

Bartosz Michalski

Uniwersytet Wrocławski

UNIJNA POLITYKA KONKURENCJI WOBEC KONSEKWENCJI KRYZYSU FINANSOWEGO

Streszczenie: Konsekwencje kryzysu finansowego, który wybuchł w Stanach Zjednoczonych w roku 2008, wymogły na rządach narodowych oraz głęboko zintegrowanych ugrupowaniach gospodarczych podjęcie kompleksowych działań celem wypracowania pakietów stymulujących odbudowę. Jedną ze sfer o fundamentalnym znaczeniu pozostaje polityka konkurencji, której strategicznym celem jest ochrona konkurencji przed różnego typu praktykami powodującymi jej eliminację, ograniczenie lub zniekształcenie. Artykuł odnosi się do zagadnień, które były realizowane w unijnym systemie – głównie do działań ukierunkowanych na ustabilizowanie sytuacji w sektorze bankowym. Centralną kwestią jest zatem problematyka wspólnotowych ram prawnych dla pomocy publicznej, uzupełniona o krótkie rozważania o kontroli koncentracji i porozumień kartelowych.

Słowa kluczowe: polityka konkurencji, kryzys finansowy, pomoc publiczna, sektor bankowy, fuzje, kartele.

1. Wstęp

Konsekwencje kryzysu finansowego, który rozpoczął się na przełomie lat 2008 i 2009, są i będą w najbliższych latach jednym z głównych priorytetów polityki gospodarczej poszczególnych państw oraz regionalnych ugrupowań integracyjnych. Złożoność tego zjawiska zestawiona z istniejącymi powiązaniem gospodarczymi (zarówno natury handlowej, jak i kapitałowej) sprawia, że wypracowanie kompleksowych rozwiązań i podjęcie skoordynowanych działań staje się barierą samą w sobie. Rządy narodowe mają bowiem tendencję do skupiania uwagi na problemach gospodarek ich własnych krajów, nie licząc się zbyt (jeśli nie muszą) z potencjalnymi efektami zewnętrznymi¹, bądź próbują narzucić w ramach istniejących form współpracy taki schemat działań, który by w możliwie najwyższym stopniu był zbieżny z ich interesem.

¹ Dobrym tego potwierdzeniem jest powracająca dyskusja nad koncepcją tzw. narodowych championów, która z kolei niesie ze sobą niebezpieczeństwo uruchomienia wyniszczającej konkurencji między państwami, której instrumentem byłaby zdolność do finansowania różnych form pomocy dla uprzywilejowanych firm.

Wobec powyższych spostrzeżeń ciekawym wątkiem w dyskusji nad zwalczaniem skutków ostatniego kryzysu jest zwrócenie uwagi na zagadnienie „ucierania interesów” na forum, jakim jest współczesna Unia Europejska. Analiza tego politologicznego problemu stanowiłaby tym samym interesującą próbę wnikięcia w strukturę istniejących motywacji decydentów politycznych przekładającą się na model ich zachowań². Ponadto w warunkach ograniczonych zasobów budżetowych, które można przeznaczyć na różnego typu działania ratunkowe, kształt polityki antykryzysowej firmowanej przez Komisję Europejską stanowi jednocześnie poważny test zarówno wspólnotowej solidarności, jak i wierności zasadom (a może nawet wartościom), na których opiera się współczesna integracja europejska oraz funkcjonowanie jej oficjalnie wolnorynkowego systemu gospodarczego.

