

Szükség van-e versenyszabályozásra?

Török Ádám: Verseny a versenyképességért? Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1999, 248 oldal

A címben jelzett dilemma minden bizonnyal sokakban felvetődik, ha elolvassák Török Ádám legújabb könyvét, amelyet a versenypolitika európai uniós és magyar gyakorlatának szentelt, természetesen az idevágó elméleti háttér alapos és tárgyyszerű áttekintésével. A könyv egészen végigvonuló motívum az *iparpolitika és a versenypolitika olykor egymást támogató, máskor egymást kizáró sajátos kettősége*. Török Ádám ábrázolásában az Európai Unió (illetve korábban az EK) versenypolitikája átvette a közösségi iparpolitika számos funkcióját. Itt elsősorban arra gondol a szerző, hogy az iparpolitika egyik legszélesebb hatókörű területe, az állami támogatások „szinte teljes mértékben a versenypolitika ellenőrzése alatt áll” (47. o.). Más helyen, a csoportmentességi szabályokkal kapcsolatban jegyzi meg, hogy „[a] technológiai és K+F jellegű vállalatközi együttműködés számos formájára az EU által biztosított csoportmentesség... olyan közvetett iparpolitikai eszköznek tűnik, amellyel az Európai Unió a versenypolitikai szabályozás örve alatt közösségi ipari, ezen belül szellemi tulajdon-védelmi érdekek előmozdítására törekszik” (95–96. o.). Harmadszor, hadd hivatkozzak a könyv egy másik helyére, ahol a fúziókontroll gyakorlatával kapcsolatban ad hangot Török Ádám annak a véleményének, hogy „... igen nehéz a politikától és a gazdaságpolitikától független versenypolitika megvalósítása” (116. o.).

A fenti állítások csak megerősítik a recenzens lappangó kételyeit az önálló versenyszabályozás szükségességért illetően. Ha igaza van Török Ádámnak abban, hogy a versenypolitika gyakorlata mögött valójában burkolt (vagy nyílt) iparpolitikai célok húzódnak meg, akkor ez közvetve – legalábbis az én szememben – az önálló versenyszabályozás szükségételenségét igazolja. Mindez egy néhány évvel ezelőtti olvasmányélményt idéz fel bennem: Walter Adams és James W. Brock 1991-ben jelentették meg azt a könyvüket, amelyben az amerikai trösztellenes politika és törvénykezés közgazdaságtani háttérét vetették górcső alá – mégpedig különleges, képzelt tárgyalás formájában. A versenyszabályozás jól ismert elméleti és gazdaságpolitikai dilemmáit dialógus keretében tekintették át, amely a bírósági teremben zajlik egy bíró, egy ügyvéd és egy közgazdász szakértő között. A négynapos, képzeletbeli tárgyaláson a téma valamennyi fontos ellentmondása terítékre kerül. Az új chicagói iskola képviselőiben megszólaló szakértő igyekszik meggyőzni a pártatlanságra törekvő bírót arról, hogy miért nincs szükség trösztellenes szabályozásra minden olyan esetben, amelyben az amerikai hatóságok a különböző trösztellenes törvények alapján beavatkoznak a piac mikroszereplőinek életébe (*Adams–Brock* [1991]). A könyv kiváló megfogalmazásai hatására helyenként valóban kétely támad a tárgyilagos olvasóban állami beavatkozás szükségességével kapcsolatban. Emlékszem, amikor két-három évvel ezelőtt először olvastam e kitűnő könyvet, azzal a kérdéssel tettem azt le, vajon tényleg *szükség van versenyszabályozásra*.

Ha a versenypolitika iparpolitikai célokat szolgál, nem tehetünk képmutatóan úgy, mintha létezne a politikától független versenyszabályozás. Hiszen akkor tudatosan becsapjuk a gazdaság szereplőit. Azt a hamis képzetet keltjük bennük, hogy a versenyhez fűződő közérdek szektor- és vállalatsemleges. Ha a versenyhatósági döntések mögött

egyik vagy másik ipari ágazathoz, szektorhoz, netán vállalathoz kapcsolt, ki nem mondott preferenciákat kell keresni, akkor jogosnak tűnik a címben feltett kérdés.

