

VOSZKA ÉVA

Darázsfészek

A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában

A vállalati szervezeti rendszer tervgazdaságból öröklött centralizáltsága akadályozza a piaci versenyt, ezért a mesterségesen létrehozott nagy állami cégek jelentős részét fel kell bontani. Ebben az államnak, közelebbről a verseny „gazdájának”, a Gazdasági Versenyhivatalnak aktív szerepet kell játszania. A logika világos – de elméletileg és a gyakorlatban is vitatott. A cikk bemutatja a demonopolizáció elméleti dilemmáinak jelentkezését az átalakulás idején és a feloldásukra tett kísérleteket a versenyszabályozásban és a versenyhivatal tevékenységében. Az elemzés azt mutatja, hogy a strukturális feltételek alakításában nem a versenyhivatal játszotta a főszerepet, maga is hátrította az öröklött szerkezet és a privatizációs döntések felülvizsgálatának gazdasági és politikai szempontból kényesnek ítélt feladatát. A magánkézbe adáshoz kapcsolódó kisszámú fúziós döntéssel pedig jogszerűen, de nem mindig következetes érveléssel engedélyezte az egyben eladások és az összevászárások zömét.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: L10, L40, P29.

Kevesen vonják kétségbe, hogy a verseny a piacgazdaság fontos jellemzője, és fenntartásához szükség van valamilyen állami szabályozásra.¹ A közép-kelet-európai tervgazdaságok átalakulásának kezdetén az is világos volt, hogy itt nem a verseny védelméről, hanem a megteremtéséről van szó. Ez a legtágabb értelemben a piac alapintézményeinek létrehozása: a szereplők, a játéktér és a szabályok kialakítása, azaz a „rendszerelváltó versenyteremtés”. Hasonló kreatív eszközök fejlett gazdaságokban is felbukkannak, a szabályozott – jórészt természetes monopóliumok által uralt – piacok felszabadításakor. Döntő, nem mennyiségi, hanem minőségi különbség azonban, hogy ezek csak egy-egy tevékenységet, szűkebb vállalati kört érintenek, amelyeket piaci intézmények és mechanizmusok vesznek körül – nem úgy, mint a volt szocialista országokban.

A piacgazdaságokra modellezett versenyelméletek és -politikák a piac természetes fejlődéséből indulnak ki, ahol adottak az intézményi keretek és a szerves úton létrejött szereplők, a szabályozásnak csak a torzulások ellen kell fellépnie. A verseny strukturális alapjainak és a demonopolizációnak a kezeléséhez azonban az elmélet sem ad olyan szilárd támpontokat, amelyek az átalakulás sajátos helyzetében biztonsággal alkalmazhatók lettek volna.

* A cikk *Voszka* [2003] két fejezete alapján készült.

¹ A versenypolitikával foglalkozó írások szinte kötelező kiindulópontját lásd például *Slay* [1996b] 1. o.

A versenyteremtés dilemmái

A versenyszabályozás célját és módszerét, különösen a piaci struktúra fontosságát, az állami beavatkozás indokoltságát az elmélet is vitatja. Némi leegyszerűsítéssel az egymáshoz szorosan kapcsolódó kérdések a következők.² Kizárólagos célja-e a versenypolitikának a gazdasági hatékonyság, vagy más közérdekeket is figyelembe kell venni? Fontosak-e a verseny strukturális feltételei, ezen belül a dekoncentrált vállalati szerkezet, ha ennek fenntartása-létrehozása – nem kivételképpen, hanem gyakran – ellentmond a hatékonysági céloknak? S mindennek fényében kívánatos vagy legalább megengedhető-e az állam, a versenypolitikai bürokrácia aktív beavatkozása a piac természetes folyamataiba?

Az elvi vitákat a tervgazdaságok átalakulásának különleges időszaka súlyos gyakorlati dilemmákra fordította. Ebben a helyzetben az egyik legfontosabb cél a versenyképesség megteremtése és a világgazdaságba integrálódás. Segíti-e ezt a belső piaci verseny létrejötte és védelmezése – vagy inkább akadályozza? A transzformáció lényege a politika és a gazdaság szétválasztása. Létrejöhet-e azonban a verseny piac pusztán a szereplők önérdékének érvényesítésével, állami közreműködés nélkül?

Az átalakulásból adódó sajátos válaszok

A tervgazdaságok átalakulásának különleges körülményei feloldják a „klasszikus” versenypolitikai dilemmák egy részét. Az öröklött, politikai és gazdasági, szervezeti és szabályozási monopóliumokkal átszőtt szerkezet aligha védhető hatékonysági érvekkel. A szervezeti rendszer centralizáltságának nemcsak a mértéke, hanem az eredete és a minősége is eltér a piactudományban szokásostól. A nemzetközi összehasonlításban kirívóan erős koncentráció adminisztratív döntések révén, a hatalmi racionalitást és a bürokratikus vállalati alkudozást követve alakult ki. Még kevésbé fogadható el a verseny iparpolitikai-evolucionista közelítése, amely szerint a technológiai érvek mellett az általános jólét szempontjából is „előnyös a kormány és az üzleti szféra közötti szorosabb együttműködés”.³ A tervgazdaság kritikusai éppen a politika és a (nagy)vállalatok összefonódásában látták a rendszer gazdasági válságának egyik fő okát, s a megoldás elengedhetetlen feltételének tartották a demonopolizációt.⁴

Az átalakuló országokban ezért többféle indok is felhozható a versenyteremtés fontossága mellett. Érvényesek lehetnek az allokációs és a termelési hatékonyság növelésére hivatkozó szempontok, de érvelhetünk a kisebb (új) vállalkozások védelmének szükségességével vagy a nagyvállalatok gazdasági és politikai befolyásának korlátozásával.⁵ Vagyis a rendszerváltó versenyteremtés céljai keverték, nem pusztán a hatékonyságot tartják szem előtt, és az állam aktív közreműködése elkerülhetetlen. Ha kiindulópontként az öröklött vonások és a szükséges változtatások komplex jellege miatt elfogadjuk ezt a két állítást, akkor a verseny strukturalista felfogásának alapjaihoz kerülünk közel.

² Részletesen lásd többek között *Williamson* [1975], *Hovenkamp* [1999], rövid összefoglalásként *Khemani* [1996].

³ *Khemani* [1996] 5. o., hivatkozással a versenyjog káros hatásai mellett érvelő Galbraithre.

⁴ „... a tulajdonviszonyok valóban lényeges megváltozásának vagy megváltoztatásának alapvető kiinduló feltétele a nagyvállalati szerkezet megtörése” – írja *Szalai* [1989] 253. o.

⁵ Ezeket a szempontokat *Hovenkamp* az úttörő versenyszabályozás, a Sherman-törvény lehetséges indokaként sorolja fel (*Hovenkamp* [1999] 64–66. o.). A 19. századi amerikai törvényhozást magyarázó szempontok legtöbbször feltűnően jól alkalmazható az egy évszázaddal későbbi, sajátos helyzetű közép-kelet-európai országokra.