Ta kwestia determinuje z kolei istotne pytania badawcze odnośnie do miejsca i znaczenia unijnej polityki konkurencji. Jeśliby bowiem przyjąć, że współczesny system gospodarczy w Europie i na świecie zmienia swój charakter³, to jednym z najważniejszych czynników, który go kształtuje, powinny być spójne i konsekwentne działania podejmowane w ramach polityki konkurencji, o długookresowym horyzoncie decyzyjnym. Kryzys to okres, który niesie zagrożenie, że nieefektywne wcześniej przedsiębiorstwa mogą zrezygnować z wysiłku modernizacyjnego. Istnieje zatem wielka presja polityczna, by te obiektywnie konieczne i słuszne działania odsunąć na bok i brać pod uwagę tylko krótkookresowy kontekst, co z całą pewnością nie sprzyja konsekwentnej i efektywnej polityce gospodarczej jako całości. Polityka konkurencji może nie być tą kochaną przez wszystkie rządy i konkurujące przedsiębiorstwa, lecz potrzeba jej istnienia jako kręgosłupa Jednolitego Rynku Europejskiego pozostaje zasadniczo niepodważalna⁴. Z drugiej strony, szczególnie w dobie poważnego kryzysu ekonomicznego, zawsze istnieje zagrożenie, że polityka konkurencji nie znajdzie się na szczycie agendy politycznej⁵.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie działań podjętych w ramach unijnej polityki konkurencji w czasie kryzysu. Pierwszorzędne wyzwanie stanowiły tutaj wysiłki ukierunkowane na ochronę instytucji finansowych przed bankructwem oraz wypracowanie przejściowej, ogólnowspólnotowej interpretacji zasad pomocy publicznej stanowiącej ramy interwencji prowadzonej przez poszczególne rządy państw członkowskich. Z drugiej strony nie można pominąć działań podejmowanych przez same konkurujące przedsiębiorstwa, zwłaszcza prób eliminowania, ograniczania i tym samym zniekształcania presji rynkowej poprzez procesy koncentracji oraz nielegalne porozumienia antykonkurencyjne (kartele).

² Zob. także Z. Madej, *Czy wiedza o polityce gospodarczej jest nauką?*, „*Ekonomista*” 2007, nr 3.

³ Choć trudno jednoznacznie zdefiniować, na jaki. Wątpliwości budzi w tym miejscu zwłaszcza uprzywilejowanie jednych podmiotów ekonomicznych (korporacje charakteryzujące się syndromem *too big to fail*) kosztem innych.

⁴ N. Kroes, *Competition policy and the crisis – the Commission’s approach to banking and beyond*, “*Competition Policy Newsletter*” 2010, no. 1, s. 3.

⁵ P. Lowe, *State aid policy in the context of the financial crisis*, “*Competition Policy Newsletter*” 2009, no. 2, s. 3.

2. Dominująca rola instytucji finansowych jako cecha współczesnej gospodarki państw wysoko rozwiniętych

Liberalizacja przepływów kapitałowych w skali całej gospodarki światowej wraz z dynamicznym rozwojem instrumentów służących dywersyfikacji portfeli inwestycyjnych spowodowała, że rynki finansowe zaczęły być sferą wyraźnie dominującą nad gospodarką realną, opartą na generowaniu rzeczywistej wartości poprzez produkcję dóbr i świadczenie usług. Taki współczesny stan rzeczy można wręcz uznać za symbol globalizacji. Świat wysoko rozwinięty (choć nie tylko) zdążył się jednak boleśnie przekonać, że ten specyficzny związek nie służy trwałemu rozwojowi gospodarczemu i jest w stanie generować potężne wstrząsy dla całego systemu. Sytuacja ta (swoiste uprzywilejowanie instytucji finansowych) spowodowana jest kilkoma współzależnymi od siebie czynnikami:

- koniecznością utrzymywania zasilania kapitałowego sfery realnej (kredyt jako instrument finansowania przedsięwzięć gospodarczych, stanowiący jednocześnie wyraz zaufania odnośnie do ich wiarygodności),
- istnieniem i korzystaniem z pokusy nadużycia (*moral hazard*) wynikającej z istnienia formalnych gwarancji rządowych i nieformalnych powiązań między korporacjami a środowiskami politycznymi⁶,
- dążeniem do transferowania niepewności (dywersyfikacji ryzyka) na inne podmioty rynkowe skłonne nabyć emitowane papiery wartościowe, których wartość gwarantowana jest zaciągniętym przez inny podmiot zobowiązaniem; w warunkach pojawiających się zawirowań, tj. niemożności ich spłaty będącej zarówno skutkiem niepowodzenia samego przedsięwzięcia biznesowego, jak i efektem wcześniejszych, zbyt liberalnych kryteriów przyznawania środków kredytowych na inwestycje, oznacza to podniesienie premii ryzyka przez instytucje finansowe (czyli podniesienie oprocentowania i tym samym przerzucenie kosztów złego zarządzania ryzykiem i popełnionych przez to błędów) wobec podmiotów wciąż jeszcze wywiązujących się z płatności,
- przekonaniem (doktryna prawa), że banki to instytucje zaufania publicznego, które mają za zadanie m.in. chronić powierzone im środki pieniężne (w tym oszczędności społeczeństwa), a zatem świadczyć istotną usługę publiczną, co z kolei przekłada się na argument wyższej niż normalna ochrony przed ewentualnym bankructwem, które mogłoby pociągnąć za sobą wybuch paniki, jeszcze głębsze załamanie finansowe, a w konsekwencji potężny kryzys gospodar-