Török Ádám könyve azon túl, hogy alapos áttekintést ad az ipar- és a versenypolitika elméleti alapjairól, részletesen bemutatja az azok működését biztosító intézményrendszert, kitér a problémakör magyarországi kezelésének az elemzésére is. A legkisebb jele sincs annak, hogy a szerző szándéka hasonló lett volna az előbb említett amerikai szerzőpároséhoz. Török Ádám nem akar bennünket meggyőzni sem a versenypolitika szükségességéről, sem szükségtelenségéről, sokkal inkább észlelhető az a szándék, hogy az uniós versenyszabályozást olyannak lássuk, amilyen valójában. Akkor viszont felmerül a kérdés, mire vezethető vissza az, hogy a recenzióban a két könyv hasonló reakciókat vált ki?

A válaszom erre a kérdésre részben az, hogy Török Ádám könyve „túl jól sikerült”. Mi is volt az cél a könyv megírásakor? A szerző maga írja az előszóban, hogy „... az utóbbi években ... egyre jobban érezte egy olyan magyar nyelvű összefoglaló munka hiányát, amelyet az európai integráció egyik fontos részterülete, a közösségi ipar- és versenypolitika iránt érdeklődő egyetemi és főiskolai hallgatók kezébe adhatnának.” (17. o.) Ezután felsorolja azokat az egyetemeket és főiskolákat, ahol a témát különféle formákban és tantárgyi keretekben oktatják. Való igaz, hogy az iparpolitika és a versenyszabályozás iránti érdeklődés jelentősen megnőtt az utóbbi években. Ezt mint a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem tanára is alátámaszthatom, ahol Vissi Ferenc versenyszabályozással foglalkozó fakultatív kurzusa évek óta évente több száz hallgatót vonz. Az is igaz, hogy a versenyszabályozás elméletével és/vagy gyakorlatával foglalkozó hazai közgazdászok (és most szerénytelenül hadd soroljam magamat is közéjük) adósak egy, a téma valamennyi elméleti és gyakorlati oldalát árfogó munka megírásával. Nehéz lenne kétségbe vonni továbbá azt, hogy Török Ádám az ipar- és versenypolitikai kérdések egyik legképzettebb hazai szakértője, aki képes ezen úr betöltésére, és ezért csak egyet lehet érteni, hogy az Integrációs Stratégiai Munkacsoport – *Inotai András* előszavával – megjelentette a könyvet.

Török Ádám remek munkát végzett. Az elméleti alapvetés kiterjed a versenyképesség gazdaságtani értelmezése mellett, a keresleti és kínálati oldali versenyképesség-felfogások korrekt bemutatásán túl, annak mérési problémáira is. Sikerült elkerülnie a neoliberais közgazdaságtani felfogásból eredő csapdákat azáltal, hogy az elemzés koncepcionális keretét a leginkább Oliver Williamson nevével fémjelzett *Industrial Organization* (I/O) elméletet választotta. Az institucionalizmussal kacérkodó, de a neoklasszikus közgazdaságtan legjobb hagyományait is megőrző I/O elmélet bemutatásához a legjobb szerzőket használta fel. *Scherer és Ross* [1990], *Tirole* [1988] és *Shy* [1995] alapvető munkái mellett a hivatkozási jegyzékben megtaláljuk Baumol, Caves, Kahn és Stigler legjobb műveit. Az I/O elmélet választása ugyanakkor azt a célt is szolgálja, hogy megalapozza az iparpolitika és a versenypolitika egyidejű, együttes tárgyalását.

Az iparpolitika elméleti alapokat tárgyaló első fejezetet követően a második fejezet a közösségi iparpolitika tartalmát, típusait fejlődésében mutatja be. A szerző tárgyismerete ezen a téren lenyűgöző. A fejezet (és az egész könyv) külön érdekessége, hogy gazdaságpolitika ábrázolása nem szorítkozik csupán írott anyagokra, hanem ahol teheti, a szerző becsempészi „bennfentes” információit, illetve saját véleményét is. A „kiskapus” iparpolitikai eszközök már előkészítik a terepet a támogatáspolitikai és a versenypolitika közötti kapcsolat mint fő motívum későbbi tárgyalásához.

