

Versenyhivatali Füzetek

4. szám

OECD HÁTTÉRJELENTÉS A VERSENYPOLITIKA SZEREPÉRŐL A SZABÁLYOZÁSI REFORMBAN MAGYARORSZÁGON

GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL

2001. december

A fordítás közzététele az OECD jóvoltából és hozzájárulásával vált lehetségessé.





A jelentést eredetileg az OECD adta ki.

Az eredeti angol nyelvű kiadás címe: *Background Report on the Role of Competition Policy in Regulatory Reform*; In: *Regulatory Reform Program*, OECD Report on Hungary. Copyright OECD, 2000.

A dokumentum magyar címe: *OECD háttérjelentés a versenypolitika szerepéről a szabályozási reformban Magyarországon* (Versenyhivatali Füzetek 4. szám, Gazdasági Versenyhivatal, 2001.)

Az OECD nem vállal felelősséget a magyar fordítás minőségéért és az eredeti szöveggel való egyezőségéért.

Gazdasági Versenyhivatal, 1051. Budapest, V., Roosevelttér 7-8. (www.gvh.hu)

Felelős kiadó: Nagy Zoltán

Sorozatszerkesztő: Belényi Andrea

*

Az itt közölt anyag az eredeti hozzáadások és törlések nélküli fordítása.

A magyar fordítás a Gazdasági Versenyhivatalban készült.

A fordítás közzététele az OECD jóvoltából és hozzájárulásával vált lehetségessé.

E háttérjelentést – saját fordításban – a Miniszterelnöki Hivatal is megjelentette (*Háttérjelentés a versenypolitika szerepéről a szabályozási reformban*; In: *A szabályozási reform Magyarországon*, Miniszterelnöki Hivatal, Közigazgatási- és Területpolitikai Államtitkár Titkársága, 2001).

Az angol eredeti **nem** jelenik meg a Versenyhivatali Füzetek angol nyelvű sorozatában, az kizárólag az OECD-től szerezhető be.

A jelentés az OECD Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóságán készült és alapvetően Michael Wise munkája. A jelentés felhasználja azt a nagyszámú észrevételt, amelyet az OECD Titkárságának munkatársai, a magyar kormány és a jelentés „peer review”-ja keretében a tagállamok tettek. A jelentés peer review-jára 1999 októberében került sor az OECD Versenyjogi és Versenypolitikai Bizottságában.

Az OECD jelentés a Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint összességében hű képet ad a magyar versenypolitika 2000-ig tartó fejlődéséről és a Gazdasági Versenyhivatalról, illetve annak 2000-ig kifejtett tevékenységéről – ugyanakkor a jelentésben foglaltakért, illetve a részletek pontosságáért a Gazdasági Versenyhivatal nem vállal felelősséget.

*

Originally published by the OECD in English under the titles:

Background Report on the Role of Competition Policy in Regulatory Reform; In: *Regulatory Reform Program*, OECD Report on Hungary. Copyright OECD, 2000.

The original English version of this document is **not** published in the series Competition Office Bulletin. It is available only through the OECD.

TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló	5
1. A versenypolitika alapjai	6
2. Alapvető kérdések: a versenyjog tartalma	12
3. Intézményi kérdések: a jogalkalmazás struktúrája és gyakorlata	24
4. A versenypolitika határai: kivételek és különleges szabályozási rezsimek	35
5. Versenypártolás a szabályozási reform érdekében	46
6. Következtetések és versenypolitikai alternatívák	48
Hivatkozások	54
Bibliográfia	56

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. sz. táblázat: A versenypolitika számára rendelkezésre álló erőforrások alakulása	32
2. sz. táblázat: Jogérvényesítési tendencia	32

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: A határozatok megoszlásának alakulása	34
2. ábra: A bírság kiszabásban jelentkező tendenciák (MFt-adatok)	35

OECD HÁTTÉRJELENTÉS A VERSENYPOLITIKA SZEREPÉRŐL A SZABÁLYOZÁSI REFORMBAN MAGYARORSZÁGON*

Vezetői összefoglaló

A versenypolitika szerepe a szabályozási reformban – háttérjelentés

Vajon eléggé integrálódik-e a versenypolitika a szabályozás általános közpolitikai (policy) keretébe? A versenypolitika a szabályozási reform központi eleme, mert – amint az a 2. fejezetből kitűnik – megközelítése és elvei éppúgy mércét kínálnak a gazdasági és társadalmi szabályozások minőségének megítéléséhez, mint ahogy elősegítik a versenyt védő jogszabályok alkalmazását. Ezen túlmenően, mivel a szabályozási reform strukturális változtatásokra is ösztönöz, a versenypolitika szigorú érvényesítésére van szükség annak érdekében, hogy az erőfölényes visszaélések ne akadályozhassák meg a reformból származó előnyök megvalósulását. A versenyjog alkalmazásának kiegészítőjéül szolgál a versenypártolás, ami a versenyre és a piacra vonatkozó elvek szabályozási folyamatok során történő érvényesítését jelenti. Ez a jelentés két alapvető kérdéssel foglalkozik: először, hogy Magyarország versenypolitikai koncepciója – amely természetesen függ történelmi és kulturális tényezőktől – megfelelően képes-e támogatni a verseny célú reformot? Másodsor, hogy a nemzeti intézményeknek megvannak-e a megfelelő eszközei a versenypolitika hathatós támogatására? Más szóval, hogy a versenyjog és a jogalkalmazási struktúra alkalmas-e arra, hogy megakadályozza vagy megszüntesse az összejátszást, a monopol és tisztességtelen magatartást most és a reformot követően? És képesek-e a hozzájuk tartozó versenyjogi és -politikai intézmények a reform ösztönzésére? Ezekre a kérdésekre a választ a versenypolitikának a szabályozási reform stratégiáira és folyamatára gyakorolt hatása alapján vizsgáljuk.

Tíz évvel azután, hogy Magyarország a központilag tervezett gazdaságról formálisan áttért a piaci rendszerre, a Magyarország piacain mutatkozó versennyel kapcsolatos kérdések azokhoz hasonlóak, amelyek más európai OECD országokban is megjelennek. Az általános versenyjog már 15 éves. Ezt két alkalommal vizsgálták felül, legutóbb a közelmúltban abból a célból, hogy jobban visszatükrözze az EU normákat. A versenypolitikai intézmények a verseny tisztasága és a fogyasztói bizalom biztosítása révén központi szerepet játszottak abban hogy megteremtsék egy egészséges piacgazdaság feltételeit. A versenypolitika reformban betöltött vezető szerepe a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) lendületes és elkötelezett tevékenysége révén valósul meg. Ezt az intézményt úgy alakították ki, hogy nagymértékben megőrizze a jogalkalmazás politikai befolyástól való függetlenségét, és mégis aktív közéleti szerepet játszhatson a közpolitikákról szóló vitákban. Technikai kiigazításként szükség van többek között a – GVH munkáját jelenleg egyes esetekben akadályozni képes – szoros határidők kiiktatására.

Most, hogy Magyarország már meglehetősen elől tart a piacgazdaság kiépítésének folyamatában, a versenypolitika prioritásainak növekvő mértékben a horizontális korlátozások és a versenyellenes fúziók megghiúsítására, valamint a szabályozással kapcsolatos versenyproblémákra kellene irányulnia. A versenypolitika rendelkezésére álló erőforrásokat

* A jelentés az OECD Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóságán készült, és alapvetően **Michael Wise** munkája. A jelentés felhasználja azt a nagyszámú észrevételt, amelyet az OECD Titkárságának munkatársai, a magyar kormány és a jelentés „peer review”-ja keretében a tagállamok tettek. A jelentés peer review-jára 1999 októberében került sor az OECD Versenyjogi és Versenypolitikai Bizottságában.

szintén mindinkább ezekre a területekre kellene összpontosítani. Más OECD országokhoz hasonlóan Magyarország is abba az irányba halad, hogy bevezesse a versenyt a korábban szabályozott vagy monopolizált infrastrukturális ágazatokba és szolgáltatásokba. Az előrehaladás egyenetlen; zajlik a távközlés és a közúti fuvarozás liberalizálása, míg az energiareformot tanulmányozzák, a busz és a vasúti közlekedés, továbbá a gázszolgáltatás pedig lemaradásban van. A GVH-nak fontos szerep jutott az e szektorokkal kapcsolatos, verseny elveken nyugvó reformok sürgetésében; ezt a szerepet meg kell tartani és tovább kell erősíteni.

Más versenytémák, amelyek általában megjelennek az OECD országok gyakorlatában, hasonlóképpen megjelennek Magyarországon is. Egyes önkormányzati lépések – amelyek gyakran egyesítik a szabályozói és a vállalkozói funkciókat – károsak lehetnek a versenyre olyan területeken, mint a busz közlekedés, a közszolgáltatások és a temetői illetve temetkezési szolgáltatások. Egyes szakmákban – mint például a gyógyszerészek és a jegyzők esetében – olyan jogi kiváltságok léteznek, amelyek megakadályozzák a versenytársak piacralépését, illetve gátolják a reklámozást vagy az árversenyt. A kis boltok tulajdonosai elkezdtek védelmet követelni nagyobb, hatékonyabb versenytársaikkal szemben. Ezekben és más egyéb kérdésekben a GVH-nak fenn kell tartania a jelenleg fennálló aktív versenypártoló és jogalkalmazó szerepét.

1. A VERSENYPOLITIKA ALAPJAI

Azzal, hogy Magyarország modern versenyjogi szabályozást vezetett be az 1980-as években, alapvető lépést tett a piacgazdaság intézményi alapjainak lefektetésében. Magyarország posztkommunista alkotmánya elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. A versenyjogot a hatékonyság elősegítésének, a verseny tisztasága biztosításának és a fogyasztók érdeke védelmének céljait szem előtt tartva értelmezik és alkalmazzák. E célok megvalósítására törekedve a versenypolitikai intézmények folyamatosan támogatták és segítették a reformot.

Magyarország versenypolitikai intézményrendszere a szocializmustól a piacgazdaság felé való elmozdulás aktív folyamatában alakult ki.

Magyarország versenypolitikájának alapvető jogi és intézményi rendszere ismert európai modelleket követ. Magyarország már a kommunista időszakot megelőzően elfogadott olyan törvényeket, amelyek nagymértékben hasonlítottak más európai nemzetek akkori törvényeihez. Egy 1923. évi törvény¹ magánjogi védelmet biztosított a tisztességtelen piaci magatartások ellen. Az üzleti titkokra, a piramis játékokra és a hitelrontásra vonatkozó speciális rendelkezéseken túlmenően ez a törvény egy „generálklauzulát” is tartalmazott, amely megtiltotta a jó erkölccsel vagy üzleti tisztességgel ellentétes üzleti magatartásokat, mintegy előre vetítve a jelenlegi törvény általános anyagi jogi normáját. Egy másik, a nagyobb cégek közötti kartelleket szabályozó törvény, amelyet 1931-ben¹¹ fogadtak el, bejelentési kötelezettséget írt elő, továbbá az ipari miniszter általi közjogi jogalkalmazást és bíróságok általi magánjogi megoldásokat tartalmazott. E jogszabályt azonban, mint számos hasonló kartelljogszabályt Európában, nem igen alkalmazták 1945 előtt (OECD; 1996, GVH 1999c).

Magyarország már régóta készült a központi irányításból a piacgazdaságba történő átmenetre. A vállalkozói szektor az 1950-es évek vége felé kezdett újrászerveződni, és ezt az 1968-as reformok tovább bátorították. A piaci alapú tevékenységek elterjedése hozta a felismerést, hogy versenyjogi szabályokra van szükség. Ennélfogva polgári jogi szabály vonatkozott az uzsorás

szerződésekre és a szerződéses jogok visszaélészerű használatára. Külön bírság volt kiróható a közérdekkel ellentétes üzleti tevékenységre, azaz azokra a magatartásokra, amelyek alapján egy vállalat tisztességtelen előnyhöz jutott, és ezzel kárt okozott egy vevőnek vagy fogyasztónak. Más szabályok a fogyasztók ellátásból való kizárásával és az árakra vonatkozó olyan megállapodásokkal foglalkoztak, amelyek egy cégnek az üzleti életből való kirekesztésére vagy tisztességtelen előny elérésére irányultak. Egy büntetőjogi rendelet a tisztességtelen árakra vonatkozott. Egy másik rendelet előírta, hogy a helytelen kormányzati beavatkozás által cégeknek okozott kárt meg kell téríteni. Ezen szabályok legtöbbször nem a verseny védelme volt a célja, hanem inkább az, hogy a teljesítményt a tervgazdaság viszonyai között javítsák. Mégis, ezek a szabályok a hatékonyságot segítették elő, valamint azt, hogy nagyobb legyen az ármechanizmusba vetett bizalom, és ily módon segítették a verseny-elvű gazdaságba való átmenetet (GVH 1999c).

A tervgazdaság elemeinek az új önálló vállalatokkal való együttélése szabályozási problémákat hozott a felszínre. A független cégek olyan termékeket vezettek be a piacra, amelyek ára nem szerepelt a tervben. Az Árhivatalnak – amely később a versenyhivatal létesítésekor az új intézmény alapjául szolgált – figyelembe kellett vennie ennek a két körnek a létezését, amikor kísérletet tett a kereskedelmi folyamatok szabályozására. A „szabad” ágazatban az Árhivatal olyan módon őröködött a tisztesség felett, hogy az lehetőleg visszatükrözze a piacot; azaz egy kínálatot és keresletet egyensúlyba hozó árról feltételezte, hogy az tisztességes. Az Árhivatal alkalmazta az árbejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályokat is, és érvényesítette az árak alátámasztását szolgáló kalkulációt előíró rendelkezéseket.

Az 1980-as évekre Magyarország már megtette a piaci intézményrendszer kialakításához a legfontosabb lépéseket (Kovács *et al.*, 1977). Egy 1972-t követő visszarendeződés után 1979-ben Magyarország elkezdte a fogyasztói árak reformját. 1980-ban a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó politikát fogadott el az ország. Magyarország az 1980-as évek elején csatlakozott a nemzetközi pénzügyi intézményekhez. Azokban a jelentős ipari ágazatokban, ahol az árakat az importárakra tekintettel határozták meg, az 1980-as évek közepére sok olyan ár is a világpiacon szinthez igazodott, amely hivatalosan nem volt szabad ár (GVH 1999c). Végül, egy ambiciózus törvényhozási program eredményeként új kereskedelmi kódexet, modernizált adórendszert és a vállalatokra, tőkepiacokra valamint külföldi befektetésekre vonatkozó új törvényeket alkottak (WTO, 1998, 53. oldal).

E törvényhozási program első megvalósításra váró eleme egy átfogó versenytörvény volt, amelyet 1984-ben fogadtak el.ⁱⁱⁱ Ez a jogszabály megtiltotta a tisztességtelen piaci magatartást, a kartelleket és az erőfölénnyel való visszaélést. Egy szokványos versenytörvény valamennyi anyagi jogi kategóriája jelen volt ebben a törvényben, a fúziókontroll kivételével. Az 1984. évi versenytörvény azonban nem rendelkezett jogalkalmazási struktúráról. A néhány bírósági jogesetnek csekély hatása volt, mert a bírósági jogalkalmazás ezen a téren nem volt (és ma sem) hatékony. Az 1984. évi törvény alapvető vívmánya az volt, hogy bevezette az alapvető jogi kategóriákat, megteremtve az alapokat az ezt követő, sokkal hathatósabb versenytörvény számára (GVH 1999c).

A versenyjog jelentősen megerősödött 1990-ben, amikor Magyarország döntő lépést tett gazdasági és politikai viszonyainak megváltoztatása érdekében. A törvény fontos elemekkel, a fúziókontroll és a fogyasztók megtévesztésére vonatkozó szabályokkal bővült. Mindezeknél azonban sokkal lényegesebb, hogy a törvény létrehozta a jogalkalmazás eljárásrendszerét és egy új – a kormánytól független – jogalkalmazó szervet, a Gazdasági Versenyhivatalt. (Erre a szervezetre az alábbiakban versenyhivatal vagy GVH néven hivatkozunk.) A versenytörvény az első gazdasági törvény volt, amelyet ebben a reformhullámban fogadtak el – csakúgy, mint ahogy az 1984. évi versenytörvény is az első eleme volt az akkor tervezett reformcsomagnak. A

versenytörvény tervezetét már 1990 februárjában elkészítették, még mielőtt a rendszerváltás az 1990 májusában hivatalba lépő első posztkommunista kormány hatalomátvételével megtörtént volna. Úgy gondolták azonban, hogy a törvénynek nagyobb legitimitása lenne, ha az az első szabadon választott kormány előterjesztésében jelenne meg, így azt csak augusztusban terjesztették elő, és – csaknem egyhangúlag – novemberben fogadták el. A miniszterelnök a törvényt a gazdasági élet „alkotmányának” nevezte (GVH 1999c).

Ahogy a piacgazdasági viszonyok egyre érettebbé váltak, Magyarország célul tűzte ki az Európai Unió tagság elérését. A versenyszabályozás legutóbbi felülvizsgálatát alapvetően a magyar jogszabály Európai Unió normákhoz való közelítésének célkitűzése motiválta.

A magyar versenypolitika céljai a hatékonyság, a tisztességesség, a fogyasztói érdekek támogatása; új célkitűzés az európai közösségi joghoz történő közelítés.

Magyarország 1989. évi alkotmánya „elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”^{iv} Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ez az alkotmányos rendelkezés a versenyt védi az állami beavatkozással szemben, és hogy a vállalkozási jog alapjognak minősül. A szabad verseny állami szabályozásának arányosnak kell lennie, és az állam nem biztosíthat saját maga számára indokolatlan előnyöket, amikor piaci szereplőként jelenik meg (GVH 1999c). A verseny szabadságát önmagában nem kezelik alanyi jogi igény megfogalmazására alapot adó alkotmányos jogként, hanem alkotmányos célkitűzésként értelmezik.

Sokkal konkrétabb célkitűzések jelennek meg a versenytörvény preambulumban. A „közérdek” három eleme motiválja a „gazdasági verseny tisztaságának és szabadságának” jogszabályi védelmét: a verseny biztosítja a gazdasági hatékonyságot, a társadalmi haladást, a tisztességet a vállalkozások körében, és a fogyasztók érdekeit (versenytörvény (1996), preambulumban). A GVH megerősíti ezeket a célokat: a verseny tisztességének fenntartását, mint általános társadalmi értéket, a verseny szabadságának megőrzését és a hatékonyság támogatását. E célok közül, a GVH állítása szerint, a hatékonysági vagy jóléti célkitűzés egyre fontosabb a versenypolitikában. A GVH álláspontja szerint a hatékonyságnak a szabályozási reformban ugyancsak elsődleges célkitűzésként kell érvényesülnie (GVH, 1999b, 3.1. rész).

A hatékonyság célkitűzését elsőként említi a törvény. Ez az elhelyezés és a szövegösszefüggés azt jelzi, hogy a hatékonyság logikailag elsőbbséget élvez más célokkal szemben. A preambulumban kimondja, hogy a piaci verseny fenntartása a közérdeket szolgálja, mivel a verseny biztosítja a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi haladást. Az egyéb értékek ezért úgy tekinthetők, mint amelyek a hatékonyságot támogatják vagy annak származékai. Az 1996-os törvényi változtatás a többi értékkel szemben nagyobb hangsúlyt helyez a hatékonyságra (GVH 1999b; 3.1. rész). A jogszabályban és a GVH gyakorlatában azonban láthatóan nincs határozott törekvés arra, hogy különbséget tegyenek a különböző – statikus, dinamikus, allokációs, termelési vagy innovatív – hatékonyság-felfogások között.

A verseny szabadsága hasonlóképpen kinyilvánított jogszabályi célkitűzés. A GVH ezt nem értelmezi úgy, hogy a verseny szabadsága feltétlen jogot jelentene a piacon való működéshez. Ehelyett a „szabad” versenyt a hatékonyság keretei között értelmezi. A „szabad verseny” elősegítése érdekében a GVH fellép az indokolatlan piacralépési akadályok eltávolítása érdekében, különös tekintettel az adminisztratív és szabályozási korlátozásokra.

A verseny tisztessége a jogalkotás történetének és szerkezetének a középpontjában áll. Az 1990. évi törvény címe csak „tisztességtelen piaci magatartások”-ra utalt. Ez a törvény – a fűzőkontroll kivételével – valamennyi hagyományos antitröszt tényállást besorolta a

„tisztegtelen piaci magatartások” címszó alá, a fogyasztók megtévesztése és a tisztességtelen verseny tilalmi szabályai mellé. Az 1990. évi és az 1996. évi versenytörvények preambuluma egyaránt nevesíti a tisztességet, mint célkitűzést. Az 1996. évi törvény mindazonáltal finomabb megkülönböztetést hoz, ami szerény változást jelez a versenypolitika prioritásaiban. Az 1996-os törvény címe megkülönbözteti a tisztességtelen és a korlátozó magatartásokat, és az anyagi jogi rendelkezéseket nem minősíti „tisztegtelen” tényállásnak.

1. keret: A versenypolitika szerepe a szabályozási reformban

Az alapvető és általános kérdésen túlmenően, hogy vajon a szabályozási politika konzisztens-e a versenypolitika koncepciójával és szándékaival, a versenypolitika és a szabályozási problémák négy konkrét módon kapcsolódnak egymáshoz:

- A szabályozás **ütközhet** a versenypolitikával. A jogszabályok bátoríthatnak vagy akár előírhatnak olyan magatartásokat vagy feltételeket, amelyek máskülönben a versenyjog megsértését jelentenék. Például a jogszabályok felhatalmazhatnak az árkoordinációra, megakadályozhatják a reklámozást vagy egyéb, a versenyzésre szolgáló eszközök alkalmazását, illetve előírhatják a piac földrajzi felosztását. További példa lehet a költség alatti eladást tiltó szabályozás – amely versenytámogató szándékú, de gyakran versenyellenes módon értelmezik –, vagy a versenyt a szabályozási cél megvalósulásához szükséges mértéket meghaladóan korlátozó szabályok nagyon széles köre. Amikor az ilyen szabályokat megváltoztatják vagy megszüntetik, az érintett cégeknek meg kell változtatniuk szokásaikat és várakozásaikat.
- A szabályozás **helyettesítheti** a versenypolitikát. Különösen, ahol elkerülhetetlenül létezik a monopólium, a szabályozás megkísérli a piaci hatalmat közvetlen módon ellenőrizni azáltal, hogy árakat határoz meg, és ellenőrzi a piacralépést és a hozzáférést. A technológia és más feltételek változásai azonban – a szabályozást indokoló – azon kiinduló feltételezés újragondolásához vezethetnek, mely szerint a versenypolitika és ennek intézményei nem alkalmasak a monopólium kialakulása és a piaci hatalommal történő visszaélés megakadályozására.
- A szabályozás **reprodukálhatja** a versenypolitikát. A szabályok és a felügyeleti hatóságok (regulator, regulatory authority, regulatory body) éppúgy megkísérelhetik megakadályozni a koordinációt vagy az erőfölényes visszaélést egy iparágban, mint ahogy azt a versenypolitika teszi. Például a felügyeleti hatóságok rögzíthetik a tisztességes verseny alapszabályait vagy a tenderezésre vonatkozó szabályokat, hogy biztosított legyen a versenyző ajánlattétel. A különböző felügyeleti hatóságok azonban esetleg különböző megoldásokat alkalmaznak, és a szabályozási intézmények változásai felfedhetik, hogy a látszólagosan duplikált politikák különböző gyakorlati kimenetelt eredményeztek volna.
- A szabályozás versenypolitikai módszereket **hasznosíthat**. A szabályozás céljainak megvalósítására szolgáló eszközöket úgy is ki lehet alakítani, hogy azok hasznosíthatóak a piaci ösztönzők és a verseny dinamikájának előnyeire. Koordinációt igényelhet annak biztosítása, hogy ezek az eszközök a szándéknak megfelelően a versenyjogi követelmények összefüggésrendszerében működjenek.

A „fogyasztók érdeke” a piaci tisztesség és a verseny szabadságának védelme által támogatható. Pontosabban, a törvény második anyagi jogi fejezete a tisztességes verseny szabályait követően

a – fogyasztókat célzó megtévesztő vagy tisztességtelen értékesítési módszereket fedő – „fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása” címet viseli. A törvény e fejezetének érvényesítése a GVH erőforrásainak jelentős részét köti le, és a fogyasztók megtévesztése változatlanul a legtöbb esetet magába foglaló ügýtípusnak számít.

Mindezek összegzése azt jelzi, hogy a növekvő hatékonyság pozitív hatásaiból – amelyek azáltal biztosíthatóak, hogy a vállalkozások tisztességes módszerekkel versenyeznek – a fogyasztóknak is részesülniük kell. E három célkitűzésen túlmenően az 1996. évi törvény „figyelembe veszi” azt az igényt is, hogy Magyarország jogszabályai közeledjenek a Közösség versenyjogi szabályaihoz. Ily módon az EU versenyjogának célkitűzései – az egységes európai piac kialakításának kivételével – szintén át kell, hogy hassák a magyar versenypolitika céljait (GVH 1996b, 3.1. rész).

A reformfolyamat a versenypolitika hatékonysági elemét húzza alá, míg a jogalkalmazás mostanáig a fogyasztói érdekekre és a tisztességességre összpontosított.

A versenyjog még az ágazati szabályozási törvények megalkotása előtt fejlődött ki – az utóbbiakra nem került sor egészen 1992-ig. Magyarországon a versenypolitika kiteljesítése nem képezte egy, a magánvállalkozásokra vonatkozó szabályozás javításának vagy megszüntetésének értelmében vett szabályozási reformprogram részét. Ugyanakkor Magyarország gazdasági átmenetre vonatkozó reformprogramja – amely a gazdaságpolitikának az állami tulajdontól és a központi irányítástól a versenypiac irányába történő elmozdulását célozta – párhuzamban állt a kormányzati ellenőrzés alatt álló piacgazdasággal rendelkező országok szabályozási reformprogramjaival. A versenypolitika Magyarország gazdasági átmenetre vonatkozó reformjában hasonló szerepet játszott, mint más OECD tagországok szabályozási reformjában.

1989-ben elkezdődött egy „deregulációs” folyamat, de az sokkal inkább a szabályozás által támasztott igények leépítését és a bürokrácia kiküszöbölését, semmint a gazdasági szabályozás felszámolását célozta (GVH 1999c). Mindazonáltal, a program egyes elemei támogatták a versenypolitika célkitűzéseit is. Egy 1989-es kormányhatározat^v a szabályozások felülvizsgálatára és mérséklésére, valamint a társadalom új szerkezetének és a gazdaság vállalkozások előtti további megnyitásának megfelelő új közjogi törvények elfogadására szólított fel. Az országgyűlés egyik „gyűjtőtörvénye”^{vi} egy sor, a közigazgatással és a gazdasági szabályozással kapcsolatos jogszabályt módosított vagy helyezett hatályon kívül. Ennek az 1990-es jogszabálynak a célkitűzései közé tartozott az állami monopóliumok megtörése és néhány, korábban az állam által ellenőrzött ágazat megnyitása a verseny és a magánszektor előtt. A törvény más célkitűzései, az új alkotmány érvényre juttatása, a demokratikus helyi önkormányzati szervezetek megerősítése, az alkotmányos jogok védelme és az állampolgárok közigazgatással való kapcsolatát nehezítő szabályok kiküszöbölése valószínűleg még jelentősebbek voltak (GVH 1999b, 1. rész). Egy 1992-es, a Gazdasági Deregulációs Tanács által a meglévő jogszabályok felülvizsgálata tárgyában készített anyag előírta, hogy a jogszabályok „nem tarthatnak fenn monopolhelyzetet, illetve nem vezethetnek annak kialakulásához”.