⁶ Na marginesie: ciekawą hipotezą wydaje się stwierdzenie, że wielki świat finansów/biznesu najsilniej „przysposobił” tzw. ludzi lewicy, co być może jest specyfiką polskiego kapitalizmu politycznego po 1989 r., choć jednocześnie pamiętać należy, że pragmatyzm biznesowy determinuje miłość do wszystkich prezydentów. Zob. słowa J. Kulczyka: „Ja każdego prezydenta kocham”, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/149410,jan-kulczyk-znowu-najbogatszym-polakiem.html>, (pobrano 11.02.2011).

czy⁷; należy jednak pamiętać, że rolą prawa jest stworzenie spójnego systemu regulacji, który zapewni bezpieczeństwo środkom powierzonym bankom przez ich klientów, a bankom uniemożliwi prowadzenie działalności nastawionej wyłącznie na maksymalizację zysku, wykonywanej bez szeroko rozumianego nadzoru ze strony państwa⁸. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii można więc śmiało stwierdzić, że zawiodły mechanizmy tzw. nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*).

W obliczu narastających w Europie zjawisk kryzysowych centralnym punktem było więc wypracowanie zgodnych z regułami traktatowymi przejściowych zasad pomocy publicznej dla zagrożonych upadłością podmiotów, mając jednocześnie na względzie istniejące ryzyko zniekształceń konkurencji na Jednolitym Rynku Europejskim. Unijne prawo konkurencji przewiduje w tym względzie instytucję wyłączeń blokowych (*block exemptions*) w przypadku wspierania rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, finansowania projektów badawczo-rozwojowych, innowacji, inwestycji środowiskowych czy form aktywnej polityki rynku pracy (szkolenia pracowników). Zgodnie z art. 107 pkt 3 lit. b (dawniej art. 87.3.b) skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

3. Problem pomocy publicznej

Dokumentem, który określał kierunki interwencji antykryzysowej, był Europejski Plan Odbudowy Ekonomicznej (*European Economic Recovery Plan – EERP*) z 26.11.2008 r.⁹ W odniesieniu do kwestii pomocy publicznej Komisja Europejska zaproponowała¹⁰:

⁷ Na temat teoretycznych aspektów kryzysów zob. szerzej M. Wróblewski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wobec kryzysów walutowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 87–129.

⁸ M. Dąbrowska, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, http://www.nbportal.pl/library/pub_auto_B_0100/KAT_B4871.PDF, s. 8 (pobrano 11.02.2011).

⁹ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Council. A European Recovery Plan*, COM(2008) 800 final, Brussels, 26.11.2008.

¹⁰ Tamże, s. 12. Inne propozycje koncentrowały się na uruchomieniu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na projekty wzmacniające zatrudnienie, działaniach kreujących popyt na pracę (redukcja składek społecznych, VAT), ograniczaniu barier biurokratycznych, promowaniu przedsiębiorczości, modernizowaniu infrastruktury (transeuropejskie korytarze transportowe, bezpieczeństwo energetyczne), poprawie efektywności energetycznej budynków, szybkim wroście „zielonych produktów”, inwestycjach B+R, innowacjach, edukacji, czystych technologiach oraz szerokopasmowym internecie.

- pakiet pomocowy uruchomiony przez Europejski Bank Inwestycyjny w wysokości 30 mld EUR na pożyczki dla małych i średnich firm (zapewnienie ciągłości finansowania przedsięwzięć biznesowych),
- wzrost o 1 mld EUR rocznie pożyczek dla średniej wielkości przedsiębiorstw jako kluczowych dla unijnej gospodarki,
- opracowanie uproszczonego pakietu reguł (*simplification package*) celem przyspieszenia procedur decyzyjnych w odniesieniu do pomocy publicznej oraz czasowe umocowanie państw członkowskich w ułatwieniu dostępu do finansowania przedsiębiorstw poprzez subsydiowane gwarancje i pożyczki na realizację inwestycji w produkty wykraczające poza przyjęte przez UE standardy środowiskowe.