A közösségi versenypolitika bemutatására szolgáló harmadik fejezet szerkezetében hasonló az előzőekhez. A versenypolitika gazdaságelméleti alapjait ismét csak az I/O elmélet kínálja, amelyet Török kedvenc amerikai antitröszt bírószakértője, Robert Bork praktikus gondolatai fűszereznek. Különösen érdekes Borknak a verseny fogalmára alko-

tott, úgynevezett gyorsírással, azaz gyakorlati-versenyszabályozási célokra minden további értelmezés nélkül alkalmazható értelmezése. E szerint, akkor van dolgunk tökéletes versenypiacca, ha a piac állapotát kormányzati intézkedéssel már nem lehet fogyasztói jólét további javításának irányában elmozdítani. Ez azért érdekes, mert *rávilágít az amerikai és az európai versenyszabályozás egyik lényeges koncepcionális különbségére*. Az amerikai értelmezés szerint a verseny(szabályozás) végső célja a fogyasztói jólét emelése, illetve a piaci szereplők általi csökkentésének megakadályozása. Az európai értelmezés szerint a verseny tisztaságához a termelőknek is fűződnek olyan érdekei, amelyeket a versenyhatóságnak kell megvédenie. (A magyar versenyszabályozás e tekintetben az európai értelmezést követi.) Az I/O elmélet nem valamilyen versenyfogalomból indul ki, hanem – amint azt helyesen Török Ádám is teszi – a piaci szereplők magatartását, illetve az új (potenciális) szereplők előtt ebből eredő piacra lépési korlátokat elemzi.

A harmadik fejezet versenypolitikával foglalkozó részéből leginkább a *stratégiai szövetségekkel* foglalkozó részt emelném ki, amelynek szakszerű, rövid, de lényegre törő tárgyalásmódja, az eseti hivatkozások gazdagsága jól mutatja, hogy a szerző a témakör alapos ismerője. A stratégiai szövetségek a vállalatok (legális) együttműködése és (illegális) összejátszása közötti határmezsgyén helyezkednek el. A stratégiai szövetségek versenypolitikai kezelése meglehetősen bizonytalan alapon nyugszik, hiszen – többnyire – ezek a szövvényes, bonyolult vállalatközi együttműködési és/vagy összejátszási formák jogilag nehezen meghatározhatók. Itt térek vissza e recenzió második bekezdésében említett második idézetre (95–96. o.). A versenykorlátozó magatartások tiltása vagy engedélyezése mögött mindig a tiltással (vagy a korlátozással) járó pozitív és negatív hatások mérlegelése húzódik meg. Mentességet élvezhet az a magatartás, amely esetében a tiltással a társadalmat nagyobb kár érné, mintha a versenykorlátozó magatartást engedélyezik. A csoportmentességet olyan versenykorlátozó magatartás esetében érvényesíthetik, amikor nyilvánvaló, hogy az iménti mérlegelés eredménye negatív eredőjű lenne, ezért nem is kell azt külön kérni. A szellemi tulajdon-védelem tipikusan ilyen terület. Nem értek egyet ezért azzal az állítással, hogy a K+F-jellegű együttműködés mentesítése mögött valamiféle burkolt iparpolitikai érdek nyilvánulna meg. Itt nem arról van szó, hogy a műszaki-technológiai fejlesztési céloknak alárendelnék a versenypolitikai célokat,¹ hanem egyszerűen arról, hogy a csoportmentesítések révén könnyebben teljesülnek a versenyszabályozástól megkövetelhető társadalmi hatások, nevezetesen, hogy a beavatkozás révén ne okozzanak nagyobb jóléti hátrányt, mint amekkorát megszüntetni igyekeznek.

Török Ádám – mint a bevezetőben említettük – igen élesen fogalmazza meg azt, hogy a versenypolitika gazdaságpolitikától való függetlenségének megvalósítása „igen nehéz” (116. o.). Az ide kapcsolódó jegyzetből az is kiderül, hogy ebben a tekintetben a szerző elfogadta Nagy Márta lektori véleményét, aki szerint „... nem is lehet gazdaságpolitikától független versenypolitika, hiszen ezek között kölcsönösen az összefüggések...”². Eddig egyetértek mindkettőjünkkel, a továbbiakkal azonban már kevésbé. Nagy Márta ugyanis így folytatja: „... és ez bizonyos mértékig még a versenyfelügyeleti ügyekben való mérlegelést is befolyásolhatja, korlátokat állítva hozzá.” (uo.). Itt ugyanis egy igen fontos terminológiai problémára is ki kell térnem, annál is inkább megtehetem ezt, mivel a szerző az 5. jegyzetben – éppen Nagy Mártára hivatkozva – említést tesz erről a definíciós dilemmáról. Arról van szó, hogy nincs egyértelműen tisztázva: mit értsünk *versenypolitikán*, *versenyjog-alkalmazáson*, illetve *versenyszabályozáson*. A legszűkebb kategória lehetne a versenyjog alkalmazása, amely az érvényes törvények, jogszabályok alkal-

¹ Vessd össze a 95. oldalon található Frazer-hivatkozással, amellyel Török Ádám vélhetően egyetért.

