

Joanna Gocłowska-Bolek*

Polityka konkurencji Argentyny i jej wpływ na konkurencyjność międzynarodową

Argentina's Competition Policy and Its Impact on International Competitiveness

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Argentyna, polityka konkurencji, polityka gospodarcza, konkurencyjność międzynarodowa, innowacyjność gospodarcza

Key words: Argentina, competition policy, economic policy, international competitiveness, economic innovation

Abstrakt: Polityka konkurencji przyczynia się do poprawy wyników gospodarczych poprzez zwiększoną innowacyjność, produktywność i inwestycje. Celem artykułu jest dokonanie analizy rozwiązań przyjętych w ramach polityki konkurencji w Argentynie w latach 1923–2023 oraz wskazanie ich wpływu na obecny poziom konkurencyjności międzynarodowej. Argentyna została tutaj wyróżniona jako studium przypadku, ponieważ jest jednym z pierwszych państw Ameryki Łacińskiej, który wprowadził politykę konkurencji, a z drugiej strony specyficzna sytuacja gospodarcza (systemowe zadłużenie, chroniczna inflacja, niestabilność, przeplatające się okresy prosperity i licznych głębokich kryzysów gospodarczych) wymusza przyjęcie nowych, efektywnych rozwiązań. W artykule dokonano podziału polityki konkurencji na dwa główne okresy i wskazano główne różnice. Następnie przeprowadzono analizę obecnego poziomu konkurencyjności międzynarodowej i wskazano na obszary, które stanowią najsłabsze jej ogniwa i wymagają szczególnie skutecznych działań w ramach nowej strategii gospodarczej.

Abstract: Competition policy contributes to improving economic performance through increased innovation, productivity and investment. The aim of this article is to analyse

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7587-5416>; dr, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: j.goclowska-bolek@uw.edu.pl.

the solutions adopted within the framework of competition policy in Argentina in the years 1923–2023 and to indicate their impact on the current level of international competitiveness. Argentina is singled out here as a case study because it is one of the first Latin American countries to introduce competition policy, and on the other hand, the specific economic situation (systemic debt, chronic inflation, instability, alternating periods of prosperity and numerous deep economic crises) forces the adoption of new, effective solutions. The article divides competition policy into two main periods and indicates the main differences. Then, the current level of international competitiveness is analysed and the areas that constitute its weakest links and require particularly effective actions within the framework of the new economic strategy are indicated.

Wprowadzenie

Polityka konkurencji jest rozumiana w niniejszym artykule, jak w raporcie OECD z 2004 roku¹ proponują Carlos Winograd, Marcelo Celani oraz Jae-Woo Kim. Definiują oni politykę konkurencji jako zbiór narzędzi i kryteriów służących do organizowania struktur rynkowych w celu poprawy dobrobytu. W ramach polityki konkurencji wyróżniają dwie główne kategorie, tj. egzekwowanie prawa konkurencji i promowanie konkurencji, przy czym promowanie konkurencji może odbywać się z wykorzystaniem takich narzędzi jak obniżanie barier wejścia, deregulacja, liberalizacja handlu i niezakłócająca interwencja rządu.

Wiele rynków w krajach rozwijających się nie wprowadziło polityki konkurencji i nie korzysta w pełni z otwartej i skutecznej konkurencji, a interwencje rządowe często nie zapewniają firmom odpowiednich zachęt do konkurowania zarówno na szczeblu krajowym, jak tym bardziej międzynarodowym. Na szczeblu regionalnym, krajowym i lokalnym przepisy i regulacje sektorowe często ograniczają wejście na rynek lub wzmacniają dominację jednej bądź kilku firm, co wywołuje znaczące zniekształcenia rynku i ogranicza konkurencyjność międzynarodową. Chociaż coraz więcej krajów uchwaliło przepisy dotyczące konkurencji, praktyki antykonkurencyjne nadal występują², szczególnie w krajach rozwijających się, w tym w regionie Ameryki Łacińskiej. Ramy regulacyjne często nie zapewniają, aby bardziej efektywni uczestnicy rynku mogli konkurować na równych zasadach, zaś przedsiębiorstwa państwowe korzystają z przywileju dominacji na rynku i korzystania z nieuzasadnionych przewag konkurencyjnych.

¹ OECD, *Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile: Not as Easy as A-B-C*, Paris 2004, s. 206.

² World Bank, *Markets and Competition Policy. Fostering growth and shared prosperity by opening and transforming markets*, <https://www.worldbank.org/en/topic/competition-policy> (4.01.2025).

Na tym tle wyróżnia się Argentyna, która legislację antymonopolową przyjęła ponad sto lat temu, co stwarza dogodną perspektywę do analizy pod kątem skuteczności przyjętych rozwiązań. W artykule ukazany zostanie kontekst historyczny polityki konkurencji, wskazane główne dokumenty, które zostały przyjęte dla jej regulacji, kontekst gospodarczy z wyróżnieniem kolejnych strategii rozwoju przyjmowanych przez Argentynę na przestrzeni wieku, a następnie przeprowadzona zostanie analiza sytuacji makroekonomicznej ze szczególnym naciskiem na poziom konkurencyjności międzynarodowej. W ostatniej części wskazane zostaną obszary z zakresu polityki gospodarczej, które wymagają szczególnej uwagi dla podniesienia konkurencyjności międzynarodowej w przyszłości.