A strukturalista megközelítés érvényessége

A felfogás az 1930-as évek közgazdasági elméletének struktúra–viselkedés–teljesítmény (*Structure–Conduct–Performans, SCP*) paradigmájához nyúlik vissza. E szerint a magas belépési korlátokkal védett, erősen koncentrált szerkezetű iparágak nagy valószínűséggel az oligopóliumokra jellemző módon fognak viselkedni, ami gyenge gazdasági teljesítményhez, a kibocsátás visszafogásához és monopolista árakhoz – összességében a társadalom számára jóléti veszteségekhez – vezet.⁶ A versenyszabályozás szempontjából ez azt jelenti, hogy elsősorban a szerkezet alakulását érdemes figyelemmel kísérni, és hatósági eszközökkel is meg kell akadályozni a torzításokat. Ha a struktúra határozza meg a viselkedést, akkor az utóbbi szabályozása önmagában kevés eredménnyel kecsegtet.⁷

A piaci szerkezet jelentősége és értelmezése az elmúlt évtizedek elméletében – elsősorban a chicagói iskola kritikájának hatására⁸ – módosult. Ma már a méretstruktúra, a piaci részesedések megoszlása mellett általában fontosnak tekintik a piac támadhatóságát, a belépési korlátok alacsony voltát és más tényezőket, például a termékdifferenciálást is. „A jelenlegi felfogás szerint a struktúra nem szabja meg a teljesítményt, a struktúrát inkább úgy tekintjük, mint a versenyellenes teljesítmény *előfeltételét*. A struktúra szükséges, de nem elégséges feltétellé vált.”⁹

A strukturalizmus szűkebb, hagyományos felfogásának érveit az átalakulás sajátos helyzete több okból is felerősíti. A tervgazdaságok leépítésének kezdetén a versenyhez szükséges intézmények, a szabad kereskedelem, a magántulajdon és a fejlett tőkepiac csökevényesek, a belépési korlátok magasak. Kiterjedtek viszont a versenyt torzító szerkezetek és magatartásminták. A politikailag is befolyásos nagyvállalatok érintetlen fennmaradása az átalakulás egészét veszélyeztetheti. Szakértők szerint az állami „... tétlenség és ennek következtében a piaci hatalom zavartalan kihasználása az átalakulás során általában költségesebb, mint a piacgazdaságokban.” (*Fingleton és szerzőtársai* [1995] 16. o.)

Ezek a feltételek indokolhatják elméletileg azt az álláspontot, hogy a strukturalista megközelítés bírálatának legtöbb eleme ebben a helyzetben nem érvényes. Az 1980-as évek Kelet-Közép-Európájára aligha mondhatjuk, hogy a piacok nagy része verseny piac lenne, hogy a piac állami beavatkozás nélkül is gyorsan korrigálja önmagát, vagy hogy a nagy méret a hatékony működés következménye. Általában is vitatható, hogy a piacok támadhatóvá tétele elegendő-e a verseny kialakulásához – ezt a szolgáltatások helyi jellege, a magas szállítási költségek vagy mesterségesen kialakított minőségi követelmények is gátolják. A piacra lépés akadályai, többek között az állami vállalatok puha költségvetési korlátja, a hitel szűkössége, a széles értelemben vett infrastruktúra fejletlensége miatt induláskor magasak. A tervgazdaság szerkezeti és magatartási öröksége miatt nagyobb a veszélye annak, hogy a nyitás sok céget agresszív versenyellenes válaszra sarkall (uo. 13. o.). A privatizáció sem válthatja be a hozzá fűzött hatékonysági és jóléti reményeket,

⁶ Az elmélet összefoglalását – klasszikus szerzőkre, Chamberlainre, Masonra és Bainre hivatkozva – lásd *Hovenkamp* [1999] 42–46. o.

⁷ „... azokban az esetekben, mikor mindkettő alkalmazható, a strukturális gyógyír általában hatásosabb, mint a viselkedéskontroll. A viselkedéskontroll a struktúra kontrollját kiegészíti (amikor a strukturális beavatkozásra nincs lehetőség), és helyettesíti (amikor a strukturális beavatkozást elmulasztották).” (*Kovács* [1997] 21. o.) Mason ironikus hasonlata szerint a magatartáskontroll olyan, mintha a váltságdíjat követelő gyermekrablót a jövedelemadózási szabályok megsértése miatt vonnánk felelősségre (idézi *Williamson* [1975] 234. o.).

⁸ A kritikát először megfogalmazó chicagói iskola érvelésének tömör összefoglalását lásd például *Williamson* [1975] 226–228. o., *Hovenkamp* [1999] 44–45., 60–62. o.

⁹ *Hovenkamp* [1999] 45. o., kiemelés ez eredetiben. A vitáról jó összefoglalót ad a könyv 1.7. fejezete (42–46. o.).

ha az államiak helyett magánmonopóliumokat teremt.¹⁰ S még a hatósági beavatkozás ádáz ellenfelei is úgy vélik, hogy az államilag teremtett monopóliumokat, belépési korlátokat az államnak kell megszüntetnie.

Ebből a felfogásból az következik, hogy az átalakuló országoknak a fejlett piacgazdaságokétól eltérő versenypolitikát kell követniük. Nem elegendő a klasszikus versenyszabályozás (a korlátozó megállapodások, a domináns piaci helyzetek, illetve az erőfölénnyel való visszaélés tilalma, az összefonódások ellenőrzése), ami voltaképpen a verseny védelme. Elengedhetetlen a versenyteremtés is, beleértve a támadhatóság feltételeinek létrehozását – a tőkeáramlás és az import liberalizálását, a cégek alapításának és megszűnésének szabadságát –, valamint a demonopolizációt, a nem piaci megfontolásokból létrehozott, kevésbé hatékonyan működő nagyvállalatok részekre bontását.¹¹

Bár explicit módon ritkán hivatkoztak elméleti érvekre, a külföldi elemzők és tanácsadók egyik csoportja nemcsak széles körű liberalizálást, azaz a piacok támadhatóságának erősítését ajánlotta a verseny megteremtése érdekében, hanem határozott állami szerepvállalást is: „...versenypolitikára szükség van, mert a piac szabad működése nem mindig garantálja a hatékony versenyt, és a hatékony verseny hiánya jelentős jóléti veszteségeket okozhat a társadalomnak” – olvasható a közép-európai országok versenypolitikáját átfogóan értékelő kötetben (*Fingleton és szerzőtársai* [1995] 8. o.). Míg a döntéshozók gyakran vonakodtak a makrogazdasági stabilizációs programok vagy a széles körű privatizáció végrehajtásától – írják –, a nyugati közgazdászok antimonopolista nézetei népszerűek voltak. „A demonopolizációt általában a szocializmusból a kapitalizmusba való sikeres átmenet egyik kulcsfontosságú elemének tekintették.” (*Slay* [1996b] 1–2. o.)

A gyakorlatban azonban sem Magyarországon, sem a szomszédos országokban nem volt egyöntetű a lelkesedés, még kevésbé volt következetes a végrehajtás. Az elvi ok az, hogy a strukturalizmus bírálata nem vesztette el minden alapját. Miközben a gazdasági átalakulás egyfelől érvénytelenítette, másfelől sok szempontból inkább erősítette az elmentmondásokat.

Fennmaradó és erősödő ellenérvek

Az állami beavatkozással, ezen belül a demonopolizációval szemben az egyik ellenérv a struktúra és a viselkedés determinisztikus kapcsolatának a megkérdőjelezése. A strukturalizmus korszerűsített-kiterjesztett változatának érveléséből az átalakulás különösen hangsúlyossá teszi azt az elemet, hogy a dekoncentrált szerkezet a versenynek nem elégséges feltétele. Ennek hatását ugyanis korlátozza a túlkereslet és/vagy a tulajdonosi összefonódás, a cégek regionális monopolhelyzete vagy az állam által teremtett más privilégium – ami a tervgazdaságból éppen csak kilépő országokban inkább főszabály, mint kivétel. Így a nagy szervezetek felbontása sem élénkíti feltétlenül a versenyt. A specializált tevékenységű egységek „kis monopóliumokká” válhatnak, vagy fennmaradhat a szoros vertikális kapcsolatok összefűző ereje.