Az átmenet során végrehajtott reform alapelemét képezte az állami tulajdon lebontása. A privatizációs folyamat megkövetelte a cégek társasági formába való átalakulását és a lehető legkisebb, életképes, független egységekre bontását még a privatizációt megelőzően. Mindennek eredményeképpen csak nagyon kevés nagy céget kellett versenypolitikai alapokon tovább feldarabolni. Az állami eszközök privatizációja gyakorlatilag teljesen megtörtént az iparban, a szolgáltatásokban és a mezőgazdaságban. Az államilag tulajdonolt eszközök aránya 30 % alá csökkent, és jelenleg a GDP-nek kb. 85 %-át a magánszektor állítja elő (GVH 1999b,

2. rész). Az állam a számára jogszabály által előírt 92 vállalatban tart fenn tulajdont, e vállalatok többsége az infrastrukturális ágazatokba sorolható vagy természeti erőforrásokat érint, bár néhány közülük a feldolgozóiparba (két hagyományos nemzeti termék, a porcelán- és a szalámi-, valamint a buszgyártás), a kiskereskedelem, a forgalmazás és más szolgáltatások körébe tartozik (OECD 1999, 76-80. oldalak).

1991-től 1997-ig a versenyhatóság, mint a privatizációs döntéshozó testület üléseinek „állandó meghívottja”, csak tanácsadói szereppel rendelkezett a privatizáció keretében megvalósult felvásárlások többségét illetően. (1997-től kezdődően azonban a versenytörvény fúziókra vonatkozó szabályai vonatkoznak az összes privatizációs tranzakcióra is.) Az, hogy e tanácsadói szerepet választották – ahelyett, hogy vétőjogot vagy akár csak szavazati jogot kértek volna a privatizációs ügyekben – kifejezetten tudatos döntés volt. E döntés azt a célt szolgálta, hogy megszilárduljon a versenypolitikát támogató politikai konszenzus az olyan ellentmondásos esetek elkerülésével, amelyekben a versenypolitika nagy valószínűséggel számos csatát veszített volna (Fingleton *et al.*, 1996. 155-156. oldal). Körülbelül 11 fúziós ügy merült fel a privatizáció eredményeként; ezek közül csak egy eredményezte az engedély megtagadását. Egy esetben a nyílt tendereljárás egy versenytárs számára olyan részesedés megszerzését tette lehetővé, amelyet a GVH nem engedélyezett volna. E tapasztalat nyomán a GVH javasolta a zárt tenderek bevezetését, hogy lehetővé váljon a különösen problematikus vásárlók kizárása (Fingleton *et al.*, 1996. 156. oldal). Ez hasonlít ahhoz az eljáráshoz, amelyet Mexikóban alkalmaznak, ahol a versennyel foglalkozó szerv meghatározhatja mely cégek vehetnek részt a tenderen.

A privatizáció eredménye bizonyos esetekben problematikusnak bizonyult. A cukoriparban és az útépitésben a privatizáció utáni piac túl koncentrált lett. Ezzel szemben a kiskereskedelmi privatizáció – melynek során a területi alapon kialakított hálózatokat egyedi boltokra bontották szét (feltételezve, hogy ezek később sokkal hatékonyabb és versenyképesebb csoportokba szerveződnek újjá) – túlságosan elaprózott szerkezetet eredményezett (GVH 1999d). A multinacionális cégek beruházásai révén hatékony nagyméretű kiskereskedelmi cégekkel jelentek meg, miközben a magyar cégek többnyire a piac kis szereplőiként működnek tovább. Néhány élelmiszeripari ágazatban – például a tejiparban – a privatizáció nem küszöbölte ki a többletkapacitásokat, ami lehetővé teszi a tej kormányzati ártámogatása miatti túltermelést. A privatizáció néhány szektorban megőrizte a piaci hatalmat, mint például a növényolaj iparban vagy a kábelgyártás terén. Az élelmiszeriparban egyes vevők bezárták a helyi üzemeket a célból, hogy Magyarországot más forrásból lássák el, és érkeztek olyan panaszok, hogy ez a változás előnytelen a magyar termelők számára. Ezzel ellentétben a piaci hatalom problémáját sikerült elkerülni a dohányiparban és a hűtőiparban, mivel a korábbi csoportok tagjait a privatizálást megelőzően szétválasztották, és a dohányiparban néhány, az utolsó pillanatban elvégzett „finomhangoló” intézkedéssel sikerült biztosítani, hogy a formailag független cégek valóban egymás versenytársaivá váljanak (GVH 1999d). Az állami tulajdonúnak megmaradt cégek az egyébként privatizált ágazatokban is lehetnek olyan helyzetben, hogy versenytorzító módon viselkedjenek. Ez a helyzet a baromfiiparban, a tankönyvkiadásban (ahol egy állami tulajdonú cég 50 %-os piaci részesedéssel rendelkezik) és a gyógyszer-nagykereskedelemben (ahol egy nagy állami tulajdonú cég egy tucatnyi privatizált céggel áll szemben). Az acéliparban viszont az állami tulajdonú cég jobban alkalmazkodott a piaci kihívásokhoz, mint privatizált társai (GVH 1999d).

A külkereskedelem liberalizálása és a külföldi beruházásokra történő támaszkodás volt valószínűleg a legfontosabb közpolitikai változás az új versenyző piaci kultúra kialakításának stimulálása érdekében (Kovács *et al.*, 1997). A közép- és kelet-európai térségbe áramló külföldi működő tőke 40 %-a Magyarországra jut. A beruházások főleg a feldolgozó ágazatokban, a gáz- és a villamosenergia szektorban, a kiskereskedelemben és a bankszektorban koncentráálódtak. A 200 legnagyobb vállalkozás kétharmadát külföldiek tulajdonolják. A külföldi érdekeltségű

cégek a GDP 14 %-át és az ipari export 70 %-át adják (WTO 1998, 9, 27-28. oldalak). Az 1990-es években bekövetkezett válságok ellenére a kormányok állhatatosan folytatták a vámok mérséklését és a külföldi tőke behívását. Mivel az EU országokból származó import emelkedett, Magyarország – átmeneti makrogazdaság-stabilizálási eszközként – az 1990-es évek közepén megemelte a vámokat (Fingleton *et al.*, 1996, 35. oldal). Ugyanakkor a jelzések szerint lépéseket tettek azért, hogy a külkereskedelmi korlátozások fennmaradt elemeit tovább mérsékeljék (Magyarország, 1999, 2. rész).

Az átmenet folyamatának zavarai egyes – a bajba jutott cégek túlélését vagy átszervezését célzó – iparpolitikai intézkedések megtételére ösztönöztek. Az iparpolitika ugyanakkor nem folyamodott olyan taktikai elemekhez, mint amilyenek például a racionalizációs kartellek, és a kormány nem biztosított olyan iparpolitikai előnyöket, amelyek jelentősen korlátozták vagy akadályozták volna a versenyt (Vissi 1999).

Bár a GVH jelenleg a hatékonysági célt hangsúlyozza, a munka meglepően nagy részarányát szentelik a fogyasztó megtévesztéses ügyeknek. 1992-től 1995-ig a GVH döntéseinek 40 %-a fogyasztó megtévesztéses ügyekben született, és egyes években ez az arány közel került az 50 %-hoz (Fingleton *et al.*, 1996. 108. oldal). A GVH döntéseiből még most, 1999 első felében is 35%-ot tesznek ki a fogyasztók megtévesztésével kapcsolatosak (GVH 1999a). A fogyasztók megtévesztésére és a tisztességtelenségre való összpontosítás megfelelő stratégiának bizonyult az átmenet legnehezebbnek mutatózó korai időszakában. Az ilyen visszaélések ellen történt fellépések alkalmasak voltak arra, hogy megakadályozzák vagy orvosolják a fogyasztókat sújtó közvetlen piaci visszaéléseket, és demonstrálják a piaci magatartásokat rendszabályozó versenyjog és versenyjogi elvek értékét. Hosszú távon szemlélve az eseményeket, a kezdeti időszakban a jog ilyen „demonstrációs” szerepe fontosabbnak bizonyulhatott, mint a korlátozó magatartásokra vagy a versenypiaci struktúrákra vonatkozó megközelítések pontos alkalmazásával kapcsolatos túlzott körülmények.

Mostanában a versenypolitika egyik célkitűzése az EU normákhoz való jogközelítés lett a csatlakozásra való felkészülés jegyében. A nemzeti és az európai szabályok közötti nagyobb mértékű összhang egyszerűbbé teszi a Magyarországon és más országokban egyaránt működő vállalatok számára, hogy képesek legyenek megfelelni ezeknek a szabályoknak. Az már kevésbé világos, hogy az EU normáknak megfelelővé tett magyar szabályokra van-e szükség Magyarország versenypolitikájának jobbá tételéhez. Bizonyos tekintetben, nevezetesen a vertikális korlátozásokat illetően, Magyarország megközelítése sokkal nyitottabb volt a közgazdasági elemzéssel szemben, és kevésbé volt formalisztikus, mint a tilalmak és mentességek szerkezete az EU-ban. Az Európai Bizottság kinyilvánította szándékát, hogy új szabályokat fogad el a vertikális korlátozásokat illetően, így talán az Európai Unió és Magyarország egy hosszú távú folyamatban a konvergencia irányába halad, és nem lesz szükség arra, hogy Magyarország további jelentős változásokat tegyen történelmileg kialakult közpolitikáiban.

2. ALAPVETŐ KÉRDÉSEK: A VERSENYJOG TARTALMA

Magyarország jelenlegi versenyjoga nagymértékben követi az EU jogot. Az EU-val és tagállamaival kötött társulási megállapodásban Magyarország vállalta, hogy harmonizálja jogrendszerét az Európai Közösség jogrendszerével. Ennek megfelelően került sor 1996-ban a versenytörvény átfogó felülvizsgálatára. Az EU normákhoz való jogközelítés miatti változásokon felül, a törvény hatálya egyéb változások következtében is kiterjedtebb lett. Így most a magánszemélyek és a jogi személyek tevékenységén túlmenően a jogi személyiség nélküli vállalkozások – ideértve most az egyesületeket is – tevékenységét szintén lefedi. A

felülvizsgálat kiterjesztette a törvény hatályát a befektetési tevékenységre is, törölve a „gazdasági tevékenység” szűkítő fogalmát (OECD CLP, 1997b). Ezen kívül a törvény egyaránt foglalkozik a versenyt torzító, valamint a versenyt korlátozó és akadályozó magatartásokkal.

A jogalkalmazás növekvő figyelmet fordít a horizontális korlátozásokra.

A versenyellenes megállapodásokra vonatkozó általános tilalom követi az EU modellt, mely tiltja a versenytársak közötti megállapodásokat vagy összehangolt magatartásokat, melyek tényleges vagy potenciális hatása a verseny torzítása, akadályozása vagy korlátozása (11. § (1)). A törvényben meghatározott különös esetek követik az EU-sémát, de azon felül kitérnek egyes – tipikusan a kibocsátás korlátozásának valamint a piac felosztásának fogalmába, illetve a diszkrimináció tárgykörébe tartozó – részletekre is (11. § (2) c), d) és g)). Ezen túlmenően a magyar törvény külön tiltja a versenytárgyalásokon történő összejátszást és a piacralépés akadályozását (11. § (2) e), f)). A törvényben tiltott megállapodások semmisek, és így nem kényszeríthetők ki a Polgári Törvénykönyv alapján (11. § (3), Polgári Törvénykönyv 200. §). A törvény nem tartalmaz *per se* tilalmakat, de a hivatal gyakorlatában *per se* megközelítést alkalmaz az árrögzítés és a piacfelosztás esetében (GVH, 1996b, 3.8. fejezet).

2. keret: A versenypolitika eszköztára

A versenyjogok a monopol hatalommal kapcsolatos problémákat általában három csoportba sorolják: az egyébként független vállalatok közötti megállapodások és kapcsolatok, egyetlen vállalat tevékenysége, és független vállalatok strukturális összekapcsolódása. Az első kategóriát, a **megállapodásokat** két részre bontják: a „horizontális” megállapodások a hasonló tevékenységet végző cégek között, míg a „vertikális” megállapodások a termelés és forgalmazás különböző szintjein lévő cégek között jönnek létre. A második kategóriát jogrendszer-től függően „**monopolizációnak**” vagy „**erőfölénnyel való visszaélésnek**” nevezik. A különböző fogalmakat alkalmazó jogrendszerek valamelyest eltérően közelítik meg az egy vállalat kezében lévő gazdasági hatalom kezelését. A harmadik kategória, az ún. „**fúziók**” vagy „**összefonódások**”, általában más jellegű strukturális kapcsolatokat is magában foglal, így például a részesedésszerzést, közös vállalatokat, a részvények kereszt-tulajdonlását és a vezetés összefonódását.

A **megállapodások** lehetővé tehetik egy vállalat-csoport számára, hogy monopóliumként viselkedhessen, így áremelést hajtson végre, korlátozza a kibocsátást, és akadályozza az innovációt vagy a belépést. Leginkább azok a **horizontális** megállapodások adnak okot aggodalomra, melyek a piaci verseny alapvető mozgatórugói, a kibocsátás valamint az ár tekintetében korlátozzák a versenyt. A legújabb versenyjogok nagyon keményen bánnak az árrögzítő, a kibocsátást korlátozó, a versenytárgyaláson történő összejátszásról szóló, valamint a piacfelosztó megállapodásokkal. Az ilyen jellegű megállapodások kikényszerítése érdekében a vállalatok megállapodhatnak az új verseny kizárására és a megállapodást be nem tartó cégek megbüntetésére szolgáló taktikákban, így a törvények büntetik és meg kívánják előzni a bojkottot is. Az egyéb tényezőkre, mint például a termékszabványokra, kutatásra vagy a minőségre vonatkozó horizontális együttműködések, szintén befolyásolhatják a versenyt, azonban az, hogy ez pozitív vagy negatív, a piaci körülményektől függ. Ennek megfelelően az ilyen jellegű megállapodások esetében szélesebb körben vizsgálják az előnyöket és hátrányokat, vagy részletesebb szabályokat alkotnak a kedvező megállapodások azonosítására és mentesítésére.

A vertikális megállapodások a forgalmazási viszonyokat kívánják ellenőrizni. Aggodalomra ugyanazon körülmények adnak okot – a megállapodások magasabb árakhoz, kisebb mennyiséghez, (vagy gyengébb romlásához) vezethetnek, illetve akadályozhatják a belépést és az innovációt. A vertikális megállapodások versenyre gyakorolt hatása komplexebb, mint a horizontális megállapodásoké, ezért jogi kezelésük is differenciáltabb. A megállapodások egyik alaptípusa a viszonteladási árat rögzíti: a vertikális megállapodások megállapíthatják a minimum vagy maximum árakat. Bizonyos esetekben a forgalmazók visszaéléseinek megszüntetését eredményezheti. Máskor azonban megduplázza vagy megerősítheti a horizontális kartell hatásait. A kizárólagos forgalmazási jogot vagy területet biztosító megállapodás ösztönözheti a termék eladását, vagy megvédheti a forgalmazót más forgalmazók versenyétől, illetve megakadályozhatja más szállítók belépését. A körülményektől függően a termékkombinációra vonatkozó megállapodások – melyek például a forgalmazók számára előírják a teljes termékskála forgalmazását vagy különböző termékek összekapcsolását – elősegíthetik vagy akadályozhatják új termékek bevezetését. A franchise sokszor számos vertikális megállapodást foglal magában, melyeknek versenyjogilag releváns hatása lehet: a megállapodás kikötéseket tartalmazhat a földrajzi területre, a kizárólagos ellátásra és a szellemi tulajdonjogokra (például védjegy) vonatkozóan.

Az erőfölénnyel való visszaélés vagy **monopolizáció** olyan kategóriák, melyek az egyes vállalat magatartásával és körülményeivel foglalkoznak. A valódi monopólium, mely nem szembesül a versennyel vagy a verseny lehetőségével, magasabb árat állapít meg, és kevesebb vagy alacsonyabb minőségű termékeket termel, továbbá kevésbé valószínű, hogy innovatív termékeket vezet be, vagy hatékonyabb módszereket alkalmaz. A monopolizációra vonatkozó jogszabályok a korlátozó megoldásokra irányulnak, melyek segítségével a cégek a monopolhelyzet fenntartását vagy kialakítását kívánják elérni. Az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó jogszabályok ugyanezen célokra és esetleg a piaci hatalom gyakorlására irányulnak. A visszaélés fogalmát használó rendszerekben például az indokolatlanul magas ár alkalmazása jogsértő lehet.

A fúziókontroll célja az olyan vállalatok – felvásárlással vagy más strukturális összekapcsolódással megvalósuló – létrehozásának megakadályozása, melyek piaci hatalmuk gyakorlásához szükséges indíttatással és képességekkel rendelkeznek. A tranzakció jogszerűségéről szóló döntés egyes esetekben a visszaélésekre vagy a korlátozásokra vonatkozó jogszabályokból levezetve, máshol pedig külön a fúziókhoz tartozó – a versenyre gyakorolt várható hatásra vonatkozó – kritériumok alapján születik. Az elemzési eljárás tipikusan a versenyző termékek és a versenyezni képes vállalatok, valamint – az érintett termékpiacra tekintettel – ezen vállalatok relatív piaci részesedésének és stratégiai jelentőségének a feltárására irányul. Fontos tényező az új belépés valószínűsége és a belépési korlátok létezése. Számos rendszer alkalmaz valamilyen piaci részesedés tesztet annak eldöntésére, hogy a vizsgálódást érdemes-e tovább folytatni, vagy vélelmezhető a tranzakció jogszerűsége. A különösen koncentrált piacokon megvalósuló, illetve a magas piaci részesedést eredményező fúziók nagyobb valószínűséggel befolyásolják a versenyt. A legtöbb rendszer speciális előzetes bejelentési (kérelmezési) eljárást alakított ki a nagyobb, jelentősebb tranzakciók számára, és különleges eljárást a gyorsított vizsgálatra annak érdekében, hogy a problémák az átalakulást megelőzően felismerhetők és megoldhatók legyenek.

A közös irányítás alatt álló vállalatok közötti és a csekély jelentőségű megállapodások kivételnek minősülnek (12. és 15. §§). A *de minimis* szabály abban az esetben érvényesül, ha a megállapodást kötő felek együttes piaci részesedése nem haladja meg a 10 %-ot. E feltételnek minden naptári évben teljesülnie kell (13. §). A termék és földrajzi piac meghatározásakor a GVH a „legjobb helyettesítő” megközelítést alkalmazza. A termékpiac magában foglalja a

felhasználási cél, az ár, a minőség és a teljesítési feltételek szempontjából ésszerűen helyettesítőnek tekinthető termékeket. A földrajzi piac meghatározásánál a helyettesíthetőséget mind a fogyasztó, mind pedig a termelő szempontjából vizsgálják (14. §). A bizonytalanságban lévő cég nemleges megállapítást kérhet. Kevés esetben érvényesült a *de minimis* elv, mivel kevés, a küszöbszámokhoz közel álló cég kért nemleges megállapítást (GVH, 1999c). Ez a fajta kivétel összeegyeztethető a hatékonyság-alapú megközelítéssel, mert elkerülni igyekeznek, hogy a korlátozott erőforrásokat olyan megállapodások vizsgálatára használják fel, melyeknek valószínűsíthetően nincs versenyt korlátozó hatása. Mivel azonban csökkenti a szabályok egyértelműségét, bizonytalansághoz vezethet, és visszaélésre is bátoríthat. A vállalatok esetleg összejátszanak, és mégis tartózkodnak a nemleges megállapítás vagy a mentesség kérésétől azt feltételezve, hogy a büntetés enyhe lesz, ha a piaci részesedésük mértékét a küszöbhez közelinek tüntetik fel. Magyarországon nincsen a *de minimis* szabállyal kapcsolatban olyan kitétel, mint Dániában vagy Hollandiában, mely szerint a mentesség csak a tilalomra vonatkozik, így ott nem zárják ki a fellépést olyan megállapodásokkal szemben, melyeknek mégis versenyellenes hatásai vannak például azért, mert az iparágban számos hasonló megállapodást alkalmaznak. Ilyenkor a bizonyítási teher a versenyhatóságon lenne.

3. keret: Az EU versenyjogának eszköztára

A magyar jog követi a Római Szerződéssel (módosította az Amszterdami Szerződés) létrehozott versenyjog alapvető szabályait:

- **Megállapodások:** A 81. cikk (korábban 85. cikk) tiltja az olyan megállapodásokat, melyek hatása vagy célja a verseny akadályozása, korlátozása vagy torzítása. A „megállapodás” fogalmát szélesen kell értelmezni, így a tilalom kiterjed az olyan összehangolt magatartásokra és más megegyezésekre is, melyek nem minősülnek a polgári jog szerint kikényszeríthető szerződésnek. Néhány tiltott megállapodást külön meghatároztak: az árak vagy üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása; a termelés, a piacok, a beruházások vagy a technikai fejlődés korlátozása, ellenőrzése; a piac vagy a beszerzési források felosztása; azonos ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása és ezzel versenyhátrány okozása; valamint a szerződés megkötésének olyan feltételhez kötése, amely nem áll kapcsolatban a szerződés tárgyával. Az egyes ügyekben hozott döntések még inkább világossá tették a 81. cikk hatályát. A közös beszerzés általában megengedhető (a piaci körülményektől függően) a belőle származó hatékonyság-növekedés miatt, de a közös értékesítés nem, mivel az kartellt eredményez. Az árak meghatározására és a piac felosztására vonatkozó valamennyi megállapodás tilos, ideértve a profit-összevonást, a haszonkulcs megállapodásokat és a „tisztességes üzleti magatartásra” vonatkozó szabályokat is. Az árakra vonatkozó információk cseréjét csak késleltetéssel és csak abban az esetben engedik meg, ha az információ alapján nem azonosíthatók az egyes vállalatok. Az olyan korlátozó eszközök, mint például az összbeszerezésre vonatkozó engedmény kartellek, (aggregate rebate cartels) nem megengedettek, még akkor sem, ha harmadik felekkel is lehetővé teszik a kereskedést.
- **Mentességek:** Az a megállapodás, mely egyébként tilos lenne, megengedhetőnek minősül, ha javítja a termelést vagy a forgalmazást, vagy előmozdítja a műszaki, illetve gazdasági fejlődést, miközben az ebből származó haszon méltányos része a fogyasztókhöz jut, feltéve, hogy az érdekelt vállalatok csak az előbbi hasznos célok eléréséhez nélkülözhetetlen korlátozásokkal élnek, és a megállapodás nem vezet a verseny megszűnéséhez az érintett árak jelentős részének tekintetében. A mentesség egyedi alapon adható. Ezen túlmenően vannak általánosan alkalmazható csoportmentességek, melyek meghatározzák, hogy mikor megengedhető egy megállapodás, így például azon klauzulákat, melyek megjelenhetnek egy

megállapodásban, és azokat, amelyek nem („fehér lista” és „fekete lista”). Mindazon megállapodások, melyek ezen feltételeknek megfelelnek, egyéni kérelem nélkül mentesülnek. A legfontosabb rendeletek a vertikális kapcsolatokra vonatkoznak, ideértve a kizárólagos forgalmazást, a kizárólagos értékesítést és a franchise-t is.

- **Erőfölénnyel való visszaélés:** a 82. cikk (korábban 86. cikk) tiltja az erőfölénnyel való visszaélést, és felsorol néhány magatartást, melyek visszaélésnek minősülnek: méltánytalan eladási vagy vételi árak, illetve egyéb üzleti feltételek kikényszerítése (közvetlenül, vagy közvetve); a termelés, a piacok vagy a műszaki fejlesztés fogyasztók kárára történő korlátozása; azonos ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása és ezzel versenyhátrány okozása; valamint a szerződés megkötésének olyan feltételhez kötése, amely nem áll kapcsolatban a szerződés tárgyával. Erőfölény megléte esetén számos, a kereskedelmi partnert károsító magatartás tekinthető visszaélésnek. Vélelmezhető az erőfölény 50%-ot meghaladó piaci részesedés esetén, illetve a körülményektől függően alacsonyabb részesedés esetén is. A tilalom kiterjed a több vállalat által együttesen megvalósított visszaélésre is, akkor is, ha az egyes vállalatok piaci részesedése egyébként nem magas.

Csoportmentességi rendeletek kibocsátására a kormány jogosult, egyedi mentességet pedig a GVH adhat (16. és 17. §§). A magyar versenyjog az EU-hoz képest az egyedi mentességeket illetően két további feltételt tartalmaz: mentesíthetőek a megállapodások, amennyiben hozzájárulnak a versenyképesség növeléséhez vagy a környezet védelméhez (17. § a)). E két feltételt eddig nem alkalmazták. Horizontális megállapodásokra vonatkozóan a következő területeken léteznek csoportmentességi rendeletek: biztosítási tevékenységek,^{vii} kutatás és fejlesztés, technológia-átadás és szakosítás. A vállalat nemleges megállapítást kérhet, amely azt mondja ki, hogy a megállapodásának nincsenek tiltott versenykorlátozó hatásai, vagy, hogy megfelel a csoportmentességhez szükséges feltételeknek (GVH, 1999b, 3.8. fejezet).

A GVH egyre komolyabban foglalkozik a horizontális megállapodásokkal. Míg 1994 és 1997 között összesen 15 eljárást indított horizontális megállapodásokkal kapcsolatban, 1998-ban egy év alatt indult ugyanennyi. Félreértés ne essék, a korai ügyek rendkívül fontosak voltak. 1994-ben az egyetlen horizontális ügyben, mely a kávé árának egyeztetett emelésével volt kapcsolatos, 400 millió forintos bírságot szabott ki a hivatal. A bírósági eljárásban tapasztalható késedelem miatt azonban a bírság mindmáig nem folyt be.

4. keret: Horizontális korlátozások és a szabályozás

Három esettel illusztrálható a jogalkalmazás az olyan horizontális megállapodásokra vonatkozóan, amelyek állami szabályozással vagy hatósági aktussal is kapcsolatosak:

- A mezőgazdasági terméktanácsok, melyekben az eladók és a vevők is részt vesznek, jogszabály alapján ajánlott árakat szabhatnak meg. A cukorrépa terméktanács javaslatot tett az ajánlott árakra, melyeket a termelők nem fogadtak el. Három cukorgyár ugyanakkor ezeket az árakat vette alapul, és az eladók panasszal éltek. A GVH nem állapított meg jogsértést, mégpedig nem hatáskör hiányában, hanem mert úgy vélte, hogy a tényleges árak a jutalékrendszer következtében jelentős mértékben eltértek. A tényleges árakban tapasztalható különbségek alapján a GVH arra a következtetésre jutott, hogy a megegyezés nem korlátozta a versenyt.
- Az adóhivatal magánvállalatokat bátorított együttműködésre. Az együttműködés olyan adónyomtatványok árával és forgalmazási feltételeivel volt kapcsolatos, amelyeket a

fogyasztóknak kötelező beszerezniük a kiskereskedőktől. Egy tender végeredményeként négy vállalat jutott kizárólagos jogokhoz. Az adóhivatal és a vállalatok megállapodása szerint az adóhivatal ajánlott eladási és viszonteladási árakat határozott meg. Ezen túlmenően az ajánlott viszonteladási árat fel kellett tüntetni a nyomtatványon. Szintén az adóhivatal kívánságára kellett a vállalatoknak összehangolniuk az előállítást és az értékesítést állítólag annak érdekében, hogy az ellátás folyamatos legyen. A GVH nem kifogásolta az ajánlott árakat, mivel nem volt bizonyíték arra nézve, hogy betartásukat kikényszerítették. Az előállítás és az értékesítés terén megvalósuló együttműködést azonban versenyellenesnek találta, annak ellenére, hogy az az adóhatóság ösztönzésére történt. Talán az adóhatóság közreműködése miatt volt a bírság névleges, egy millió forint összegű.