² Az idézet Nagy Mártának a könyvhöz fűzött lektori véleményéből származik, lásd az 5. számú jegyzetet a kötet 187. oldalán.

mazását jelenti valamely versenyhatóság által. A versenyjog alkalmazási kereteinek, azaz a törvényeknek, illetve a jogszabályoknak a fejlesztésére, alkalmazásának értékelésére, illetve azoknak a megváltoztatására irányuló koncepciót lenne célszerű versenypolitikán érteni. A versenyszabályozás pedig lehetne a két, előbb említett kategória gyűjtőfogalma. Az 5. jegyzetből kiderül, hogy versenypolitikán valójában a versenyjog alkalmazását kell érteni, mivel ezt teszi a külföldi szakirodalom is. Hogyan kell tehát érteni ennek fényében a 116. oldali idézetet?

Mint koncepció a versenypolitika nyilvánvalóan nem lehet független a gazdaságpolitikától, illetve más részpolitikától. A versenyjog törvényi kereteinek kialakítása során figyelembe kell venni az ezek által megfogalmazott célokat és értékeket. Így érhető el, hogy a versenyjog alkalmazása során nem fog nagyobb károkat okozni a gazdasági életben, mint amekkorának a kiküszöbölését célozza. Egészen más kérdés magának a versenytörvényeknek az alkalmazása. E tekintetben igen helytelen lenne, ha az egyes ügyek mérlegelésében a mindenkori politikai szempontok játszanának szerepet. Ez megingatná a gazdasági szereplőknek a jogrendbe vetett bizalmát, és ez egyaránt vonatkozik az Európai Unióra, illetve bármely országra. Ilyen értelemben tehát a versenypolitikának igenis függetlennek kell lennie más gazdaságpolitikáktól, és úgy gondolom, hogy az is. A Török Ádám által említett ügyekben hozott döntések mögött meghúzódó mérlegelések megmaradnak a mindenkor érvényes versenyjog-alkalmazás keretein belül, még akkor is, ha olykor kétségbe vonható, hogy az idevágó versenyjogi passzus helyes-e.

Nagy Márta pesszimista álláspontja mögött én azt vélem felfedezni, hogy a kilencvenes évek során a magyar *Gazdasági Versenyhivatal (GVH) nem mindig tudta betölteni azt a szerepet a piacgazdasági átalakulás versenyfeltételeinek kialakításában, amelyet a gazdaság szereplői vártak volna*, és ennek nyilvánvalóan politikai okai voltak. Sem az Antall-, sem pedig a Horn-kormányzat nem vette eléggé figyelembe a GVH ajánlásait a nagyobb jelentőségű privatizációk során. Úgy gondolom azonban, hogy a Magyarországnál nagyobb hagyományokkal rendelkező országok versenyszabályozásában nem ez a jellemző.

De térjünk vissza Török Ádám könyvéhez! A könyv 4–5. fejezetei Magyarországgal foglalkoznak, az előzőekhez hasonló magas színvonalon. A szerző alaposan ismeri, szemléletesen ábrázolja a kilencvenes évtized első felére jellemző iparpolitikai útkeresés buktatóit, dilemmáit és sikereit is – miközben tankönyvi egyszerűséggel foglalja össze a témakör legalapvetőbb összefüggéseit. A 4. fejezethez mindössze egy megjegyzésem van. Bár nincs túl nagy jelentősége, szerintem célszerű megemlíteni, hogy Magyarország volt az egyetlen ország a régióban, ahol a szocialista érában már kialakultak a piacsabályozás egyes lényeges elemei, így például az árszabályozás formájába rejtett piacviselkedés-szabályozás. A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984-es törvény megeremtette a folyamatosság intézményi feltételeit ahhoz, hogy a rendszerváltást követően könnyebben és zökkenőmentesebben történjen a versenyszabályozás korszerű formájára való átállás.³