A másik ellenérv a hatékonysági szempontok módosított formája. Nehéz lenne ugyan bizonyítani a nagy méretek és a hatékonyság kölcsönös és pozitív összefüggését az öröklött struktúra döntő részére, de a kérdés a jövőre nézve joggal felvethető. A gazdálkodási feltételek változása és a tőkeerős magánbefektetők megjelenése versenyképessé teheti a

¹⁰ Lásd például *Slay* [1996b] 14. o. és *Joint Vienna Institute* [1993]. *Bara-Tóth* [1990] és *Somogyi-Török* [1993] pedig a nemzetközi versenyképesség és a fúziókontroll, illetve a liberalizálás, a demonopolizáció és a külfölditőke-bevonás közötti ellentmondásokra hívták fel a figyelmet.

¹¹ A versenyteremtés fogalmáról lásd *Modzelewska* [1997]. Ezt az aktivista álláspontot képviselte többek között *Grosfeld* [1990], *Schaffer* [1990], *Nuti* [1991]. A nézeteket jól összefoglalja és jórészt osztja is *Fingleton és szerzőtársai* [1995] 4–6. o. és *Slay* [1996b] 14–15. o.

gyengélkedő nagyvállalatokat. Hiba volna a jövőbeli piaci pozíciók egyik pillérét, a nagyságot feldarabolással megrendíteni. Tehát állítható, hogy az alacsony hatékonyság nem a piacszerkezet következménye, ezért versenyszabályozással és demonopolizációval nem is orvosolható.¹²

A harmadik ellenérv része lehet ennek az okfejtésnek is, de önmagában is fontos: az állami beavatkozásnak több a kára, mint a haszna. „Valószínűleg nagyon keveset tudunk a piacok vagy a vállalatok optimális szerkezetéről, és az ipari viselkedésmoделlek komplexitása még inkább erősíti ezt a nézetet. Akkor pedig nagyon merész föltevés az, hogy az állami gyógymódok hatékonyabb megoldáshoz vezetnek, mint a természetes piaci folyamatok” – hangzik a kételkedő piaczgazdasági érvelés.¹³ Az állammal szembeni szkepticizmus a tervezgazdaság tapasztalatainak és apparátusi örökségének fényében különösen erős, nemcsak a hazai, hanem a külföldi elemzők körében is.¹⁴

Az átalakulásnak általában véve is az egyik legsúlyosabb dilemmája az állam szerepe. A cél a gazdaság politikai meghatározottságának, a pártállami hatalomnak a leépítése – de ez hosszadalmasabb, költségesebb, sok területen pedig egyenesen megvalósíthatatlan az állam tevékeny közreműködése nélkül. Az új játékszabályok kialakítása és betartatása mellett aligha lehet kikerülni az egyedi-operatív döntéseket, különösen az állam tulajdonosi szerepében, így a privatizáció és a demonopolizáció során. Ha viszont a magánkézbe adás legfőbb indoka az, hogy az állam nem jó tulajdonos, akkor nehéz megmagyarázni, hogy miért éppen az eladásokról, ezen belül a feldarabolásról tudna a piac racionalitása szerint dönten.

Az állami beavatkozásnak a strukturalista értelemben vett versenyteremtés és a versenyszabályozás terén is bizonytalanok az elvi alapjai. A magyar versenyhivatal első elnöke szerint a modern világot „egyre inkább a többcélú és kompromisszumokkal terhelt versenypolitika jellemzi.” Az átalakulás kezdetén is nyilvánvaló volt a „két alapvető – és nem vitatott – cél – ellentmondása”, a konfliktus a verseny védelme és a gazdasági hatékonyság pártfogolása között (*Vissi* [é. n.] 13. o.). Lengyel kollégája szerint pedig „Nagy a veszélye annak, hogy hibát vétünk, mert nehéz megvonni a verseny számára kedvezőbb struktúra jótékony hatásának és a méretgazdaságosságból adódó előnyök esetleges elvesztésének mérlegét” (idézi *Slay* [1996c] 231. o.). A megítélés érett piaczgazdaságokban sem könnyű, különösen kis országok esetében, ahol az optimális üzemméret sok terméknél nagyobb a belső piac felvevő képességénél. A tévedés veszélyét felerősíti az átalakuló gazdaságok több jellegzetessége: az intézményrendszer gyengesége, az állami apparátusok tapasztalatlansága, az átfogó bizonytalanság közege.¹⁵ A piaci információk torzultsága – különösen az árak liberalizálása és a csódtörvény bevezetése előtt – még inkább rontja a helyzetet (*Slay* [1996b] 12–13. o.).

Ebből a versenyre nézve az következik, hogy az átfogó piacépítés és a liberalizálás mellett a versenypolitikát a piaczgazdaságokban szokásos területekre kell korlátozni, visszafogott állami beavatkozás mellett.

Jó érveket lehet tehát felhozni a sajátos versenyteremtés, a széles körű demonopolizáció és a határozott állami beavatkozás mellett, de mindezek ellen is. Magyarországon a versenyszabályozás inkább az utóbbi megközelítést tükrözte.

¹² Ezeket az érveket jól összegzi *Rácz-Vissi* [1991].

¹³ A chicagói iskola érvelését foglalja össze *Hovenkamp* [1999] 62. o.

¹⁴ „Naivitás feltételezni, hogy a jelenlegi bürokrácia a maga szakmai és alkati háttérével képes lenne a jóléti közgazdaságtan nyugati típusú »second best« elméleteire építő kifinomult politikáit alkalmazni.” (*Lipton-Sachs* [1990] 88. o.).

¹⁵ A feltételek bizonytalanságnak kiemelkedő jelentőséget tulajdonít az átalakulás egész menetében *Bunce-Csanádi* [1993]. Ezt a versenyszabályozással kapcsolatban hangsúlyozza többek között *Fingleton és szerzőtársai* [1995] (14–15. o.), azt állítva, hogy ilyen körülmények között mind az aktuális, mind a jövőbeli versenyhelyzet értékelése csak rövid távra érvényes.

„Gazdátlan” versenyszeremtés – jövőre orientált versenytörvény

Mi legyen a túlcentralizált vállalati szervezeti rendszer sorsa? Mi legyen a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) szerepe a demonopolizációban, az új összefonódások, köztük a privatizációs lépések elbírálásában? Szükségek-e speciális megoldások az átalakulás sajátos helyzetében? A rendszerváltó versenyszeremtésnek ezek az alapkérdései a versenytörvény előkészítése idején is neuralgikus pontok voltak.

Az öröklött szerkezet felülvizsgálatának elhárítása

Az 1980-as évek végének vitáiban az akkori ellenzék több képviselője radikális szétválasztásokat szorgalmazott úgy, hogy a Gazdasági Versenyhivatal legyen a demonopolizáció letéteményese – döntési vagy javaslattevési joggal (SZDSZ [1990]). A versenytörvény 1989-es változatában szerepelt egy alternatív paragrafus, amely rövid átmeneti időszakra, külső kezdeményezés alapján, jogot adott volna a GVH-nak a versenyt súlyosan veszélyeztető állami vállalatok felbontására (*A versenytörvény tervezete* [1989]).