Jednym z celów przyjętego pod koniec 2023 roku przez rząd Javiera Mileia programu gospodarczego, obok zwalczania hiperinflacji, dolaryzacji gospodarki i ograniczenia wydatków rządowych, jest zmiana poziomu konkurencyjności międzynarodowej Argentyny³. Dlatego warto przyjrzeć się dotychczasowym rezultatom i pokusić się o próbę ewaluacji dotychczasowej (1923–2023) polityki konkurencji.

Kontekst historyczny

Victor Bulmer-Thomas dowodzi⁴, że od początku XX wieku rozwój zarówno produkcji, jak i eksportu argentyńskiego w dużym stopniu był uwarunkowany poziomem zaawansowania technologicznego. Ogromne znaczenie miał zwłaszcza postęp w zakresie środków transportu, który pozwolił na rozbudowę kolei, portów morskich, usprawnił załadunek i drobne przetwórstwo, a zwłaszcza wprowadzenie kontenerowców chłodniczych, co złożyło się na znaczne zwiększenie możliwości transportu towarów masowych, sprawniejszą kontrolę celną oraz na większe zyski eksporterów. Tuż przed wybuchem I wojny światowej udział przemysłu w PKB wynosił w przypadku Argentyny aż 16,6% (dla porównania w przypadku sąsiedniego Chile było to 14,5%, w Meksyku 12,3%, w Brazylii 12,1%, zaś w Kolumbii 6,7%). Argentyna była liderem regionu, a jej poziom rozwoju gospodarczego, poziom uprzemysłowienia, ani struktura produkcji nie różniły się zasadniczo od krajów zachodnioeuropejskich, a w niektórych przypadkach Argentyna nawet je przewyższała.

³ A. Fortunato, L. Lamby, *How would dollarisation affect Argentina's competitiveness?*, «Economics Observatory», 17 May 2024, <https://www.economicsobservatory.com/how-would-dollarisation-affect-argentinass-competitiveness> (5.01.2025).

⁴ V. Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge 1994.

Rozwój Argentyny w dużym stopniu zależał od eksportu towarów – zwłaszcza rolno-spożywczych i surowców – na rynki międzynarodowe⁵, dlatego Argentyna była jednym z pierwszych krajów Ameryki Łacińskiej, które wprowadziły uregulowania prawne dotyczące polityki konkurencyjności. W takiej sytuacji ważną kwestią okazało się wdrożenie ustawodawstwa, które sprzyjałoby rozwojowi gospodarczemu przy zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu konkurencyjności. Temu miała służyć ustawa antymonopolowa, którą Argentyna przyjęła już w 1923 roku, by dwadzieścia lat później, po doświadczeniach Wielkiego Kryzysu, dokonać jej całościowej reformy⁶.

Politykę konkurencji wdrażano w dekadach lat 50., 60. i 70. XX wieku w specyficznych okolicznościach. Po Wielkim Kryzysie, wprowadzano strategię rozwoju poprzez substytucję importu⁷, traktując ją początkowo jako doraźną próbę przeciwdziałania skutkom załamania eksportu. Po 1945 roku strategia substytucji importu doczekała się teoretycznego uzasadnienia i rozwinięcia, przede wszystkim w pracach badawczych Komisji Ekonomicznej do spraw Ameryki Łacińskiej przy ONZ (hiszp. CEPAL). Okres stosowania strategii uprzemysłowienia przez substytucję importu przyniósł wysokie stopy wzrostu gospodarczego i produkcji przemysłowej (w przypadku Argentyny stopa wzrostu gospodarczego wynosiła 2,8% w latach 60. i 4,4% w latach 70., zaś poziom PKB *per capita* był zdecydowanie najwyższy w regionie), jednak z czasem doprowadził do narastającej nierównowagi i niekontrolowanego zadłużenia.

Przyjęcia pierwszych kompleksowych i nowoczesnych przepisów antymonopolowych dokonano w Argentynie w 1980 roku (ustawa nr 22 262), czyli mniej więcej w tym samym czasie, co w sąsiedniej Brazylii i sześć lat później niż w Chile. W ustawie nr 22 262 przyjęto mniej represyjne podejście niż uprzednio, w tym koncepcję dot. nadużywania pozycji dominującej i wprowadzono nowe elementy, takie jak utworzenie Krajowej Komisji Ochrony Konkurencji

⁵ R. Spruk, *The rise and fall of Argentina*, «Latin American Economics Review» 2019, vol. 28, issue 16.

⁶ J. Peña, *Main Developments in Competition Law and Policy 2023 – Argentina*, «Kluwer Competition Law Blog», 11 January 2024, <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/01/11/main-developments-in-competition-law-and-policy-2023-argentina/> (5.01.2025), s. 5.

⁷ Ang. *Import Substitution Industrialisation* (ISI) – polityka handlowa i ekonomiczna, która opowiada się za zastępowaniem importu produkcją krajową w celu zmniejszenia uzależnienia od sektora zagranicznego; w krajach Ameryki Łacińskiej wprowadzana w latach 50.–70. XX wieku z podbudową teoretyczną ze strony ekonomistów z Komisji Gospodarczej ONZ ds. Ameryki Łacińskiej (ang. ECLAC, hiszp. CEPAL) pod przewodnictwem argentyńskiego ekonomisty Raúla Prebischa, jednego z twórców teorii zależności i teorii centrum-peryferii, leżących u podstaw strukturalizmu latynoamerykańskiego.