- Ipari Magánvállalkozók Országos Szövetsége mentesség iránti kérelmet nyújtottak be a háztartásokban szerelő tevékenységet folytató villanyszerelők minősítési rendszerére. A minősítést az elképzelések szerint az szerezhette volna meg, aki tanfolyamon vett részt, és letette a vizsgát. Bár a belépés korlátozása torzíthatja a versenyt, lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy megtalálják azokat a minősített szerelőket, akiknek munkáját az ELMŰ elfogadja. A rendszerhez csatlakozó vállalkozók magasabb színvonalú munkát képesek kínálni és végezni. A GVH mentesítette a megállapodást 2002. december 31-ig.

Az 1996-os törvénymódosítást követően – mely kiterjesztette a tilalmat a vállalkozások „társadalmi szervezetének”, köztisztületének, egyesületének és más hasonló szervezeteknek a döntéseire – lehetővé vált a kereskedelmi szövetségek és hasonló szervezetek horizontális korlátozásaival szembeni közvetlen fellépés (11. § (1)). Ezt megelőzően csak a tagokkal szemben lehetett fellépni, ami kevésbé volt hatékony. A kereskedelmi és szakmai szövetségek viszonylag újkeletűek Magyarországon. (Létezett egy korábbi hagyomány, melyet a kommunista kor szüntetett meg: az 1923-as tisztességtelen versenyről szóló törvény előírta a Kereskedelmi és Iparkamara önszabályozását, melynek keretében a kamara kiadott egy etikai kódexet, és létrehozott egy „döntőbizottságot” a vitás kérdések megoldására.) Azokhoz az országokhoz hasonlóan, ahol az ilyen szövetségek már régebb óta léteznek, a versenyt korlátozó „etikai kódexek” gyakran kerülnek célkeresztbe (GVH, 1999b, 3.8. fejezet). Így például az hivatal fellépett az állatorvosi és a könyvvizsgálói kamarákkal szemben kódexeik tartalma miatt, mivel azok korlátozták a piacralépést.

A szövetségek megállapíthatnak szabályokat a minimum árakra, de ezek csak iránymutatásként használhatóak. Azaz a szövetségek nem kényszeríthetik ki betartásukat. Egy közelmúltban hozott határozat megengedhetőnek minősíti az állatorvosi kamara számára, hogy minimumárakra vonatkozó ajánlást bocsásson ki, de kizárja a szankciók alkalmazását az ajánlott árakat be nem tartókkal szemben (GVH, 1999b, 3.8. fejezet). Még ezeknek az ajánlásoknak az engedélyezése is korlátozhatja a versenyt, mivel az ártáblázat a hallgatólagos összejátszás referencia pontja lehet. Más országok is, mint például Dánia és Spanyolország, ugyanilyen középhatas megoldást fogadtak el. Máshol a tapasztalatok vegyesek. Némely szakma vagy terület esetében a szövetségek tagjai rendszeresen az ajánlott ár alá mennek, más esetekben viszont nem mutatnak nagy hajlandóságot az árversenyre.

Annak ellenére, hogy a szövetségek és más hasonló szervezetek versenyproblémákat okozhatnak, fontos szereppel bírnak. A magyar kormány ösztönözte a magánalapú gazdasági önszerveződéseket, a központi irányítás és ellenőrzés megszüntetésének biztosítékaként.^{viii} Számos szervezetet – Kereskedelmi és Ipari Kamara, Agrárkamara, Kézművesek Kamarája – jogszabály hozott létre, a nyilvántartási és egyéb funkciók ellátására (GVH, 1999b, 2. fejezet). Az ügyész bírósághoz fordulhat annak megállapítása érdekében, hogy az ilyen szervezetek

önszabályozó rendelkezései megfelelnek-e a közérdeknek (GVH, 1999c). Néhány ágazati minisztériumnak is van felügyeleti jogköre; például az Ügyvédi Kamara az igazságügyi miniszter törvényességi felügyelete alatt áll (GVH, 1999b, 2.11. fejezet).

Magyarország kifinomultabb megközelítést alkalmazott a vertikális megállapodásokkal szemben a most elfogadott EU-alapú rendszert megelőzően.

Jelenleg minden olyan vertikális megállapodás tilos, amely akadályozhatja, korlátozhatja vagy torzíthatja a versenyt. Az 1996-os módosítás előtt csak a minimális viszonteladási árakat meghatározó megállapodások estek a tilalom hatálya alá. A többi vertikális megállapodás nem volt önmagában tiltott, azok „rule of reason” megítélés alá estek (OECD CLP, 1997b). A maximális viszonteladási árakat meghatározó megállapodásokat általában megengedték, és még a minimum árakat meghatározó szerződéseket is a „nettó versenyhatás tesztnek” vetették alá. Az olyan megállapodásokat, melyekben nem vettek részt piaci hatalommal bíró felek, jellemzően nem minősítették versenyjog-sértőnek, és a „potyautas” probléma megoldását szolgáló megállapodásokat – melyek keretében az ár vagy az árrés rögzítéséért cserébe a viszonteladók vállalják az értékesítési szolgáltatások biztosítását – is indokolhatónak tartották (OECD CLP, 1997a).

A csoportmentességi rendeletek – az EU-ban elfogadottakhoz hasonlóan – a vertikális megállapodások legjellemzőbb formáit szabályozzák: a kizárólagos forgalmazást, a kizárólagos beszerzést, a franchise megállapodásokat, a gépjármű-forgalmazást és javítást, valamint a technológia-átadást^{ix} (GVH, 1999b, 3.9. fejezet; OECD CLP, 1999). A csekély jelentőségű, vagyis az érintett piac 10 %-nál kisebb részét érintő megállapodások nem tiltottak. Nem sok alkalom adódott ugyanakkor a *de minimis* szabály alkalmazására vertikális megállapodások esetében, mivel a vertikális ügyekben érintett felek valószínűleg valamely csoportmentesség alapján keresik a védelmet (GVH, 1999c).

Az általános tilalomra – amelyet kiegészítenek a mentességre vonatkozó szabályok – való áttérés a legnagyobb változtatás, melyet Magyarországnak az EU normákhoz való jogközelítés érdekében meg kellett tennie. A GVH korábbi elnöke kritizálta az EU normákat, azt állítva, hogy azok nincsenek összhangban a közgazdaságtan alapvető összefüggéseivel. Elismerte ugyanakkor, hogy Magyarországnak el kell fogadnia azokat a jogközelítési kötelezettség következtében (Vissi, 1999). Most, hogy az EU is felülvizsgálja saját, a vertikális kapcsolatokra vonatkozó megközelítését, lehet, hogy Magyarországnak hosszú távon nem kell jelentősen megváltoztatnia megközelítését.

Az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó szabályokkal erősíteni lehet a deregulált hálózatos iparágakban a versenyt, a szóban forgó ágazatok szerkezetét azonban nem lehet ezzel az eszközzel átalakítani.

Az erőfölénnyel történő visszaélés törvényi szabályozása részletesebb, mint az alapvető EU jogszabályok. Ahol az EU Szerződésben négy albekezdés van, ott a magyar jogszabályban tíz. Magyarország kifejezetten tiltja az ügyletektől való indokolatlan elzárkózást, mások gazdasági döntéseinek befolyásolását tisztességtelen előny szerzése céljából, a termék forgalomból való kivonását tisztességtelen előny szerzése vagy áremelkedés előidézése céljából, a felfaló árazást, a belépés korlátozását és az indokolatlanul hátrányos piaci helyzet teremtését (21. § c), d), e), h), i), j)). Ezen pontok mellett még megtalálhatóak az EU normák tükörképének tekinthető, azokat tovább részletező rendelkezések is (21. § a), b), f) és g)).

Az erőfölény meghatározása jelenleg általános elvek alapján és nem piaci részesedési küszöbszámok segítségével történik. A korábbi jogszabály értelmében erőfölényt állapítottak meg, ha egy vállalat piaci részesedése meghaladta a 30 %-ot, vagy pedig ha három vállalat együttes részesedése meghaladta az 50 %-ot. E küszöbszámok 1996-ban történő eltörlése olyan versenyjogi reform jele, mely a formalizmusról a kifinomultabb közgazdasági alapú megközelítésre helyezi át a hangsúlyt. Jelenleg informálisan érvényesül a „biztos menedék” elv, mely azt jelenti, hogy 25-30 % alatti piaci részesedés esetén a GVH nem állapítja meg az erőfölényt. Ezen túlmenően azonban nincsenek szabályok vagy belső iránymutatások az erőfölényt jelentő piaci részesedésekkel kapcsolatban.

A törvény kétféle erőfölény fogalmat tartalmaz. Az egyik az eladási, illetve vásárlási alternatívák hiányán alapul. Szinte minden esetben ez a formula kerül alkalmazásra (GVH, 1999c). A másik definíció, melyet az 1996-os módosítás vezetett be, erőfölényben lévőknek mondja azt, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja anélkül, hogy a piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie vevőinek, szállítóinak és versenytársainak reakcióira (22. § (2) (GVH, 1999b, 3.10. fejezet)). Ez a meghatározás, melyet az EU joggyakorlatából kölcsönöztek, logikailag magában foglalja az előzőt.

Az erőfölény megállapításához meg kell érteni a piaci szerkezetet és magatartást, amihez vizsgálni kell a belépés költségeit, technikai feltételeit és a vele járó kockázatokat, valamint figyelembe kell venni a vállalkozás pénzügyi helyzetét és tapasztalatait (22. § (3)). Az erőfölény megállapításakor figyelembe veendő piac meghatározásakor – ugyanúgy, mint a megállapodásokra alkalmazott *de minimis* tesztnél – az ésszerű helyettesíthetőséget kell alapul venni (12.-14. §§). Az erőfölény megállapításának feltételei valamivel szigorúbbak, mivel magukban foglalják azt is, hogy a helyettesítő termékeket csak a szokásosnál jelentősen kedvezőtlenebb feltételekkel lehet beszerezni vagy eladni (22. § (1)). Ez a megközelítés elvileg kiküszöböli azt az elemzési hiányosságot, mely nem veszi figyelembe a már kialakult piaci hatalmat, mellyel az erőfölényben lévő vállalat már visszaél, és így a versenyző árak és -feltételek mellett nem ésszerűen helyettesítő termékek igénybevételére kényszeríti a fogyasztókat vagy szolgáltatókat. A közelmúltban a következő erőfölénnyel történő visszaéléssel kapcsolatos ügyekben zajlottak eljárások: kábeltévék, melyek árat emeltek vagy szerződési feltételeket változtattak a reális alternatívával nem rendelkező fogyasztóikkal szemben; lakás-kölcsön program, az ügyfeleknek fizetett kamatok csökkentése miatt (az ügyfelek egy adómegettakarítási konstrukció miatt el voltak zárva más helyettesítő befektetési lehetőségektől); egy városi újság, mely az önkormányzati támogatás segítségével üzleti alapon működő versenytársai árai alá ment (OECD CLP, 1999).

Az erőfölényben lévő vállalatok esetében visszaélésnek minősülhetnek az olyan magatartások, melyek egyébként a szerződési szabadság alapján nem tekinthetőek aggályosnak. Így az infrastrukturális természetes monopóliumok nem dönthetnek szabad belátásuk szerint a szolgáltatás megtagadásáról a szolgáltatás ellenértékével kapcsolatos vita esetén. A probléma jogi kezelése azonban a tevékenység szabályozottságának függvénye. Egy elektromos árammal kapcsolatos ügyben a GVH elismerte, hogy gazdasági vagy technikai indokok alapján jogosan tagadható meg a szolgáltatás, de árvíta esetén nem. Ezzel szemben egy, a területi monopóliummal rendelkező távközlési vállalat árainak tisztességességéről folyó vitában úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó vállalat az adott esetben nem tartozott a versenytörvény hatálya alá, az árral kapcsolatban pedig más felügyeleti hatóságnak (regulator, regulatory body, regulatory authority) kell döntenie (GVH, 1999b, 3.10. fejezet).

Néhány periférikus törvényi előírás vonatkozik az erőfölényben lévő vállalatok árainak ellenőrzésére, de 1995 óta egyetlen termék vagy szolgáltatás sem esik e rendelkezések hatálya

alá. Elméletileg a GVH bírsággal sújthatja a hatósági árat megsértő céget, amennyiben valamely más hatóság megállapítja, hogy a vállalat nem tartotta be a hatósági árat. A gyakorlatban a GVH még nem élt e jogkörével. Arcsökkentés kikényszerítésével orvosolta a GVH a panaszokat azokban az esetekben, ahol a visszaélés az indokolatlanul magas árazásban nyilvánult meg, mint például a kábeltévék esetében (GVH, 1999c). A GVH kidolgozott egy megközelítést a felfaló árazásra vonatkozóan annak érdekében, nehogy épp a kiélezett árversenyt minősítse felfaló árazásnak (Fingleton et al., 1996, 123-26. old.). Ahhoz, hogy felfaló árazásról legyen szó, az erőfölényben lévő vállalat árainak átlagos termelési költségei alatt kell maradniuk, a vállalatnak a versenytársainál jóval nagyobb pénzügyi háttérrel kell rendelkeznie, és a piacralépési korlátoknak elég magasaknak kell lenniük ahhoz, hogy egy későbbi áremelés esetén a belépés valószínűtlen legyen (GVH, 1999b, 3.1. fejezet).

A leválasztás illetve a feldarabolás nem alkalmazható erőfölénnyel kapcsolatos beavatkozási eszközként a magyar versenyjogban. A magyar versenyjog ebben különbözik a szomszéd országok (Lengyelország, Csehország és Szlovákia) versenyjogaitól (Fingleton et al., 1996, 96. és 113. old.). E jogosítvány hiánya csökkenti a versenyjog felhasználási lehetőségeit a strukturális reformban. Az alkalmazható megoldások magatartás kontrollra szűkítése növeli az áralapú szankciók alkalmazásának esélyeit, és ez ellentétes a GVH azon törekvésével, hogy tartózkodjon az árelenőrzéstől.

A fúziós szabályokat a verseny elősegítésére alkalmazták a dereguláció folyamán.

Bármely, a koncentrációt növelni képes szerkezeti változás, valamennyi gazdasági szektorban a fúziókontroll előírásai alá tartozik (23. §; GVH, 1999b, 3.11. rész). Az engedély nem tagadható meg, ha a fúzió vagy meghatározó befolyásszerzés nem hoz létre, vagy nem erősít meg erőfölényt, nem akadályozza a hatásos verseny kialakulását, fejlődését vagy fennmaradását az érintett piacon vagy annak jelentős részén (30. § (2)). Ez az alapvető anyagi jogi teszt szoros kapcsolatban van az EU fúziós rendeletének mérlegelési szempontjaival (OECD CLP, 1997b). A jogszabály tartalmaz egy „hatékonysági” tesztet, így a GVH engedélyezheti a tranzakciót, ha annak előnyei meghaladják a hátrányokat. Emellett a jogszabály alkalmazása során felhasználják a csőd szélén álló vállalat (failing firm) doktrínát, ezért a GVH engedélyezheti a tranzakciót, ha a felek bizonyítják, hogy a fúzió nélkül valamelyik fúzióban résztvevő vállalkozás tevékenységének folytatása veszélybe kerülne, és nincs más megfelelő (realistic) vevő-jelölt (GVH, 1999b, 3.11. rész).

A felek nem fuzionálhatnak a GVH-hoz benyújtott engedélyezési kérelem nélkül, és a tranzakcióról szóló szerződés nem érvényes mindaddig, amíg azt nem engedélyezték (28. § (1) és 29. §). Ez a szerződés érvényességéről vagy hatályosságáról szóló rendelkezés előhozhat más jogszabályokkal való technikai inkonzisztenciákat. Jóllehet a tranzakciókkal kapcsolatos bizonytalanságok körültekintő ügyvédi munkával (lawyering) némileg csökkenthetők, bizonyos költségek elkerülhetők lennének az inkonzisztencia feloldásával. A GVH a bizonytalanságok kiküszöbölése érdekében már alkalmaz egy informális „kétlépcsős” eljárási megoldást.

Engedélyezési kérelmet akkor kell benyújtani, ha az együttes nettó árbevétel meghaladja a 10 milliárd forintot. (Pénzügyintézetek esetében a mérlegfőösszeg 10 %-ának kell meghaladnia ezt a küszöböt.) Az 1996. évi változtatás megszüntette a gyakorlatban működésképtelen 30 %-os piaci részesedési küszöb feletti jogszabályi vélelmet, amely az engedélykérési kötelezettség másik esete volt a korábbi jogszabályban. Ha a tranzakció közvetlen résztvevője egy csoportnak a tagja, akkor a teljes csoport forgalmát kell figyelembe venni; másrészt, a vállalkozás-csoporton belüli tranzakciók nem tartoznak ide (GVH, 1999b, 3.11. rész). A pénzügyintézetek által megvalósított átmeneti irányításszerzés sem tartozik engedélykérési kötelezettség alá, így a

tisztán pénzügyi beruházásokra és az átmeneti átszervezési lépésekre (restructuring) nem kell engedélyt kérni (25. §; OECD CLP, 1997b).

A GVH-nak 90 napos határidő áll rendelkezésére a kérelem teljes elbírálásához. Ez kivételes esetekben legfeljebb 60 nappal meghosszabbítható. Olyan nyilvánvaló esetekben, ahol a piaci részesedés alacsony (az esetek nagy részét ezek az ügyek alkotják – 1998-ban 75 %), a GVH igyekszik rövid időn belül döntést hozni. A kérelmezési kötelezettség elmulasztása esetén napi 10.000 Ft-ig terjedő bírság szabható ki (GVH, 1999b, 3.11. rész). A törvény nem tiltja meg a feleknek, hogy a tranzakciós folyamatot a GVH határozata előtt lezárják, amennyiben engedélyezési kérelmet nyújtottak be. Természetesen a felek ezt saját kockázatukra tehetik meg, mivel a GVH utólag elrendelheti a vállalkozások szétválasztását (31. §; OECD CLP, 1999). Az 1996. évi törvény egyértelműen kifejezi, hogy a GVH egyéb feltételeket is szabhat, így például leválasztást írhat elő (Vissi, 1999).

Az érintett termék- és földrajzi piac meghatározása az ésszerű helyettesíthetőség elvén alapul az ár, a minőség és a kereskedelmi feltételek figyelembe vétele mellett (14. § (2)). A fúzió vizsgálatánál alkalmazott piacmeghatározás eltérhet attól, amit az erőfölényes ügyeknél alkalmaznak abban az értelemben, hogy fúziós ügyeknél a fúzió utáni feltételeket is figyelembe kell venni (GVH, 1999c). A felek együttes piaci részesedése a kiindulópont. A versenytörvény nem fogalmaz meg küszöbszámokat, de a gyakorlatban a GVH nem kifogásolja a tranzakciót, ha az együttes piaci részesedés 30 % alatti. (Ez a szint megegyezik a már megszüntetett küszöbvel, amely az erőfölény meghatározására szolgált.) Ha a részesedés ennél magasabb, akkor a vizsgálat során elemzik a belépési feltételeket és a potenciális versenyt. Megadható az engedély magas piaci részesedés esetén is, ha a tranzakció nem, vagy csak kis mértékben növeli a felek piaci részesedését. Mivel a magyar piac kicsi és viszonylag nyitott, az import gyakran a potenciális verseny jelentős forrása. Ha az importra vonatkozóan nem kell adminisztratív korlátokkal számolni, és azt jelentős pénzügyi teher sem sújtja, a fúzió még akkor is engedélyezésre kerülhet, ha a magyar piacon az együttes piaci részesedés viszonylag magas (GVH, 1999b, 3.11. rész).

Ha egy fúzió valamely szabályozott szektorba tartozik, magának a szabályozás tényének nincs különösebb jelentősége, azonban a szabályozási környezet a versenyhelyzet elemzése során fontos lehet (GVH, 1999b, 3.11. rész). Például a GVH megakadályozta, hogy a nemzeti távközlési vállalat, a MATÁV, megszerezze a JÁSZTEL-t, amely egy kis helyi szolgáltató vállalat, noha nem versenytársai egymásnak, hiszen koncesszióik eltérő földrajzi területekre vonatkoznak. Az előrelátható szabályozásbeli változásokat figyelembe véve a GVH attól tartott, hogy ha a MATÁV-nak megengedné az új piacralépést megkönnyítő stratégiai eszközök felvásárlását, akkor a belépés jogi akadályainak 2002. évi elhárulásakor nem lehetne hatásos versennyel számolni (OECD CLP, 1999; GVH, 1999b, 3.11. rész).

A GVH az engedélyt csak a versenytörvényben foglalt versenypolitikai kritériumok alapján adhatja vagy tagadhatja meg, ideértve a hatékonyságra gyakorolt hatások mérlegelését is (Vissi, 1999). A kormány egyéb gazdaságpolitikai megfontolás alapján nem vétőzhatja meg vagy bírálhatja felül a GVH fúziós határozatait. Egyes szabályozott szektorokon belüli fúziókhoz – mint például bank, távközlés, biztosítás, energia – a GVH-n túl más hatóságoktól is szükség lehet engedélyre (GVH, 1999b, 3.11. rész). A legtöbb privatizációt megvalósító tranzakció most már a versenytörvény hatálya alá tartozik, és engedélykérési kötelezettség vonatkozik rá, bár a privatizációs folyamat nagyrészt befejeződött (Vissi, 1999). A privatizációért felelős szervezettel kötött megállapodás alapján 1995 óta a GVH gyorsított eljárást alkalmaz a privatizációs döntésekből származó fúziók értékelésére (GVH, 1999b, 3.6. rész).

A fúziók száma nő. Míg 1997-ben a GVH 25, 1998-ban már 49 fúziós ügyben hozott határozatot. A két év során mindössze egy fúziót tiltottak meg teljes egészében. Több kérelem is nemzetközi tranzakcióról szólt, amelyeket engedélyeztek, mivel csak nagyon kis hatásuk volt a magyar piacra. Az élelmiszeriparban és a kiskereskedelemben lehetővé tették a cégek konszolidációját, amikor küszöbön állt a rengeteg kis- és középvállalkozás, illetve a skála másik végét jelentő erős multinacionális vállalatok piacralépése (OECD CLP, 1999).

A régebbi fúziós ügyeket sok kritika érte az elemzés nem egyértelmű és nem konzisztens volta miatt, amire jellemző példa, hogy a versenytársak és az ágazati minisztérium támogatását a fúzió engedélyezése melletti érvként vették figyelembe ahelyett, hogy kétségeik lettek volna az ilyen véleményekkel kapcsolatban. A határozatok indokolása (conclusory reports about decisions) nem tartalmazott elegendő piaci tény az okozott versenyhatással kapcsolatban, és nem tett különbséget a politikai támogatottság és a hatékonyságra valamint a piacra gyakorolt hatások között (Fingleton *et al.*, 1996, 127-129. old.). Jelenleg a GVH megpróbál a határozatában a felek helyzetéről teljes leírást adni, és döntését jogi és gazdasági indokolással teszi közzé. Általában részletesebb a határozat, ha a GVH elutasítja a felek kérelmét, és emiatt várható, hogy azok fellebbeznek (GVH, 1999c).

A tisztességtelen verseny elleni szabályok fontos helyet foglalnak el a törvényben.

A tisztességtelen versenyre vonatkozó magyar szabályok magában a versenytörvényben szerepelnek. Talán a magyar versenyjog történeti hagyományait tükrözi, hogy ezek a szabályok megelőzik a fogyasztó megtévesztést és a versenypolitika három szokásos tárgykörét. A generálklauzula tiltja a „tiszteségtelen gazdasági tevékenységet”, ha az megsérti vagy veszélyezteti a versenytársak vagy a fogyasztók jogos érdekeit, vagy ha az „üzleti tisztesség” követelményeibe ütközik (2. §). Külön paragrafusok foglalkoznak a hagyományos tisztességtelenségi tényállások tárgyköreivel: hírnévrontás, üzleti titkok jogosulatlan felhasználása, mással való közlése vagy nyilvánosságra hozatala, harmadik személlyel fennálló üzleti kapcsolatok felbontása vagy az ilyen kapcsolatok létrejöttének megakadályozása, márkanévvel való visszaélés, valamint a versenytárgyalási eljárások tisztességes voltának megsértése (3-7. §§; GVH, 1999b, 3.12. rész). A generálklauzula mögöttes jellegű, azaz alkalmazására specifikusabb szabályok hiányában kerül sor. Például nincs külön szabály a költség alatti eladásokra, a gazdasági függőséggel való visszaélésre vagy más árujának sajátként való feltüntetésére, de ezek a magatartások a generálklauzula alapján megítélhetők.

A tisztességtelen versenyre vonatkozó szabályoknak magánszemélyek szerezhetnek érvényt a bíróság előtt, és nem a GVH jár el saját eljárási rendjében (45 és 86. §§). Mivel a GVH nem vesz részt a magánjogi eljárásokban és nem is kíséri azokat figyelemmel, megvan annak a kockázata, hogy a tisztességtelen versenyre vonatkozó szabályok ellentmondásba kerülnek a versenytörvény egyéb részeivel. A GVH fenntartja, hogy a tisztességtelen versenyszabályok célja a versenytársak és a fogyasztók védelme, valamint a piac hatékony működésének biztosítása (GVH, 1999b, 3.12. rész). A bíróság azonban nem feltétlenül használja a GVH hatékonyságon alapuló tesztjét a felfaló árazásnál, amikor a költség alatti eladásokra vonatkozó panasz ügyében dönt (GVH, 1999c). Némi közvetett bizonyíték támasztja alá, hogy a bíróságok nem alakítottak ki a költség alatti eladásokkal szembeni széleskörű jogi védelmet: kisebb kiskereskedelmi vállalkozások lobbiztak a költség alatti eladások ellen fellépő új jogszabály létrehozásáért, amely megóvná őket a hipermarketek által támasztott versenytől és a nagy szállítók alkuerejével szemben.

A kereskedelmi szövetségek általuk tisztességtelen versenynek tekintett magatartások meggátlását szolgáló erőfeszítései gyakran összeütközésbe kerülnek a hatékonyság közpolitikai

céljaival és a fogyasztói érdekekkel. A versenytársakkal való együttműködésre, tisztességes árakra és a reklámozásra vonatkozó ún. „etikai” szabályok a tisztességesség álcája mögé rejtik a versenykorlátozó együttműködést. Természetesen e kereskedelmi szövetségi szabályok tipikusan nem érvényesíthetők magánjogi eljárások során a versenytörvény általános „tisztességtelen versenyre” vonatkozó szabályai alapján. Ellenkezőleg: a GVH számos eljárást indított az önszabályozó testületek ellen a törvény egyéb rendelkezései alapján (GVH, 1999b, 3.12. rész).

A fogyasztók megtévesztésének megakadályozása és a fogyasztók választási lehetőségeinek védelme volt a GVH számára a legfontosabb.