Ezzel szemben a tervezetet kidolgozó – s később a versenyhivatal vezetői gárdáját adó – kormányzati szakértők nem lelkesednek az apparátus hatókörének kiterjesztéséért. Érvelésükben egyrészt felbukkantak a versenyszabályozás örökzöld, a konkrét feltételektől független dilemmái – a verseny ellentéte más közérdeknek elismert célokkal, a strukturális feltételek konfliktusa a versenyképesség javításával különösen kis, nyitott országok esetében –, másrészt az átalakulás olyan sajátosságai, mint a túlkereslet és a megítélés bizonytalanságai.¹⁶ A végkövetkeztetés szerint a „magas szervezeti koncentrálttság egyrészt olyan körülmény, amivel számolni kell, másrészt a helyzet versenyjogi eszközökkel nem változtatható meg”. Az öröklött szerkezet korrekciója fontos, de a nagyvállalatok felbontása nem a GVH feladata: „A versenyt akadályozó, mesterségesen létrehozott monopolszervezetek privatizálása kapcsán azok ésszerű szétbontásával is javítani kell a piacszerkezetet.” (*A versenytörvény...* [1991] 136. és 69. o.)

A túlzott aktivizmus elutasítására sarkallhatott az a jogos feltételezés is, hogy a tapasztalatlan, viszonylag kis létszámú apparátusnak kezdetben az öröklött szerkezet felülvizsgálata nélkül is nehéz dolga lesz. Sokan azt is jól tudták: darázs-fészekbe nyúlnának.

Az 1980-as évek egyik decentralizációs hulláma során a versenyhivatal elődje, a piacfelügyeleti szervezet koordinálta a felülvizsgálatot. A vállalatok ellenállása, a próbálkozás kudarca személyes élmény volt a GVH sok jövődő munkatársa számára.¹⁷ Valószínűleg ezekre a tapasztalatokra is utal versenytörvény elutasító indoklása: „Ha már működő fűző érvénytelenségét kellene kimondani, az ilyen intézkedés önmagában is piaczavaró hatású lenne, ráadásul rendkívül kényes jogi és politikai kérdéseket is érintene.” (*A versenytörvény...* [1991] 151. o.)

Mindennek alapján a Gazdasági Versenyhivatal vezetői azt az álláspontot képviselték, hogy a GVH feladata csak a piacgazdaságokban szokásos versenyszabályozás. A verseny és annak szervezeti feltételei csak „komplex programként” teremthetők meg. „Olyan sajátos időszakot élünk, amikor a gazdaságpolitika egészével kell és lehet versenypolitikát is folytatni” – állította az első elnök (*Vissi* [1991] 19–20. o.) –, beleértve a tulajdonreformot, a deregulációt, a vállalkozásélénkítést, a behozatal liberalizálását. Helyettese pedig

¹⁶ Az érveiket jól összefoglalja a versenytörvény indoklása és az ezzel egy kötetbe szerkesztett több kísérő tanulmány (*A versenytörvény...* [1991]).

¹⁷ Ezeket az élményeket néhány évvel később is „keserű tapasztalatoknak” nevezte *Rácz-Vissi* [1991] 67. o.

egy beszélgetésben ezt mondta: „A verseny a piacgazdaságnak abszolút lényegi feltétele, amit senkinek sem lehet albrétbe kiadni – még a versenyhivatalnak sem.”

Ez a szemlélet éppen a versenyeremtés rendszerváltó jellege miatt elvileg elfogadható, ugyanakkor messzemenő következményekkel jár az egyes részpolitikák közötti konfliktusok kezelésére. A logikus következtetés szerint ugyanis önálló versenypolitikára nincs szükség – az maga a kormányprogram.¹⁸ Ha viszont a versenypolitikának nincs intézményesen elkülönült képviselője az érdekkonfliktusok színpadán, akkor szempontjai könnyen háttérbe szorulhatnak. Homályban marad más részelemekhez – például a privatizációhoz, az ipar- vagy kereskedelempolitikához – fűződő viszonya, s így sem a fontossági sorrend, sem az ellentétek feloldásának eljárásrendje nem szabályozott. Ennek az alaphelyzetnek a következménye a kettősség: a versenypolitika mindent átható dominanciája egyfelől, „szélsőségesen rugalmas kompromisszumkészsége” másfelől.¹⁹

A törvény-előkészítők érvei – és talán mögöttes megfontolásai – erősebbnek bizonyultak a külső szakértők javaslatainál. A versenyszabályozáshoz fűződő felfokozott várakozás, amely az öröklött struktúra lebontását is magában foglalta volna, szertefoszlott. A hosszú halogatás után 1991-ben hatályba lépő versenytörvény²⁰ elegánsan átlépte a kiinduló szerkezet felülvizsgálatának kényes feladatát: a versenyhivatal vállalatokat nem bonthat fel, csak új fúziókat tilthat meg. Mivel ezek alaptípusa az 1990-es évek első felének Magyarországon az állami vállalatok magánkézbe adása, érdemes közelebbről szemügyre venni a versenyszabályozás és a privatizáció kapcsolatát.

Egyetemesség vagy korlátozott hatókör?

A versenytörvény jövőre orientáltsága eleve korlátozta, de nem zárta ki a GVH versenyeremtő szerepét. A jogszabály a verseny védelmét tűzte ugyan zászlajára,²¹ ám néhány passzus kreatív elemekre is utalt. A Gazdasági Versenyhivatal a „versenypártolás”²² keretében jogszabály-tervezeteket véleményez, és kezdeményezheti módosításukat, sőt bírósághoz is fordulhat, hogy vizsgálják felül a megítélése szerint a verseny szabadságát sértő államigazgatási határozatokat. A versenyfeltételek – köztük a strukturális alapok – befolyásolásának fő eszköze azonban a szűkebben vett felügyeleti eljárás a tárgyi és alanyi szempontból is átfogó törvény alapján.

Az elvileg teljes körűsége törekvő törvény egyrészt tartalmazta a piacgazdaságokban alkalmazott klasszikus versenyszabályozási eszközök mindegyikét. A versenyt korlátozó megállapodások és az erőfölénnyel való visszaélés tilalma mellett a piacszerkezetet közvetlenül befolyásoló fúzió- és konszernjog is – azaz az egyesülések és beolvadások, valamint a meghatározó befolyás szerzés ellenőrzése – része lett.²³ Másrészt a törvény minden vállalkozásra kiterjedt, azaz főszabályként az állami vállalatok összeolvadásához

¹⁸ Az átfogó versenypolitikát hiányolja többek között *Borszéki-Bócz-Pácz* [1995].

¹⁹ A megfogalmazásokat lásd *GVH* [2002] (22. o.), de ott az értékelés nem általában a versenypolitikára, hanem Gazdasági Versenyhivatal magatartására vonatkozik.

²⁰ 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról. Ebben a fejezetben csak ezt az első versenytörvényt vizsgáljuk, az 1997-ben és később életbe lépett módosításokat nem.

²¹ Ezt a törvény preambuluma rögtön ki is mondta, hozzátéve a versenytársak és a fogyasztók védelmét. A jogszabályból közelebbről csak a verseny strukturális alapjait érintő részeket vizsgáljuk meg.

²² A kifejezés a törvényben nem, de a GVH hivatalos beszámolóiban rendszeresen szerepel.

²³ Az előkészítésben oroszlánrészt vállalt Sárközy Tamás a törvény egyik legfontosabb erényének tekintette az egyetemességet (*Sárközy* [1991a] 43. o.), ami nem magától értetődő. Az 1995-ig hatályos lengyel versenytörvényből például hiányzott a fúziókontroll, és az Európai Unió is csak 1990-ben léptetett életbe ilyen szabályozást.

és irányításuk megszerzéshez is a Gazdasági Versenyhivatal engedélyét kellett kérni, ha az érintett cégek elérik a törvényben meghatározott árbevételt és piaci részesedést. Így elvileg a privatizáció nagy része utólagos versenyfelügyeleti kontroll alá kerülhetett volna.

