynnik ciągle zagrażający konkurencją. Pozycja wyłączności w produkcji i dystrybucji nie przesądza liczby potencjalnych konkurentów. W świetle tej tendencji wydaje się uzasadnione twierdzenie M. Friedmana, według którego czynniki przesądzające o monopolizacji nie są trwałe, jeśli nie pojawi się jakaś forma regulacji lub państwowego monopolu. Autor ten rozstrzyga dylemat wyboru pomiędzy monopolem prywatnym, publicznym lub prywatnym poddanym regulacji przez instytucję reprezentującą interes publiczny na korzyść tego pierwszego.⁵

Jednakże gdy istnieje wolny dostęp do czynników produkcji, a koszt porozumienia monopolistycznego będzie dostatecznie wysoki, korzystniejszym rozwiązaniem wydaje się uruchomienie konkurencji typu agencjiowego lub licytacyjnego (instytucja wolnego przetargu o prawo wytwarzania dóbr i usług na prawach wyłączności). Prawa wyłączności otrzymywałyby ten z uczestników przetargu, który zaoferowałby najkorzystniejsze dla nabywców warunki cenowe oraz standardu usług.⁶ Nieuzasadnione są również twierdzenia o zaniku innowacyjności w wyniku monopolizacji. Podważa je współczesna praktyka. Innowacje produktowe są warunkiem powodzenia prób wejścia na nowe rynki opanowane przez inne firmy. Istnieje również niebezpieczeństwo utraty rynku zbytu w wyniku zmian technologicznych. Zminimalizowanie tego niebezpieczeństwa wymaga aktywności innowacyjnej, zaś jego ignorowanie byłoby wielce ryzykowne, zważywszy na fakt, że zdolność do zachowania wyłączności na innowacje maleje wraz ze wzrostem stopnia zmonopolizowania rynku.

Wreszcie należy odnotować fakt, że aktywna postawa proinnowacyjna umożliwiła w dalszej perspektywie rozszerzenie rynku zbytu dzięki możliwości obniżenia cen i pozyskania w ten sposób nabywców.

Wzrost stopnia koncentracji produkcji trzeba również postrzegać jako zmianę formy działania mechanizmu konkurencji, nie zaś jako jej kres. Wynika to z faktu, że nadzwyczajne zyski monopolowe pełnią podobną funkcję w sensie kierunku i skuteczności działania, jak groźba usunięcia z rynku. Należy się liczyć z tym, że odebranie przedsiębiorstwu możliwości osiągnięcia zysku monopolowego może zniszczyć związaną z nim mo-

⁵ M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago, Chicago 1961, s. 528.

⁶ J. Demsetz, *Why Regulate Utilities?* „ILE” 1968, vol. 11.

tywację proefektywnościową.⁷ Ma to szczególne znaczenie w warunkach otwartego na zewnątrz rynku.

Wymienione argumenty co do braku znaczenia władzy gospodarczej dla niewydolności rynku wskazują, że przedsięwzięcia demonopolizacyjne powinny być podejmowane z wielką rozważą.

ROLA PRAWA I POLITYKI ANTYMONOPOLOWEJ

Celem prawa antymonopolowego jest zapewnienie wolności i uczciwości konkurencji dla ochrony podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz zwiększenie efektywności produkcji, tak aby konsumenci mogli odnosić korzyści z niższych cen, zwiększonych możliwości wyboru, lepszej jakości towarów i obsługi klienta. Ochrona interesu publicznego konkurenta i konsumenta w wyniku antymonopolowej regulacji jest realizowana poprzez:

- przeciwdziałanie porozumieniom monopolistycznym,
- przeciwdziałanie nadużywaniu pozycji dominującej na rynku,
- antymonopolowe oddziaływanie na zmiany struktury podmiotowej gospodarki.

Istnieją rozmaite oceny znaczenia prawa antymonopolowego dla zachowania wolności i uczciwości konkurencji.

W podejściach pesymistycznych prawo antymonopolowe i polityka antymonopolowa państwa są traktowane jako źródła okazji do maksymalizacji antyspołecznych interesów administracji rządowej, realizacji partykularnych interesów przez rozmaite grupy nacisku (branżowe, regionalne, polityczne). Prawo antymonopolowe stwarza furtkę dla nieuzasadnionej ekspansji kierowania gospodarką przez państwo. Podkreśla się również niekiedy niezdolność prawa do objęcia różnorodności sytuacji, jakie stwarza praktyka życia gospodarczego, jak również ograniczone możliwości wpływu prawa na zmiany w gospodarce. Wobec powyższych słabości polityki i prawa zwolennicy podejścia ewolucyjnego postulują, że lepiej w ogóle zrezygnować z rządowej interwencji antymonopolowej. W tym ujęciu rola polityki antymonopolowej ogranicza się do ochrony wolności gospodarczej i efektywności mikroekonomicznej.