(hiszp. *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*, CNDC), która od tej pory stała się najważniejszą instytucją odpowiedzialną za kreowanie i wdrażanie polityki konkurencji⁸.

Jednak wkrótce po przyjęciu nowoczesnej jak na tamte czasy ustawy, sytuacja gospodarcza Argentyny zmieniła się diametralnie, co wymusiło także nowe podejście do kwestii konkurencji oraz konkurencyjności międzynarodowej. Od 1982 roku Argentyna, podobnie jak cały region Ameryki Łacińskiej, przechodziła poważne załamanie gospodarcze związane z narastającym lawinowo zadłużeniem, czyli kryzys zadłużeniowy. Przywrócenie wzrostu gospodarczego zajęło wiele lat, dlatego lata 80. określono jako „straconą dekadę” (hiszp. *década perdida*).

Kryzys zadłużeniowy zahamował prace legislacyjne nad nową ustawą o konkurencyjności, a ponadto doprowadził do przyjęcia ogłoszonego w 1989 roku tzw. Konsensusu Waszyngtońskiego, czyli zestawu reform neoliberalnych. Zaawansowane neoliberalne reformy gospodarcze miały stworzyć warunki dla rozwiązania problemów ograniczających rozwój tego regionu, takich jak: kryzys zadłużenia zagranicznego, hiperinflacja, zahamowanie wzrostu gospodarczego, niska efektywność krajowego przemysłu, rosnąca bieda, wielkie nierówności społeczne, zacofane rolnictwo, nierówności społeczne i regionalne, jeszcze pogłębione w okresie kryzysu zadłużeniowego⁹.

Podstawowe hasła reform przyjętych pod koniec lat 80. XX wieku w ramach Konsensusu Waszyngtońskiego (stabilizacja, prywatyzacja, liberalizacja) zostały potraktowane przez wielu technokratów w krajach Ameryki Łacińskiej bardzo rygorystycznie. Również w Argentynie stały się wręcz nową neoliberalną ideologią, której celem było dążenie do maksymalnego obniżenia deficytu fiskalnego, walka z inflacją oraz szybka i spontaniczna prywatyzacja różnych sektorów gospodarki. Towarzyszył jej program otwarcia gospodarki przez obniżenie cel i liberalizację finansową, który – jak się wkrótce okazało – nie uwzględniał wielu zagrożeń. Lekarstwem na hiperinflację (ponad 3000% w 1989 roku, ponad 2300% w 1990 roku) miała być izba walutowa, wprowadzona w 1991 roku. Skutkiem było sprowadzenie inflacji do poziomu jednocyfrowego (w okresie 1999–2001 nawet deflacji) oraz stabilizacja gospodarki ze średnim 6-procentowym wzrostem gospodarczym w latach 1991–1998. Ogromnym zagrożeniem okazało się przywiązanie peso w relacji 1:1 do USD, co doprowadziło do realnej aprecjacji argentyńskiej waluty, skutkującej ogromnym deficytem bilansu handlowego, finansowanym zadłużeniem zagranicz-

⁸ J. Peña, *Main Developments...*, s. 7–8.

⁹ B. Liberska, *Ameryka Łacińska w poszukiwaniu nowej strategii rozwoju i modelu globalizacji*, [w:] M. Kania, A. Kaganiec-Kamieńska (red.), *Doświadczenie demokracji w Ameryce Łacińskiej*, Kraków 2008, s. 19–20.

nym. W rezultacie na przełomie 2000/2001 roku doszło do największego załamania gospodarczego od czasów Wielkiego Kryzysu oraz związanego z tym kryzysu politycznego (w ciągu dwóch tygodni Argentyna miała pięciu różnych prezydentów).

Polityka konkurencji od 1999 roku

Przyjęcie reform neoliberalnych, w tym wprowadzenie prywatyzacji i szerokie otwarcie na kapitał zagraniczny, wymusiło nowe podejście do polityki konkurencji, która wymagała pilnego uregulowania zgodnie z nowymi wymogami rynku. Od uchwalenia ustawy nr 22 262 do jej głównej reformy we wrześniu 1999 roku polityka konkurencyjności w Argentynie zasadniczo opierała się na egzekwowaniu prawa antymonopolowego i koncentrowała się wyłącznie na działaniach antykonkurencyjnych. Okazywało się to mocno niewystarczające w nowym kontekście gospodarczym.

Dopiero w 1999 roku Argentyna przyjęła przełomową i nowoczesną jak na tamte czasy Ustawę nr 25 156, która stanowi w artykule 1, że: „Działania lub rodzaje zachowań, niezależnie od ich formy, związane z produkcją i wymianą towarów i usług, których celem lub skutkiem jest ograniczenie, zniekształcenie konkurencji lub dostępu do rynku, lub które stanowią nadużycie pozycji dominującej na rynku i które mogą skutkować szkodą dla ogólnego interesu gospodarczego, są zabronione i będą karane zgodnie z przepisami niniejszej ustawy”¹⁰. Utworzono wówczas wyższą instancję, tj. powołano Sekretariat ds. Konkurencji i Konsumentów (hiszp. *Secretaría de Defensa de la Competencia y Del Consumidor*, SDCyC), który odtąd sprawował nadzór nad CNDC. Ponadto powstał Trybunał ds. Konkurencji (hiszp. *Tribunal de Defensa de la Competencia*, TDC). Trybunał ten został wyposażony w autonomię finansową i jurysdykcyjną i zyskał kompetencje badania i karania działań, które mogłyby zaszkodzić ogólnemu dobrobytowi. Stworzono zatem model „podwójnej agencji”, który sprawdził się m.in. w Wielkiej Brytanii czy w Stanach Zjednoczonych¹¹.