A versenytörvény tiltja a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását a megtévesztő reklámozáson, vagy egyéb olyan magatartásokon keresztül, amelyek indokolatlanul korlátozzák a fogyasztói döntések szabadságát. Ezek az ügyek a GVH kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A GVH azt vallja, hogy a gazdasági verseny társadalmi hasznának eléréséhez elengedhetetlen, annak biztosítása, hogy a fogyasztók döntéseiket jól informáltan és tisztességtelen befolyásolás nélkül hozhassák meg. Ennek megfelelően a GVH fennállása óta több határozatot hozott fogyasztóvédelmi ügyekben, mint bármely egyéb témában. A védendő fogyasztó fogalmába nem csak a végső fogyasztó tartozik bele, hanem a termelés és forgalmazás bármely szintjén megtalálható felhasználó vagy vásárló is (8. § (1)).

A fogyasztók megtévesztésének megállapításánál a mindennapi életben vagy a kereskedelemben szokásos kifejezések általános jelentése a mérvadó (9. §). Árakra vagy lényeges tulajdonságokra vonatkozó állítások esetében, amelyek hamisak vagy megtévesztésre alkalmasak, valószínűsíthető a törvény megsértése. A „lényeges tulajdonságok” magukban foglalhatják a termék összetételét vagy használatát, az egészségre vagy környezetre gyakorolt hatását, illetve a kezelésére, eredetére, forrására, jelölésére vagy akár beszerzési módjára vonatkozó ismereteket (8. § (2) a)). A termék eladásával (vagy magával a termékkel) – így például a forgalmazási mód és fizetési feltételek, árengedmények, ajándékok vagy nyerési esélyek – kapcsolatos megtévesztés jogellenes (8. § (2) c)). A versenytörvény megtévesztés elleni szabálya kiegészítheti más jogszabályok érvényesítését, mert annak elhallgatása, hogy egy termék nem felel meg a jogi vagy az „adott termékre vonatkozó általános előírásoknak”, szintén tilalmazott (8. § (2) b)).

Egy másik, akár szélesen is értelmezhető elv tiltja azokat az üzleti módszereket, amelyek „indokolatlanul” korlátozzák a fogyasztók választási szabadságát. Az egyik ilyen módszer, amikor megnehezítik a fogyasztó számára a termék tárgyilagos megítélését vagy más áruval való tárgyszerű összehasonlítását (10. §). Ez a rendelkezés az összehasonlító reklám bátorításának tűnhetne. Egy másik szabály tiltja a „különösen előnyös vásárlás hamis látszatának keltését” (8. § (2) d)). E szabály teljesítése azt igényelheti egy vállalkozástól, hogy a reklámjában végezzen részletes összehasonlítást más cégekkel, de legalábbis legyen ilyen a birtokában. Mégis, megvan annak a kockázata, hogy a túlzóan agresszív jogalkalmazás olyan erőfeszítésekre pazarolhat erőforrásokat, amelyek feleslegesen lépnek fel az ártalmatlan tréfás túlzással, lóditással (puffery) szemben, vagy egészségtelen mértékű információ-cserére ösztönöznek, amely gyengítheti a versenyt.

Mivel a fogyasztói döntések és tájékozottság javulása segíti a hatékony versenyt, a GVH támogatja a fogyasztók tájékoztatására irányuló szabályokat, így például a tájékoztatási kötelezettséget és az információs aszimmetria csökkentéséhez szükséges intézkedéseket. Vannak például szabályok az utazási szerződésekre, a távolban kötött szerződésekre, a háztól-házig történő eladásokra, a time-sharing megállapodásokra és a kamat mértékéről szóló

egységes tájékoztatási módra (teljes hiteldíj mutató). A GVH támogatja azokat a szabályozásokat is, amelyek olyan kérdésekkel kapcsolatban erősítik a fogyasztók alkupozícióját, mint a szabályozott szektorok árszabályozása vagy az általános szerződési feltételek (GVH, 1999b, 3.13. rész).

Egyéb olyan szabályozások esetében, amelyek támogatják a fogyasztói érdekek – például a biztonság – védelmét, a GVH igyekszik biztosítani, hogy a döntéshozók vegyék figyelembe a költségeket és a versenyre gyakorolt olyan hatásokat, mint amilyen a belépési korlátok növekedése. A GVH megpróbálja elérni, hogy a szabályozás arányban álljon az elfogadható célokkal. Például a GVH javasolta, hogy az Országgyűlés ne fogadjon el új, szigorúbb szakmai minősítéseket az egyszerűbb építési-tervezői feladatokra, mert a korábbi normák megfelelőnek látszottak, és a javasolt korlátozások nehezíteni fogják a belépést (GVH, 1999b, 3.13. rész).

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, mint az első számú fogyasztóvédelmi hatóság, és a civil (non governmental) fogyasztóvédelmi szervezetek kapcsolatban állnak a GVH-val, jóllehet nem alakult ki formális együttműködés, és a két hatóság nem indított közös akciókat vagy programokat (GVH, 1999b, 3.13. rész). A GVH bejelentések nyomán induló eljárásainak mintegy 15-20 %-a a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségtől továbbított panaszok alapján indul; a GVH pedig minden évben átesz néhány ügyet a főfelügyelőséghez. A fogyasztóvédelemre vonatkozóan 1998-ban egy új keretszabályt fogadtak el, amely alapvető jogokat fogalmazott meg a termékbiztonsággal kapcsolatban, és kialakított bizonyos, a fogyasztói hitelekre, a szerződési feltételekre valamint az árfeltüntetésre vonatkozó szabályokat. A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi törvény szerint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség felel a dohánytermékek, az alkoholos italok és a gyógyszerek reklámozásáért.^x Lehetséges, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség feladatot kap vállal majd egyéb reklámügyekben is, ideértve a fogyasztók megtévesztését is, így a GVH a versenypolitikára összpontosíthatja erőforrásait.

3. INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK: A JOGALKALMAZÁS STRUKTÚRÁJA ÉS GYAKORLATA

A versenypolitika felügyeletével és alkalmazásával megbízott GVH stabil és széles körben elismert intézmény. A körültekintő felépítés, a teljesítőképes alkalmazotti állomány és a versenypiacok politikai támogatottsága lehetővé teszi, hogy a GVH függetlenül végezze jogalkalmazási tevékenységét, és emellett is tevékenyen részt vegyen a közpolitikákról szóló vitákban. A GVH-nak megvannak az eszközei, a forrásai és a motivációja ahhoz, hogy ahogy a fejlődő piacokon a szabályozás mindinkább teret enged a versenynek, megakadályozza a visszaéléseket.

A GVH szokatlanul független mind szervezeti felépítését, mind működését tekintve.

A GVH elnökét és a két elnökhelyettest 6 évre nevezik ki, és hivatalukból csak indokolt esetben lehet őket elmozdítani. A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki őket, a jelölteket pedig az Országgyűlési illetékes bizottsága meghallgatja (35. § (2)). A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök mentheti fel őket tisztségükből (35. § (4) d)), a törvény alapján azonban felmentésük esetei a bűncselekményben való részvételre, a tisztségre való alkalmatlanságra vagy gyenge teljesítményre, illetve összeférhetetlenségi okokra korlátozódnak. Szolgálati idejüket jellemzően kitöltik: a GVH megalakulása óta 1998-ig egyetlen személy töltötte be az elnöki posztot. A GVH elnöke jogi státuszát tekintve miniszteri rangban, az elnökhelyettesek államtitkári rangban vannak (41. §).

A jogalkalmazás függetlenségét megerősíti a döntéshozó testület elkülönült független státusza. A határozatok meghozatala kizárólag – a GVH elkülönült részét képező – Versenytanács feladata a GVH vizsgálói által végzett tényfeltárást követően mind a jogsértések, mind az engedély vagy mentesítés iránti kérelmek esetében. A Versenytanács elnöke a GVH egyik elnökhelyettese. A Versenytanács többi tagja a GVH alkalmazottja, akiket határozatlan időre a GVH elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevez ki (37. § (1) és 38. § (1)). Szolgálati idejük védett, mivel a Versenytanács tagjait lényegében ugyanolyan okokból lehet felmenteni, mint a GVH elnökét és elnökhelyetteseit (38. § (3)). A Versenytanács jelenleg öt jogászból és két közgazdászból áll. Konkrét ügyben egy legalább 3 tagból álló döntéshozó testület – melynek elnöke mindig egy jogász – hozza meg a határozatot (47 és 48. §§; OECD CLP, 1997b). Tevékenységükben „csak a törvénynek” vannak alárendelve (38. § (2)), ami azt jelenti, hogy a Versenytanács nemcsak a kormánytól, hanem a GVH elnökétől is független. A versenytanácsi határozatokat a GVH elnöke nem bírálhatja felül, és nem változtathatja meg. Azokat az államigazgatási eljárás szabályaival összhangban csak a bíróságon lehet megtámadni (GVH, 1999b, 3.6. rész).

A GVH politikai függetlenségét elősegíti a szervezeti felépítés, de az eredeti politikai szándéknak is részét képezték a független intézmények, és ezt közpolitikai döntések tartották fenn és erősítették meg (Fingleton *et al.*, 1996, 164-165. old.). A versenyhatóság kormányon kívüli elhelyezése korai és megfontolt politikai elhatározást tükröz. Amikor az előző törvényt 1990-ben előkészítették, az eredeti terv szerint a hivatal a kormány alá tartozott volna, és vezetőjét a miniszterelnök nevezte volna ki. A versenypolitikai intézmények támogatásában való széleskörű törvényhozási konszenzus elérésének érdekében azonban úgy döntöttek, hogy a hivatalt a kormányon kívül és valamelyest a politika fölé helyezik (GVH, 1999c). A GVH nem rendelkezik független jövedelemforrással, így pénzügyi lehetőségeit és mozgásterét a központi költségvetés határozza meg (GVH, 1999b, 3.6. rész). Működése korai szakaszában a GVH függetlensége megőrzése érdekében került a privatizációval kapcsolatos konfrontációt, amelyben a vesztes oldal támogatójaként alááshatta volna a jogérvényesítő vagy (verseny)politikai hitelét. A GVH vonakodik részt venni a közszolgáltató vállalatok szabályozásában (mint Lengyelországban a versenyhivatal), talán, mert hangsúlyozni kívánja az elődje árszabályozó szerepével való szakítást (Fingleton *et al.*, 1996, 95. old.).

Az általános versenypolitika kialakításában a kormánynak van meghatározó szerepe, de a GVH számára törvény biztosít jogot arra, hogy részt vegyen a versenyre hatást gyakorló jogszabályok előkészítésében. A GVH elnöke részt vehet a parlament ülésein, szakvéleményt adhat a gazdasági versenyt érintő kérdésekben, és jelentést tesz az Országgyűlésnek a GVH tevékenységéről, valamint részt vehet és felszólalhat (de nem szavazhat) azokon a kormányüléseken, ahol a GVH hatáskörét érintő ügyeket vitatják meg (36. § (2)). A GVH elnöke részt vesz a gazdasági kabinet heti ülésein, amely koncepcionális gazdaságpolitikai kérdésekkel foglalkozik. Mivel ezek a kérdések hivatalos tervezetekben szerepelnek, megjelennek a heti közigazgatási államtitkári értekezletek programjában. 1998 vége óta a GVH egyik elnökhelyettese rendszeresen látogatja az államtitkárok üléseit (GVH, 1999b, 3.7. rész).

A GVH-nak nincs hivatalos intézményi kapcsolata az iparági felügyeleti hatóságokkal. Csak a GVH jogosult a versenytörvény alkalmazására, de egy szektorban, a mezőgazdaságban, a minisztérium a versenytörvényben lévő normákhoz hasonlókat alkalmaz az irányárak meghatározásának és a kvóták kialakításának felügyelete során. Az energiaszektorban a GVH-nak a versenytörvény által biztosított, fúziókra vonatkozó döntési jogosítványa „osztozik” a Magyar Energhivatalnak az energiatörvény által adott jogosítványaival. (Vagyis mindkét hatóság jogosult a tervezett tranzakció megtiltására.) A versenypolitikai koordináció elősegítése érdekében a GVH képviselőket delegálhat más testületekbe, így például a Közbeszerzési Tanácsba és a Vámtarifa Bizottságba. A GVH képviselteti magát a privatizációval foglalkozó

szervezet igazgatótanácsának ülésein, jóllehet szavazati joggal nem rendelkezik. Általában elmondható, hogy a GVH kapcsolatot tart más hatóságokkal, ami elősegíti az együttműködést, és ezek a kapcsolatok befolyást engednek más jogszabályok előkészítésére, azonban ez nem jelent hivatalos felelősséget, amely esetleg korlátozhatná a GVH döntéshozói függetlenségét (GVH, 1999b, 3.6. rész).

A jogalkalmazásban formális, bírósági eljáráshoz hasonló eljárást használnak.

Konkrét ügyekkel – így például mentességi kérelmekkel, nemleges megállapításokkal, fúziós engedélyekkel, panaszokkal és hivatalból indított eljárásokkal – a GVH szakértői igazgatóságának vizsgálói foglalkoznak. A GVH előzetes vizsgálatot végezhet, és meghallgatásokat is tarthat annak eldöntése érdekében, hogy indokolt-e hivatalból indított eljárás lefolytatása (GVH, 1999b, 3.14. rész). Ha a versenytörvény másképpen nem rendelkezik, a versenyfelügyeleti eljárásokra is az államigazgatási szervekre vonatkozó általános eljárási szabályok^{xi} vonatkoznak.

A GVH vizsgálói jogosultak dokumentumokat bekérni, az ügyfélnél szemlét tartani, a felektől írásbeli vagy szóbeli tájékoztatást kérni. Lefoglalhatják az eredeti dokumentumokat, ha komoly jogsértés gyanúja merül fel, és ha fennáll annak veszélye, hogy a dokumentumokat meghamisítják vagy megsemmisítik (55 és 56. §§). A vizsgálok harmadik felektől is kérhetnek dokumentumokat és tájékoztatást. Az üzleti titkot tartalmazó dokumentumokat bizalmasan kell kezelni. A vizsgálat határidőn belüli befejezésének érdekében a GVH 10.000 Ft-tól 100.000 Ft-ig terjedő rendbírságot szabhat ki (GVH, 1999b, 3.14. rész; 61. §). A GVH egyéb állami hatóságoktól kérhet tájékoztatást, amelyet 15 napon belül kell megválaszolni. Az egyéb állami intézményektől származó információ különösen fontos a biztosítási és a pénzügyi piacokhoz kapcsolódó ügyekben. Tájékoztatás és dokumentumok a bíróságoktól is igényelhetők, de más szervezetektől eltérően a bíróságok nem kötelesek válaszolni (GVH, 1999b, 3.14. rész).

A határidők szorosak. Egyes eljárásokban túl szorosak. A Versenytanácsnak a GVH-hoz beérkezett kérelemről a beérkezést követően 90 napon belül határozatot kell hoznia. Ha ez nem történik meg, a kérelmet jóváhagyottnak kell tekinteni (63. § (2) a) és 64. §). A vizsgálóknak a vizsgálat megkezdésétől számított 50. napon belül át kell adniuk a jelentést; a Versenytanács elnöke ezt a határidőt egy alkalommal legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja (GVH, 1999b, 3.15. rész; 71. §). Még a hivatalból indított eljárások esetében is be kell fejezni az eljárást az ügyindítástól számított 90. napon belül (63. § (2) b)). A határozathozatal határidejét a Versenytanács elnöke legfeljebb 60 nappal (30 nappal a vizsgálati és 30 nappal a döntéshozói szakban) hosszabbíthatja meg. A határidők elősegítik a (jog)biztonságot, különösen azzal, hogy garantálják a kérelmek belátható időn belüli elbírálását. A rugalmatlan határidők másrészt akadályozzák az alapos vizsgálatot, és a vizsgálat által érintettek visszaélhetnek a határidőkkel az ellenük folyó eljárás akadályozása érdekében. Ez a hatás éppen azokban az esetekben a legerősebb, ahol a vizsgálat a legnehezebbnek ígérkezik, így például a horizontális kartelleknél, ahol a cégek ellenállás nélkül nem szándékoznak információt szolgáltatni. A cégek egészen a határidő elteltéig ellenállhatnak a vizsgálatnak. A bizonyítékok szolgáltatásának megtagadásért kiszabott rendbírság teljesítésével azonban a cégek esetleg olcsón megússzák az eljárást ahhoz képest, hogy mennyivel magasabb összegű bírságot vagy egyéb szankciókat kerülnek így el.

Az eljáró Versenytanács határozatát nyilvános tárgyaláson hozza meg, bár valamennyi fél egyetértése esetén a tárgyalás mellőzhető (74. §). A Versenytanács, a tárgyalás és a végső határozat meghozatala előtt, ideiglenes intézkedést rendelhet el, a verseny súlyos akadályoztatása vagy veszélyeztetése esetén, vagy a piac valamilyen módon jelentősen sérül (GVH, 1999b, 3.14. rész; 72. § (1) c)). Ha a Versenytanács törvénysértést állapít meg,

megtilthatja a jogszerűtlen magatartás folytatását, utasíthatja a feleket a jogsértés abbahagyására, és bírságot szabhat ki (78. §). Ha a jogsértés a fogyasztók megtévesztése, akkor a Versenytanács elrendelheti, hogy a felek helyreigazítást tegyenek közzé. A bírság összege rugalmasan meghatározható, és nincs törvényileg maximálva. A bírság összegét a gazdasági verseny fenyegetettségének súlyossága és a fogyasztókra gyakorolt hatása, a jogsértés időtartama, a jogsértéssel szerzett előny, a felek piaci helyzete, valamint az határozza meg, hogy ismétlődő cselekményről van-e szó (78. § (2)). A GVH kezdeményezésére tett vállalások esetén a Versenytanács a feleket „próbára” bocsáthatja. Ez esetben az eljárás hat hónapig terjedő időszakra szüneteltethető, ha a versenysértő magatartásnak csekély hatása van a versenyre, és az eljárás alá vont beleegyezik abba, hogy felhagy a magatartással és megelőzi a további károk bekövetkezését. Ha az utóvizsgálat kimutatja, hogy a szünetelés a kívánt eredménnyel járt, akkor az eljárás marasztaló határozat nélkül megszüntethető (75 és 76. §§; GVH, 1999c).

A határozatokat a GVH hivatalos lapjában teszik közzé. A határozatokról szóló közlemények a GVH honlapján is megjelennek.^{xii} Az is nyilvánosságra hozható – az eljárást indító határozat közzétételével –, hogy valamely eljárás elindult (80. §; GVH, 1999b, 3.15. rész). Ez leggyakrabban a nemzeti piacot érintő fúziók esetén fordul elő. A határozatok nyilvánosságra hozatalának egy másik útját kínálják a kereskedelmi szövetségek és gazdasági csoportok. Ezek a csoportok megkapják a Versenytanács azon határozatait, amelyben érintettek a tagjai, így ők tájékoztathatnak más tagokat, és belső szabályaik kialakításánál tekintettel lehetnek ezekre a határozatokra (GVH, 1999b, 3.14. rész).

A Versenytanács ideiglenes és végső határozata ellen a Fővárosi Bíróságnál, majd a Legfelsőbb Bíróságnál lehet fellebbezni (GVH, 1999b, 3.6. rész). (A GVH azon döntése, hogy panaszra vizsgálatot indít, nem támadható meg, így nem lehet bíróságra menni a GVH eljárásának akadályozása érdekében.) A bírósághoz benyújtott fellebbezés nem késlelteti a jogsértés megszüntetésére vagy a helyreigazítás közlésére vonatkozó utasítás érvényesítését. A fellebbezés azonban a bírság befizetésére nézve késleltető hatású.

A jelentős büntetések vagy szankciókat kiszabó határozatokat rendszerint megtámadják, és a fellebbezés időigényes. 1998-ban a felelősséget megállapító határozatok több mint 60%-a ellen – tehát 39-ből 25 esetben – fellebbeztek. 1997 és 1998 között 64 versenytanácsai határozat került bíróság elé. Ezek több mint 90%-át megerősítették. A jóváhagyások magas aránya biztató, de a késedelem nem az. 1999 közepére a bíróságok a 64 esetből mindössze 21 esetben jutottak el a határozathozatalig. A Fővárosi Bírósághoz intézett fellebbezések általában egy-másfél évet, míg a Legfelsőbb Bírósághoz kerülő további fellebbezések újabb három évet jelentenek. A magas bírságok címzettjei már gyakorlottan fellebbeznek azt remélve, hogy a bíróság miatti késedelem évekre lehetővé teszi számukra a fizetés elkerülését. Erre a problémára válaszként felülvizsgálták a törvényt, így ma a Versenytanács elrendelheti a bírság azonnali befizetését, ha a közérdek is ezt kívánja (GVH, 1999b, 3.15. fejezet).

5. keret: Hatásosak-e a szankciók?

A késedelem tompítja a szankciók hatásosságát. A pénzbeli büntetések (financial penalties) és szankciók mindegyikét az adóhatóság hajtja be a GVH kérésére. A fizetési kötelezettség viszont nem válik véglegessé mindaddig, míg a fellebbezési lehetőségek ki nem merülnek. Így különbség van a GVH által elrendelt összeg és azon összeg között, melyet a vállalatoknak valóban meg kellett fizetniük. Például 1995-ben igen magas bírságot szabtak ki összehangolt áremelés miatt a kávéiparban, melyet a mai napig nem fizettek meg, mert a fellebbezések még nem zárultak le. Ráadásul néhány vállalat csődöt jelenthet még a bírság behajtása előtt (OECD CLP, 1999.). Így 1999 közepéig a GVH összesen 1.977,3 milliárd Ft bírságot szabott ki; ennek

kétötödét (756 milliárd Ft) hagyták jóvá a bíróságok, és mindössze egyhatodát (311,9 milliárd Ft) sikerült behajtani (GVH, 1999c). A mérleg a kezdetek óta javulni látszik. Bár az eljárások aránya, melyekben bírságot állapítanak meg állandó (75%), a behajtott összegek aránya lényegesen – 30%-ról (1991-1993. között) majdnem 90%-ra (1993-1996. között) – növekedett (GVH, 1999c).

Mégis – valószínűleg a bírságok behajtásával kapcsolatban tapasztalt nehézségek következtében – a kiszabott szankciók összege meredeken csökkent.

A GVH nincs felhatalmazva jogi erővel bíró szabályok, illetve iránymutatások kibocsátására (OECD CLP, 1997b). Ugyanakkor, a Versenytanács minden évben ún. „elvi állásfoglalásokat” tesz közzé a GVH hivatalos lapjában. Ezek az állásfoglalások, melyek a Versenytanács jogalkalmazási gyakorlatán nyugszanak, útmutatót adnak a jogalkalmazási gyakorlatról (GVH, 1999b, 3.15. fejezet). A GVH munkatársai készek továbbá informális tanácsot is adni azon témákról, melyekre ezek az állásfoglalások és a törvény nem válaszolnak. A GVH – az értékpapírokkal foglalkozó felügyeletől eltérően – hipotetikus kérdésekre nem kíván írásban, olyan válaszokat adni, amelyek aztán köteleznék. A GVH általában nem ad nemleges megállapítást a fúziókra sem, kivéve azokat az eseteket, amikor a hatáskörrel kapcsolatos küszöbértékről van szó.

A bíróságok nem kellően hatékony működése akadályozza azt, hogy a bírói eljárások segítsék a jog érvényre juttatását.

Azoknak vállalatoknak és személyeknek, akik úgy vélik, hogy sérelem érte őket, GVH-nál kell bejelenteniük panaszukat, mert a versenytörvény értelmében nincs lehetőség arra, hogy a bírósághoz nyújtsanak be keresetet. A bejelentőnek azonban vannak bizonyos jogi lehetőségei azt biztosítandó, hogy a GVH komolyan foglalkozzon panaszával. A GVH-nak a panasz beérkezésétől számított 30. napon belül döntenie kell arról, hogy indít-e eljárást, vagy ha úgy dönt, hogy nem kíván eljárást indítani, akkor erről köteles tájékoztatni a bejelentőt (69. § (6)). A panaszos fellebbezhet a döntés ellen a Versenytanácsához; ha a Versenytanács sem hajlandó az eljárást elrendelni, akkor a panaszos ezt a döntést is megtámadhatja a bíróságon (69. § (7) és 82. § (3), GVH, 1999b, 3.15. fejezet). A panaszosok nem ügyfelek a GVH vizsgálati és döntési eljárásában (69. § (1)). Ez azt jelenti, hogy a panaszosoknak nem kell viselniük a költségeket; tulajdonképpen azokat a jogsértőnek kell viselnie, amennyiben a jogsértést végül megállapítják (69. § (4)). (Az 1990. évi törvény értelmében a panaszosnak díjat kellett fizetnie, ám ez igen alacsony volt, és visszatérítésre került a jogsértés megállapítása esetén (1990. évi versenytörvény 40. §).)

A csalódott panaszosok gyakran fellebbeznek, de a GVH vizsgálat indítását megtagadó határozatait a bíróság ritkán változtatja meg. 1998-ban a GVH 523 bejelentést kapott, melynek 63%-át magánszemélyek nyújtották be. Ennek közel 70%-át utasították el. Az elutasított panaszosok negyede fellebbezett a Versenytanácsához; a Versenytanács 12 esetben, tehát körülbelül minden hatodik fellebbezésnél bírálta felül a vizsgálót, és rendelte el az eljárás megindítását. A fennmaradó 66 esetben, amikor a Versenytanács is elutasító határozatot hozott, a panaszosok egyhatoda fellebbezett a bírósághoz, amely egyetlen esetben rendelte el, hogy a GVH indítson eljárást (GVH, 1999b, 3.20. fejezet). Mióta lehetővé vált a fellebbezés, csupán három ügyben indult eljárás a fellebbezést és a bíróság utasítását követően (GVH, 1999c).

A panaszos elvileg azt követően is kaphat segítséget a bíróságtól, hogy a Versenytanács megállapítja a jogsértést. A sérelmet szenvedett felek például kártérítést igényelhetnek a Polgári

Törvénykönyv (Ptk.) alapján. De eddig nem merültek fel ilyen igények, valószínűleg azért, mert a pereskedőket elriasztják a magas költségek és az eljárás elhúzódása miatti késedelem. A magánfelek a szerződések „kijavítására” irányuló lehetőségekkel is próbálkozhatnak. Ha például egy erőfölényben lévő vállalat felelősségét megállapítják üzletkötés elutasításában, akkor a csalódott fél kérheti a bíróságtól a szerződés létrehozásának elrendelését. Ha egy megállapodásról megállapítják, hogy jogsértő, azonban a vállalatok továbbra is kitartanak annak érvényesítése mellett, akkor a felek kérhetik a bíróságtól a megállapodás semmisségének megállapítását a Ptk. alapján (GVH, 1999b, 3.20. fejezet).

A jog lehetőséget biztosít arra, hogy fogyasztók széles körét érintő ügyben közérdekű keresetet lehessen indítani. A gyakorlatban ez a csoportos keresethez (class action) hasonló eljárás nem bizonyult használhatónak. A GVH, a fogyasztók érdekvédelmét ellátó szervezetek és a gazdasági kamara közérdekű keresetet nyújthat be az ellen, aki a fogyasztóknak jelentős nagyságú kárt okozott még abban az esetben is, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye nem állapítható meg. A GVH csak azt követően nyújthat be közérdekű keresetet, hogy a Versenytanács megállapította a magatartás versenytörvényt sértő voltát (GVH, 1999b, 3.20. fejezet). A bíróság kötelezheti a jogsértőt az ár leszállítására, az áru megjavítására vagy kicserélésére, illetve a vételár visszafizetésére, valamint a közvélemény erről történő tájékoztatására (92. §). A GVH csak egyszer alkalmazta ezt az eljárást 1991-ben egy autókereskedő ellen, amiért az a tervezett áremelést megelőzően autókát kötött le a piacon. Az eset jól illusztrálja a magyar bírósági rendszer problémáit: az ügyet még mindig nem döntötték el véglegesen, bár a vállalat már megszűnt. Az ügy felkerült a Fővárosi Bírósághoz, onnan a Legfelsőbb Bírósághoz, majd annak egy speciális tanácsához, végül vissza a Fővárosi Bírósághoz. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség egyetlen közérdekű keresetről számolt be, melyet szintén késleltetett a lassú bírósági rendszer. Bár ez a rövid bemutatás azt sugallja, hogy ez az eljárás hiábavaló, és így a vele elérhető eredmény is illúzió, valószínűleg mégis meg fog maradni a jogban.