A jogi alap az, hogy a „privatizáció gyakorlatilag minden esetben valakinek egy vállalkozásban való (általában többségi) tulajdonrész szerzése, ami értelemszerűen felveti a meghatározó befolyásszerzés engedélyezésének szükségességét” (Bodócsi [1996] 272. o.). A törvény a fúzióknak egyetlen típusát emeli ki a versenyhivatal döntési hatásköréből: ha az egyesülést államigazgatási határozat rendeli el, akkor a GVH-nak csak véleményezési joga van [23.§ (3)]. „Ebből ... következik – írja a versenyhivatal szakértője –, hogy minden más esetben a koncentráció engedélyezése ... a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik.” (Uo.) Nem kivétel a privatizáció sem, mert – mondja az érvelés – az Állami Vagyonügynökség és jogutódja nem közhatalmi, hanem tulajdonosi szerepben lép fel, így tartalmilag sem hoz államigazgatási határozatokat.

A jogalkotók választhatták volna azt a világos eljárást, hogy minden állami intézményt vagy minden állami vagyont érintő döntést kivonnak a versenytörvény hatálya alól. Ez azonban induló helyzetben a gazdaság nagy részét a kivételek körébe sorolta volna – ami jogi szempontból kevéssé elegáns, sérti az egyetemesség és az egyenlő elbírálás elvét. Ehelyett a megoldást az alanyi hatály homályos megfogalmazása és annak „célszerű” értelmezése teremtette meg.

„A törvény hatálya ... a vállalkozóknak a Magyar Köztársaság területén folytatott gazdasági tevékenységére terjed ki.” Ez a meghatározás nemcsak a vállalkozástól különböző szervezeteket – a vállalati szövetségeket, kamarákat és magát az államot – rekesztette kívül a versenyszabályozáson,²⁴ hanem alkalmasnak bizonyult a vállalkozói kör szűkítésére is. Az ugrópont itt a „gazdasági tevékenységet folytat” kifejezés értelmezése.

Az indoklás egyik passzusa szerint az „engedélyezési kötelezettség akkor áll fenn, ha a magyar piacon vállalkozóként már szereplő vállalkozók által forgalmazott áruk piaci részesedése ... meghatározott mértéket meghalad” (*A versenytörvény...* [1991] 149. o.). Egy parlamenti bizottság állásfoglalásával megerősítve a Versenytanács²⁵ ezt úgy értelmezte, hogy a „vállalkozóként már szereplő” feltételt csak a belföldön bejegyzett cégek teljesítik. Így a hazai magánszemélyekre és az újonnan belépő külföldi befektetőkre sem érvényes az ellenőrzés. Nemcsak első szerzeményüket vehetik meg kontroll nélkül, hanem egymás után több versenytárs vállalatban is meghatározó részesedést szerezhetnek, ha a vásárló továbbra is közvetlenül a magánszemély vagy – gyakrabban – a külföldi anyacég, nem pedig már működő magyar leányvállalata.²⁶

Ez a felfogás szélesre nyitotta a kiskapukat: az összefonódásoknak, elsősorban az állami vagyon eladásának nagy része kikerülhetett az utólagos ellenőrzést.²⁷

Szakértői vélemények és a GVH hivatalos álláspontja szerint ezt részben korrigálta, hogy a törvény ugyanazon tulajdonos cégeit sem mentesítette a versenykényszer alól: a kartelltilalom rájuk is vonatkozott. Ha egy tulajdonos több önálló vállalattal rendelkezik, „tudomásul kell vennie, hogy tulajdonjogai gyakorlásában – egyebek mellett – a versenytörvény is korlátozza.” (*Bodócsi-Fógelné* [1993] 79. o., lásd még *GVH* [1993].) Ez a piacgazdaságokban nehezen tartható és nehe-

²⁴ Az 1990-es törvény nem vonatkozott ezenkívül a pénzügyi szolgáltatások nagy részére, a bankokra és biztosítókra sem, amelyeket – az általános szabályokhoz hasonló elvek alapján – a verseny szempontjából is a speciális felügyelet ellenőriztek [52.§ (2).].

²⁵ A versenyhatósági döntéseket – a GVH szakértőinek vizsgálatára is építve – az apparátustól elkülönült fórum, a Versenytanács hozza.

²⁶ „Valamely külföldi befektető tetszőleges számú magyar vállalkozásban szerezhethet többségi részesedést anélkül, hogy azt a versenytörvény alapján engedélyeztetnie kellene.” (*Bodócsi-Fógelné* [1993] 78. o.)

²⁷ Erre már a versenyhivatal 1992-ről szóló hivatalos jelentése is felhívta a figyelmet (*GVH* [1993]). Részletesebb elemzését lásd még *Kovács-Pogácsás* [1997].

zen érvényesíthető rendelkezés a második, 1997-es versenytörvényből már ki is maradt. Eredetileg minden bizonnyal az állami vállalatokat tartotta szem előtt, s azt célozta, hogy ezen a ponton is elkerülje a tulajdon szerinti megkülönböztetést. A döntéshozók talán csak utólag fedezték fel, hogy az előírás a céghalmozó magánbefektetőkre, az összefonódások korrekciójaként is érvényesíthető. A kartelltilalom ilyen végletes kiterjesztése azonban elvileg a fúziókontroll, de önmagában már az összefonódások értelmét is megkérdőjelezi.

Ha így a GVH-nak a tulajdonosváltási akciók többségében döntési joga nem volt, legalább a privatizációs részvétel más módszereit rögzíthette volna a versenytörvény – ám ezzel is adós maradt. Még az 1990-es évek közepén is okkal lehetett állítani: „... a privatizáció és a versenyjog közötti kapcsolatról sem a versenytörvény, sem a privatizációs jogszabályok, sem más jogforrás nem rendelkezik.” (Bodócsi [1996] 272. o.)

A versenytörvény nemcsak az alanyi kört korlátozta, hanem a tárgyi hatály érvényesítésében sem lett túlságosan szigorú. A háttérmegfontolások logikus következményeként a magatartást állította a középpontba. Nem önmagában az erőfölényes-monopolisztikus helyzetet,²⁸ hanem a visszaélést szankcionálta, noha a szakértők jól tudták: a viselkedés-kontroll a strukturális beavatkozásnál kevésbé hatékony (lásd például *GVH* [1993] vagy *Kovács* [1997]). A törvény mind a magatartás, mind a szerkezet megítélésében helyt adott kivételeknek és mentességeknek.

A kartelltilalom nem érinti a csekély jelentőségű ügyleteket és azt a megállapodást, amely „a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására irányul” (15. §). Mentességet kaphatnak a megállapodások akkor, ha a versenykorlátozás a „gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértéket nem haladja meg”, illetve az előnyök meghaladják a hátrányokat. Az előnyök többsége nem a versenyhez, hanem olyan más „közérdekekhez” kapcsolódik, mint az ár és a minőség kedvező alakulása, a műszaki fejlődés vagy a külpiaci versenyképesség javulása (17. §). Hasonló okok miatt járulhat hozzá a GVH versenykorlátozó fúzióhoz is, de itt a „nemzetgazdaságilag előnyös” külső piaci fellépés az előny-hátrány viszonyoktól függetlenül is lehetővé teszi az összefonódás engedélyezését (24. § és indoklása).

A törvény tehát implicit módon elismerte, hogy a verseny fenntartásán-élénkítésén kívül van más olyan közérdek, amely – akár a verseny rovására – súlyosabban esik latba.²⁹ A rugalmas keretek, sokszor csak példálózva, nem taxatív megfogalmazott kritériumok tág mérlegelési lehetőséget adnak a versenyhivatalnak.