W przypadku banków największym wyzwaniem była szczególna dbałość w kwestii, czy państwa członkowskie poprzez podjęte działania nie będą dawać w ten sposób nienależnej przewagi konkurencyjnej (*undue competitive advantage*) w porównaniu z bankami z innych państw oraz czy możliwe będzie uniknięcie pokusy nadużycia ze strony podmiotów objętych pomocą¹¹. W okresie największych zawirowań na rynku finansowym Komisja Europejska przyjęła i wydała cztery komunikaty, w ramach których zdefiniowała stosowanie reguł pomocy publicznej w ramach działań podejmowanych przez rządy:

- Komunikat bankowy (Komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego, DzUrzUE OJ C 270/8 z 25.10.2008),
- Komunikat o dokapitalizowaniu (Komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji, DzUrzUE OJ C 10/8 z 15.01.2009),
- Komunikat ws. aktywów o obniżonej wartości (Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym, DzUrzUE OJ C 72/1 z 26.03.2009),
- Komunikat restrukturyzacyjny (Komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa, DzUrzUE OJ C 195/9 z 19.08.2009).

W pierwszym z wymienionych dokumentów dokonano interpretacji przytoczonego wyżej zapisu art. 87 pkt 3 lit. b TWE. Uznano, że jednym ze środków mających chronić interesy deponentów i stabilność systemu finansowego jest dokapitalizowanie oraz udzielenie ogólnych gwarancji chroniących depozyty detaliczne¹². Jeśli

¹¹ P. Lowe, wyd. cyt., s. 3.

¹² W przypadku gwarancji wykraczających poza depozyty detaliczne (pkt 20) Komisja zadecydowała o zawężeniu ich zakresu do tego, co można uznać za konieczne, aby sprostać właściwym aspektom obecnego kryzysu finansowego, ponieważ w przeciwnym przypadku gwarancje te mogą opóźnić proces niezbędnej korekty i powodować szkodliwe ryzyko nadużycia.

chodzi o czas, na jaki zostały udzielone wszystkie gwarancje wykraczające poza depozyty detaliczne (będące jednocześnie nadzwyczajnym, przejściowym środkiem; pkt 28), powinien był on zostać ograniczony do niezbędnego minimum (pkt 24). Ponadto Komisja zastrzegła konieczność różnego traktowania instytucji właściwie zarządzanych, narażonych na utratę płynności wskutek okoliczności zewnętrznych, oraz instytucji, które przeżywają wewnętrzne trudności w efekcie popełnionych przez siebie błędów. Tak jak w przypadku gwarancji, zakres materialny i czasowy dokapitalizowania miał pozostać ograniczony (minimalizując w ten sposób ewentualne ograniczenia konkurencji). Wyłączono także konieczność zgłoszenia Komisji działań realizowanych w oparciu o ogólnie dostępne środki (w indywidualnych przypadkach KE zobowiązała się do przyspieszonego trybu rozpatrzenia sprawy). Jednym z warunków powodzenia miało być jednak odpowiednio wczesne i wyczerpujące informowanie Komisji przez państwa członkowskie o swoich zamiarach.

Drugi komunikat potwierdzał, że dokapitalizowanie ma na celu przywrócenie stabilności finansowej, zabezpieczenie na pokrycie strat w okresie recesji, odbudowę zaufania niezbędnego do ożywienia rynku pożyczek międzybankowych (pkt 4), zapewnienie kapitału dłużnego realnej gospodarce (pkt 5) oraz zapobieżenie krótkoterminowym efektom systemowym wywołanym ewentualną upadłością banku. Szczególny nacisk Komisja postanowiła położyć na analizę profilu ryzyka beneficjentów i powiązanie z nim (w porozumieniu z Europejskim Bankiem Centralnym) standardów ustalania cen (według kryteriów rynkowych) za korzystanie z państwowych środków służących dokapitalizowaniu zasadniczo zdrowych instytucji (pkt 15). Jednocześnie przyjęto, że mechanizmem zachęcającym banki do poszukiwania alternatywnych źródeł kapitału będzie wymaganie ze strony państw członkowskich odpowiednio wysokiej odpłatności za dokapitalizowanie (pkt 31). Bardziej rygorystyczne kryteria powinny być także znaleźć zastosowanie wobec banków, które zasadniczo nie były zdrowe (ang. *ailing*; polskie określenie funkcjonuje w oficjalnych unijnych tłumaczeniach – przyp. aut.)¹³.