Natomiast w interwencjonistycznym modelu prawa antymonopolowego zakłada się, że obok wolności gospodarczej i efektywności systemu ekonomicznego powinno się realizować inne cele wypływające z pozatekonicznych kryteriów wartościowania, których nie uwzględnia rynek.

⁷ R. A. Posner, *Natural Monopolies and Its Regulation*, „Stanford Law Review” 1969, nr 21.

Model ten zakłada, że każdy przypadek można ocenić pod względem konkretnych skutków, np. kiedy ceny są zawyżone, jakie zyski są „godziwe”, jak wysokie są „słuszne” koszty? Skoro możliwe są oceny skutków określonych działań na podstawie analizy ekonomicznej, to istnieje możliwość efektywnej interpretacji ogólnych reguł o uniwersalnym zastosowaniu dla konkretnych przypadków.

Rozróżnienie prawa i innych środków ingerencji państwa jest bez znaczenia w tym podejściu, gdyż wszelkie reguły gry stanowione przez państwo muszą być unormowane prawnie.

W podejściu interwencjonistycznym normy prawne są sprzężone z realizacją konkretnych celów polityki. Organy antymonopolowe są również zobowiązane do realizacji tej polityki. O stopniu realizacji tych celów przez organy antymonopolowe decyduje nie tylko ustawa, ale również sposób jej interpretacji.

Inaczej jest pojmowana rola prawa antymonopolowego w koncepcji normatywno-funkcjonalnej. Według tej koncepcji prawo tworzy ramy normatywne dla zabezpieczenia wartości i celów rynkowego porządku gospodarczego. Kompetencje organów antymonopolowych do władczej, uznaniowej ingerencji są ograniczone. Państwo występuje tu w roli stróża naturalnych reguł gry rynkowej, lecz nie może być ich twórcą. Normatywno-funkcjonalna koncepcja roli prawa antymonopolowego może mieć zastosowanie tam, gdzie funkcjonuje konkurencja zdolna do działania, czyli w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Natomiast w gospodarce w trakcie budowy instytucji i mechanizmów rynkowych istnieje w dalszym ciągu, i będzie istniał przez wiele lat, problem monopolizacji, w tym również monopoli państwowych i braku konkurencji zdolnej do działania.

W krótkich okresach nie może pojawić się na rynku zdominowanym przez monopole państwowe dostatecznie duża liczba uczestników, dążących do poprawy swej pozycji kosztem pozostałych jej uczestników. Wynika to z faktu, że majątkowe procesy alokacyjne wiążą się z zaangażowaniem poważnych środków kapitałowych, którymi dysponować mogą jedynie formy o znaczącej pozycji rynkowej, zdolne do narzucenia swej strategii pozostałym uczestnikom rynku. Innymi czynnikami ograniczającymi walkę konkurencyjną jest niepewność statusu firmy państwowej i kariery samego dyrektora, spadek popytu krajowego ograniczający lub uniemożliwiający wejście nowych firm na rynek, niepewność związana z oczekiwaniami inflacyjnymi i samym procesem transformacji. Otwarcie gospodarki na świat musi być również kontrolowane i ograniczane przez państwo, gdyż większość krajowych producentów nie byłoby zdolnych do udźwignięcia kosztów restrukturyzacji koniecznych

dla sprostania silnym konkurentom zagranicznym obecnym na rynku krajowym.⁸

Podstawowym problemem do rozwiązania przez organy antymonopolowe jest rozróżnienie zdrowej i silnej walki konkurencyjnej od innych form rywalizacji skierowanych na wyeliminowanie konkurencji. Zadanie to jest zwykle trudne do spełnienia, ponieważ firmy skarżące się na „nieuczciwą” konkurencję, a *de facto* dążące do jej eliminacji, dysponują przewagą informacyjną. Z tego względu analiza skarg wymaga skrupulatności, aby nie dopuścić do zdławienia konkurencji przez arbitralne ograniczenia zysków i pozycji firmy na rynku. Należy też mieć na uwadze, że nadmierna interwencja antymonopolowa może doprowadzić do rozregulowania mechanizmów rynkowych i ograniczenia decyzji inwestycyjnych i innowacyjnych.