Następnie instytucje ochrony konkurencji zostały wzmocnione i odgrywają coraz aktywniejszą rolę w obronie konkurencji, w szczególności w reformach regulacyjnych sektorów niehandlowych. Dzięki utworzeniu SDCyC i jego aktywnej roli, szybko przeprowadzone zostały reformy regulacyjne w zakresie

¹⁰ Law 25.156/99, Senate and Chamber of Deputies of the Argentine Nation.

¹¹ OECD, *Trade and Competitiveness...*, s. 210.

energii elektrycznej, systemów kart kredytowych, piłki nożnej, usług pocztowych czy telekomunikacji¹².

Poszczególne inicjatywy rozszerzono z sektorów infrastruktury sprywatyzowanych w latach 90. (linie lotnicze, energetyka, koleje, telekomunikacja, płatne autostrady, dystrybucja wody itp.) na bardziej nietypowe rynki, takie jak dystrybucja gazet i rynek mieszkaniowy. Jednakże w wielu przypadkach ramy regulacyjne pozostawały niedostateczne, a rygorystyczna polityka konkurencji nie została przyjęta. W ramach reżimu stałych kursów walutowych ze zmniejszonym stopniem swobody reagowania na gwałtowne zmiany cen względnych rola aktywnej polityki konkurencji zyskała szczególne znaczenie. Argentyna doświadczyła poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego w latach 2001–2002, z gwałtownym spadkiem produkcji i znacznym wzrostem inflacji. W otoczeniu niestabilności makroekonomicznej prowadzenie polityki konkurencji, która wymaga systematycznego i rygorystycznego dostrajania, okazało się wyzwaniem trudnym, zwłaszcza w złożonym kontekście politycznym, który nie sprzyja trwałości rozwiązań.

Kolejną nowelizację ustawy wprowadzono dopiero w 2018 roku (ustawa nr 27 442)¹³, gdy centroprawicowy rząd Mauricio Macri'ego próbował zreformować ociężałą i nieskuteczną politykę gospodarczą odziedziczoną po długich rządach peronistów. Przewidziano istotne modyfikacje, które można podzielić na pięć następujących, szerokich kategorii¹⁴: przyjęcie systemu kontroli *ex-ante* z krótszymi okresami przeglądu; przyjęcie domniemania nielegalności dla karteli i zwiększenie kar ustawowych; wprowadzenie pierwszego w kraju krajowego programu łagodzenia kar; pewne modyfikacje mające na celu wspieranie prywatnych pozwów o odszkodowanie, w szczególności roszczeń następnych; oraz pewne modyfikacje instytucjonalne, w szczególności utworzenie nowego, bardziej niezależnego organu ds. konkurencji i utworzenie nowego wyspecjalizowanego sądu w celu rozpatrywania odwołań w sprawach prawa konkurencji.

Pomimo zmieniającego się kontekstu gospodarczego i politycznego, kolejnej – planowanej przez kolejny peronistowski rząd – nowelizacji nie udało się przeprowadzić do końca kadencji Alberto Fernandez (ustąpił z urzędu prezydenta w grudniu 2023 roku).

¹² Szczegółowy opis uregulowania wymienionych sektorów można znaleźć w: OECD (2004) ..., s. 218–222 oraz w: D. Petrecolli, *Best practices in defence of competition in Argentina and Brazil: useful aspects for Central America*, «Estudios y Perspectivas», Mexico 2007, s. 215–219.

¹³ Law 27.442/2018, Senate and Chamber of Deputies of the Argentine Nation.

¹⁴ F. Rossi, *Argentina's New Competition Law: The Modernisation of the Argentinian Competition Law Regime*, «Competition Policy International – CPI», may 2018.

Obecna sytuacja gospodarcza Argentyny

Argentyna była jednym z trzech krajów Ameryki Łacińskiej (obok Brazylii i Meksyku), które już pod koniec XIX wieku przeprowadziły wstępną industrializację, chociaż wciąż silnie podlegała światowej koniunkturze na surowce i żywność. Rozwój gospodarczy Argentyny przebiegał w sposób nierównomierny i niesystematyczny, przy czym okresy wysokiego wzrostu gospodarczego przeplatały się z długimi okresami poważnych recesji, wysokiej inflacji i bezrobocia, szczególnie pod koniec XX wieku¹⁵. Argentyna doświadczyła licznych kryzysów gospodarczych, w tym poważnego kryzysu finansowego na początku XXI wieku, a ponownie okresu wysokiej inflacji i zadłużenia od 2020 roku, przy czym w 2023 roku wskaźnik inflacji rok do roku wyniósł 211,4% (najwyższy wskaźnik na świecie), przy realnym wzroście gospodarczym rządu -3,5% (III kwartał 2024 roku)¹⁶.