Hatalom vagy függetlenség?

A mérlegelés adta hatalom, mint mindig, ebben az esetben is ellentétbe kerülhet a döntéshozó intézményi függetlenségével: az érintett vállalkozások és a politika átfogó vagy egyedi befolyása könnyebben megjelenhet így, mint szigorú döntési kritériumok mel-

²⁸ Az indoklás explicit módon is hivatkozott arra, hogy az adott struktúrában – ha a versenytörvény a meglévő szerkezetet nem érinti – nem lenne értelme az erőfölényes pozíciók tiltásának (*A versenytörvény...* [1991] 136. o.). Az országgyűlési viták kiiktatták az eredeti tervezetből azt a paragrafust is, amely szerint ilyen pozíció létrehozása eleve nem engedélyezhető (uo. 149. o.). Ennek jogosságát az Európai Unió 1995-ös fehér könyve is elismerte: „A közérdekre tekintettel engedélyezhető a koncentráció még akkor is, ha az meghatározó befolyást teremt vagy erősít meg” (idézi *Török* [1997]).

²⁹ Az indoklásban az államigazgatási döntéssel elrendelt fúziók kapcsán szerepel a versenyhivatal véleményezési – és nem döntési – jogkörének magyarázataként, hogy „... adott esetben nemzetgazdasági érdek fontosabb lehet versenypolitikai szempontoknál” (*A versenytörvény...* [1991] 153. o.). A pongyola megfogalmazás azt sugallja, mintha a verseny érdeke nem lenne „nemzetgazdasági érdek”.

lett.³⁰ A magyar versenyhivatalt az utóbbi hatástól formálisan védte, hogy a GVH végül nem került a kormány ellenőrzése alá: az Országgyűlésnek tartozik beszámolóval, elnökét és helyetteseit 1990 óta a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.³¹

A függetlenség ára azonban a hivatal hatalmi helyzetének gyengülése lehet. Az elnök nem tagja a kormánynak, csak eseti meghívottként, tanácskozási joggal vesz részt az üléseken, és előterjesztéseket sem nyújthat be,³² más állami szervezetek döntéseit nem bírálhatja felül.

A GVH hivatalos jelentése szerint a privatizáció azért maradt kívül a szabályozáson, mert a versenytörvény előkészítésekor ez még nem látszott központi kérdésnek (GVH [1993] 6. o.). Egyes szakértők feltételezik, hogy a fontos terület kikerülése nem volt szándékos. A Gazdasági Versenyhivatal első elnökének véleményére építő megállapítás azonban határozottan cáfol: „Az, hogy a tanácsadói szerepet választották – ahelyett hogy vétőjogot vagy akár 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 csatát veszített volna.” (*Fingleteon és szerzőtársai* [1996] 155–156. o.)

A hitelesség szempontját később a nyilvánosság előtt is kiegészítette a függetlenség megőrzésének érve. Az új parlament megalakulása után már világos volt, hogy a privatizációt – a „spontán” folyamatoknak véget vetve – központilag fogják vezényelni. A GVH-t vezetői nem akarták alárendelni a kormányzati döntéshozásnak (*Víssi* [1999] 8. o.). Legyen inkább korlátozott a hatáskör, de amit tesz a GVH, azt kívülről senki ne befolyásolja – erősítette meg az apparátus egy másik vezetője a megfontolt döntést: a nagyobb jogkör ára az autonómia csorbítása lett volna. Vagyis a Gazdasági Versenyhivatal „csak úgy tudta megőrizni függetlenségét, hogy egyszerűen kivonult a »tűzvonalból«.” (*Török* [1999] 170. o.)

Az biztos, hogy az öröklött struktúra felülvizsgálatát a GVH szándékosan és határozottan hátráltatta. Nem tűnik azonban ilyen egyértelműnek a privatizációs döntések sorsa. Utólag nehéz megítélni, hogy a versenyhivatal gyenge áldozat volt-e ebben a játszmában – s vezetői csak később próbálták szakmai érvekkel szépíteni a helyzetet –, vagy ezen a területen is erős érdekérvényesítőként törekedett a periférikus helyzet elérésére. Valószínűbbnek a második változat látszik, azzal a megszorítással, hogy hamarosan világossá vált: az akció túl jól sikerült.

A túlterjeszkedés és a periférikusság veszélye

A Gazdasági Versenyhivatal vezetői általában is hangoztatták az állam visszaszorításának szükségességét: a versenyszabályozás „dirigizmusát” szűkre kell szabni. Különösen fontos, hogy a privatizáció zöld utat kapjon.

Az első hivatkozási alap magának a privatizációs célrendszernek a sokrétűsége. Az állami vagyon magánkézbe adásakor egyszerre több, egymással is ellentétben álló közérdeket kell érvényesíteni, amelyek sorában a verseny csak egy a sok közül. Ha a privatizációs döntéseket egyetlen

³⁰ Ez a szabályozó/állam elfogultságának, a szakirodalomban *regulatory/state capture*-nek nevezett fogalomkör egyik megjelenési formája. Az európai versenyhatóságokkal kapcsolatban lásd erről részletesen *Neven–Nutall–Seabright* [1993] 163–207. o.

³¹ Az eredeti tervezettől eltérő megoldást a parlament akkori ellenzékének javaslata nyomán iktatták törvénybe. A magyar versenyhivatal így formálisan a leginkább autonóm intézmény lett közép-kelet-európai társai közül (*Fingleteon és szerzőtársai* [1996] 171. o.).

³² „...vagyis nincs olyan kérdés, amelyben a hivatal »fogná a ceruzát«” (GVH [2002] 22. o.).

szempont, a versenypolitika alapján felül lehetne bírálni, akkor ez a versenyérdek egyoldalú érvényesítését jelentené: a GVH valójában átvinné a Vagyongügnökség jogkörét. Elképzelhetetlen, hogy „egy-egy közérdek kizárólagos védelme gátolja, vagy lehetetlenné tegye a privatizációs folyamatot.” (GVH [1993] 8. o., valamint Pogácsás [1997], Bodócsi [1996]). Az akadályozás egyik legtöbbször hangoztatott pontja a lassítás: már a versenytörvény hatályba lépésekor sokan tartottak az elhúzódo elbírálástól. (Ezt említi többek között Bodócsi [1991], [1996].)

Ehhez csatlakozott az az érv, hogy a „privatizációs döntés – tartalmát tekintve – kétségkívül az állami akarat megnyilvánulásának tekinthető, amely valóban megkérdőjelezheti egy további – versenyfelügyeleti – kontroll szükségességét”. Az előzetes véleményezés azért is jobb az utólagos felülbírálnál, mert „... a koncentráció engedélyezési eljárásban már csak az eldöntött privatizációs változat szerinti koncentrációról lehet dönteni, nem lehet más privatizációs partnert vagy módot ajánlani.” (Bodócsi [1996] 273. o.)

A hártó alapállás ellenére a törvény hatályának megfogalmazásával nyitott kikaput nemsokára a GVH vezetői is túlságosan tágasnak találták. „Naivak voltunk – értékelte egy magánbeszélgetésen utólag az első elnök –, azt hittük, hogy ha a kormányzat kézbe veszi a privatizációt, akkor meg tudja majd megakadályozni az összevásárlásokat.” A GVH már 1993 elején kezdeményezte a versenytörvény módosítását.