Nawet wówczas, gdy prawo antymonopolowe jest skuteczne, firmy szybko uczą się nowych sposobów konspirowania swoich działań niszczących konkurencję. Z tego względu prawo antymonopolowe musi gwarantować karę co najmniej równą spodziewanym zyskom monopolowym przemnożonym przez prawdopodobieństwo wykrycia tych zysków w ciągu pierwszego roku.

Bezpośrednią drogą prowadzącą do zniszczenia konkurencji są zmony co do wysokości ceny, limitów produkcji, podziału rynków. Zmowom tym towarzyszą zwykle inne formy ograniczeń rywalizacji, jak np. dotyczące asortymentu produktów i usług, wydatków na reklamę, liczby zatrudnionych. Antykonkurencyjne umowy mogą mieć charakter poziomy lub pionowy. Te pierwsze są najbardziej prawdopodobne w warunkach oligopolu, gdyż koszty negocjacji i egzekwowania umów wśród małej liczby uczestników transakcji są niewielkie.

Na szczęście zmony w celu ustalenia cen są jednak trudne do utrzymania w dłuższym okresie, gdyż korzyści skłaniają uczestników zmony do wzajemnego oszukiwania. Wykrycie oszukiwania umów antykonkurencyjnych jest trudne, gdyż niemożliwe jest wykorzystanie w tym celu procesu sądowego. „Poszukiwani” współnicy zmony stosują rozmaite sposoby dla zwiększenia szansy wykrycia oszustwa. Do najpowszechniejszych należą: podział rynku, stałe udziały w rynku, ustalanie cen progowych, których naruszenie zwalnia od dotrzymania zmony antykonkurencyjnej i klauzula dostosowania się do konkurenta.

Jedną z popularnych form ukrytej zmony jest lider cenowy, którego uczestnicy zmony natychmiast naśladują. Należy pamiętać, że zmony

⁸ Por. J. Lipiński, *Funkcjonowanie rynków produktów przemysłowych w nowoczesnym systemie gospodarowania*, „*Ekonomista*” 1984, nr 3—4, s. 587.

mogą także przynosić korzyści dla klientów. W takim przypadku powinny być wyłączone z zakazu porozumień pionowych.

Na rynku mogą również występować umowy pionowe, czyli porozumienia pomiędzy firmami nie konkurującymi ze sobą. Typowymi przykładami porozumień pionowych są: narzucone detalistom przez producentów ceny minimalne, sprzedaż wiązana, narzucanie obowiązku zaopatrywania się u jednego dostawcy, ograniczenia w zakresie rynku lub klientów. Praktyki tego typu zmniejszają konkurencję wewnątrz marek, lecz mogą równocześnie zwiększyć konkurencję między markami. W tych przypadkach w orzecznictwie antymonopolowym wskazane jest stosowanie zasady zdrowego rozsądku. Liberalne prawo wobec porozumień pionowych jest szczególnie wskazane w krajach postsocjalistycznych. Twarde stosowanie prawa przeciwko ograniczeniom pionowym mogłoby postawić mniejsze firmy w gorszej sytuacji wobec znacznej integracji pionowej wśród firm państwowych. Zaleca się w związku z tym, aby traktować jako bezprawne tylko te porozumienia pionowe, które mogą być użyte do stworzenia lub użycia siły rynkowej (zmniejszenia konkurencji poziomej).

W praktyce istnieją jednak trudności w rozróżnieniu porozumień pionowych i poziomych. Doświadczenie krajów postsocjalistycznych pokazuje jednak, że rozróżnienie tych porozumień jest istotne. Przykładem tego są często przypadki skarg na niemożność uzyskania kontraktu od tego czy innego dystrybutora i wywieranie w związku z tym nacisków na urzędy antymonopolowe. Tymczasem umowy dystrybucyjne mają zwykle prokonkurencyjny charakter. Brak rozróżnienia pomiędzy umowami pionowymi i poziomymi utrudnia w takich przypadkach stosowanie polityki konkurencji.

Prawo antymonopolowe powinno zabezpieczać nadużywanie pozycji dominującej, jeśli jest ono wykorzystywane do ograniczenia lub eliminowania istniejących konkurentów albo utrudnia wejście na rynek nowym firmom lub ekspansję firmom już istniejącym. Najczęstszym przypadkiem antykonkurencyjnych praktyk firm dominujących są tzw. drapieżne ceny. Sam fakt posiadania pozycji dominującej przez daną firmę nie jest równoznaczny z jej nadużywaniem.