A magyarországi versenyszabályozással foglalkozó fejezettel kapcsolatban a szerző azt a megoldást választotta, hogy összeveti a magyar versenytörvény előírásait az EU Fehér Könyvének ajánlásaival. Török Ádám szerint a magyar versenyjogban végrehajtott változások „kifejezetten alkalmazkodnak a Fehér Könyv ajánlásaihoz” (150. o.). Ezzel kapcsolatban én pesszimistább vagyok. Ami a hazai versenyjog előírásait illeti, én is úgy gondolom, hogy igaza van a szerzőnek: e tekintetben nem sok harmonizációs feladatunk maradt hátra. Ha azonban a gazdaságpolitika egészét tekintjük – azaz együtt kezeljük az iparpolitikát a versenypolitikával, amint azt Török Ádám is teszi az egész

³ A GVH lényegében véve a korábbi Árhivatal szervezetét és személyi állományát örökölte.

könyvön át –, akkor már néhány ponton fenntartásokat lehet megfogalmazni a Fehér Könyv ajánlásainak teljesülésével kapcsolatosan. A versenyt korlátozó állami támogatások kizárását a Római Szerződés 92. és 93. paragrafusai már előírták, ezt nyomatékosítja a Fehér Könyv első pontja. Török szerint ennek Magyarország esetében nincs különösebb jelentősége, mert „itt már az átmenet kezdeti éveiben kemény kézzel visszaszorították az állami támogatásokat” (151. o.). Ez – úgy gondolom – túlzás, a helyzet e tekintetben korántsem olyan rózsás. Itt a szerző mintha elfelejtette volna, amit a 135. oldalon írt. Itt tesz említést arról, hogy hány nagyvállalat került be az évtized első felében a kormányzatok válságkezelő programjába, és hogy ez körülbelül 1,5 milliárd dollárba került (és akkor még nem beszéltünk az agrárágazatról és a bankszektorról!).

Még egy általam korábban felvetett gondolatra kell visszatérnem. Korábban azt írtam, Török Ádám könyve „túl jól sikerült”. Remélem, hogy az olvasó sejti már, miért mondtam ezt. Töröknek igen hihetően sikerült összekapcsolnia a versenypolitikát az iparpolitikával. Ábrázolásában az olvasóban könnyen támadhat az a benyomás, hogy a két részpolitika között sokkal szorosabb a kapcsolat, mint a valóságban: az iparpolitika uralja a versenypolitikát, még akkor is, amikor nem szabadna. Véleményem szerint ez az összekapcsolás nem jogos, nem is szokásos, különösen nem egy tankönyvnek (is) szánt munkában. A tekintélyes, 339 tételt tartalmazó irodalomjegyzékben nem is találunk olyan művet, amelyben az iparpolitikát és a versenypolitikát egyetlen kötetbe foglalta volna össze. Ettől persze még szükség lehet egy ilyen könyvre, és csak örülhetünk, hogy Török Ádám *Verseny a versenyképességért?* című kötete elkészült.

Szükség van-e tehát versenyszabályozásra? Úgy gondolom, hogy a válasz általában véve határozott igen, és ezt Török Ádám sem tagadja. Fontos azonban azt hangsúlyoznunk, hogy a versenyjog konkrét megfogalmazásai mindig és elsősorban a „releváns” gazdasági környezet aktuális állapotától függenek. A versenyszabályozás egészének nem lehet, és nem is kell függetlennek lennie a gazdaságpolitika többi részétől. A gazdaságpolitika más területeinek preferenciáival összhangban kell kialakítani a versenyjog mindenkor aktuális törvényi kereteit. Ezekben a kereteken belül a versenyjog alkalmazásának azonban politikamentesnek kell lennie, és úgy gondolom, hogy többnyire az is – már amennyire ez egyáltalán lehetséges. Csakis e feltételek mellett hihetjük azt, hogy a versenyszabályozás komoly mértékben hozzájárulhat a gazdaság egészének, illetve a társadalmi jólétnek a növeléséhez.

Hivatkozások

- ADAMS, W.–BROCK, J. [1991]: *Antitrust Economics on Trial. A Dialogue on the New Laissez-Faire*. Princeton University Press, Chichester, West Sussex.
- SCHERER, F. M.–ROSS, D. [1990]: *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Houghton Mifflin, Boston.
- TROLE, J. [1988]: *The Theory of Industrial Organization*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- SHY. O. [1995]: *Industrial Organization*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Bara Zoltán