A parlamenti beszámolók javasolták az alanyi hatály kiterjesztését minden piaci szereplőre, minden tulajdonszerzésre (GVH [1993], 19. o., GVH [1994] 17. o.). Alternatív megoldásként az ezzel ellentétes véglet is felmerült: a fúziókontroll egésze kikerülhetne a versenyfelügyeleti eljárás alól, hiszen „fúzióengedélyezésnél nem törvénysértésről, hanem gazdaságpolitikai mérlegelésről van szó” (GVH [1994] 17. o.). Ez tulajdonképpen a széles mérlegelési lehetőségre építő hatályos szabályozás logikájának következtetés végigvitele. Ha sok közérdek közül kell választani, akkor ez legyen a gazdaság- vagy iparpolitika dolga, ne pedig a versenyhivatalé. A köztes megoldást – német mintára – jogászok már korábban javasolták: a GVH döntsön a verseny szempontjai szerint, de a kormány vagy az ipari tárca kapjon vétőjogot a fúziók elutasításával szemben.

A beszámolót megtárgyaló országgyűlési bizottság azonban nem támogatta a változtatásokat. S ez a döntés – akár szándékos volt a törvény eredeti szövegezése, akár nem, akár a versenyhivatal jövődő vezetői találták ki, akár mások – 1993–1994-ben már biztosan tudatos volt: a törvényhozás, illetve a kormányzat a felemás állapot fenntartásával hallgatólagosan, de egyértelműen a privatizációnak adott elsőbbséget. Az új versenytörvény, amely az alanyi és a területi hatályt is kiterjesztette, csak 1997-ben lépett életbe – amikor az állami vagyon zöme elkelt. A többi volt szocialista ország sok szempontból a magyartól eltérő intézményi megoldást választott.

Cseh- és Lengyelországban a versenyhivatal „bemenekült a kormányba” (Török [1999] 172. o.), így függetlensége korlátozottá vált ugyan, de gazdaságpolitikai befolyása elvileg nagyobb lehetett. Lengyelországban – ahol 1995-ig nem volt általános fúziókontroll – minden privatizációval kapcsolatos összeolvadást és átalakítást be kellett jelenteni a hivatalnak, amely erőfölény létrejötte vagy megerősítése esetén tiltó határozatot hozhatott. Itt a versenyhatóságnak joga volt a vállalatok feldarabolására és felszámolására is, ha azok „tartósan akadályozzák a versenyt vagy annak fellendüléséhez szükséges feltételeket”, és segítséget adhattak a gyárak kiválásához is. 1991-ben a hivatalhoz 1089 bejelentés érkezett. Ebből 15 vállalatot vizsgáltak meg részletesen, és három ügyben éltek fenntartással. További 11 cégnél feldarabolást irányoztak elő, öt esetben pedig támogatták kisebb részek önállósulását. A tömeges privatizáció listájáról lényegesen több, mint ezer száz ügyletet tiltottak meg.³³

Csehországban és Szlovákiában a versenyhatóságnak kötelezően véleményeznie kellett a priva-

³³ Az 1990. évi lengyel versenytörvény és OECD-jelentés a lengyel versenyhatóságnak a privatizációban játszott szerepéről. A dokumentumok rövid összefoglalásáért Nagy Adriennek, a GVH munkatársának tartozom köszönettel.

tizációs tervezeteket. A kormányzattól intézményesen független szlovák hivatal 1995-ben például 230 véleményt adott ki, de csak négy volt elutasító.³⁴ A cseh versenytörvény hatálya nemcsak a külföldi befektetőkre, hanem az állam közigazgatási magatartására is kiterjedt.³⁵ Az egyesített Németország gazdasági minisztere – aki egyébként „békeidőben” is megvétőzhatja az összeolvadások elutasítását – a fúziókontroll felfüggesztését kezdeményezte a privatizáció lezárultáig, de a javaslatot nem fogadták el.³⁶

A versenyhatóságok közvetlen beavatkozási lehetősége ellenére az összehasonlító tanulmányok egybecsengő megállapítása, hogy a hivatalok mindenütt „másodlagos” vagy „nagyon szerény” hatást gyakoroltak az öröklött szerkezet és a privatizáció alakítására (*Fingleton és szerzőtársai* [1995] 158. o. és *Fritsch–Hansen* [1997] 82. o.), és „általában pozitívan ítélték meg az összefonódásokat”.³⁷ Bár sokszor éles konfliktusokat is vállaltak más kormányzati szervezetekkel, a privatizációs és iparpolitika mindenütt erősebbnek bizonyult.

A szomszédos országok az átalakulás speciális induló feltételei és lehetőségei miatt több különleges, az érett piacgazdaságoktól eltérő megoldást alkalmaztak. Az 1990-es magyar versenytörvénynek voltak is ilyen sajátos elemei, mint a sokat vitatott „generálkauzula”,³⁸ a fogyasztóvédelem nagy súlya, az azonos tulajdonosi körbe tartozó cégek közötti verseny kényszere vagy a meghatározó befolyás és az összevásárlás nagy részének kivonása a szabályozás hatóköréből. Ennek ellenére szakértők általában úgy ítélik meg, a törvény néhány passzus kivételével „alapvetően nem egy átmeneti gazdaságban, hanem egy komplett piacgazdaságban való működésre készült.” (*Kovács–Pogácsás* [1997] 6. o.)

Az európai mérce alkalmazása azonban az átmenet sajátos helyzetében korántsem magától értetődő, ahogy ezt az értékelések gyökeres eltérése is mutatja. Az egyik felfogás szerint „nagy értéke a törvénynek, hogy jelentősen épít az európai tapasztalatokra”, és egy csapásra „a nemzetközi versenyjogi fejlődés élvonalába” (*Vörös* [1991] 60. o.) került, „bizonyos értelemben megelőzte környezetét.” (*Kovács–Pogácsás* [1997] 6. o.) Ennek alapján dicséret illeti a rugalmas, jövőre orientált megközelítésért (*Kravtseniouk* [2002]). De azt is lehet állítani, hogy a versenypolitika „európai kereteket próbált teremteni egy olyan piacépítési folyamathoz, amely a fejlett piacgazdaságok gyakorlatával ellentétben inkább sokkszerű volt, mint szerves, és különösen eleinte meglehetősen nehezen illeszkedett a részben külföldről importált versenyjogi keretek közé.” (*Török* [1999] 179. o.) Végül van, aki szerint a magyar versenyszabályozás gyengének minősíthető. Az európai harmonizáció nem siker, hanem „ebben az esetben rossz hír”, mert a fúziók elnéző megítélését, a monopolhelyzetek megértő kezelését, a privatizációban a verseny-szempontok mellőzését jelentette (*Csaba* [1998] 25. o.).

³⁴ A Szlovák Köztársaság 1995. évi OECD-jelentésének kivonata.

³⁵ Csehországban egyébként a kuponos privatizáció szakértők szerint sok szétbontást eredményezett. Bár e privatizációs módszernek nem volt deklarált célja a demonopolizáció, a vállalatok feltételezték, hogy könnyebben bekerülhetnek az érintett körbe, ha feldarabolásokat is kezdeményeznek (*Sereghyová* [1996] 243. o.). A szerző hangsúlyozza, hogy a szervezeti decentralizációt a tulajdon szélsőséges centralizációja kísérte.

³⁶ Az egyes közép-kelet-európai országok versenyszabályozásának bemutatását és összehasonlítását lásd például *Fingleton és szerzőtársai* [1995], *Slay* [1996a], *Fritsch–Hansen* [1997], *Sárai* [1997].

³⁷ A magyar, román és szlovén gyakorlat elemzése alapján ezt a következtetést vonja le *Kravtseniouk* [2002] 19. o.