Dla zapobieżenia nadużycia pozycji dominującej celowe jest wyposażenie władz antymonopolowych w kompetencje do nakładania kar pieniężnych, zakazów, podziału firmy dominującej, a nawet w uprawnienia do bezpośredniej kontroli cen.

Ceny powinny być przedmiotem zainteresowania władz antymonopolowych tylko wówczas, gdy firma z nie ustalonych przyczyn osiąga zyski wyższe niż zazwyczaj lub odmawia podjęcia działań w kierunku zmniejszania kosztów. Organa antymonopolowe powinny wówczas dążyć również do ustalenia barier dostępu do rynku. Bariery te wynikają zwykle z:

- kontroli dostępu do kluczowych surowców,
- licencji rządowych i procedur zakupu,
- posiadania patentów,
- skali oszczędności,
- renomy firmy,
- wysokich kosztów wkroczenia na rynek,
- pewnych zachowań strategicznych (np. kontakty długookresowe przewidują znaczne kary za odstąpienie od umowy).

Łatwym sposobem obniżenia nieuzasadnionych zysków są dogodne warunki taryfowe i pozataryfowe importu analogicznych produktów lub substytutów, a gdy to nie jest możliwe, należy rozważyć celowość dotowania zakupów na rzecz grup społecznych zagrożonych.

W zdrowych gałęziach gospodarki regulacje cen, ze względu na jej oczywiste wady, powinny być traktowane jako ostateczny środek działania. Zanim zostanie podjęta decyzja o kontroli cen, władze antymonopolowe muszą jednoznacznie ustalić:

- istnienie prawnych przesłanek ku temu,
- istnienie dowodów osiągnięcia stałych zbyt dużych zysków,
- istnienie barier wejścia na rynek i możliwość efektywnego wpływu rządu na obniżenie niezastużonych zysków.

Jeśli okaże się, że w wyniku większego otwarcia na handel zagraniczny ceny mogłyby ulec obniżeniu lub ewentualne dotacje byłyby korzystniejszym sposobem pomocy zagrożonym grupom (głównie bezrobotnym), wówczas należy zrezygnować z zamiaru kontroli ceny. Należy wreszcie wziąć pod uwagę, że nawet w sytuacji monopolu naturalnego istnieją często możliwości wprowadzenia konkurencji i uniknięcia kosztów związanych z regulacją cen (np. przetargi na pobieranie najniższej ceny za lokalne usługi telefoniczne).

Jeżeli zabronione są porozumienia cenowe, firmy mogą ominąć przepisy poprzez łączenie się w jedno przedsiębiorstwo (połączenie pionowe). Jeżeli połączenia pionowe są niedozwolone, firmy mogą łączyć się ze swymi dostawcami i dystrybutorami (łączenie poziome). Istnieją wreszcie możliwości łączenia się firm z różnych branż (konglomeraty) nie związanych ze sobą.

Istnienie ekonomicznie uzasadnionej granicy ekspansji powiązań pionowych w warunkach własności prywatnej sprawia, że łączenia firm nie są zwykle szkodliwe dla konsumentów. Umożliwiają przy tym zwiększenie wydajności pracy i redukcję kosztów. Jednakże połączenia poziome są często szkodliwe dla konsumenta. Dzieje się tak wówczas, gdy sprzyjają tendencji do zredukowania konkurencji pionowej i mogą stwarzać bariery dostępu do pośrednictwa w sprzedaży detalicznej. W takiej sy-

tuacji organ antymonopolowy powinien zablokować przejęcie pośredników przez monopolistę. Organy antymonopolowe nie powinny natomiast przeciwdziałać łączeniu poziomego przedsiębiorstw, jeśli mają one na celu wyeliminowanie marży zysku pośredników.

SUMMARY

The article provides a comparative analysis of the dangers following monopolisation tendencies in different economic systems. It follows from the analysis that in the countries of central-eastern Europe there is a high degree of production concentration on the basis of non-private property. This degree determines a specific role of the monopoly. It means that anti-monopoly policy and anti-monopoly law become one of the major tasks of the marketing process and hence they must have their own specific character.

On the basis of an interventionist analysis and a normative-functional option of anti-monopoly policy and anti-monopoly law, the author tries to find some effective undertakings for the state's demonopolisation. At the same time, he formulates a postulate about the need for reasonable and careful demonopolisation undertakings in the face of the smaller and smaller function of the economic authority in the situation of market inefficiency and together with the progressing processes of market economy.