A bíróságok lassúak, jelentős restanciájuk van, és lehetséges, hogy nem rendelkeznek a versenyjoghoz hasonló összetett kérdések megoldásához szükséges képességekkel (capacity). A jogi oktatás a magyar jog oktatására korlátozódik, és nem foglal magában gazdasági és pénzügyi ismereteket. A bírók és testületeik ilyen hagyományok következtében nem rendelkezhetnek az összetett gazdasági viták megértéséhez és rendezéséhez szükséges szakértelemmel és rálátással. Bizonyos vonatkozásban a jogi kultúra nagyot lépett előre az utóbbi 10 évben. Ma már sok az olyan jogi szakértő, aki képviselt már európai és nemzetközi kereskedelemben érintett vállalatokat, vagy foglalkozott már ilyenekkel, és aki így nemcsak a normákat tanulta meg, hanem a precedensekkel és a szélesebb jogi kontextussal is megismerkedett. A nagyobb, bonyolultabb szervezetű vállalatok ügyeik elintézése érdekében azonban egyre inkább választottbíróshoz fordulnak a rendes bíróságok helyett. A választottbírósi eljárás sokkal hatékonyabb és rugalmasabb, illetve nyitottabb a külföldi precedensek figyelembe vétele iránt. Ezzel ellentétben a kis vállalatok a nemzeti bíróságok egyre kevésbé kielégítő igazságszolgáltatására vannak utalva.

Magyarországon jelenleg az egyetlen közvetlenül alkalmazható versenyjog a versenytörvény. Az EU versenyjoga nem alkalmazható hivatalosan, de Magyarország vállalta az EU versenyszabályainak betartását az EU-val és tagállamaival kötött társulási megállapodás értelmében (Európai Megállapodás, elfogadva 1991. decemberében, melyet az 1994. évi I. tv. hirdetett ki). Az Európai Megállapodással összeegyeztethetetlenek azok a korlátozó megállapodások és erőfölénnyel való visszaélések, melyek érintik a Magyarország és az Európai Közösség közötti kereskedelmet (Európai Megállapodás, 62. cikk (1)). A megállapodás alkalmazása során a magatartást az EU versenyjogának alkalmazásakor használt kritériumok alapján kell értékelni (Európai Megállapodás 62. cikk (2)). Azonban egy 1998 júniusában hozott

alkotmánybírósági határozat meggátolta a GVH-t az EU versenyjogának közvetlen alkalmazásában, amikor az Európai Megállapodás körébe tartozó ügyekben jár el.^{xiii} Ez azt jelenti, hogy a kritériumok csak akkor alkalmazhatók, ha azokat átvette a magyar jog, és Magyarországon kihirdették őket. Folyamatban vannak ennek az állapotnak a megszüntetésére irányuló diplomáciai kísérletek (GVH, 1999b, 3.21. fejezet). Mostanáig ez a téma inkább volt elméleti jellegű, mint valós, mert a magyar anyagi jog nagyon közel áll a Szerződéshez. Mindaddig nem volt olyan ügy, amelyhez szükség lett volna az Európai Megállapodás „kereskedelmet érintő” fogalmának használatára (GVH, 1999c).

A nemzetközi kereskedelem figyelembe vétele és a jogérvényesítési együttműködés lehetőségei biztosítottak.

Magyarországon a versenypolitika jól beleilleszkedik azokba a közpolitikákba, amelyek a piaci és a befektetésekkel szembeni nyitottságot támogatják. A nemzetközi kereskedelem hatásait is figyelembe veszik a versennyel kapcsolatos elemzésben. Bár a piacmeghatározás formálisan a nemzeti piacra összpontosít, mégis, az importverseny meghatározhatja az elemzés végeredményét, ugyanis az, hogy valóban erőfölény van-e, a piacr lépés kilátásaitól függ. Jó példa erre a Versenytanács döntése az orosházi öblösüveggyár és a sajoszentpéteri üveggyár fúziója esetén, amelynek során az összesen létező két hazai üveggyár fuzionált. A nagyfokú koncentráció ellenére – a HHI 3156-ról emelkedett volna 5340-re, a teljes importot egyetlen piaci szereplőként kezelve – a Versenytanács jóváhagyta a fúziót. Az importkorlátokat megszüntették, és a vámok valamint a díjak az 1995 eleji 20%-ról 1997. július 1-re nullára csökkentek (OECD CLP, 1999). 1995. után az import megduplázódott, elérve a kb. 30%-os részesedést Magyarországon. Négy másik, Közép- és Kelet-Európában működő vállalat, amely jelentős többlet-kapacitással rendelkezett, elegendő versenynyomást tudott gyakorolni, amely a várakozások szerint megszüntette a fúziós vállalat erőfölényes helyzetét (GVH, 1999b, 3.18. fejezet).

A Magyarországon kívül tanúsított magatartás is a versenytörvény hatálya alá tartozik, ha Magyarországon is jelentkeznek versenyellenes hatásai (OECD CLP, 1999). Az országhatáron túli fúziókat is be kell jelenteni, és be kell szerezni a GVH engedélyét, ha a magyar piacon elért árbevétel túllépi a törvényben meghatározott küszöböt. A jog területi hatályának ilyen kiterjesztése az 1996. évi változtatás következménye. Az extraterritorialitás elve alapján még nem került sor jogalkalmazási tevékenységre. Több külföldi fúziót is vizsgáltak, de egy sem adott okot beavatkozásra (GVH, 1999b, 3.19. fejezet). A GVH még nem ütközött problémákba külföldi vállalatok vizsgálata során. A külföldi vállalatokat eddig magyar leányvállalataik vagy jogi képviselőik képviselték, főleg fúziók vagy fogyasztók megtévesztése ügyében (GVH, 1999b, 3.18. fejezet).

A nemzetközi együttműködést az alapvető jogszabályok biztosítják. A GVH felelős a külföldi versenyhatóságok felé irányuló, illetve a tőlük érkező információkérés teljesítéséért. Az eljárások dokumentumai esetenként hozzáférhetővé tehetők a külföldi hatóságok számára. Ha ezek üzleti titkot is tartalmaznak, akkor csak annyiban hozzáférhetőek, amennyiben ezt nemzetközi megállapodások biztosítják, illetve ha a külföldi hatóság vállalja, hogy ezeket üzleti titokként fogja kezelni (58. §). Az Európai Megállapodás végrehajtási szabályainak alkalmazása az együttműködés másik sarkalatos pontja. Eddig nem volt olyan konkrét jogalkalmazási kérdés, amely az Európai Megállapodás szerinti formális együttműködést igényelte volna, de a végrehajtásért felelős albizottság tagjaként a GVH tanácskozott a DG IV-ral számos ügyről, és véleményezte a Közösségi jogalkotási javaslatokat (GVH, 1999b, 3.18. fejezet). Magyarország több szabadkereskedelmi megállapodást kötött az EU-val, az EFTA-val, a CEFTA-val, valamint Észtországgal, Izraellel és Törökországgal, melyek mindegyike tartalmaz a versenyre vonatkozó

szabályokat, és a vitarendezési eljárásokról és fórumokról is intézkedik. Ugyanakkor Magyarországnak még nem volt ezekkel kapcsolatos versenyügye (GVH, 1999b, 3.19. fejezet).

A versenypolitikának szerepe van a kereskedelmi ügyekre vonatkozó közpolitikában és döntéshozatalban. A magyar piacvédelmi rendelet^{xiv} és a dömpingellenes szabályok^{xv} alkalmazása egy tárcaközi szervezet révén történik. A GVH részt vesz a Vámtarifa Bizottságban, amely jogosult vámsemlegesítést javasolni, és a GVH egy fővel képviselteti magát a Piacvédelmi Bizottságban is, amely piacvédelmi eszközként vámpótlékot rendelhet el (GVH, 1999b, 3.18. fejezet).

Az erőforrások megfelelőek, most azonban a horizontális korlátozásoknak kellene a figyelem középpontjába kerülniük.

Az erőforrások több éven át alapvetően változatlanok maradtak. A költségvetési ráfordítások látszólagos növekedése az inflációval magyarázható. Az 1997. és 1998. közötti létszámnövekedés az EU csatlakozásra történő felkészülésnek tulajdonítható (GVH, 1999b, 3.16. fejezet). A GVH-t nem érintette a más államigazgatási szerveket komolyan sújtó agyelszívás. A személyi állomány cserélődése kb. 10% évente, bár volt egy év (1995), amikor elérte a 17%-ot (GVH, 1999c). A versenypártolásra szánt erőforrások aránya csekély mértékben növekedett, a szakmai személyi állomány idejének egyhatodáról (1995) egynegyedére (1998) (OECD CLP, 1999).

A GVH díjat szed az egyedi és csoportmentességi eljárásokért, illetve a fúziók kezeléséért. Emellett eljárási költségeket ró ki a felekre, ha úgy találja, hogy megsértették a jogot. A GVH csak abban az esetben viseli a költségeket, ha a hivatalból indult eljárásban arra a megállapításra jut, hogy nem történt jogsértés (62. §). A díjából származó bevétel csekély, és az a GVH helyett az állami költségvetésbe kerül.

1. sz. táblázat: A versenypolitika számára rendelkezésre álló erőforrások alakulása

	Létszám	Költségvetés (MFt)	Költségvetés (1994 -es áron)
1998	111	409.8	221.4
1997	106	340.3	200.1
1996	106	297.7	196.1
1995	115	231.2	180.2
1994	110	214.4	214.4

Forrás: GVH 1999b, 3.16. fejezet; OECD CLP 1999. A költségvetés korrekciója a fogyasztói árindex változásai alapján, OECD (1997).

2. sz. táblázat: Jogérvényesítési tendencia

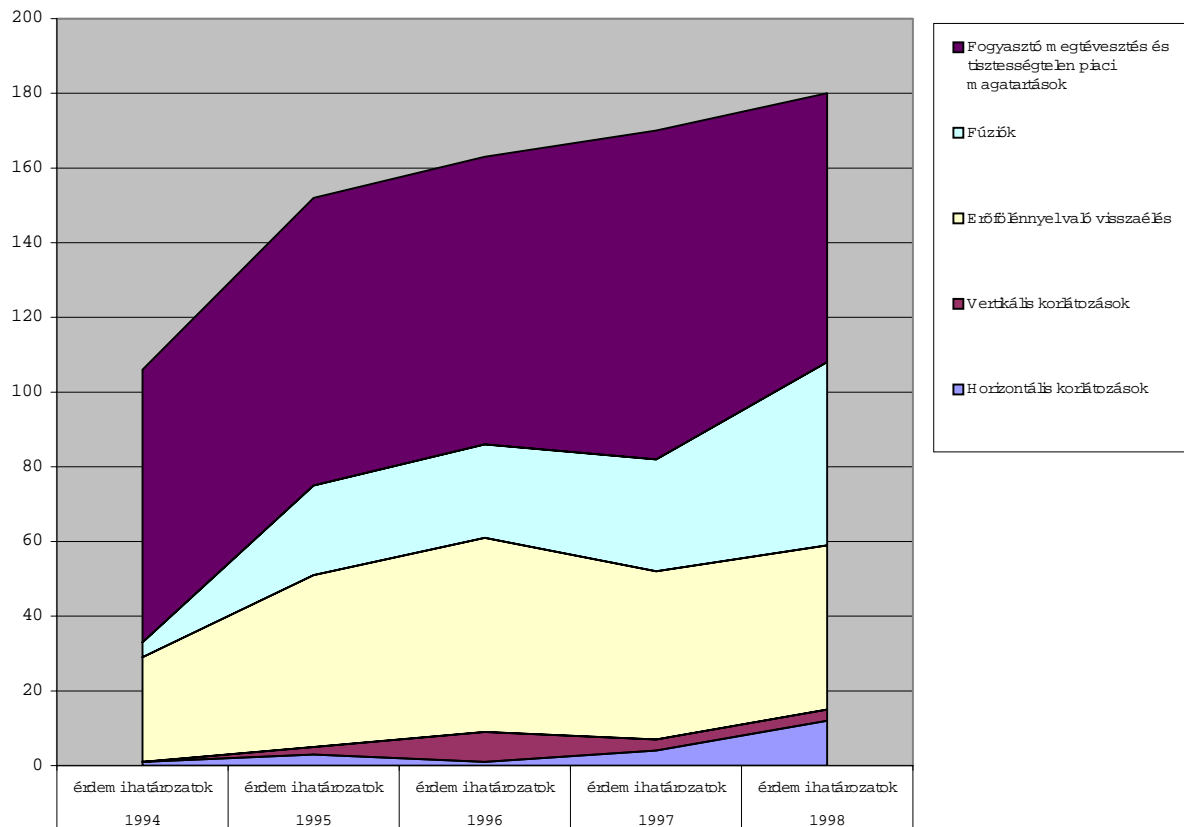
	<i>Horizontális megállapo- dások</i>	<i>Vertikális megállapo- dások</i>	<i>Erőfölénnyel való visszaélés</i>	<i>Fúziók</i>	<i>Megtévesztés, tisztegtelen magatartás</i>
1998: eljárások száma	15	5	50	39	72
<i>határozatok száma</i>	12	3	44	49	72
<i>marasztaló határozat vagy bírság</i>	1		5	1	30
<i>összes bírság, MFt</i>	5.0		29.0		35.7
1997: eljárások száma	6		54	30	180
<i>határozatok száma</i>	4	3	45	30	88
<i>marasztaló határozat vagy bírság</i>			7		27
<i>összes bírság, MFt</i>			17.8		86.3
1996: eljárások száma	3	8	85	30	134
<i>határozatok száma</i>	1	8	52	25	77
<i>marasztaló határozat vagy bírság</i>		6	8		30
<i>összes bírság, MFt</i>	0.7	2.5	62.5		45.7

	<i>Horizontális megállapodások</i>	<i>Vertikális megállapodások</i>	<i>Erőfölénnyel való visszaélés</i>	<i>Fúziók</i>	<i>Megtévesztés, tisztességtelen magatartás</i>
1995: eljárások száma	5	2	73	19	124
<i>határozatok száma</i>	3	2	46	24	77
<i>marasztaló határozat vagy bírság</i>			8		31
<i>összes bírság, MFt</i>			8.9		568.4
1994: eljárások száma	1	1	60	13	129
<i>határozatok száma</i>	1		28	4	73
<i>marasztaló határozat vagy bírság</i>	1		6		38
<i>összes bírság, MFt</i>	388.0		24.4		215.1

Forrás: GVH 1999a, 3.17. fejezet. 1997. előtt néhány vertikális ügyet, melyeket a törvény generálklauzulája alapján kezeltek, a „megtévesztés, tisztességtelen magatartás” oszlop tartalmaz. A többi ország beszámolójában alkalmazott „a kért marasztaló határozatok és bírságok” kategóriája nem alkalmazható a magyar esetben; ezt a GVH által hozott határozatok száma helyettesíti.

A GVH tevékenységének döntő része – mind a határozatok illetve eljárások számát, mind a kiszabott szankciókat tekintve – a fogyasztók megtévesztésével, a tisztességtelen magatartásokkal és az erőfölénnyel történő visszaéléssel kapcsolatos. A versenytanácsi határozatok kb. fele a fogyasztók megtévesztésével kapcsolatos (OECD CLP, 1999). Csak két horizontális megállapodásos ügy végződött marasztaló határozattal; azonban a legnagyobb bírságot egy kávéáremeléssel kapcsolatos horizontális együttműködés miatt szabták ki. A horizontális megállapodásokra irányuló figyelem igen megnövekedett 1998-ban, de a többi témában még mindig több határozat születik.

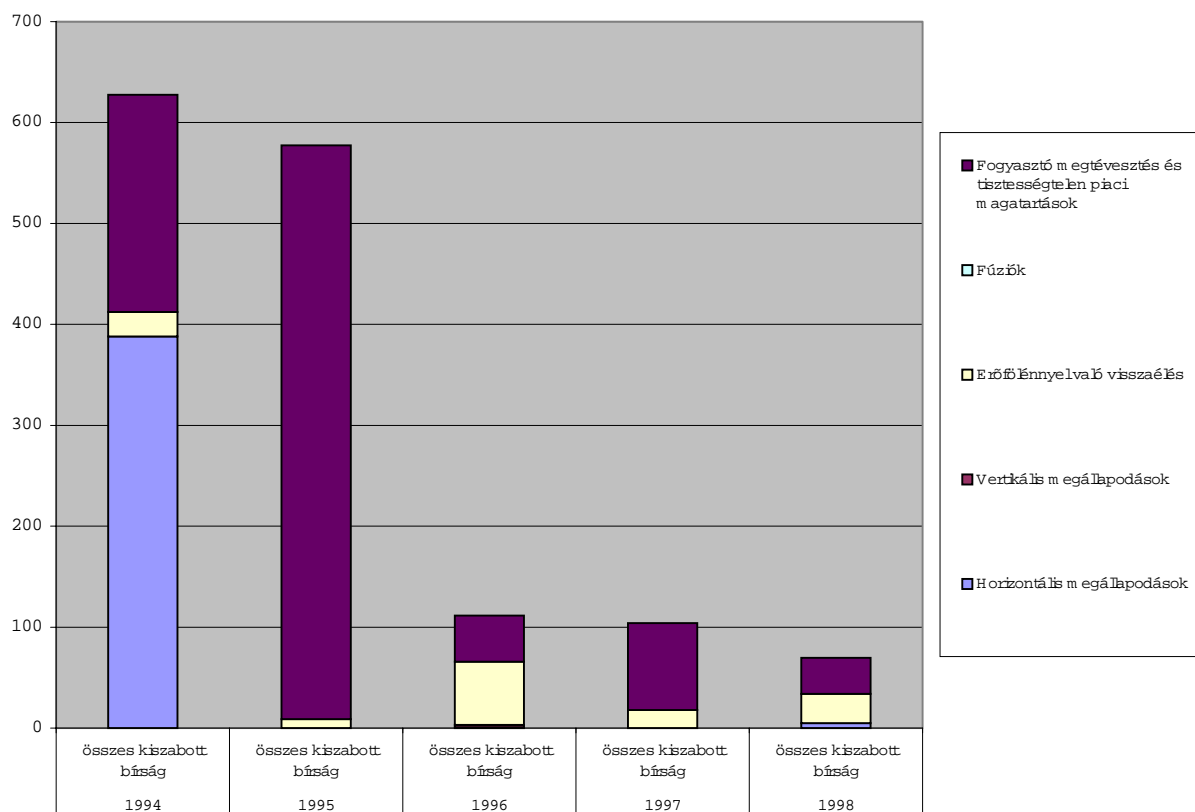
1. ábra: A határozatok megoszlásának alakulása



Forrás: GVH 1999a, 3.17. fejezet

Az évente kiszabott bírságok összege meredeken csökken. Míg 1994-ben 627.5 millió Ft és 1995-ben 577.3 millió Ft volt a teljes összeg, addig 1998-ban ez lecsökkent 69.7 millióra. Ebben az időszakban az infláció meghaladta a 100%-ot; így reálértékben a kiszabott bírság 1994-ben hússzor nagyobb volt, mint az 1998-ban kiszabott összeg. A korábbi magas összegek kivételes eseteknek köszönhetőek, ezért ez a tendencia talán nem tekinthető annyira határozottnak, mint ahogy a különbség alapján gondolnánk. 1994-ben például a GVH egyetlen konkrét esetben 388 millió Ft bírságot szabott ki. A fellebbezések miatt azonban a mai napig nem sikerült behajtani a bírságot. Lehetséges, hogy a GVH ki akarja várni e korábbi határozatok elleni fellebbezések eredményét, mielőtt újból ilyen magas összegű bírságot szabna ki. A magas bírságok arra ösztönzik a vállalatokat, hogy fellebbezzenek, illetve a bírság befizetésével késlekedjenek. A kávéipar ellen kiszabott tetemes bírságot kivéve a horizontális versenykorlátozások miatt kiszabott bírságok láthatóan lényegesen alacsonyabbak, mint azok, melyeket az erőfölénnyel történő visszaélésekkel kapcsolatban szabnak ki. A fúziós határozatok növekvő száma kapcsolatban áll a várakozással, hogy a privatizációs folyamat lezárását iparági átszerveződés követi, illetve azzal, hogy a hatáskört közben kiterjesztették bizonyos külföldi tranzakciókra is (GVH, 1999b, 3.17. fejezet).

2. ábra: A bírság kiszabásában jelentkező tendenciák (Mft-adatok)



Forrás: GVH 1999a, 3.17. fejezet

4. A VERSENYPOLITIKA HATÁRAI: KIVÉTELEK ÉS KÜLÖNLEGES SZABÁLYOZÁSI REZSIMEK

A versenytörvény tárgyi hatályának határt szabnak bizonyos általános és különleges kivételek. Ezeknek a kivételeknek a természete és köre általában összhangban áll az OECD országokban található mentességek rendszerével.

A kivételeket törvényben kell meghatározni

A versenyjog nem vonatkozik olyan esetekre, melyeket (valamely) „törvény eltérően szabályoz” (1. §, OECD CLP, 1999.). Ez a megállapítás határozza meg a versenyjog kölcsönhatását más szabályozásokkal. Bár rövid, mégis tartalmaz egy fontos alapelvet: a versenytörvénytől eltérő szabályokat csak az Országgyűlés által elfogadott törvény rögzíthet (GVH, 1999b, 3.2. fejezet). A külön említett kivételekről a következő részben lesz szó. Néhány általános kivétel a törvény szövegezéséből és struktúrájából is következik. Az egyik implicit kivétel a munkaerőre vonatkozik, mely nem esik a törvény hatálya alá, mert a vállalkozás fogalma nem terjed ki a munkavállalóra (GVH, 1999c). Egy másik a szellemi tulajdonnal kapcsolatos, melynek védelme a szabadalmi, a szerzői jogi és a védjegy törvényben biztosított (GVH, 1999b, 3.2. fejezet). (A szabadalmi jognak vannak a versenyre vonatkozó részei. A licencia megtagadása nem jelent erőfölennyel való visszaélést, de a szabadalmazott termékekre vonatkozó értékesítési korlátozások semmiek (GVH, 1999c)).

Bizonyos körülmények között a jogszabályok lehetővé teszik az árszabályozást; ugyanakkor már csak néhány termék árát szabályozzák.^{xvi} Az erre vonatkozó megközelítés szerint csak olyan esetekben szükséges a közvetlen kormányzati beavatkozás, amikor a versenytörvény nem képes megelőzni a korlátozó magatartásokat és az erőfölénnyel való visszaélést. Ez az elv azt is magában foglalja, hogy amennyiben egyszer már döntöttek arról, hogy valamely ár szabályozott lesz, azután a versenytörvény alapján a szabályozott ár nagysága nem vitatható. Az 1990. évi törvény melléklete felsorolta azokat a termékeket és szolgáltatásokat, amelyekre valamely hatóság minimum vagy maximum árat határozhatott meg. Ilyenek voltak főként a koncesszió alapján kizárólagos joggal végzett közszolgáltatások – villamosenergia, gáz, távközlés és kábel tv – és a mezőgazdasági ágazat bizonyos részei. A „támogatott” kategóriába ma már csak a menetrendszerű közúti és vasúti személyszállítás tartozik. A hatósági árakat tartalmazó listáról 1992 óta levett tételek között szerepelnek a tej, a kenyér, az iskolai tankönyvek, a brikett, a PB gáz, valamint a tűzifa (WTO, 1998. 111. old.). A gyógyszerárak technikailag nem kötöttek a fenti értelemben, de egy olyan – alább ismertetett – ártámogatási rendszer hatálya alá tartoznak, amelynek hatására az árak egységesen alakulnak. Az önkormányzatok jogosultak meghatározni az önkormányzati lakások bérleti díjait, valamint a helyi közszolgáltatások (fűtés, melegvíz-, víz- és csatorna-szolgáltatás, hulladékszállítás) és a személytaxik díját. A legtöbb „minimálárás” kategóriába tartozó termék mezőgazdasági tömegcikk (GVH, 1999b, 3.2. rész).

Az árszabályozás módszerei különböznek, de elvileg jellemző a versenypolitikai elvekkel összhangban álló hatékonysági kritériumok alkalmazására való törekvés (Szántó, 1998.). A maximált áraknak a hatékony működéshez szükséges költségeket és nyereséget, a minimumáraknak pedig legalább a költségeket kell fedezniük – mindkét esetben figyelembe véve a köztartozásokat és a támogatásokat is. A szabályozott árak meghatározhatók tételesen vagy kalkulációs szabályok segítségével (amelyek megteremtik a jogi alapot a price cap szabályozáshoz). Ha az árszabás az ágazati miniszter hatásköre, vagy azt a központi költségvetés finanszírozza, a szabályozott árat a pénzügyminiszter egyetértésével kell meghatározni (GVH, 1999b, 3.2. rész).

Néhány piacon – például a mobiltelefon szolgáltatás piacán – a verseny kialakulása szükségtelenné tette a szabályozást. 1994-ben két országos koncesszióra szóló tendert hirdettek meg. Az első két évben a két koncessziós árra price cap szabályozást alkalmaztak, és az áremeléseket az infláció mértékére korlátozták. A két GSM szolgáltató közötti verseny azonban még ezt a szabályozást is feleslegessé tette. Az áremelések mértéke alatta maradt annak, mint amit az inflációs mértéket alapul vevő szabályozás megengedett volna. 1997-től a mobiltelefon szolgáltatások nem szerepelnek a price cap szabályozás alá eső szolgáltatások listáján (GVH, 1999b, 3.2. rész).

Egy 1991 utáni jogszabály-módosítás megköveteli az árváltozás bejelentését is. Formailag ez a jogszabály a versenytörvény végrehajtását szolgáló eszköz, arra az esetre, ha egy erőfölényben lévő cég túl magas ár alkalmazásával sértené meg a versenytörvényt. Mindamelllett, a bejelentési kötelezettség hatálya szűkült, és 1995-öt követően, amióta az import liberalizáció teljessé vált, ezt a szabályozó eszközt nem használják. A kormány elméletileg előírhatja az erőfölényben lévő cégeknek, hogy előzetesen jelentsék be a GVH-nak áremelési szándékukat. Az eredetileg e kötelezettség alá vont termékek között volt az étolaj, az író-nyomópapír, a margarin és a paprika. A GVH részben vagy egészen megtilthatta az áremelést, ha az emelt ár alkalmazása erőfölénnyel való visszaélést valósított volna meg. 1991 és 1995 között 27 tervezett áremelést jelentettek be, amelyből hat került elutasításra (GVH, 1999b, 3.2. rész).

Az önkormányzati intézkedések és jogkörök egyre több gondot okoznak.