Argentyna historycznie jest krajem o wysokim zadłużeniu zagranicznym¹⁷. W 2018 roku ponownie doświadczyła kryzysu zaufania inwestorów i odpływu kapitałów, co postawiło gospodarkę na krawędzi kolejnego (dziewiątego, licząc od Wielkiego Kryzysu) bankructwa. W tej sytuacji Argentyna zmuszona została do zwrócenia się kolejny raz o pomoc do MFW, od którego otrzymała 56 mld USD, tj. najwyższą pożyczkę w historii Funduszu.

Obecnie Argentyna z 47-milionową populacją jest krajem rozwijającym się, klasyfikowanym przez FTSE Global Equity Index jako rynek wschodzący. To druga po Brazylii największa gospodarka Ameryki Południowej i jedna z gospodarek należących do G-20, z PKB nominalnym o wartości 604 mld USD (24. miejsce na liście państw świata) i PKB liczonym według parytetu siły nabywczej (PPP) o wartości 1,35 bln USD (31. miejsce) w 2024 roku. PKB wg PPP na 1 mieszkańca wyniósł 28 704 USD, co daje Argentynie 69. miejsce na świecie)¹⁸.

¹⁵ Britannica, *Argentina. Country Profile*, <https://www.britannica.com/place/Argentina/Economy> (8.01.2025).

¹⁶ Narodowy Instytut Statystyki i Spisów Ludności (hiszp. *Instituto Nacional de Estadística y Censos*, INDEC). <https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/> (20.12.2024). Warto zauważyć, że w 2019 roku wskaźnik inflacji wyniósł 53,5% (realny wzrost gosp. -2%), w 2020 roku 42% (realny wzrost gosp. -9,9%), w 2021 roku 48,4% (realny wzrost gosp. 10,4%), w 2022 roku 72,4% (przy realnym wzroście gosp. 5,3%), zaś w 2023 roku 133,5% (przy realnym wzroście gosp. -1,6%). INDEC, *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. <https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/> (20.12.2024). Dane dot. wzrostu gosp. za: IMF, *World Economic Database*, October 2024, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/10/22/world-economic-outlook-october-2024?cid=ca-com-compd-pubs_belt (28.12.2024).

¹⁷ R. Spruk, *The rise and fall...*

¹⁸ Dla porównania w 2024 roku PKB nominalny Polski wyniósł 915 mln USD (21. miejsce na świecie), PKB według parytetu siły nabywczej 1,99 bln USD (19.), zaś PKB PPP *per capita* 54 498 USD (41.). Wszystkie dane za: IMF, *World Economic...*

Wartość współczynnika Giniego (42 wg szacunków Banku Światowego w 2022 roku) wskazuje na średnie rozwarstwienie dochodowe, przy czym od 2022 roku do III kwartału 2024 roku powiększa się odsetek ludności poniżej granicy ubóstwa (we wrześniu 2024 w ubóstwie znajdowało się 52,9% populacji)¹⁹. Argentyna opiera rozwój na zorientowanym na eksport sektorze rolniczym i korzysta z bogatych zasobów naturalnych. Jednocześnie od czasów wprowadzenia strategii substytucji importu w latach 50. XX wieku próbuje rozwinąć zróżnicowaną bazę przemysłową, wciąż z niezadowalającym skutkiem.

Argentyna na światowych rynkach eksportowych

W 2023 roku Argentyna była 44. największym eksporterem (pod względem eksportu towarów) na świecie (68 mld USD), co stanowiło 0,4% globalnej wartości eksportu. Ponad 50% wartości eksportu stanowią towary rolne, w tym same produkty sojowe stanowią prawie jedną czwartą całości. Zboża, głównie kukurydza i pszenica, które były wiodącym eksportem Argentyny przez większą część XX wieku, stanowią obecnie mniej niż 10% wartości eksportu. Towary przemysłowe stanowią około 1/3 wartości eksportu, w tym głównie pojazdy silnikowe i części samochodowe (ponad 12% całkowitego eksportu towarów), a w dalszej kolejności chemikalia, stal, aluminium, maszyny i tworzywa sztuczne.

Główne towary eksportowe, czyli soja i pochodne, ropa naftowa i gaz, pojazdy, kukurydza, pszenica, trafiały przede wszystkim na rynki Brazylii (17,8%), Stanów Zjednoczonych (8,5%), Chin (7,9%) oraz Chile (7,4%)²⁰. Argentyna pozostaje jednym z największych producentów rolnych na świecie oraz jednym z największych eksporterów soi i pszenicy, a także mięsa. Jest również jednym z największych producentów wełny i wina, ale większość wina jest konsumowana na rynku krajowym. Chociaż rolnictwo jest ważnym źródłem dochodów z eksportu, obecnie stanowi niewielki procent całkowitego PKB (6%) i zatrudnia jedynie niewielką część siły roboczej kraju (7,3%).

Jedynie marginalna część całego eksportu Argentyny to technologie informatyczne, średnio 0,17% w okresie 2000–2022, przy czym w 2022 roku stanowiły one zaledwie 0,03% całości eksportu. Również stosunkowo niewielką częścią eksportu są dobra technologicznie zaawansowane: w 2022 roku stanowiły one 4,75% całości argentyńskiego eksportu. Dla porównania, średnia światowa

¹⁹ Dane za: INDEC, *Instituto Nacional...*

²⁰ Ministerio de Economía, *Comercio Exterior*, INDEC, February, Buenos Aires 2024.

wynosi 10,36%, na podstawie danych ze 137 krajów. Historycznie średnia dla Argentyny w okresie 2007–2022 wynosiła 7,22%²¹.