W trzecim ze wspomnianych komunikatów szczególnie nacisk Komisja Europejska położyła na kwestie udzielania pomocy związanej z aktywami w celu ochrony stabilności finansowej, podtrzymania akcji kredytowej, poprawy rentowności sektora bankowego w perspektywie długoterminowej¹⁴ oraz bezpieczeństwa dla budżetu (pkt 4). Głównym celem tych kroków miało być wyeliminowanie/zmniejszenie niepewności towarzyszącej wycenie aktywów objętych finansowaniem. Komisja zastrzegła, że środki pomocy związanej z aktywami muszą opierać się na precyzyjnym określeniu skali trudności banku, jego faktycznej płynności przed udzieleniem pomocy oraz perspektyw odzyskania przez bank rentowności (pkt 17). Wszystkie po-

¹³ W komunikacie zakazano także bankom korzystającym z dokapitalizowania reklamowania tego faktu w celach handlowych (pkt 36).

¹⁴ Zgodnie z pkt 56 muszą istnieć jednoznaczne plany zwrotu otrzymanych od państwa środków kapitałowych oraz zrzeczenia się gwarancji państwa.

dejmowane działania powinny opierać się na zasadach przejrzystości (ujawnienie informacji o utracie wartości aktywów), przeglądu działalności (oceny rentowności), pragmatycznego/elastycznego podejścia, pamiętając jednocześnie, że im szerszy zakres kryteriów i im większą część ogółu aktywów banku stanowią aktywa objęte pomocą, tym bardziej dogłębna powinna być restrukturyzacja i tym szerzej zakrojone środki zapobiegające nadmiernym zakłóceniom konkurencji (pkt 36). Zwrócono ponadto uwagę na problem wypracowania spójnej, wspólnotowej metody wyceny aktywów.

Czwarty i zarazem ostatni komunikat odnosił się do kwestii, jak Komisja będzie badać restrukturyzację banków w czasie obecnego kryzysu. Przyjęto, że podejmowane środki pomocowe muszą mieć uzasadnienie w specjalnie opracowanym planie restrukturyzacji¹⁵ wskazującym sposób przywrócenia (w jak najkrótszym czasie, maks. 5 lat) długoterminowej rentowności¹⁶. Restrukturyzacja powinna także zakładać możliwie jak największy wkład własny beneficjenta, co w przekonaniu Komisji miało stanowić instrument egzekwowania od banków odpowiedzialności za podjęte w przeszłości decyzje i tworzyć system zachęt na przyszłość (pkt 22). Podkreślono też, że zapisy tego komunikatu mają charakter przejściowy i znajdują zastosowanie wyłącznie do planów restrukturyzacji zgłoszonych Komisji najpóźniej do 31 grudnia 2010 roku.

Na podstawie zapisów tych czterech komunikatów można wysunąć wniosek, że Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji wykazała się dużą elastycznością w opracowanych zasadach udzielania pomocy publicznej dla instytucji finansowych zagrożonych bankructwem i korzystając z dyspozycji określonej w TWE/TfUE, nie reprezentowała twardego, dogmatycznego stanowiska akcentującego argument, zgodnie z którym każda forma pomocy powinna zostać zakazana¹⁷. Zgoda Komisji uwarunkowana była łącznym wypełnieniem kryteriów niezbędności, proporcjonalności i ograniczenia zakłóceń konkurencji na rynku wspólnotowym. Okresowy charakter przyjętych regulacji miał jednocześnie za zadanie motywować objęte pomocą podmioty do podjęcia odpowiednio intensywnego wysiłku celem ich restrukturyzacji i przywrócenia konkurencyjności.

¹⁵ Zgodnie z załącznikiem do niniejszego komunikatu powinien się on składać z informacji na temat instytucji finansowej, opisu rynku i udziałów w nim, analizy problemów, opisu interwencji państwa, przywrócenia rentowności, podziału obciążeń, środków ograniczających zakłócenia konkurencji oraz sposobu monitorowania.

¹⁶ Tzn. beneficjent jest w stanie pokryć wszystkie swoje koszty wraz z amortyzacją i opłatami finansowymi oraz wypracować odpowiedni zwrot zaangażowanego kapitału z uwzględnieniem profilu ryzyka banku (pkt 13). Długoterminowa rentowność wymaga ponadto, aby każda otrzymana pomoc państwa została w określonym czasie zwrócona, jak przewidziano w chwili jej przyznawania, lub aby była odpłatna zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi, gwarantując w ten sposób wstrzymanie jakiegokolwiek dalszej pomocy państwa (pkt 14).

¹⁷ Por. L. Quaglia, R. Eastwood, P. Holmes, *The financial turmoil and EU policy cooperation in 2008*, "Journal of Common Market Studies" 2009, vol. 47, s. 84.