A versenypolitika alkalmazásának kérdése a helyi önkormányzatok tulajdonában vagy kezelésében működő vállalkozások vonatkozásában egyre fontosabbá válik. A versenytörvény mindenféle „vállalkozásra” vonatkozik (1. §). Nem számít az, hogy a cég milyen tulajdonban van, így a törvény hatálya mind az állami, mind a magántulajdonban lévő cégekre kiterjed. Az egymástól nem független vállalkozások, mint például egy anyavállalat és leányvállalatai, többnyire ki vannak véve az általános kartell tilalom alól (15. §). Az állami tulajdon azonban, amely magában foglalhatja az „anya-leány” kapcsolatot és így a vállalkozások közös irányítását, nem feltétlenül biztosítja a fenti kivétel érvényesülését. Az olyan cégek, amelyekben az államnak vagy az önkormányzatnak többségi tulajdona van, függetlennek minősülnek, és így versenyt korlátozó megállapodásaikra a törvény mindaddig alkalmazható, amíg piaci viselkedésük tekintetében független döntési jogkörük van. A jogalkotó szándéka az volt, hogy a köztulajdon és a magántulajdon a versenypolitikai kezelés szempontjából azonos elbírálás alá essen (GVH, 1999b, 3.2. rész).

Az önkormányzatok törvényen alapuló felelőssége a vízellátás, a csatornázás, a helyi tömegközlekedés, az út- és közterület fenntartás, a temetkezési szolgáltatások, a temetők és a kéményseprés biztosítása vagy szabályozása. Néhány önkormányzati feladatként végzett tevékenység esetében a szabályozással megbízott önkormányzati szerv maga is részt vesz az adott tevékenység végzésében. Az ezekre a területekre vonatkozó kereskedelmi vagy versenyt érintő döntések így helyi önkormányzati rendelet formáját öltik. Az ilyen szolgáltatások aztán a monopol tulajdonlásnak, a nélkülözhetetlen eszközökhöz való hozzáférésnek, a versenyző és a monopol tevékenységek szétválasztásának, a monopol tevékenység megfelelő szabályozásának, valamint a tulajdonlás, a szabályozás és az irányítás szétválasztásának szokásos kérdéseit vetik fel. Már több mint húsz alkotmánybírósági döntés foglalkozott a helyi szemétszállítás és hulladék-gazdálkodás áraival. Ezen kívül, a helyi önkormányzatoknak van némi diszkrecionális jogkörük, többek között az adótámogatások és a földhasználat vonatkozásában, amelyek torzíthatják a versenyt.

A helyi önkormányzati döntések versenypolitikával és más országos szintű közpolitikákkal való összhangjának megteremtésére irányuló folyamatok nehézkesen működnek. A kormány megyei és megyei jogú városi hivatalai, az ún. közigazgatási hivatalok felügyelik a helyi önkormányzatokat. A helyi önkormányzatoknak a rendeletek kiadása előtt meg kell küldeniük a tervezetet a közigazgatási hivatalnak. Ha a közigazgatási hivatal úgy találja, hogy a tervezett rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, felszólíthatja a helyi önkormányzatot a rendelet módosítására. Ha a helyi önkormányzat ezt visszautasítja, a közigazgatási hivatal vezetője az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a rendelet megsemmisítését. Ez a folyamat több évet is igénybe vehet, mialatt a helyi rendelet hatályban marad.

A helytelen vagy versenyellenes helyi önkormányzati intézkedésekből származó károk csökkentése érdekében a helyi önkormányzatokról szóló törvény egyik tervezett módosítása megfordítaná a vélelmet. Eszerint a közigazgatási hivatal jogosult lenne felfüggeszteni a helyi önkormányzati rendelet végrehajtását, ha az a közérdek súlyos sérelméhez vezetne, vagy helyrehozhatatlan károkat okozna. A helyi önkormányzat jogosult lenne megtámadni a felfüggesztő döntést, de a fellebbezés ideje alatt a rendelet nem lenne hatályban (GVH 1999b, 2.11. rész). Ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok belenyugodjanak – most már alkotmányos jogként kezelt – jogköreik csökkentésébe, vélhetően költségvetési kompenzációra lesz szükség. E tekintetben Magyarország talán Ausztrália példáját fogja követni, ahol költségvetési ösztönzésre volt szükség ahhoz, hogy a tagállami kormányzatok beleegyezzenek a versenyellenes szabályozások átfogó felülvizsgálatába. Az önkormányzatokra vonatkozó magyar szabályozás több eleme is felülvizsgálat alatt áll. A cél az, hogy – ahol lehet –

megszüntessék a versenysértő helyi önkormányzati döntésekhez vezető, egymásnak ellentmondó, következetlen ösztönzőket és hatásköri szabályokat. A GVH legutóbbi parlamenti beszámolója külön a helyi önkormányzatok versennyel kapcsolatos problémáival foglalkozó törvény megalkotását javasolta (GVH, 1999c). A regionális kormányzatokról szóló új jogszabályok fő célja mindamelllett az, hogy megteremtsék az EU regionális támogatási rendszerének megfelelő struktúrát.

6. keret: A helyi önkormányzatok és a temetkezési szolgáltatások

A helyi önkormányzati intézkedésekhez kapcsolódó versenyellenes magatartások egyik példáját adják a temetkezési szolgáltatások. Az önkormányzati törvény szerint a temetők fenntartása közfeladat. Ezt a feladatot többnyire egy vállalkozásra bízták, amely valójában a temető tulajdonosa és fenntartója volt. Ezzel szemben, az elmúlt tíz évben a temetkezési szolgáltatások piaca versenypiacra fejlődött. Jelenleg megközelítőleg 500 temetkezési szolgáltató van, ennek fele egyéni vállalkozó. Problémák akkor adódnak, amikor a helyi önkormányzat vagy képviselője bizonyos temetkezési szolgáltatóknak kizárólagos jogot biztosít a temetőhöz való hozzáférésre. Így a többi, a temetőhöz való hozzáférést igénylő szolgáltatónak monopolárat kell fizetnie a kizárólagos jogot birtokló számára. Más ellentmondások adódtak a temetkezési szolgáltatók által alkalmazott kezelési díjakra vonatkozó biztosítási fedezettel kapcsolatban. Megközelítőleg 25 eset érintette a temetőhöz való hozzáférés és a hamvak kezelésének díját.

Az 1999 októberében hatályba lépett új törvény rendezi ezeket a problémákat, amennyiben megköveteli a temető fenntartási és a temetkezési szolgáltatási tevékenység számviteli elkülönítését, a hozzáférés diszkriminációmentes biztosítását, valamint a temetői díjaknak és a szolgáltatás feltételeinek önkormányzati szintű szabályozását. A GVH a temető fenntartás és a temetkezési szolgáltatások teljes szétválasztását javasolta, de a kisebb települések ezt ellenezték, mivel számukra megvalósíthatatlan lett volna (GVH, 1999c).

Szektor-specifikus kivételek, szabályok és mentességek, valamint szabályozott szektorok

Maga a versenytörvény nem tartalmaz ágazati kivételeket. Más törvények részleges mentességet vagy speciális szabályokat biztosítanak egyes szektoroknak. Néhány esetben ezek a szabályok inkább kiegészítik, mint helyettesítik a versenytörvény előírásait. Az energia, a távközlési és a közlekedési szektorban pedig a versenyre vonatkozó speciális előírásokat az adott szektor felügyeleti hatósága alkalmazza. A tendencia mindhárom területen a nyitott, versenyző piaci struktúra felé való közeledés, de – mint ahogy sok OECD tagországban is – ez a távközlés esetében a legegyszerűbb. A piacrálépést – és így a versenyt – több ágazatban nyilvános pályáztatás útján ellenőrzik. Az olyan tevékenységek között, amelyeket törvény alapján az államnak vagy a helyi hatóságoknak, illetve közhasznú társaságok vagy koncessziós tenderek útján kell ellátni, megtalálhatók a gyógyszerellátás, a postai szolgáltatások, a távközlési szolgáltatás, a műsorszórási frekvenciák kezelése, a vasutak, a bányászat, a gázszolgáltatás és a villamosenergia-szolgáltatás. A koncesszió ideje 5-től 35 évig terjedhet, valamint egyedi árképzési előírások vonatkozhatnak rá (WTO, 1998, 68. old.). Az egyik legjobb példa a MATÁV-nak 1993-ban, a beruházások csábítása érdekében biztosított 8 éves koncessziós távközlési monopólium.

Az általános versenyjog és a versenyt érintő ágazati szabályok közötti viszony kialakításakor az árral és a piacrálépéssel kapcsolatos problémák megoldása okoz nehézséget. A szolgáltatási

kötelezettséggel és a működéssel kapcsolatos, semlegesen alkalmazott ágazati szabályok befolyásolhatják a verseny feltételeit, de nem feltétlenül vezetnek az általános versenyjogi előírásokkal való összeütközéshez. A piacralépést ellenőrző ágazati szabályok ugyanakkor sokszor vetnek fel versenyjogi kérdéseket. Az ár szintén közvetlenül befolyásolja a verseny feltételeit, de a GVH nem kíván hivatalosan közreműködni a monopóliumok árszabályozásában (Vissi, 1999.). A kormány reformprogramja a szabályozási feladatok összehangolásának javítását szorgalmazza, ideértve a GVH és az ágazati felügyeleti hatóságok felügyeleti feladatainak meghatározását a piacralépés, az ár és a működés kérdéseire vonatkozó elemzések, véleményezések és döntések tekintetében. A minisztériumok és a független felügyeleti hatóságok feladatai szétválasztásának elveit egy 1999. májusi kormányhatározat írja le. A villamosenergia és a távközlési szolgáltatás árával kapcsolatos döntési jogot például a független ágazati felügyeleti hatósághoz kívánják telepíteni.

Mezőgazdasági termékek

Az agrárszektorban az irányárak meghatározásának magyarországi rendszere a gyártókból, feldolgozókból és forgalmazókból álló országos terméktanácsokon alapul. Az árak, illetve egyéb feltételek megváltoztatásához az érdekelt felek konszenzusa szükséges (GVH, 1999c). Az agrárpiacon rendtartás^{xvii} szerint a terméktanácsokban megállapított árak és mennyiségi korlátozások mentesíthetők a versenytörvény versenykorlátozó megállapodásokat tiltó előírásai alól. A mentesülés attól függ, hogy a földművelésügyi miniszter véleménye szerint az irányárak és mennyiségi korlátozások alkalmazásából fakadó gazdasági előnyök meghaladják-e a versenykorlátozásából származó hátrányokat (GVH, 1999b, 3.2. rész). Bár a miniszternek a versenytörvény előírásait kell figyelembe vennie, a földművelésügyi miniszter által alkalmazott zsinórmérték általánosabb, mint a versenytörvényben foglalt, mentesítést lehetővé tévő lényegi kritériumok. A lazább zsinórmérték alkalmazása folytán az eredmény eltérhet attól, ahogyan a GVH a versenytörvény részletesebb kritériumai alapján döntene (Fingleton et al., 1996., 149. old.).

Banki és biztosítási szolgáltatások

A bankszektorban 1994-ig az ágazati felügyeleti hatóság volt felelős a versenypolitika érvényesítéséért, de ma már a GVH-é ez a hatáskör (OECD CLP, 1998a). Bár említésre méltó versenyprobléma nincs a szektort illetően, aggályos lehet, hogy a banki szolgáltatások ára magasabb annál, mint ami egy versenypiacon elvárható lenne. A biztosítási szektor esetében a versenypolitika irányította a privatizációt. Az 1980-as évek végén az ágazat duopóliumként működött, a két piaci szereplő pedig kizárólagos jogokat élvezett bizonyos biztosítási ágazatok tekintetében. Amikor ezeket a cégeket privatizálták, a piac más vállalkozások előtt is megnyílt, és lehetővé vált új ágazatok megjelenése és új típusú biztosítások bevezetése is. Számos külföldi biztosítási cég lépett piacra, és a korábbi duopólium tagjai vesztek piaci részesedésükből. A kötelező felelősségbiztosítás díja az egyetlen még szabályozott díjtípus, de ezeket a szabályozásokat fokozatosan megszüntetik a következő három év során (Magyar Köztársaság Kormánya, Pénzügyminisztérium, OECD jelentés, 1999. június).

Szakmák

Mintegy tíz szakmai szövetséget ruháznak fel jogosítványokkal a vonatkozó törvények, így az ügyvédek, a bírósági végrehajtók, a könyvvizsgálók, a szabadalmi ügyvivők, a mérnökök, az építészek, az orvosok, a gyógyszerészek, az állatorvosok, a vadászok és a magánnyomozók kamaráját. Egyesületek a polgári jog alapján és az általánosan alkalmazandó egyesülési törvény

alapján is létrejöhetnek. Három nagy, az egész szakmát tömörítő, törvény által létrehozott kamarához delegáltak bizonyos közigazgatási feladatokat, köztük a tevékenység folytatásához szükséges névjegyzékbe vételt és néhány önszabályozási feladatot is. Elvileg a kamarák intézkedései ellen közigazgatási jogköreiket illetően bírósághoz lehet fellebbezni, más ügyekben az ágazati miniszterhez vagy akár a GVH-hoz lehet fordulni (GVH, 1999c).

Néhány foglalkozási csoport esetén törvényi felhatalmazás védi az árakra vonatkozó megállapodásokat. Az orvosi^{xviii} és az állatorvosi^{xix} kamarának törvény engedélyezi, hogy ajánlott minimumárakat határozzon meg. A mérnöki és az építész kamarának^{xx} törvény engedélyezi, hogy ajánlott díjtételeket és a szolgáltatásra vonatkozó követelményeket határozzon meg. Bár az ilyen törvényben engedélyezett megállapodások nem esnek a versenytörvény hatálya alá, a kamarák is megsérthetik a versenytörvényt, ha kikényszerítik az ajánlások betartását (GVH, 1999b, 3.2. rész). A „kompromisszumos” helyzet nettó hatása nem egyértelmű. Nyilvánvalóan elég sok mérnök és építész van ahhoz, hogy az árak ezen a területen a kamarák által ajánlott szintnél alacsonyabban maradjanak (GVH, 1999c).

Egyes szakmai szövetséget létrehozó törvények más versenysértő előírást is tartalmazhatnak, például a piacralépés akadályozását. A közjegyzők száma korlátozott, legfeljebb 236 lehet. A gyógyszerészek száma gyakorlatilag szintén korlátozott, mivel az engedélyeket a lakosság arányához viszonyítva adják ki. Alkotmányos alapon 70 vagy 80 bírósági ügyben kérdőjelezték meg a gyógyszerterek létesítésének számbeli és helybeli korlátozását (GVH, 1999c).

A nem törvény által létrehozott szervezetekkel kapcsolatban olyan gyakori versenyproblémák fordulnak elő, mint az árak ellenőrzésének kísérlete, a reklámozás korlátozása és a verseny kizárása. Például az ingatlanügynökök etikai kódexe óva int az ajánlathoz alacsonyabb ár alkalmazásától (és a kódex ezt mint kartellelles szabályt említi!). Az orvosok kódexének egész fejezete foglalkozik a reklámozással, és azt voltaképpen a pusztán „sírkőfeliratok” szintjére korlátozza. Ezek az egyéni orvosokra vonatkozó előírások nem vonatkoznak közvetlenül olyan jogi személyekre, mint a kórházak, így bizonyos aszimmetria tapasztalható a versenyhelyzetben, hiszen a kórházak hatásosabb reklámozási módszereket használhatnak. Az elsődleges kontrollt itt az a GVH jogkör jelenti, hogy a versenykorlátozó megállapodásokat mentesítheti, vagy a mentesítést megtagadhatja. A GVH szisztematikusan felülvizsgálja a szakmai szövetségek etikai kódexeit anélkül, hogy megvárná, amíg mentesítési kérelmet nyújtanak be. Nem meglepő, hogy a GVH olyan versenysértő, korlátozó megállapodásokat talált, amelyekre mentességet kellett volna kérni. Ebben a munkában a GVH az Igazságügyi Minisztérium segítségét is igénybe vette (GVH, 1999c).

Gyógyszerészeti termékek

A gyógyszerterek privatizációja alapvetően megtörtént, de az iparág nem versenyző. 1990 után a gyógyszerterek száma 50 %-kal emelkedett, a nagykereskedők száma pedig az addigi egyről 74-re nőtt. A további belépés azonban jelenleg gyakorlatilag lehetetlen, mert a gyógyszerterek száma mára elérte a törvényben engedélyezett határértéket. Legfeljebb egy gyógyszerteret létesíthető 500 lakosonként, és a gyógyszertereknek legalább 300 méterre kell lenniük egymástól (nagyvárosokban ez a korlát 250 méter). A gyógyszerteret csak gyógyszerész vezetheti. A gyógyszerterek működhetnek betéti társasági formában, de ebben az esetben a társasági vagyontól a beltárgyak részesedésének legalább 25 %-nak kell lennie, a beltárgyak csak gyógyszerészek lehetnek, és legalább egyiküknek a gyógyszerteret működtetésére való személyi joggal kell rendelkeznie (OECD, 1999., 98. old.).

A kiskereskedelmi árak rögzítettek és egységesek. A gyógyszerárak ugyanakkor nem esnek az ártörvény hatálya alá; ehelyett egy másik rendszert használnak az egységes árszint elérésére. A

gyógyszerek nagykereskedelmi ára technikailag szabadon határozható meg, de az Egészségügyi Minisztérium dönt az egyes gyógyszerészeti termékek támogatásának megengedett mértékéről. A minisztérium és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) évente tárgyal az ágazat képviselőivel a nagykereskedelmi ákról, hogy így alakítsák ki a költségvetési ráfordítást és a támogatás arányát. Ha valamelyik cég később megváltoztatja az árat, a különbséget a vevő fogja megfizetni. Az összesített nagykereskedelmi és kiskereskedelmi árés maximálva van. A gyakorlatban tehát a vevők egységes, rögzített árakkal találkoznak. Az OEP a gyógyszertáraknak még floppyn is elküldi az éves tárgyalás eredményeként kialakult árak listáját. A gyógyszertáraknak kizárólagos forgalmazási joguk van minden – akár csak receptre, akár anélkül – kapható humán gyógyszerre, és az is meghatározott, hogy milyen gyógyszernek nem minősülő készítményeket forgalmazhatnak. A GVH egy ízben javasolta a termékkörkorlátozás enyhítését, hogy a gyógyszertárak nyereséghez juthassanak más termékek forgalmazásából, és így a többi, látszólag a nyereség és a szükséges szolgáltatások ellátásának biztosítása érdekében alkalmazott korlátozások is mérsékelhetők legyenek. Ezt a javaslatot nem fogadták el (GVH, 1999c).

A kormány megpróbált valamiféle versenyt gerjeszteni a gyógyszergyárak között, de kevés sikerrel járt. Az egyik ilyen kísérlet egy tender volt, de az eljárás során az ágazat szereplői megismerhették egymás ajánlatait, így azok magasabbak lettek. Az OEP panaszt tett a GVH-nál, hogy az árajánlatok nem voltak versenyzőek, de a cégek bebizonyították, hogy az OEP hívta meg őket egymás ajánlatainak ellenőrzésére (GVH, 1999c).

Dohányipari termékek

A jövedéki törvény^{xxi} alapján a dohánytermékek gyártói és importőrei jogosultak meghatározni a kiskereskedelmi árat. Mivel törvény engedélyezi, ez a kiskereskedelmi árrögzítés nem sérti a versenytörvényt. Az adójogszabályok e módosítása a fogyasztói árak rögzítését és a kiskereskedelmi árverseny megszűnését eredményezte ahelyett, hogy a maximális kiskereskedelmi árak gyártók és importőrök általi meghatározásának lehetővé tételével teljesítette volna az EU szabta követelményt, vagyis biztosította volna az adóbeszedést (GVH, 1999b, 3.7. rész).

Közúti szállítás (busz és tehergépjármű)

A Magyarországon belüli távolsági buszközlekedés piacán a belépés és a szolgáltatások ára szabályozott, de a nemzetközi közlekedésben érvényesül a verseny. A korábbi monopóliumot 1989-ben regionális cégekre darabolták fel, és a piacralépés 1989-től 1991-ig szabad volt. Amikor az állami tulajdonban lévő cégek csődbe mentek, néhány munka nélkül maradt buszvezető önállósította magát. Az így kialakult versenyt nyilvánvalóan túlzottnak találták, így 1991-ben visszaállították a szabályozást, amely szerint a szolgáltatást vagy koncesszió keretében lehet nyújtani, vagy közvetlenül az önkormányzatok nyújthatják. A kormány határozza meg az ármaximumot. A GVH a koncessziós rendszer helyett inkább egy engedélyezési rendszert javasolt, de a minisztérium ezzel nem értett egyet. A GVH a nemzetközi személyszállítás kapcsán is hasonlóan érvelt, ebben az esetben sikerrel. Így ott magáncégek nyújtanak nemzetközi menetrendszerű közlekedési szolgáltatásokat.

A távolsági teherszállítás az utóbbi tíz év során lényegében liberalizálásra került, és jelenleg sok kis cég működik. A nemzeti áru fuvarozó vállalatot, a Hungarocamiont privatizálták. Az ágazatban országos szinten ennek ellenére még mindig az állami tulajdonban lévő és támogatott fuvarozók dominálnak (GVH, 1999c). A magyar jogot az EU közlekedésre vonatkozó

szabályaival összehangoló – előkészítés alatt álló – jogszabályok jó alkalmat teremtenek a távolsági árufuvarozás és a buszközlekedés teljes gazdasági deregulációjára.

Taxi-szolgáltatás

A szabályozás visszaállítására tett kísérletek ellenére ez a piac általánosságban versenyzőnek mondható. Amikor a kormányzat először tett lépéseket az ágazat újraszabályozására, kb. 20.000 taxi működött. Az akkori előírások technikai feltételeket határoztak meg, és megteremtették a fogyasztóvédelem alapjait, de egyébként nem korlátozták a versenyt, és így a taxik száma sem csökkent. Maga az ágazat követelte az állítólagosan túlzott verseny megfékezését. Erre reagálva a kormány 1993-ban felhatalmazta az önkormányzatokat a taxik számának korlátozására. A GVH az előírás alkotmányellenességére hivatkozva tiltakozott. Bár a GVH érvelése a kormányt nem győzte meg, meggyőzte ugyanakkor az Alkotmánybíróságot egy magánszemély által kezdeményezett ügyben. Amikor a bíróság 1994-ben semmisnek nyilvánította a korlátokat, a kormány felhatalmazta az önkormányzatokat a díjtételek maximálására. Budapest tavaly fogadta el az erre vonatkozó szabályokat. A GVH aggódott amiatt, hogy az ilyen jellegű szabályozás versenykorlátozó megállapodások kötésére bátoríthatja a cégeket. A maximált árakról azonban kiderült, hogy nem kényszeríthetők ki, mivel a cégek alacsonyabb árakkal versenyeznek a színházakkal, szállodákkal és a repülőterekkel kötendő szerződésekért. A GVH szerint a maximált árakat csak a telefonon hívható, valamint az utcán leintható taxik esetében kellene alkalmazni, és a más jellegű szerződés alapján működő taxik árait nem kellene szabályozni. Bár az érvelés nem érte el a célját, a végül kialakult helyzet mégis általánosságban versenyzőnek tekinthető, mivel a szabályozás nem korlátozza a taxik számát, és nem határoz meg minimum-viteldíjakat (GVH, 1999c).

Légitársaságok

Bizonyos mértékig korlátozott a hozzáférés a budapesti repülőtérhez, amely az egyetlen jelentős repülőtér Magyarországon. Az állami irányítás alatt álló nemzeti légitársaság, a Malév közvetett ellenőrzéssel rendelkezik a legkeresettebb járatindulási időpontok felett, és koncesszió keretében monopóliuma volt a földi kiszolgálásra valamint a repülőtéri szolgáltatásokra, amelyet tenderen nyert el (WTO, 1998, 90-91. old.). A légitársaságot szervezetileg elválasztották a földi kiszolgálástól és a repülőtér üzemeltetésétől, de a szétválasztást még nem követte verseny a repülőtéri szolgáltatások terén. A Malév és a másik földi kiszolgáló különböző terminálokon működnek a budapesti repülőtéren belül. Magyarország derogációt kért az EU erre vonatkozó irányelvi követelményei alól, bár a követelmények teljesítését már 2006-ra tervezik. A szektor fejlesztési stratégiájával kapcsolatban kikérték a GVH véleményét (GVH, 1999c). Némi aggodalomra adhat okot, hogy a hatékonyság és a fogyasztói jólét szempontjánál fontosabbnak bizonyul majd a nemzeti lobogó megtartása. Az államnak még a privatizáció után is jelentős befolyásolási lehetősége marad, és megtart egy aranyrészt is.

Vasutak

Magyarország korán elkezdte vasúti rendszerének liberalizálását, de a folyamat megakadt. Jogszabály^{xxii} írja elő a pályavasút és a fuvarozó vasút számviteli szétválasztását. A közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter és a pénzügyminiszter 1996-os közös rendelete elválasztotta a pályavasutat a fuvarozó vasúttól, és a nem-lényegi tevékenységeket különálló, privatizálandó vállalatokba szervezte. Elvileg a pályához való hozzáférést minden hazai fuvarozó vasút számára biztosítani kell.^{xxiii} Nemzetközi egyezmény vagy viszonyosság alapján hasonló kötelezettség vonatkozik a nem hazai fuvarozó vasutak hozzáféréseire is. A fuvarozó

szolgáltatásra koncessziós tendereket írhatnak ki, de 1998-tól a miniszter nem élt ezzel a lehetőséggel. A menetrendszerű helyi és távolsági személyszállítás közszolgáltatásként került meghatározásra. A viteldíjak maximált árak formájában szabályozottak. Az árufuvarozás díjainak liberalizálását 1998-ban megkezdték (OECD CLP, 1998b).

Az ígéretes keretszabályok ellenére az ágazatban alig történt valami a verseny bevezetése érdekében. Az egyetlen infrastrukturális befektetés a Bécs-Budapest vasútvonalon volt. A veszteségesen működtetett szárnyvonalakat nem számolták fel. A pályához való hozzáférés díját még nem határozták meg; az erre vonatkozó rendeletet 2001 végéig nem hozzák meg. A pályakapacitás elosztásáért felelős felügyeleti hatóságot 2002-ben fogják felállítani. A GVH számít a szükséges minisztériumi szabályozás kialakításában való részvételi lehetőségre (GVH, 1999c).

Energia

1994 augusztusa óta a villamosenergia szektort a Magyar Energia Hivatal (MEH) irányítja, amely a Gazdasági Minisztérium (GM) felügyelete alatt áll. A GVH amellel érvelt, hogy ezt a szektort inkább egy független szerv szabályozza, mint egy minisztérium, és ezzel az Országgyűlés is egyetértett. A MEH-nek vannak kötelezettségei és jogai versenyszempontból jelentős területeken is – ideértve a belépést, a magatartást és kilépést –, valamint a fogyasztóvédelem területén is. A GM azonban megtartotta döntéshozatali jogát az árak és a belépés tekintetében. A törvény lehetővé teszi a közvetlen kiskereskedelmet egyes nagyfogyasztókkal szemben, valamint azon ipari erőművek, amelyek maguk termelik a működésükhöz szükséges energiát, feleslegüket leadhatják a hálózatba, mint ahogy ezt a közszolgáltató hőerőművek is megtehetik (Szántó, 1998). E célok érdekében a törvény lehetővé teszi, de nem teszi kötelezővé, hogy a tulajdonos más cégeknek megengedje a hozzáférést eszközeihez (OECD CLP, 1997c). Bár az árakat versenypolitikai megfontolásokra is figyelemmel kell kialakítani, a miniszteré minden hatáskör, és magát a versenytörvényt nem lehet alkalmazni (Szántó, 1998). Az ágazati törvény^{xxiv} az átvitelt és az ellátást (supply) állami szabályozást igénylő természetes monopóliumként határozza meg, amely kizárólagos jogokkal és ellátási kötelezettséggel párosul.