Należy też wskazać na strukturalne nierównowagi w handlu zagranicznym, które stały się przyczyną spadku konkurencyjności argentyńskiego eksportu. Handel wyrobami przemysłowymi historycznie był deficytowy dla Argentyny, w związku z tym w 2011 roku (w tym roku deficyt handlowy w sektorze wytwórczym przekroczył 30 mld USD pomimo ogólnej nadwyżki handlowej kraju) rozszerzono system nieautomatycznego licencjonowania importu, co skomplikowało sytuację podmiotów zaangażowanych w handel zagraniczny.

Od 1991 roku Argentyna jest członkiem ugrupowania integracyjnego Mercosur (hiszp. *Mercado Común del Sur*), które pozostaje niepełną unią celną z elementami wspólnego rynku. Pomimo obniżania ceł i znoszenia barier pozataryfowych pomiędzy państwami członkowskimi ugrupowania (oprócz Argentyny są to Brazylia, Paragwaj, Urugwaj)²², konkurencyjność argentyńskich towarów na tym rynku wciąż jest stosunkowo niska²³.

Poziom konkurencyjności międzynarodowej Argentyny

W najnowszym Globalnym Raporcie Konkurencyjności (GCR) z 2020 roku, opublikowanym przez Światowe Forum Ekonomiczne (ang. World Economic Forum, WEF)²⁴, Argentyna uzyskała 57,20 punktów na 100. Pod względem poziomu konkurencyjności międzynarodowej GCR plasuje Argentynę na dalekiej, aż 83. pozycji (spośród sklasyfikowanych 141 gospodarek).

W tym samym roku najbardziej konkurencyjną gospodarką Ameryki Łacińskiej było Chile (70,5 pkt na 100; 33. miejsce), podczas gdy najmniej konkurencyjnymi gospodarkami były Wenezuela (40,9 pkt; 133. miejsce) i Haiti (36,3; 138. miejsce). Dla porównania, Polska osiągnęła 68,9 pkt i zajęła 37. miejsce na świecie, natomiast w regionie Ameryki Łacińskiej bardziej konkurencyjne od Argentyny okazały się, oprócz Chile, następujące kraje: Meksyk (64,9 pkt; 48.),

²¹ Dane za: The Global Economy, *Argentina*, https://www.theglobaleconomy.com/Argentina/Information_technology_exports/ (4.01.2025).

²² Wenezuela została przyjęta w 2012 roku i zawieszona w 2016 roku; w 2023 roku dołączyła też Boliwia.

²³ V. L. Fernández, M. L. Curado, *Argentina's competitiveness matrix: the natural resource controversy and the country's evolving trade position*, «CEPAL Review» No. 127, April 2019 oraz CEPAL, *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR N° 7. Oportunidades y desafíos para la integración regional en un escenario de fragmentación mundial*, CEPAL, LC/TS.2024/49, Santiago de Chile 2024, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80464-boletin-comercio-exterior-mercotur-7-oportunidades-desafios-la-integracion> (2.01.2025).

²⁴ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Cologny/Geneva 2020.

Urugwaj (63,5 pkt; 54.), Kolumbia (62,7 pkt; 57.), Brazylia (60,9 pkt; 71.), Kostaryka (62,0 pkt; 62.), Peru (61,7 pkt; 65.), Panama (61,6 pkt; 66.) i Paragwaj (53,6 pkt; 97.). W okresie 2007–2019 wskaźnik konkurencyjności w Argentynie wynosił średnio 16,22 pkt, osiągając najwyższy w historii poziom 57,49 pkt w 2018 roku i rekordowo niski poziom 37,76 pkt w 2014 roku.

Z Raportu WEF wynika, że najsilniejszą stroną konkurencyjności Argentyny jest kategoria „kapitał ludzki” (w podkategorii „zdrowie” zdobyła 84 pkt na 100, co dało jej 53. miejsce na świecie, w podkategorii „umiejętności” 72 pkt i 31. miejsce). Dobrze wypada również w podkategorii „rozmiar rynku” (69 pkt; 34. miejsce), co łączy się z liczną populacją i stosunkowo wysokim PKB. Jednak w pozostałych podkategoriach rynku konkurencyjność Argentyny wypada słabo: „rynek pracy” (52 pkt; 117. miejsce) i podobnie „system finansowy” (53 pkt; 105. miejsce). Tych niskich wyników nie równoważą średnie osiągnięcia w kategorii „środowisko biznesowe” („instytucje” 88. miejsce; „infrastruktura” 68. miejsce; „wykorzystanie ICT” 68. miejsce). Pod względem stabilności makroekonomicznej Argentyna zajęła niemal ostatnie, 139. miejsce (na 141 państw). Niezadowolające wyniki wykazuje także w zakresie innowacyjności ekosystemu: 58 pkt; 80. miejsce pod względem dynamiki biznesowej i 42 pkt; 56. miejsce pod względem zdolności do innowacji.

W światowym rankingu innowacyjności Argentyna również zajmuje odległą pozycję. Najnowsza wartość wskaźnika innowacyjności z 2023 roku to 28 punktów, co oznacza kontynuację trendu spadkowego: z historycznego maksimum 37,7 pkt w 2013 roku, przez 28,6 pkt w 2022 roku. Dla porównania, w 2023 roku średnia światowa wynosiła 33,17 punktów, na podstawie danych ze 126 krajów. Historycznie średnia dla Argentyny w okresie 2011–2023 wynosiła 32,03 punktów²⁵.