Trudno dziś jednoznacznie ocenić skuteczność podjętych działań naprawczych, należy jednak zauważyć, że nastąpiły działania zmierzające do konsolidacji sektora. Tendencje te mogą w średnim i długim okresie stanowić zagrożenie dla intensywności konkurencji w analizowanej branży. Warto więc tej kwestii poświęcić kilka słów.

4. Problem koncentracji rynkowej

Wyzwania związane z przewyciężaniem skutków kryzysu powodują, że coraz częściej krytykuje się dominujące w dobie globalizacji podejście kwestionujące nadrzędną rolę aktorów państwowych w kształtowaniu ogólnosiwiatowych procesów gospodarczych. Kryzys wyraźnie zmienił tę optykę, gdyż dostrzeżono, że podwójna redukcja państwa¹⁸ nie przynosi dobrych efektów. Tym samym można na przykład dostrzec m.in. ponowne zainteresowanie koncepcją tzw. narodowych championów, tj. podmiotów, które ze względów strategicznych i politycznych traktowane są inaczej. Generalnie istnieje opinia, zgodnie z którą w trudnym dla gospodarki kraju okresie są one lepiej przygotowane, by przetrwać kryzys, są bardziej skłonne (przy istniejących gwarancjach ze strony rządu) do podejmowania działalności innowacyjnej i/lub ukierunkowanej na ekspansję na nowe, docelowe rynki zagraniczne (np. poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne)¹⁹.

Z perspektywy polityki konkurencji funkcjonowanie takich szczególnie uprzywilejowanych podmiotów rodzi wiele kontrowersji. Co więcej, jest to działanie błędne, o ile tworzone w ten sposób przedsiębiorstwa są wyłączone spod rynkowej presji konkurencyjnej, co może stanowić zachętę do obniżania wydajności, wstrzymania innowacji i likwidacji miejsc pracy i w konsekwencji oznaczać dodatkowy koszt dla podatnika²⁰. W takim ujęciu polityka konkurencji stanowi trudną do sformułowania barierę m.in. dla krajowej polityki przemysłowej²¹.

Odnosząc analizowany problem do unijnej polityki konkurencji, należy pamiętać o wyłącznej kompetencji Komisji Europejskiej w zakresie oceny wpływu ewentualnej fuzji na konkurencję na wspólnotowym rynku oraz na wewnątrzunijną wymianę. Kwestie te uregulowane są od roku 2004 w Rozporządzeniu Rady (WE)

¹⁸ Zob. E. Polak, *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009, s. 156.

¹⁹ Narodowy champion znajduje uzasadnienie z perspektywy narodowej, lecz z perspektywy gospodarki światowej przynosi zagrożenie w postaci niebezpiecznego wyścigu z wykorzystaniem najróżniejszych form ukrytego (i oficjalnie przecież zabronionego) subsydiowania.

²⁰ B. Tranholm-Schwarz, P. Ohrlander, B. Zanettin, M. Campo, G. Siotis, *The real economy – challenges for competition policy in periods of retrenchment*, "Competition Policy Newsletter" 2009, no. 1, s. 8.

²¹ Zob. sprzeciw prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta wobec planów połączenia PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA i Energi SA – Decyzja nr DKK 1/2011 z dn. 13.01.2011, <http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=9494> (pobrano 15.02.2011).

nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (DzUrzUE OJ L 24/1 z 29.01.2004). Warto zwrócić tutaj uwagę na rygorystyczny zapis art. 21 ust. 3, zgodnie z którym żadne państwo członkowskie nie stosuje własnego ustawodawstwa krajowego dotyczącego konkurencji w stosunku do koncentracji o wymiarze wspólnotowym. Można więc zakładać, że naczelnym kryterium w procesie oceny spodziewanych skutków fuzji jest tzw. interes wspólnotowy, choć perspektywa realizmu politycznego pozwala także wątpić w takie podejście. Trudno się bowiem spodziewać, że nie będą stosowane lub też nie istnieją żadne nieformalne naciski celem podjęcia decyzji zgodnej z interesem określonego podmiotu.

W warunkach kryzysu może dojść jednakże do sytuacji, w której zastosowanie znajdzie koncepcja/doktryna upadającej firmy (*failing firm defence*), zgodnie z którą zagrożone bankrutwem przedsiębiorstwo może zostać przejęte przez konkurenta. Należy tu rozważyć ewentualność zniekształcenia konkurencji oraz związanych z tym kosztów i korzyści społecznych wywołanych z jednej strony upadkiem przedsiębiorstwa, z drugiej zaś wzmocnieniem pozycji rynkowej (a zatem i siły) nowo utworzonego podmiotu. Dowieść trzeba także, że bankrutujące przedsiębiorstwo nie ma dla natychmiastowego bankrutwa żadnej alternatywy (firma i tak zostałaby wyparta z rynku, aktywa upadającej firmy nieuchronnie opuściłyby rynek)²².