A szektorális szabályozás léte dacára a versenytörvényt alkalmazni kell a villamosenergia szektorban abban a mértékben, amennyiben azt más szabályozás implicite nem helyettesíti. Az ellátók panaszokat nyújtottak be erőfölénnyel való visszaélés miatt, és a GVH kivizsgált és jóváhagyott négy fűziót, amely erőműveket és egy bányát érintett. Villamosenergiával, távfűtéssel vagy gázzal kapcsolatos fűzió esetén két engedélyre van szükség, tehát mind a GVH, mind a szektor felügyeleti hatósága megakadályozhatja azt. Eddig nem volt olyan eset, hogy a GVH és a szektor felügyeleti hatósága ne értett volna egyet (GVH, 1999c). Azonban az egyik fűziós eset arra enged következtetni, hogy a GVH túlságosan engedékeny. A GVH engedélyezett egy olyan részvénytranzakciót, ami különböző irányítási jogok összekapcsolódásához vezetett a regionális elosztók (distribution companies) körében. A MEH azt már előzőleg engedélyezte. Az egyik befektető, az Electricité de France két szolgáltató vállalkozást, az ÉDÁSZ-t és a DÉMÁSZ-t irányította. A másik befektető, a Bayernwerk AG irányított egy harmadikat, a DÉDÁSZ-t. Megállapodtak abban, hogy felosztják a tulajdont az ÉDÁSZ-ban úgy, hogy mindketten egyenlő részesedéssel rendelkezzenek, és egy bizottságot létesítenek a management koordinálására. A GVH úgy találta, hogy a koncessziók miatt a területek földrajzilag elkülönülnek, a szolgáltató vállalkozások még nem versenyeznek egymással, és az új befektetések által támasztott verseny valószínűleg túl korlátozott lesz ahhoz, hogy befolyásolja a döntéseket. Továbbá, mindkét szolgáltató vállalkozás függ a nemzeti szállító monopóliummal való kapcsolattól.^{xxv} Azt a lehetőséget, hogy ezek a cégek lennének a

legvalószínűbb potenciális belépők egymás területére akkor, amikor a verseny már lehetővé válik, és hogy a „közös irányításról” szóló megállapodás olyan szerződés, amely azt biztosítja, hogy ez a fenyegetés ne váljon valósá, túl spekulatívnek tekintették, mert ebben a szektorban a kiskereskedelmi szintű verseny kilátásai még nem voltak tisztán láthatóak. Ugyanakkor a GVH megakadályozott egy hasonló tulajdonszerzést a távközlés területén, ahol a liberalizációs program részletesebb volt és a belépés valóban küszöbön állt (GVH, 1999c).

A GVH részt vett az energiaszektor liberalizálására vonatkozó tervek kialakításában. A GVH eleget tett az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága 1997-es kérésének, hogy készítsen jelentést a természetes monopóliumokról és kizárólagos jogokról. A jelentés a szektorális politika mélyreható felülvizsgálatát, valamint a versenyre (és ahol szükséges, az erősebb szabályozásra) való nagyobb támaszkodást ajánlotta. A GVH részt vett a minisztérium energia-szakértői csoportjában, amely tervezetet készített azzal kapcsolatban, hogy Magyarország hogyan igazodjon az EU erre a szektorra vonatkozó irányelveihez. A GVH amellet érvelt, hogy le kell választani a rendszer-irányítót és a magas feszültségű hálózatot, meg kell szüntetni nagykereskedelmi szinten a monopóliumot, meg kell szüntetni az import-monopóliumot, és (ha szükséges, akkor fokozatosan) helyi szinten lehetővé kell tenni harmadik felek hozzáférését. A GVH-nak az volt a véleménye, hogy hosszú távon az elosztást és az ellátást el kell választani egymástól, de még nem szükséges a villamosenergia-termelést elkülöníteni az elosztástól és az ellátástól (GVH, 1999c).

Földgáz

A földgázipar még mindig monopólium, és a verseny kilátásai nem biztatóak. A MOL (Magyar Olaj- és Gázipari Rt.) az egyetlen termelő, importőr és nagykereskedő, valamint az ő tulajdonában áll és ő működteti az egyetlen nagynyomású vezetékét és a tárolókapacitásokat. A nagyfogyasztóknak kiskereskedelmi szinten is árusít.^{xxvi} A hat helyi szolgáltató társaságot 1996-ban privatizálták, és legtöbbször ma már magánbefektetők irányítják. Mivel az engedélyek a fogyasztókat vállalkozásokhoz (a MOL-t is ideértve) kötötték, nincs verseny a szállító vállalkozások között, vagy a MOL-lal, hogy kiszolgálják a (piacalépéskor) átvett fogyasztókat. Van egy kis mértékű, korlátozott verseny az új fogyasztókért és az olyan önkormányzatokért, amelyek előzőleg nem részesültek ellátásban. Azonban a verseny fizikai összeköttetést igényel, mert a MOL vagy a szállító vállalkozás nem köteles harmadik fél részére hozzáférést biztosítani a vezetékhez. (A MOL köteles harmadik félnek hozzáférést biztosítani abból a célból, hogy Magyarországon termelt földgázt szállítson, de Magyarországon azon kívül, amit a MOL jelenleg kitermel, még senki sem talált földgázt.) A díjakat közvetlenül a kormány határozza meg. A versenytörvény alkalmazási területe szűk.

Távközlés

A távközlésről szóló törvény értelmében a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Miniszter szabályozza a koncessziós szerződések alapján nyújtott szolgáltatások árait; egyéb tekintetben a versenytörvényt kell alkalmazni (Szántó, 1998). Koncessziók szabályozzák a belépést a közcélú kapcsolt távbeszélő szolgáltatás, a közcélú mobil szolgáltatás, az országos közcélú személyi hívó szolgáltatás és a műsorszórás tekintetében. A közcélú távbeszélő hálózat legnagyobb részét a MATÁV üzemelteti, amely az 54 primer körzetből 36-ban birtokolja a koncessziót a helyi szolgáltatásban, a belföldi és a nemzetközi távhívásokra pedig kizárólagos joggal rendelkezik. Ezek a kizárólagos jogok 2002-ig hatályosak. Az iparági felügyeleti hatóság, a Hírközlési Főfelügyelet (HIF) elkülönült szervezettel és költségvetéssel rendelkezik, de a minisztérium felügyelete alatt működik. A HIF engedélyezi azokat a szolgáltatásokat – mint például a

műholdas közvetítést –, amelyek nem tartoznak a koncessziós törvény hatálya alá (Szántó, 1998).^{xxvii}

A GVH állandó felkészültségét ezen a területen jól illusztrálja a MATÁV-Jásztel fúzióval kapcsolatos határozat. A koncessziós megállapodások és a távközlési szektorra vonatkozó jogszabályok alapján a miniszter engedélyezheti a tranzakciót pénzügyi és ágazat-specifikus szempontok alapján. Azonban, bár a miniszter kifejtette versennyel kapcsolatos aggályait is, nem tett lépéseket az irányítás megszerzése ellen. A tulajdonszerzésről való mérlegelésének részeként a GVH – nyilvánosan – külső észrevételeket is kért. Figyelemre méltó, hogy a távközlési felügyeleti hatóság nem nyújtott be hivatalos álláspontot ebben az eljárásban (GVH, 1999c). A GVH-ra maradt, hogy megtiltsa a tulajdonszerzést annak érdekében, hogy biztosítsa a verseny lehetőségét arra az időre, amikor a piac már liberalizált lesz.

A GVH vizsgálta a problémákat a szabályozott, koncesszió által meghatározott szolgáltatások és a versenynek kitett szolgáltatások határterületén. 1996-ban, amikor a MATÁV az értéknövelt szolgáltatások tekintetében emelte az árait és ezt a cselekményt mint erőfölénnyel való visszaélést kifogásolták, az első kérdés, amelyet a GVH-nak meg kellett válaszolnia, az volt, hogy ezek a szolgáltatások vajon a versenytörvény hatálya alá tartoznak-e. Ha ezek a szolgáltatások a koncessziós szerződés kizárólagos ellátási jogosultsága részének minősülnek, akkor nem tartoznak a versenytörvény hatálya alá. A Versenytanács úgy döntött, hogy a versenytörvényt kell alkalmazni, de aztán úgy határozott, hogy a MATÁV áremelése nem sérti azt (Szántó, 1998). Amikor azonban a kérdés mint a hozzáférés diszkriminatív módon való biztosítása merült fel, a GVH megállapította a felelősséget. A MATÁV új szabályokat állapított meg az aléptímenyek bérleti díjaira, ami magasabb díjakat eredményezett azon új kábelek tekintetében, amelyeket adatátvitelre lehetett volna használni – amely szolgáltatási szegmensben a MATÁV is részt vett –, mint a műsorközvetítésre alkalmas kábeleknél – amit ebben az időben a MATÁV nem biztosított. A Versenytanács ezt a diszkriminációt erőfölénnyel való visszaélésnek minősítette, ami versenyelőny elérésére és a versenytársak belépésének megakadályozására irányult.^{xxviii}

A GVH és az iparági felügyeleti hatóság közötti kapcsolatot nem rendezi a távközlési törvény (a villamosenergia törvénnyel ellentétben, amely előírja, hogy a GVH adjon tanácsot a felügyeleti hatóságnak a fúziós ügyek versenyre gyakorolt hatásáról). Mindazonáltal szoros, bár informális kapcsolat létezik a GVH, a minisztérium és a HIF között. Formálisabb együttműködési lehetőséget biztosíthat az új hírközlési törvény, amelyet 2000-ben fogadnak majd el. Voltak olyan esetek, amikor a GVH és a HIF nem értett egyet elvi kérdésekben, mint például a körzetkapcsolási díjakban. A GVH szerint jobb lenne valamilyen keret, mint például irányelvek megalkotása a minisztériummal vagy a HIF-fel való együttműködés tekintetében annak érdekében, hogy világosak legyenek a szabályok és a döntéshozatali eljárás. A versenytörvény nem vonatkozna a koncessziós árakra, ezeket szabályozás alakítaná ki. Amíg a kizárólagos jogok meg nem szűnnek, a távközlési felügyeleti hatóság lenne a megfelelőbb szerv arra, hogy formális határozatot hozzon a hozzáférési díjakról, de úgy, hogy figyelembe veszi a GVH véleményét (GVH, 1999c).

Műsorszórás

A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szektorspecifikus szabályokat állapít meg a műsorszolgáltatók, valamint a műsorszolgáltatók és más média források között megvalósuló fúziók és hasonló összekapcsolódások tekintetében.^{xxix} Az országos műsorszolgáltatók között tilos az egymás közötti befolyásoló részesedés, és a regionális és helyi műsorszolgáltatók birtoklása korlátozott. Például egy műsorszolgáltató nem ellenőrizhet tizenkét helyi

műsorszolgáltatóknál többet. A törvény tiltja az országos műsorszolgáltató és az országos terjesztésű napilapok közötti befolyásoló részesedést, és korlátozza a műsorszolgáltatók és más napi- vagy hetilapok közötti részesedést. Tiltja továbbá a non-profit és a profitorientált műsorszolgáltatók közötti átjárást. Az elvi cél a sajtószabadság elősegítése és védelme. A törvény tulajdonképpen nem megdönthető vélelmet állít fel a piac meghatározással és az erőfölénnyel kapcsolatban. A törvényt az Országos Rádió és Televízió Testület érvényesíti. Az ügyleteket a versenytörvény alapján továbbra is be kell jelenteni, ha meghaladják a törvényben meghatározott küszöböt. Azonban a GVH nem engedélyezheti az ügyletet, ha az sértené a műsorszórás törvény strukturális szabályait (Szántó, 1998).

5. VERSENYPÁRTOLÁS A SZABÁLYOZÁSI REFORM ÉRDEKÉBEN

Törvény alapján a GVH fontos szerepet játszik a versenyt érintő politikák alakításában. A GVH kormánytól független helyzete lehetővé teszi, hogy számos eszközt használjon a viták befolyásolására, és arra ösztönzi, hogy nyilvánosan is kifejezze véleményét.

A GVH véleményét ki kell kérni minden olyan jogszabálytervezettel kapcsolatban, amely korlátozhatja a versenyt, kizárólagos jogokat biztosít, vagy árakat, illetve kereskedelmi feltételeket szabályoz (36. § (3)). A GVH független státusza ellenére részt vesz a kormány szokásos közpolitika-alakítási tevékenységében. Szinte mindennapos, hogy a GVH munkatársai jogszabálytervezeteket véleményeznek. 1997-ben a GVH-hoz mintegy négyszáz tervezet érkezett, amelynek körülbelül a fele érintette a versenyt; 1998-ban ez a szám kb. háromszáz volt (GVH, 1999b, 3.7. fejezet). Ha egy minisztérium elmulasztotta kikérni a GVH véleményét egy javaslattal vagy tervezettel kapcsolatban, akkor ezt a hibát pótolni vagy legalábbis azonosítani lehet vagy a gazdasági kabinet ülésén, amelyen részt vesz a GVH elnöke is, vagy az államtitkári értekezleten, amelyen az elnökhelyettes vesz részt. Azonban az eljárás nem működik tökéletesen. A GVH gyakran találkozik olyan javaslatokkal, amelyekről ugyan ki kellett volna kérni a véleményét, de ez nem történt meg a GVH-val való konzultáció törvényben meghatározott formális kötelezettsége ellenére és annak ellenére sem, hogy kínos helyzetek adódhatnak, ha egy minisztérium elmulasztta eleget tenni ennek a kötelezettségének (GVH, 1999c). Az illetékes minisztérium gyakran nem ismeri fel, hogy a javaslat érinti a GVH hatáskörét, különösen az olyan iparágak vagy szolgáltatások esetében, amelyek nem tartoztak a versenyszférához, mint például az egészségügy, oktatás és a helyi közszolgáltatások (GVH, 1999b, 3.7. fejezet).

A GVH független státusza azt jelenti, hogy alapvetően az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel. Ami a formalitásokat illeti, elvi javaslatokat tesz az Országgyűlés számára, néha inkább az éves beszámolójában, mint a kormányon keresztül. Ha a kormány a belső konzultációk során nem fogadta el a GVH álláspontját és javaslatát, akkor a GVH közvetlenül a törvényhozáshoz is fordulhat érveivel. A GVH-nak régóta fennálló, rendszeres kapcsolata van az Országgyűlés Gazdasági Bizottságával. Ezzel szemben nincs rendszeres kapcsolattartás a GVH és a Miniszterelnöki Hivatal között. A GVH az éves beszámolójában is igyekszik felhívni a figyelmet az érzékeny területekre és a verseny alakulására. Válaszként ezen beszámolókra, az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága különféle lépéseket tesz, például 1999-ben felkérte a kormányt, hogy tegye meg a további lépéseket a távközlés, az energiaszektor, a szállítás és a helyi önkormányzatok versenyszempontú reformja érdekében^{xxx} (GVH, 1999c, 3.7. fejezet).

Annak megkönnyítése érdekében, hogy a GVH a közpolitikai vitákban meggyőzően érvelhessen, a GVH a más közigazgatási szervek által elkövetett versenyellenes cselekményeket bíróság elé viheti (85. §; GVH, 1999b, 3.14. fejezet). Ez a jog szinte egyedülálló az OECD tagországok hatóságai között. A GVH kérheti, hogy a másik közigazgatási szerv változtassa

meg azon határozatát, amely korlátozza a szabad gazdasági versenyt, és ha a másik közigazgatási szerv ezt 30 napon belül nem teszi meg, akkor a GVH bírósági felülvizsgálatot kérhet. Ezzel a jelenlegi törvény adta jogával a GVH hivatalosan eddig soha nem élt; az előző törvény biztosította hasonló joggal egyszer éltek egy személyszállítással kapcsolatos ügyben. A GVH olyan informális – nem nyilvános – fenyegetése, hogy e jogával élni fog esetenként hatásosnak bizonyult. Azonban ez a jog csupán egyedi határozatokkal szemben alkalmazható, versenyellenes közpolitikai döntésekkel vagy szabályokkal szemben nem.

7. keret: Esettanulmány a versenypártolásról

A temetői, illetve temetkezési szolgáltatásokra vonatkozó jogi szabályozás közelmúltbeli fejleményei illusztrálják, hogy a GVH a kormánytól való függetlensége ellenére képes részt venni a közpolitikákat kialakító vitákban. A GVH levelet írt az illetékes minisztériumnak, amelyben ismertette a problémát és a lehetséges megoldásokat. A minisztériumok közötti egyeztetés eredményeképpen megszületett egy tervezet, amely államtitkári szinten is napirendre került. A GVH erősen kritizálta ezt a tervezetet, amire válaszul a minisztériumok egy újabb tervezetet készítettek, azonban még ez sem volt kielégítő. A kormány ígérete szerint a végrehajtási szabályok a GVH fennmaradó aggályait is eloszlatták volna. Amikor a kormány mégis elfogadta a nem kielégítő tervezetet, a GVH az Országgyűléshez és az illetékes miniszterhez fordult a további szükséges módosítások elvégzése érdekében. Az egyik parlamenti képviselő módosító javaslatként nyújtotta be a GVH tervezetét a bizottság – és most már a miniszter – támogatása mellett. Ebben az eljárásban nagymértékben segítettek a GVH-t azok a parlamenti képviselők, akik kisebb településeken polgármesterek, és ezért különösen jól ismerik a problémát (GVH, 1999c).

A versenyellenes normatív intézkedéseket – például egy törvényt – az Alkotmánybíróság előtt támadhatja meg a GVH, sőt, bármely állampolgár vagy jogi személy is (GVH, 1999c). Egy ilyen beadványban a GVH azt panaszolhatja, hogy az eljárásokat nem megfelelően folytatták le, vagy az arányosság alkotmányos követelményei nem teljesültek.^{xxxii} Az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése vagy az azzal való fenyegetés több esetben eredménnyel járt. Miután a GVH tiltakozása ellenére korlátozták a taxi-engedélyek számát, az Alkotmánybíróság szabályozást alkotmányellenesnek minősítő döntése a hivatal álláspontját igazolta. Továbbá, a postai törvény megtámadásakor, amikor azt kellett eldönteni, hogy alkotmányjogilag támogatható-e a különböző lapterjesztőkkel szemben alkalmazott diszkriminatív díj, az ügy a bírósági esetet kiváltó törvény felülvizsgálatához vezetett. Amikor 1992-ben kiderült, hogy egy különleges vámmentességet csak egyetlen autó-típus behozatalára lehet alkalmazni, és az Ipari- és Kereskedelmi-, valamint a Pénzügyminisztérium előzetesen nem konzultált a GVH-val, a GVH a lapokban közzétette kifogásait, és azzal fenyegetett, hogy a minisztériumokat az Alkotmánybíróság elé citálja; a mentességet visszavonták (Fingleton *et al.*, 1996, 152, 168 old.).

A GVH versenypártoló tevékenységének célja, hogy a törvények által teremtett vagy más közérdek által szükségessé tett belépési korlátokat arra a szükséges legalacsonyabb szintre szorítsa vissza, amit még indokol a várható haszon. Ez a törekvés időnként sikerrel jár, máskor nem.

- Nemzetközi kereskedelmi ügyekben a GVH néhány korai vitájában alulmaradt a kormányzat más részeivel szemben az importengedélyek oly módon való kiadásával kapcsolatban, amiről a versenyhatóságnak az volt a véleménye, hogy versenyellenes. A GVH nyilvánosan és sikertelenül érvelt a díjmelélek ellen a '90-es évek közepén (Fingleton *et al.*, 1996, 149, 152 old.).

- A taxi szolgáltatás szabályozásakor a GVH-nak nem sikerült a piaci kudarcral küszködő piaci szegmensre korlátozni a viteldíj maximumának meghatározását, bár a plafont olyan magasan határozták meg, hogy az hatástalan maradt.
- A villamosenergia szektorral kapcsolatban a GVH arra törekedett, hogy a dereguláció az EU követelményeivel összhangban olyan szabályozási modellt valósítson meg, amely nagyobb teret enged a versenynek. A GVH szakértői 1998 óta vesznek részt a villamosenergia szektorral kapcsolatos munkacsoportban (OECD CLP, 1999.).
- A GVH részt vett a közbeszerzési törvény előkészítésében. Ennek eredményeképpen ma már a versenytörvény hatálya alá tartoznak a kizárólagos jogokkal rendelkező közszolgáltatók beszerzései.
- A temetkezési szolgáltatások terén a GVH deregulációra irányuló tevékenysége sikeresnek ígérkezik. A jelenlegi szabályozás diszkriminációmentes hozzáférést követel meg a temetőkhöz mint korlátozott erőforrásokhoz, és arra kötelezi a szolgáltatókat, hogy egymástól számvitelileg elkülönítve kezeljék a monopóliumon és a versenyen alapuló tevékenységüket. Az is követelmény, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák a monopol tevékenységek díját.
- A távközlési törvény legutóbbi módosítása annak biztosítására, hogy a teljes liberalizáció bekövetkezésekor az új piaci szereplők nagyobb eséllyel versenyezzenek az erőfölényben lévő szolgáltatókkal, megakadályozza a koncessziós társaságokat abban, hogy koncessziós területeiken versenyezzenek a kábeltelevíziós szolgáltatásban és a kábeltelevíziós hálózatok tekintetében. A GVH kezdeményezte ezt a korlátozást a kormány törvénytervezetének véleményezésekor (GVH, 1999b, 3.7. fejezet; GVH, 1999c).
- A GVH ellenezte azt a javaslatot, amely a kis üzleteket kívánta megvédeni a nagy kiskereskedelmi láncoktól, üzletektől és lerakatoktól. Az, hogy 1999 közepétől kezdve ezeket a tervezeteket nem továbbították a törvényhozáshoz, arra enged következtetni, hogy a GVH véleménye meghallgatásra talált.
- A bankszektorban a GVH a fogyasztóvédelemre összpontosított. A GVH részt vett a hitelintézeti törvényt előkészítő munkacsoportban. A GVH azt javasolta, hogy egységes nyilvánosságra-hozatali kritériumokat határozzanak meg a kamatlábakra vonatkozóan, amit el is fogadtak. A GVH több határozatot hozott pénzügyi intézmények ellen fogyasztók megtévesztése miatt (OECD CLP, 1998a).

6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS VERSENYPOLITIKAI ALTERNATÍVÁK

A jól átgondolt versenypolitika és ennek intézményei támogatják a fogyasztói érdekeket és a piac nyitottságát, bár a bíróságok késedelme és a technikai problémák akadályozhatják a jogalkalmazást, valamint az infrastrukturális szektorokban megmutatkoznak a szokásos versenyproblémák.

A magyarországi piacgazdaság intézményi kereteinek fejlődését a versenypolitika motiválta. A versenypolitika erős, valójában vezető eleme volt a Magyarországon zajló hosszú távú reformnak. 1984-ben, majd 1990-ben, a reformhullám első terméke egy általános versenytörvény volt, jelezve a verseny alapvető jelentőségének felismerését. Való igaz, hogy valószínűleg könnyebb is volt általános elveken – mint például a szabad verseny védelme –

nyugvó jogszabályokat elfogadni, még azelőtt, hogy a szerződések, a vállalkozások és az adózás problémáival kezdtek volna foglalkozni. Az utóbbiak ugyanis több, a technikai részleteket illető figyelmet követelnek, valamint közvetlenebb, szerteágazóbb és kézzelfoghatóbb hatást gyakorolnak.

Magyarország főbb közpolitikai döntéseinek sorozata feltárja a versenypolitikai elvek központi és mindent átható jelentőségét. A piac intézményeinek kiépülése során, és az alatt az idő alatt, amíg magyar vállalkozók és fogyasztók hozzászórtak az új környezethez, a versenyjog tisztességtelenségre, erőfölénnyel történő visszaélésre és a fogyasztók megtévesztésére vonatkozó szabályai különösen fontosak voltak. A versenytörvény érvényesítése meggyőzte a nyilvánosságot arról, hogy a piaci versenynek tisztességesnek kell lennie. Most már nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a hatékonyságnak és a fogyasztói jólétnek, és ez a versenyjogot az ágazati reformok szilárd alapjává teszi.

Egy következő határozott döntés, a külkereskedelem és a külföldi befektetések irányába történő gyors nyitás, versenypolitikai elvek alkalmazását jelentette. A külkereskedelem és a befektetések liberalizációja kiegészítette a megerősödött versenypolitikát. A fogyasztók és a vállalkozók hasznot húzhattak a versenyző piacok választékából, a minőségből és versengésből, és a magyar vállalkozók hamar megtapasztalták a hatékonyság fegyelmező erejét. Ebben a folyamatban a GVH megpróbálta biztosítani, hogy a külkereskedelem valóban fokozza a versenyt, és a kereskedelempolitikai intézkedések ne kezdjék el azt különleges jogok nyújtásával gyengíteni. A GVH nem minden esetben járt sikerrel, de az a lehetőség, hogy álláspontját nyilvánosan kifejtetheti, kétségekívül segített abban, hogy nyomást gyakoroljon a döntéshozókra.

A GVH tevékeny, jó személyi állománnyal rendelkezik, és mind a kormányzat, mind a magánszektor által elismert. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a GVH egyetlen határozatát sem érheti bírálat. Azonban mindent összevetve a GVH egy teljesen professzionális versenyhatóság. Felépítésének szempontjai másoknak is modellül szolgálhatnak. A határozathozatal kellően védett az illetéktelen befolyástól. A GVH vezetésének emellett mégis van kapcsolata a kormányzat legfelsőbb szintjeivel, hogy tanácsot adjon, és hogy — néhány esetben — bírálatot gyakoroljon az olyan közpolitikai tervekkel kapcsolatban, amelyek korlátozhatják a versenyt. Független státusza miatt azonban úgy érezheti, hogy el van szigetelve egyes, a kormányzaton belüli eszmecseréktől. Független státusza viszont azt is lehetővé teszi, hogy hathatósan vegyen részt a kormányzaton kívüli vitákban.

A GVH néhány alkalommal sikert ért el a szükségtelenül versenyellenes, árakkal, belépéssel, kibocsátással és kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatos intézkedések megakadályozásában vagy visszavonásában. A korábbi árhivatal jogutódjaként az 1990-es évek elején felelős volt az árellenőrzés bizonyos részeiért. Ezek a jogkörök ma már nem használatosak, és nincs is jel arra nézve, hogy valaha újra életre kelnének. Az utóbbi időben a GVH inkább a szakmai szövetségek általi versenykorlátozások ellen használja jogérvényesítésre szolgáló jogosítványait. Sikerei közül néhány részleges volt, sőt, a véletlenül múlt. A taxi szabályozásban például nem követték a GVH ajánlásait, de egy perben – amit másvalaki indított – az ő álláspontja győzött és a piac végül is elfogadhatóan versenyzővé vált. Egyes versennyel szembeni ágazati korlátozások megmaradtak, főleg az infrastrukturális iparágakban, mint az energia, gáz, távközlés és közlekedés. Ezekben az iparágakban a versenykérdések, valamint a monopóliumról vagy szabályozott piacról a versenyző piacra való áttérés problémái hasonlóak azokhoz, mint amelyekkel más OECD tagországok is szembesülnek.