Wydatki brutto na badania i rozwój (GERD) w Argentynie w 2022 roku wyniosły 4,72 mld USD w przeliczeniu na parytet siły nabywczej, przy czym wciąż jest ona niska w ujęciu procentowym, w okresie 1996–2022 oscylując wokół 0,5% PKB. Argentyna zajmuje drugie miejsce wśród krajów Ameryki Południowej pod względem największych wydatków na badania i rozwój (wyprzedza ją jedynie Brazylia z 37 mld USD w 2022 roku)²⁶. To zdecydowanie za mało, aby skutecznie podnieść innowacyjność kraju.

W rankingu *Ease-of-doing-business*²⁷ Argentyna w 2020 roku (najnowszy dostępny ranking) zajmuje odległe, 126. miejsce na 190 analizowanych

²⁵ The Global Economy, *Argentina*, za: Global Innovativeness Index, https://www.theglobaleconomy.com/Argentina/GII_Index/ (5.01.2025).

²⁶ Dane za: tamże.

²⁷ World Bank, *Doing business. Argentina*, 2020, <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/a/argentina/ARG.pdf> (13.12.2024).

gospodarek, osiągając zaledwie 59 (na 100) punktów. Założenie firmy zajmuje ok. 11,5 dnia i wymaga wykonania 12 różnych procedur. Biznes napotyka także utrudnienia w zakresie otrzymania kredytu (50 pkt; 104. miejsce) czy spełnienia licznych wymogów przy handlu międzynarodowym (67 pkt; 119. miejsce).

Próby reform polityki gospodarczej w kierunku podniesienia poziomu konkurencyjności

Podejmowane wielokrotnie w omawianym stuletnim okresie (1923–2023) próby reform niweczone były w ostatecznym rozrachunku przez szalejącą inflację, niestabilny kurs peso, wysokie zadłużenie, nagły spadek zaufania inwestorów zagranicznych i ucieczkę kapitałów. Tak skończyły się wprowadzone w formie terapii szokowej reformy wolnorynkowe zarówno administracji prezydenta Carlosa Menema z lat 90. XX w. (1989–1999), jak i administracji prezydenta Mauricio Macriego (2015–2019), przypadającej pomiędzy kadencjami rządów peronistów.

Wraz z objęciem urzędu prezydenckiego przez Javiera Mileia w grudniu 2023 roku Argentyna stanęła w obliczu gruntownej reformy gospodarczej, zarówno fiskalnej, jak i monetarnej. Program polityki monetarnej kraju ma na celu wprowadzenie wolnej konkurencji walut, co oznaczałoby umożliwienie używania wielu walut (przy zachowaniu argentyńskiego peso) i wprowadzenie swobodnej konkurencji²⁸. Chociaż obiecana podczas kampanii wyborczej – jako rozwiązania chronicznego problemu inflacji w Argentynie – oficjalna dolaryzacja tj. formalne zastąpienie lokalnej waluty dolarem amerykańskim, jak w Ekwadorze w 2000 roku²⁹, jest mało prawdopodobna, stabilizacja waluty oraz ograniczenie inflacji stanowią, obok ograniczenia wydatków publicznych i przywrócenia nadwyżki budżetowej, centralną część programu ekonomicznego nowego prezydenta. Bardziej prawdopodobnym rozwiązaniem będzie sytuacja, w której zarówno peso, jak i dolar mogłyby być używane jednocześnie.

²⁸ D. Roy, *Argentina's Struggle for Stability*, Council on Foreign Relations, 5 February 2024, <https://www.cfr.org/background/argentinass-truggle-stability>, (5.01.2025).

²⁹ Przykład Ekwadoru zwraca uwagę, że formalna dolaryzacja nie stanowi gwarancji przeciwko znacznym nierównowagom fiskalnym. Dolaryzacja pomogła rozwiązać problem inflacji, jednak nie zapobiegła drastycznemu zwiększeniu deficytów fiskalnych przez kolejne administracje poprzez nabywanie długu zagranicznego po wysokich kosztach. Finansowanie wydatków rządu za pomocą banku centralnego wymagało poważnych dostosowań fiskalnych bez żadnego realnego wkładu w ścieżkę wzrostu gospodarczego Ekwadoru w trakcie całego procesu. W rezultacie stałym tematem w debacie publicznej w Ekwadorze jest oficjalna dedolaryzacja. E. Levy Yeyati, *Dolarización y dedolarización financiera en el nuevo milenio*. Documento de trabajo. Enero, Bogotá 2021.

Ponieważ długoterminowy plan obejmuje zniesienie kontroli wymiany walut i nieingerowanie w kurs wymiany, wszystkie waluty mogłyby być przedmiotem obrotu po cenach rynkowych. Jak wskazują profesorowie Andrés Fortunato i Lucas Lamby z Uniwersytetu Harvardzkiego w «Economics Observatory»³⁰ dolaryzacja stanowiłaby ryzyko dla konkurencyjności Argentyny, ponieważ jej cykl koniunkturalny nie jest zgodny z cyklem Stanów Zjednoczonych, przy czym w warunkach dolaryzacji polityka pieniężna USA miałaby bezpośredni wpływ na gospodarkę Argentyny i jej konkurencyjność.