5. Problem karteli

Kryzys gospodarczy, z którym – jak już wcześniej wspomniano – wiąże się wysokie prawdopodobieństwo większej niż w normalnych warunkach fali bankrutw, niesie ze sobą zagrożenie w postaci antykonkurencyjnych porozumień, traktowanych jako forma ochrony przed istniejącymi wyzwaniem (ustalanie cen, podział rynków, ograniczenie skali inwestycji, mocy produkcyjnych). Można zatem oczekiwać, że taka sytuacja będzie sprzyjać powstawaniu tzw. karteli kryzysowych (*crisis cartels*), tym bardziej groźnych z perspektywy ograniczania nadwyżki konsumenta w postaci wyższych cen, im bardziej dotkliwe dla całej gospodarki i społeczeństwa są skutki spowolnienia. Firmy należące do grupy narodowych championów (np. w sektorze stalowym²³) mogą ponadto cieszyć się cichym przyzwoleniem rządów na stosowanie tego typu praktyk celem utrzymania posiadanej przewagi na rynkach zagranicznych.

Z perspektywy celów polityki konkurencji trudno uznać, by kryzys usprawiedliwiał tego typu działania. Nawiązując do myśli Neelie Kroes, byłego komisarza ds. konkurencji, cytowanej na początku niniejszego artykułu, można sądzić, że kon-

²² Zob. szerzej I. Kokkoris, *Failing firm defence in the European Union. A panacea for mergers?*, "European Competition Law Review" 2006, vol. 27, issue 9, s. 494–509, oraz K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 532–535.

²³ Zob. I. Christmas, *Crisis Cartels*, OECD, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee, Global Forum on Competition, DAF/COMP/GF(2011)5, 21.01.2011.

sekwentna ochrona mechanizmu konkurencji rynkowej jest sposobem na wyjście z kryzysu, co ważne – uzupełnionej głęboką restrukturyzacją zarówno całych sektorów, jak i pojedynczych przedsiębiorstw²⁴. Zaakceptowanie karteli kryzysowych oznaczałoby sytuację, w której nikt nie wygrywa – „dzisiejsza miękkość jest koszmarem jutra” (*today's softness is tomorrow's nightmare*)²⁵. Innymi słowy, sprawnie działający reżim prawny wymierzony w kartele nie może być rodzajem luksusowego dobra politycznego, z którego korzysta się wyłącznie w czasach relatywnego pokoju i prosperity²⁶.

6. Podsumowanie

Specyfika europejskiego systemu gospodarczego²⁷, kształtowanego w warunkach integracji głównie przez Komisję Europejską i najsilniejsze ekonomicznie państwa członkowskie, sprawia, że Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji jako aktor polityczny musi ostro rywalizować o należną jej pozycję i tym samym poszanowanie reguł odnoszących się do procesu rywalizacji rynkowej. Formuła prawna odnosząca się do kwestii wpływu określonych zachowań przedsiębiorstw na wymianę wspólnotową pozwala odwoływać się do obiektywnego, mierzalnego kryterium, co czyni tę materię satysfakcjonująco odporną na krótkookresową logikę/racjonalność polityczną.

Zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych kryzys wygenerował w Unii Europejskiej, w tym także w zakresie analizowanej w tym artykule polityki konkurencji, pilną potrzebę wypracowania podejścia, które godziłoby kwestie fundamentalne (ochronę konkurencji jako najskuteczniejszego sposobu ochrony konsumenta i maksymalizacji jego nadwyżki) z działaniami doraźnymi w postaci uruchamianych programów pomocy publicznej. Rozczarowanie może jedynie budzić fakt, że w odróżnieniu od poprzednich kryzysów egzekwowanie odpowiedzialności za błędne decyzje zeszło raczej na drugi plan, ponieważ w pierwszej kolejności skoncentrowano się na pakietach stymulujących poprawę sytuacji w sektorach najsilniej dotknię-

²⁴ Istnieje, co prawda, na mocy obecnego art. 101 pkt 3 TUE możliwość uzyskania zwolnienia dla porozumień, które przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów bądź do popierania postępu technicznego lub gospodarczego, przy zastrzeżeniu dla użytkowników słusznej części zysku, który z tego wynika, oraz bez: a) nakładania na zainteresowane przedsiębiorstwa ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów, b) dawania przedsiębiorstwom możliwości eliminowania konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów.