Mivel a versenypolitika nem játszott központi szerepet a privatizációban, megmaradt néhány probléma, amelyeket most nehezebb lesz megoldani, mert a GVH-nak nincs felhatalmazása arra,

hogy erőfölényben lévő cégek átstrukturálását, illetve feldarabolását rendelje el. Ahol a strukturális piaci hatalom túlélte a privatizációt, a strukturális problémák megoldására szolgáló jogérvényesítési eszközök hiánya miatt kevés megoldási lehetőség maradt. A GVH érthetően vonakodik attól, hogy a visszaéléseket részletes árszabályozás útján próbálja kezelni. A hozzáféréssel és a kizárólagos ügyletekkel kapcsolatos szabályok érvényesítése elősegítheti a versenytársak belépését. Mégis, a legfontosabb korrekciós tényező valószínűleg a folytatódó piacnyitás a Magyarországon kívülről érkező versenyző eladók és vásárlók felé.

A jog érvényesítése csorbát szenvedhet, mert a bírósági késelem a szankciókat bizonytalanná teszi. A GVH nemcsak azzal a jogosítvánnyal rendelkezik, hogy utasíthatja a cégeket magatartásuk megváltoztatására, hanem azzal is, hogy olyan pénzbeli szankciókat (financial sanctions) alkalmazhat, amelyek elég nagyok ahhoz, hogy a jogsértést költségessé tegyék. Eleinte a GVH nyilvánvalóan elrettentésképpen próbálta a pénzbeli szankciókat használni, nagyon magas bírságokat vetett ki azon magatartások esetén, amelyek a legnagyobb veszélyt jelenthették, és amelyeket a legnehezebb leleplezni. Csakhogy ötéves bírósági pereskedés után sem fizették még be a bírságokat a legnagyobb horizontális korlátozás ügyében. Mindeközben az infláció a bírság valós szintjét közel felére csökkentette. Lehet, hogy a versenypolitika nem a leghatásosabb akadály a rendellenes magatartásnak, ha a jogsértők örökké elkerülhetik a következményeket. A bírósági késelem problémáját Magyarországon nagyon is jól felismerték, és már történt néhány lépés ebben az ügyben. A versenytörvény 1996-os módosítása felhatalmazta a Versenytanácsot, hogy bizonyos esetekben azonnal befizettesse a bírságot, így a felek nem feltétlenül nyernek a késelemből. Később derül ki, hogy mennyire lehet hatásos ez az új jogosultság.

A jog technikai inkonzisztenciái gátolhatják a kartelljog alkalmazását, és növelhetik a felek fúziós kérelmekkel kapcsolatos költségeit. A kartellvizsgálatok célpontjai ellenállhatnak a bizonyítékok kérésével szemben, kihasználva a szigorú határidőt, amelyen belül a GVH-nak és a Versenytanácsnak meg kell hoznia a határozatot. Az eljárási bírságok, amelyeket a GVH az eljárási szabályok betartása érdekében közvetlenül vethet ki, eléggé alacsonyak. A maximális bírság 100.000 forint. Egy kartell tagjai inkább kifizetik ezt a csekély összeget, mintsem bizonyítékot szolgáltatassanak a GVH számára, ami alapján jóval magasabb bírsággal lehetne őket sújtani. A GVH-nak nagyobb rugalmasságra van szüksége ennek az egyre fontosabb jogalkalmazási kérdésnek a kezelésében. Továbbá, a versenyjogban, a polgári jogban és az értékpapír jogban fellelhető szaknyelvi inkonzisztenciák is növelhetik a bizonytalanságot, és ezáltal a befektetők költségeit.

A magyar versenypolitika és intézményei bőven az OECD tagállamok gyakorlatának főáramába tartoznak. Sőt, a versenypolitika prioritása – ha azt az erőforrásokra vonatkozó elköteleződéssel és a versenyhatóság státuszával és függetlenségével mérjük – valamivel még erősebb is Magyarországon. A GVH személyi állománya kb. akkora, mint a két versenypolitikával foglalkozó spanyol államigazgatási intézmény együttes állománya, de a spanyol gazdaság és népesség több mint a négyszerese a magyarénak. A GVH feje, akárcsak a KFTC feje miniszteri rangban van, és így közvetlen betekintéssel rendelkezik a legmagasabb szintű közpolitikai megbeszélésekbe; a legtöbb OECD tagállamban a csupán versenypolitikáért felelős vezető tisztségviselők nem rendelkeznek miniszteri ranggal. A GVH-nak lehetősége van továbbá bíróság előtt megtámadni más hatóságok versenyellenes lépéseit, ami még érdekes fejleményekkel járhat. Ez a jogosultság Közép- és Kelet-Európán kívül nemigen található meg. Bár a GVH még nem élt ezzel az eszközzel a gyakorlatban, alkalmazásának lehetősége valószínűleg erősíti a GVH-t a közpolitikák kialakításában való részvétele során.

A soron következő fontos reformok – a monopolizált szektorok piacnyitása és a horizontális kérdéseknek a jogalkalmazás homlokterébe kerülése – összhangban vannak Magyarország EU csatlakozási törekvésével.

Magyarország problémái egyre inkább olyanok, mint Európa többi országának problémái, és közpolitikai célja többé már nem a piacgazdaság megteremtése, hanem az, hogy piaci teljesítményét szomszédaiéval és a hozzá hasonló országokéval azonos szintre hozza. Gyakran emlegetett aggály, hogy Magyarország ugyan jó jogszabályokat fogadott el, de ezek megvalósítása kevésbé kielégítő. Bizonyos értelemben – a szankció- és vizsgálati eljárások gyengései miatt – ez a kritika más politikák mellett a versenypolitikára is érvényes lehet. A jogérvényesítés fejlesztése nyilvánvalóan fontos feladat most, amikor az alapszabályok és az intézmények már kellőképpen megalapozottak. Sok tennivalót igényel még a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) egészének átvétele, de a versenypolitikai elemek alapvetően a helyükön vannak. Az EU anyagi jogi normáihoz való közelítés nem problémamentes, mivel Magyarországnak olyan, a vertikális korlátozásokra vonatkozó szabályokat kellett elfogadnia, amelyek következtében saját – hatékonysággal kapcsolatos – versenypolitikai céljai szembekerülhetnek az EU csatlakozás általánosabb céljával. De az EU önmaga is felülvizsgálja a vertikális korlátozások terén alkalmazott megközelítését, így a célok közötti érdemi konfliktus nem valószínű.

Magyarország – szomszédaihoz hasonlóan – a korábban monopolizált és szabályozott szektorokra is igyekszik kiterjeszteni a piaci elveket. Azok a szektorok, amelyek Magyarországon szabályozásnak vagy monopóliumnak alávetettek maradtak ugyanazok, mint a szomszédos országokban: a távközlés, a villamosenergia és a gázszolgáltatás, a vasúti közlekedés, a repülőtéri hozzáférés és a belföldi távolsági (national) busz közlekedés. A következő fő feladat most, amikor a piacgazdaság már szilárdan megalapozott, az, hogy e szektorokat is a piacgazdaság részévé tegyék. Az európai intézmények némi útmutatást és ösztönzést adnak, amennyiben az EU is reformot hajt végre ezekben a szektorokban. De az EU direktívák és a környező országok modelljei – bár hasznosak – nem lesznek annyira fontosak a reform megvalósításában, mint a magyar vállalkozások és fogyasztók meggyőzése arról, hogy jól járnak a versenyzőbb piacokkal.

Magyarország szabályozó rendszere tartalmaz versenyelveket, részben azért, mert a GVH ragaszkodik ehhez. Másrészt a kormányzat versenyelvű, illetve piaci módszerekkel kapcsolatos elköteleződése ingadozó, és a szabályozás minőségének javítását célzó felügyeleti mechanizmusok – mint a szabályozás hatáselemzése – még mindig gyerekcipőben járnak. A GVH részt vesz a kormányzaton belüli vitákban, de eközben nyilvánvalóan sokszor kénytelen engedni elképzeléseiből. Legalábbis a GVH-nak gyakran kell az Országgyűlésben vagy a sajtóban folytatnia a vitát. A magyar berendezkedés erőssége, hogy a GVH elegendően független ahhoz, hogy ezt megtegye. Elképzelhető, hogy a kormányzati egyeztetéseken az egyes minisztériumok és hatóságok tovább kitartanak az iparági érdekek mellett, tudván, hogy a döntés úgymint más fórumokra marad.

A GVH versenypártoló szerepe továbbra is megmarad, sőt erősödik, de a jogalkalmazásban játszott szerepe valószínűleg eltolódik a fogyasztóvédelemtől a horizontális korlátozások és a fúziók felé. Mostanáig a GVH viszonylag kevés figyelmet szentelt a horizontális problémáknak. Az 1990-es években az alapvető intézmények létrehozása, a fogyasztók meggyőzése arról, hogy a jog meg fogja őket védeni a nyilvánvaló visszaélésektől, valamint a problémák és a nagyobb szerkezetváltási krízisek kezelése jelentették a legfontosabb prioritásokat. A tisztességesre és a fogyasztók megtévesztésére fordított nagyobb figyelem először bizalmat váltott ki és hitelt szerzett a hivatal számára a közvélemény és az üzleti élet előtt. Most a GVH kész azon problémák felé fordulni, amelyek más fejlett gazdaságokban a legnagyobb prioritással bírnak,

mert a legtöbb kárt okozzák. A váltás próbára teszi a GVH támogatottságát, mivel a GVH a fogyasztók, a kis helyi vállalkozások és a nagy multinacionális vállalatok egymással szembenálló követeléseivel és érdekeivel fogja szembetalálni magát, különösen a forgalmazás és a szolgáltatások terén. Ezidáig az üzleti csoportosulások általában támogatták a versenyjogot és a jogalkalmazási politikát. Lehet azonban, hogy ez a támogatás inkább a szembenállás hiányát mutatta, mint a versenybarát reform iránti lelkesedést. A jogsértőkkel szemben alkalmazott szankciók szerények voltak (néhány kivételtől eltekintve). A versenypolitika támogatottsága próba elé kerül, amikor a jogalkalmazási figyelem azokra a megállapodásokra összpontosít, amelyek jóval közvetlenebbül érintik a piaci szereplők „háza táját”, és amikor a kisebb vállalkozások az alacsony árakkal versenyző nagyobb cégekkel szemben jogszabályi védelmet követelnek.

A kisvállalkozások érdekei még nem váltak jelentősebb tényezővé a magyar reformokban, de ez változhat. A jogszabályok semlegesek a vállalkozások mérete tekintetében. Azonban más intézmények a hírek szerint toleránsabbak a nagyobb cégek környezet- és munkajogi jogsértéseivel szemben, és néhány kis- és középvállalkozás állítása szerint ez az egyenlőtlen bánásmód a nagyobb cégeket tisztességtelen előnyhöz juttatja. A semlegességnek, amely a GVH gyakorlatát jellemzi, megvan a maga értéke, de gondokat is okozhat. Ha a jogalkalmazási figyelem a horizontális kérdések felé fordul, a kis- és középvállalkozások egyre inkább a célkeresztben találhatják magukat. A kisvállalkozások ugyanannyira hajlamosak összejátszani, mint a nagyok, sőt lehet, hogy még jobban. Mégis, egyesek számára „tisztességtelennek” tűnik a „monopolelles” elvek alkalmazása a kisvállalkozások kartelljeire.

A kis- és középvállalkozások Magyarországon, mint ahogyan más országokban is, egyre erősebben követelik különleges szabályozás bevezetését a forgalmazásban, megvédendő a kisméretű kiskereskedőket a nagyméretű üzletláncok által támasztott versenytől. Az Európához való közeledés megváltoztatja Magyarország szabályozását a forgalmazási megállapodásokra vonatkozóan. Sok európai multinacionális cég jött be Magyarországra a liberalizációt követően, és élénk versenyt támasztottak a korábbi elaprózódott és alacsony hatékonyságú forgalmazási rendszerrel szemben. A magyar jogszabályok összhangba hozása az EU jogszabályokkal enyhíti az Európában működő cégek itteni jogi nehézségeit. Ha az egyszerűsítés csökkenti a költségeket, még több belépés várható. Másrészt az előző magyar szabályozás vonzhatta a belépőket, mert viszonylag engedékeny volt, ezért az EU jogszabályokhoz való magyar közeledés akár le is lassíthatja a külföldi cégek új belépését. Ez érvként szolgálhat azzal szemben, hogy Magyarország további speciális védelmet alkalmazzon, mint amilyen például a „költség alatti eladásról” szóló jogalkotás lenne.

Rövidtől középtávig terjedő „policy” változatok a versenypolitika hatókörének, hatásosságának és érvényesítésének erősítésére

El kell mozdítani a versenypolitikai fókuszot és prioritásokat a korlátozó megállapodásokkal (különösen a horizontálisakkal) és a versenyellenes fúziókkal szembeni jogalkalmazás felé. Az ilyen esetek számának legutóbbi adatai némileg növekvő odafigyelésre utalnak. Az eredeti 1990-es törvény gyengeségei kevésbé hatékonyá tették a jogszabályt az olyan gyakori horizontális problémák kezelésében, mint például a kereskedelmi szövetségek által alkalmazott korlátozások. Most, hogy a GVH egyaránt lépéseket tehet a szövetségek és azok tagjai ellen is, több intézkedés várható e problémákkal szemben. Ráérezve a hangsúlyeltolódásra, a GVH törekszik tevékenységének javítására, mind az érintett piac meghatározására, a versenyre és a hatékonyságra gyakorolt hatások megítélését szolgáló elemzési kapacitásai tekintetében, mind pedig a vizsgálati eszközöket illetően. Szükség lesz viszont a versenytörvény módosítására, hogy a fogyasztóvédelmi kérdésekkel kapcsolatos hatáskör átadható legyen más intézménynek.

Meg kell szüntetni a hivatalból indult eljárások határidőit, hogy a kartellek elleni fellépés realisabb legyen. Való igaz, hogy az adminisztratív vizsgálatok befejezésének, valamint a mentességi és nemleges megállapítási kérelmek elbírálásának határidői javítják a hatékonyságot és növelik a jogbiztonságot, de ugyanazon határidők alkalmazása a vitatott ügyekben csökkenti a GVH hatékony jogalkalmazási képességét. Ez különösen fontossá válik, amint a GVH figyelmét a nehezebb, horizontális koordinációval kapcsolatos ügyek felé fordítja, ahol a felek nemcsak, hogy nem kértek engedélyt vagy mentességet, de próbálják is eltitkolni a megállapodásukat. Valamilyen határidő hasznos lehet, úgyis mint belső ellenőrzési és ügyis mint külső fegyelmezési eszköz. A lehetőségek között szerepelhetne egy eltérő, hosszabb határidő meghatározása a hivatalból indult ügyekre, megengedvén a Versenytanács elnökének, hogy meghosszabbítsa a határidőket, ameddig a felek nem tesznek teljesen eleget az információkérésnek, vagy hogy jelentősen növelje az eljárási bírságokat a teljesítés hiánya esetén. Így a késedelem kevésbé lesz vonzó.

Növelni kell a bírósági rendszer hatékonyságát, hogy a szankciók időszerűbbek és biztosabbak lehessenek. Ez általános probléma, amely befolyásol mindenfajta jogot és követelést. Javaslat született egy az elsőfokú és a legfelsőbb bíróság között elhelyezkedő közbenső bírói fórumra, a további szintek ugyanakkor csak még több késedelemre adhatnának lehetőséget. A GVH határozatai elleni fellebbezésnek már most is két lépcsője van, kezdve a Fővárosi Bíróság közigazgatási tanácsával. Egy egyszerűbb (streamlined) eljárási szabályokkal működő egyszintű fellebbezés lenne a megfontolandó, olyan bírakkal, akik kifejezetten versenyügyekre specializálódtak.

Vissza kell vonni azokat a speciális mentességeket, amelyek megengedik a termelőknek a viszonteladási ár megkötését a dohánytermékeknél. Habár valamiféle felügyelet és ellenőrzés szükséges lehet az adóbeszedés biztosítására, a viszonteladási ár megkötésének engedélyezése ebben az összefüggésben valószínűleg növeli a fogyasztói árakat is a kiskereskedelmi verseny kiküszöbölése miatt. E speciális mentesség visszavonására irányuló törekvések várhatóan ellenállást váltanak majd ki a kisméretű kiskereskedőkből, akik úgy gondolják, hogy a magas árakból hasznot húzhatnak, akár csak a gyártók és a beszállítók.

Meg kell szüntetni az indokolatlan belépési korlátokat a szakmai szolgáltatásokban, nevezetesen a gyógyszerári és a közjegyzői szolgáltatásokban. E szolgáltatások ellátói számának alkalmasságukra való tekintet nélküli megkötése elkerülhetetlenül akadályozza a versenyt, emeli az árakat és visszafogja az innovációt. A belépést fokozatosan is lehetne ösztönözni, úgy, hogy a többi piaci szereplőnek először csak kiegészítő, majd hasonló termékek és szolgáltatások nyújtását engednék meg. A gyógyszerek esetében az érdemi verseny eléréséhez a támogatási és az egészségbiztosítási rendszer felülvizsgálatára is szükség van a jelenlegi – láthatóan egészségességet megkövetelő – rendszer megváltoztatása érdekében.

Be kell fejezni a privatizációs folyamatot és a verseny bevezetését az infrastrukturális szektorokba és szolgáltatásokba, nevezetesen a közúti szállításba és – amint az végrehajtható – a villamosenergia, a gázszolgáltatás és a vasúti szállítás területére. Itt a GVH-nak meg kell tartania, sőt növelnie is kell egymást kiegészítő versenypártoló, elemző és jogalkalmazó szerepeit. Növelnie kell a deregulált szektorokban felmerülő versenyproblémák kezelésére szolgáló kapacitását, azért is, hogy segítse a többi felügyeleti hatóságot az átmenetben, és azért is hogy kezelni tudja a liberalizáció előrehaladtával felmerülő jogalkalmazási problémák valószínű növekedését. A GVH valószínűleg még több fúziós- és szerkezet-átalakítási döntéssel, valamint a dereguláció utáni hozzáférési panaszokkal, és számos, a koordinált cselekvéshez való visszatérésre tett kísérletekkel fog találkozni ezen iparágakban.

Fenn kell tartani a GVH versenypártolási tevékenységét a versenyellenes kormányzati magatartásokra vonatkozóan, különösen a helyi önkormányzati szinttel, és a versenyellenes szabályok és döntések egyéb tipikus kérdésköreivel – mint a már piacon lévő kiskereskedők védelmével és a „különleges” szakmák gazdasági aspektusaival – kapcsolatban. Már történnek lépések a helyi önkormányzati tevékenységek központi kormányzat általi felügyeletének megerősítésére, hogy csökkentsék annak a kockázatát, hogy a helyi önkormányzati rendeletek tartósan gátolják a versenyt az alatt is, hogy a kormányzat a bíróságnál igyekszik elérni ezek érvénytelenítését. Minisztériumi szinten a kormányzat reformokat sürget a tervezett szabályozások költség-haszon elemzésének fejlesztésére. Öröndetes lenne a közigazgatáson belüli és a közvéleménnyel folytatott konzultációs folyamat további ösztönzése is.

Ki kell javítani az inkonzisztenciákat, amelyek szükségtelen bizonytalansághoz vezethetnek a fúziós kérelmeknél és az eljárások során. Ezen inkonzisztenciák feloldása koordinációt fog igényelni a polgári jogi, az értékpapír jogi, valamint a társasági jogi kérdésekért felelős hatóságokkal és minisztériumokkal. A jogi irodák és könyvvizsgáló cégek, amelyek gyakran foglalkoznak e technikai problémákkal, és kezelésükre már dolgoztak ki módszereket, hasznos javaslatokat adhatnak az általános megoldásra.

A reform az ágazati felügyeleti hatóságokkal az átmenetre vonatkozó működőképes kapcsolatok kialakítását igényli.

Az infrastrukturális ágazatokban a szükségtelen gazdasági szabályozás megszüntetésével kapcsolatosan gyakori probléma az általánosan alkalmazható versenypolitika, valamint a szektorális jogszabályok és felügyeleti hatóságok közötti koordináció. Magyarországon ezek a kapcsolatok egyenetlenül fejlődnek. Például törvények írják elő, hogy a GVH véleményt adjon a villamosenergia-ipari fűzésekkel kapcsolatban, de a távközlésben nincs ilyen szabály, a műsorszórásnál pedig a törvény olyan rendelkezést fogalmaz meg, amelyet a GVH-nak követnie kell. A mezőgazdaságban az ágazati törvény utal a versenytörvényre, azonban a GVH döntéshozatali folyamatba való bevonásának sikertelensége és a nagyobb méretű megállapodások mentesítésére használt kevésbé szigorú zsinórmérték növeli annak a kockázatát, hogy a versennyel kapcsolatos döntések ebben a Magyarországon nagyon fontos szektorban nem lesznek konzisztensek az általános versenytörvénnyel. Továbbra is törekedni kell a versenybe való átmenet során adódó feladatok és hatáskörök tisztázására. (Hosszú távon, ahogyan a belépés jelentős versenyt eredményez, a szektorális szabályozás csökkenthető, és a visszaélések az általános versenytörvény alapján lesznek ellenőrizhetőek.) Árkérdésekben a felelősséget az ágazati felügyeleti hatóságnak átengedve a GVH elkerüli, hogy túlzottan belebonyolódjon az árazási ügyekbe, de ez torzíthatja az elemzést is, hiszen az ár és a hozzáférés gyakran elválaszthatatlanok. A hozzáférésre vonatkozó egyszerű, iparág-specifikus szabályok megalkotása jogalkalmazási forrásokat takarít meg, de a szabályokat nemcsak az iparág történelmi gyakorlatára és technológiájára, hanem az általános versenyelvekre is tekintettel kell kialakítani és alkalmazni. A torz eredmények elkerülése érdekében, a GVH-nak komolyan kell foglalkoznia az ágazat-specifikus hozzáférés szabályozásának fejlesztésével és alkalmazásával.

HIVATKOZÁSOK

-
- ⁱ 1923. évi V. törvény a tisztességtelen versenyről
 - ⁱⁱ 1931. évi XX. törvény
 - ⁱⁱⁱ 1984. évi IV. törvény a tisztességtelen gazdasági tevékenységek tilalmáról

-
- iv Alkotmány, 9. § (2) bekezdés, idézve Vissi, 1999.
 - v 1143/1989. (XI.26.) Minisztertanácsi rendelet
 - vi 1990. évi XXII. törvény
 - vii 50/1997. (III. 19.) Korm. rendelet a biztosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről
 - viii Néhány más kérdés, amelyet az eljárás felvet, a második fejezetben kerül megtárgyalásra.
 - ix 53/1997. (III. 26.) Korm. rendelet a kizárólagos forgalmazási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről, 54/1997. (III. 26.) Korm. rendelet a kizárólagos beszerzési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről, 246/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet a franchise-megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről, és 247/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet a gépjármű-forgalmazási és szerviz-megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről.
 - x Az EU-t aggasztja, hogy ezek a rendelkezések még nincsenek teljesen összhangban az közösségi vívmányokkal (*acquis communautaire*). (EU Bizottság, 1998)
 - xi 1957. évi IV. törvény
 - xii <http://w2d.gvh.hu/bulletin.html>
 - xiii 30/1998. (VI. 25.) AB határozat
 - xiv 113/1990. (XII.23.) Korm. rendelet az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok behozatalánál alkalmazható piacvédelmi intézkedésről
 - xv 69/1994. (V.5.) Korm. rendelet módosítva a 43/1998. (III.7.) Korm. rendelettel
 - xvi 1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról
 - xvii 1993. évi VI. törvény az agrárpiaci rendtartásról, 16.§, módosítva a versenytörvény 98. §-ával.
 - xviii 1994. évi XXVIII. törvény, 2. § j)
 - xix 1995. évi XCIV. törvény, 3. § (1) m)
 - xx 1997. évi LVIII. törvény, 11. § (2) g)
 - xxi 1997. évi CIII. törvény, 62. § (5)
 - xxii 1993. évi XCV. törvény a vasútról
 - xxiii 1993. évi XCV. törvény a vasútról, 2. § (6)
 - xxiv 1994. évi XLVIII. törvény a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról
 - xxv Vj-26/1997. Bayernwerk AG-EDFFI / Észak-Dunántúli Áramszolgáltató Rt. közös irányítás szerzése
 - xxvi A MOL 1995-ben a legnagyobb forgalmú cég volt Magyarországon, mint ahogy vélhetően ma is az. Az 1995. évi XXXIX. törvény a privatizációról előírja az állam számára, hogy 25% plusz egy részvényt tartson meg a vállalatból. Kormányrendeletek írják elő, hogy a cég továbbra is nemzeti olaj- és gáz vállalként működjön, habár a maradék részeket privatizálni lehet, és privatizálták is már Nyugat-Európai és USA-beli részvény piacokon.
 - xxvii A távközlés szabályozásának részletei e beszámoló 6. fejezetében.
 - xxviii Vj-157/1996. Novotron / MATÁV
 - xxix 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, 86. § (5) és 125-127. §§
 - xxx 1205/1999. (VI.1.) OGY határozat
 - xxxi Alkotmány, 9. és 70/A. §§

BIBLIOGRÁFIA

Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (egyres cikkei idézve)

EU Commission (1998)

Enlargement Report, Hungary.

EU Bizottság, Agenda 2000 (1997)

Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union Supplement 6/97.

Fingleton – Fox – Neven – Seabright (1996)

Competition Policy and the Transformation of Central Europe.

Magyar Köztársaság Kormánya (1999)

Communication to OECD, May

Gazdasági Versenyhivatal (1999a)

Versenyfelügyeleti Értesítő, 1998. december – 1999. május (angol nyelvű website összefoglalók)

Gazdasági Versenyhivatal (1999b)

Report to OECD, May.

Gazdasági Versenyhivatal (1999c)

Report to OECD, June.

Gazdasági Versenyhivatal (1999d)

Report to OECD, August.

Kovács Árpád – Szabó Pál (1997)

The Process of Privatisation in Hungary, 1990-1997. (draft)

OECD (1997)¹

Economic Surveys: Hungary, Paris

OECD (1999)²

Economic Surveys: Hungary, Paris

OECD Committee on Competition Law and Policy (1997a)

Roundtable on Resale Price Maintenance, Submission of Hungary.

OECD Committee on Competition Law and Policy (1997b)

Annual Report on Competition Policy Developments in Hungary, January 1996-June 1997.

OECD Committee on Competition Law and Policy (1997c)

Roundtable on Competition Policy in the Electric Power Sector, Submission of Hungary.

OECD Committee on Competition Law and Policy (1998a)

Roundtable on Competition Policy in the Banking Sector, Submission of Hungary.

OECD Committee on Competition Law and Policy (1998b)

Roundtable on Railways: Structure, Regulation, and Competition Policy, Submission of Hungary.

OECD Committee on Competition Law and Policy (1999)

Annual report on Competition Policy Developments in Hungary July 1997-December 1998.

Szántó Tibor (1998)

Experiences of the Hungarian Office of Economic Competition with Transportation, Energy and Telecommunications

presented at conference on Competition Policy in the Transition Process, Budapest, October.

Vissi Ferenc (1999)

The Approximation of the Act on Competition: Hungarian Experiences

Conference on EC Competition Law, Budapest, March.

WTO (1998)

Trade Policy Review: Hungary.

¹ Magyarul is elérhető: OECD gazdasági tanulmányok – Magyarország, 1997, OECD 1997

² Magyarul is elérhető: OECD gazdasági tanulmányok – Magyarország, 1999, OECD 1999

A Versenyhivatali Füzetek sorozatban eddig megjelent:

1. szám: A távközlési piacnyitás fő kérdései
2. szám: A villamosenergia szektor piacnyításának fő kérdései
3. szám: Nagyméretű kiskereskedelem és versenyviszonyok