Koniecznym krokiem w kierunku lepszych wyników w zakresie konkurencyjności jest wzmocnienie bazy umiejętności (rozwój kapitału ludzkiego), zwiększenie rozpowszechniania i wykorzystania ICT oraz poprawa zdolności innowacyjnych. Na przykład, Argentyna skorzystałaby na unowocześnieniu programów nauczania w szkołach, aby odpowiadały wymogom gospodarki, oraz zwiększeniu wydatków na badania i rozwój w celu zwiększenia aktywności patentowej. Inne czynniki konkurencyjności, które można by poprawić, to bezpieczeństwo, gdzie wskaźniki zabójstw oraz poważnych przestępstw są nadal wysokie w porównaniu z innymi gospodarkami OECD; niewystarczające wykorzystanie ICT w sektorze publicznym i ograniczenie biurokracji. Argentyna może zająć silniejsze stanowisko w sprawie zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza jeśli chodzi o regulacje dotyczące efektywności energetycznej (zaledwie ok. 10% energii pochodzi ze źródeł odnawialnych).

Podsumowanie

Doświadczenia Argentyny są interesującym przypadkiem polityki konkurencji wśród gospodarek wschodzących. Otwartość handlowa wdrożona w duchu Konsensusu Waszyngtońskiego w latach 90. XX wieku przyczyniła się do stworzenia bardziej konkurencyjnego środowiska, co wymusiło opracowanie aktywnej polityki konkurencji, która korzysta ze zróżnicowanego zestawu instrumentów. Prześledzenie historycznego kontekstu pozwala na wyciągnięcie wniosku, że w przypadku Argentyny mamy dotąd do czynienia z dwoma etapami w ustanawianiu funkcjonalnej polityki konkurencji. Pierwszy etap trwał do 1999 roku, kiedy polityka konkurencji ograniczyła się zasadniczo do reagowania na roszczenia prywatne, tj. na wniosek prywatnej firmy, a nigdy z urzędu. Drugi etap rozpoczął się pod koniec 1999 roku, w dobie zaawansowanych reform neoliberalnych i izby walutowej. Nowo utworzony SDCyC wprowadził intensywną i proaktywną politykę konkurencji, tj. decydowanie

³⁰ A. Fortunato, L. Lamby, *How would dollarisation affect...*

z urzędu. Po reformie ustawodawstwa z 1999 roku zdecydowanie wzrosła efektywność kwestii regulacyjnych.

Jednak przyjęte rozwiązania nie doprowadziły do osiągnięcia wysokiego poziomu konkurencyjności międzynarodowej. Gospodarka Argentyny zarówno pod względem konkurencyjności, jak też innowacyjności czy łatwości prowadzenia działalności biznesowej pozostaje na odległych miejscach nie tylko na liście światowej, ale również w porównaniu z gospodarkami regionu. Z przedstawionej analizy wynika, że podniesienie poziomu konkurencyjności wymaga poprawy wyników zwłaszcza w kategoriach wzmocnienia bazy umiejętności (czyli rozwój kapitału ludzkiego), zwiększenia rozpowszechniania i wykorzystania ICT oraz poprawy zdolności innowacyjnych.

Rząd Javiera Mileia zaproponował nowe, odmienne od dotychczasowych, rozwiązania w zakresie polityki gospodarczej i można spodziewać się, że przyjęcie nowe regulacje w zakresie polityki konkurencji oraz wypracuje nowe rozwiązania w zakresie konkurencyjności międzynarodowej.

Bibliografia

- Bulmer-Thomas V., *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge 1994.
- Fernández V. L., Curado M. L., *Argentina's competitiveness matrix: the natural resource controversy and the country's evolving trade position*, «CEPAL Review» April 2019, nr 127.
- Fortunato A., Lamby L., *How would dollarisation affect Argentina's competitiveness?*, «Economics Observatory» 17 May 2024, <https://www.economicsobservatory.com/how-would-dollarisation-affect-argentinas-competitiveness> (5.01.2025).
- Levy Yeyati E., *Dolarización y desdolarización financiera en el nuevo milenio*. Documento de trabajo, Enero, Bogotá 2021.
- Liberska B., *Ameryka Łacińska w poszukiwaniu nowej strategii rozwoju i modelu globalizacji*, [w:] M. Kania, A. Kaganiec-Kamieńska (red.), *Doświadczenie demokracji w Ameryce Łacińskiej*, Kraków 2008.
- Peña J., *Main Developments in Competition Law and Policy 2023 – Argentina*, „Kluwer Competition Law Blog”, 11 January 2024, <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/01/11/main-developments-in-competition-law-and-policy-2023-argentina/> (5.01.2025).
- Petrecolla D., *Best practices in defence of competition in Argentina and Brazil: useful aspects for Central America*, «Estudios y Perspectivas», Mexico 2007.
- Rossi F., *Argentina's New Competition Law: The Modernisation of the Argentinian Competition Law Regime*, «Competition Policy International – CPI», may 2018.
- Roy D., *Argentina's Struggle for Stability*, Council on Foreign Relations, 5 February 2024, <https://www.cfr.org/backgrounder/argentinas-struggle-stability>, (5.01.2025).
- Spruk R., *The rise and fall of Argentina*, «Latin American Economics Review» 2019, vol. 28, issue 16.