²⁵ N. Kroes, *Tackling Cartels – a Never-Ending Task*, Brasilia, 8th October 2009, SPEECH/09/454, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/454&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (pobrano 16.02.2011).

²⁶ Por. D. Crane, *Antitrust enforcement during national crises: an unhappy history*, "The Online Magazine for Competition Policy", Dec. 2008, s. 9.

²⁷ Uogólniając, autor ma tu na myśli jego prosocjalne nachylenie i związane z tym oczekiwanie, że państwo/rząd ponoszą w pierwszej kolejności odpowiedzialność za tworzenie warunków nie tylko do wzrostu/rozwoju gospodarczego, lecz także dobrobytu, abstrahując często od refleksji, kto i w jaki sposób generuje szeroko rozumiane korzyści, które następnie podlegają redystrybucji.

tych turbulencjami, w tym omówionym w ramach tego artykułu sektorze bankowym. Budzi to zatem uzasadnione wątpliwości, czy zebrane doświadczenia mogą być czynnikiem, który trwale pobudzi gruntowną przebudowę zasad systemowych, bądź czy nie będą one stanowić argumentu w przyszłości, by z nich ponownie skorzystać, skoro okazały się skuteczne. Trudno w takiej sytuacji określić, czy mamy do czynienia z prawdziwą (w konserwatywno-liberalnym rozumieniu) gospodarką wolnorynkową. Mamy taką konkurencję, na jaką zasłużyliśmy.

Literatura

- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Council. A European Recovery Plan*, COM(2008) 800 final, Brussels, 26.11.2008.
- Crane D., *Antitrust enforcement during national crises: an unhappy history*, "The Online Magazine for Competition Policy", Dec. 2008.
- Christmas I., *Crisis Cartels*, OECD, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee, Global Forum on Competition, DAF/COMP/GF(2011)5, 21.01.2011.
<http://europa.eu>.
<http://www.dziennik.pl>.
<http://www.nbportal.pl>.
<http://www.uokik.gov.pl>.
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Kokkoris I., *Failing firm defence in the European Union. A panacea for mergers?*, "European Competition Law Review" 2006, vol. 27, issue 9.
- Komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przez nadmiernym zakłóceniem konkurencji, DzUrzUE OJ C 10/8 z 15.01.2009.
- Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym, DzUrzUE OJ C 72/1 z 26.03.2009.
- Komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regulami pomocy państwa, DzUrzUE OJ C 195/9 z 19.08.2009.
- Komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego, DzUrzUE OJ C 270/8 z 25.10.2008.
- Kroes N., *Competition policy and the crisis – the Commission's approach to banking and beyond*, "Competition Policy Newsletter" 2010, no. 1.
- Lowe P., *State aid policy in the context of the financial crisis*, "Competition Policy Newsletter" 2009, no. 2.
- Madej Z., *Czy wiedza o polityce gospodarczej jest nauką?*, „*Ekonomista*” 2007, nr 3.
- Polak E., *Globalizacja a różnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009.
- Quaglia L., Eastwood R., Holmes P., *The financial turmoil and EU policy cooperation in 2008*, "Journal of Common Market Studies" 2009, vol. 47.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Tranholm-Schwarz B., Ohrlander P., Zanettin B., Campo M., Siotis G., *The real economy – challenges for competition policy in periods of retrenchment*, “Competition Policy Newsletter” 2009, no. 1.
Wróblewski M., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wobec kryzysów walutowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

EU COMPETITION POLICY TOWARDS THE CONSEQUENCES OF THE FINANCIAL CRISIS

Summary: The consequences of the financial crisis, which burst in the United States in 2008, made national governments and deeply integrated economic groupings take complex actions to specify packages stimulating recovery. One of the fundamental areas is competition policy whose strategic aim is to protect competition against various forms of practices which eliminate, restrict or distort market rivalry. The article addresses issues, which were carried out within the EU legal system (competition regime), focusing mainly on the activities aiming at stabilisation in the banking sector. Therefore a pivotal problem is the EU legal framework for public aid programmes, supplemented with short considerations on the merger control and cartel agreements.

Keywords: competition policy, financial crisis, public aid, banking sector, mergers, cartels.