³⁸ A „tisztességtelen” üzleti magatartás általános tilalma (3. §) a törvény hatályát sokféle magatartásra kiterjeszti, rugalmasságot és nagy mérlegelési lehetőséget ad (lásd erről és a többi sajátos vonásról *Kovács* [1997], *Fritsch–Hansen* [1997]).

A véleménykülönbségekben magának a helyzetnek és a szabályozásnak az ellentmondásossága tükröződik. Az biztos, hogy a magyar versenytörvény lényegében elzárkózott a versenyteremtésnek a gazdasági átmenet időszakában fontos feladataitól, többek között az öröklött szerkezet és a privatizációs döntések felülvizsgálatától. Ami ebből a szempontból sajátos volt, az nem az elvileg indokolható és gyakorlatilag is lehetséges aktivizmus, hanem éppen a visszahúzódas, többek között a fúziókontroll szűk hatóköre. A privatizáció felülvizsgálatának elhárítását nem alapozta meg olyan egyértelmű, a törvény szövegébe foglalt megoldás, mint a magánkézbe adás kivételként kezelése, a fúziókontroll átmeneti kiiktatása vagy a versenytanácsi döntések felett gyakorolt államigazgatási ellenőrzés. A „tartózkodás” csak az indoklásokra és értelmezésekre épült. A rejtőzködés egyik következménye, hogy a verseny és privatizáció közötti kapcsolat teljesen szabályozatlan maradt.

Ami a verseny védelmét illeti, a magyar szabályozás sokféle kivételt és mentességet, sokféle mérlegelési szempontot teremtett, lehetőséget adva arra, hogy a GVH inkább az új, átalakuló, a versenyképesség elérésével küszködő szereplőket védje – akár a verseny intézményének rovására. Az Európára hivatkozás nemcsak mintakövetés, hanem – mint azóta is annyiszor – a hazai kormányzati és üzleti szereplők érdekérvényesítésének eszköze. A megközelítés sikerét vagy kudarcát nem e szereplők szándékai és – mint a többi átalakuló ország tapasztalata mutatja – nem is az intézményi megoldások alapján lehet megítélni, hanem a tényleges változások fényében.

A Gazdasági Versenyhivatal „visszahúzódo joggyakorlata”³⁹

Az 1990-es évek legelején kialakított jogi keretek között a Gazdasági Versenyhivatal – az általános „versenypártolás” mellett – elvileg két ponton befolyásolhatta a vállalati szerkezet alakulását: a privatizációs döntések előkészítésekor és az utólagos elbírálással.

A Gazdasági Versenyhivatal mint meghívott

A két évig érvényben lévő 1990-es *vagyonpolitikai irányelvek* előírták az erőfölényes helyzetben lévő vállalatok eladásának előzetes véleményezését a verseny szempontjából. A GVH 1991-ben 11, a következő évben 15-20 ügyről, köztük több monopólium eladásáról fejtette ki álláspontját (GVH [1992], [1993]). Ez azonban semmire sem kötelezte az Állami Vagyonügynökséget (ÁVÜ).

A Gazdasági Versenyhivatal – szakértői javaslatok ellenére (Sárközy [1991b] 188. o.) – nem kapott helyet az ÁVÜ igazgatótanácsában, ahol ha vétőjoga nem is, de szavazati joga lett volna. De az informális kapcsolatok mindvégig működtek.

A Vagyonügynökség sok munkatársát a versenyhivatal elődje, a piacfelügyeleti szervezet adta, sőt a második, hosszú évekig meghatározó szerepű vezérigazgató néhány hónapig az újonnan létrehozott versenyhatóságnál dolgozott. Nemcsak a kollegiális viszony olajozta az együttműködést, hanem „volt neveltetésük” is. Érzékenyebbek a verseny szempontjaira, s ha tehetik, „ha hozzájutnak”, ennek szellemében dolgoznak. Noha mindenki tud mondani egy-egy példát – leggyakrabban a dohányipar esetét –, ahol az ügyintéző szocializációja fontos volt a jó piacszerkezet kialakításában, az eladások többségében ez nem segített.

A GVH szakértői szerint a privatizáció első éveit jártak a „legtöbb negatív következménnyel ...

³⁹ Ez a jelzős szerkezet Kovács–Pogácsás [1997] tanulmányában szerepel (i. m. 26. o.).

a versenyképes struktúrák kialakulása szempontjából.” (Kovács–Pogácsás [1997] 14. o.)⁴⁰ Fennmaradt a koncentrált piac az ekkor eladott cement-, papír-, tégl-, hűtőgép- és növényolajiparban, az útépitésben és a hozzá kapcsolódó építőanyag-bányákban, s részben a cukor- és édesiparban is. „Amikor bekértük az ÁVÜ döntéseit, láttuk, hogy nagy baj van, és akkor kezdtünk mi is szorgalmazni valamilyen intézményes megoldást” – mesélte később a GVH egyik vezetője.

A kapcsolatok intézményesítése azt jelentette, hogy 1992-től a GVH az ÁVÜ igazgatósági üléseinek állandó meghívottja lett. (Az időzítés fő oka valószínűleg nem a GVH kezdeményezése, hanem a szervezeti decentralizációt szorgalmazó új kormánystratégia).⁴¹ 1995-től pedig az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. (ÁPV Rt.) döntés-előkészítő fórumain, a *privatizációs ágazati bizottságokban* is képviseltette magát (GVH [1993], Mihályi [1998] 211. o.).

A GVH hivatalos beszámolóí szerint a privatizációs szervezetek rendszeresen mérlegették a verseny szempontjait. A GVH munkatársai kutatóként megerősítették: a „verseny elősegítéséhez 1993 óta minden privatizációs szervezet pozitívan állt hozzá, többször előfordult, hogy a magasabb bevétel rovására a versenyépítő megoldást fogadták el a döntéshozó testületek.” (Kovács–Pogácsás [1997] 27. o.)⁴² De az idézett elemzésből is tudhatjuk, hogy az ÁVÜ és utódai sokszor figyelmen kívül hagyták a GVH véleményét.

Ezt az érintettek azzal magyarázzák, hogy a gyors, jó bevétellel kecsegtető eladásokkal a versenyhivatal csak a versenyteremtő privatizáció bizonytalan, fiktív lehetőségét tudja szembeállítani (GVH [1992] 17. o.).⁴³ „Mi csak negatívumot tudunk mondani, azt, hogy egy üzlet versenypolitikai szempontból aggályos. Másik vőlegényt nem tudunk hozni a vállalatnak. Amikor a gyorsítás felé nyomják az ÁVÜ-t, azzal vádolnak minket, hogy csak késleltetjük, gátoljuk a privatizációt. Ráadásul a ÁVÜ egyszemélyi felelős. Ő dönt, hogy egy ilyen részszerződést, mint a monopolelles felépés, figyelembe vesz-e. Mi helyzetünkben következően egysíkúan és felelősség nélkül foglalunk állást” – mondta a GVH egyik vezetője.

Ezek az érvek utalnak arra is, hogy miért nem szorgalmazta az ÁVÜ a versenyhivatal intenzív közreműködését. Nemcsak a felelősség más, hanem a munka üteme is. Alapos piacszerkezeti vizsgálatokat nem lehet néhány nap vagy hét alatt elvégezni, különösen úgy, hogy nincsenek kész felmérések, hiányzik az előzetes tudás – a feladat és a versenyhivatal maga is új.

A GVH-nak akkor voltak a legjobb esélyei szempontjainak érvényesítésre, ha nemcsak a szóba jöhető „vőlegények” közötti választásba, hanem már a pályázati feltételek kiírásába is beleszólhatott. Ilyenkor eleve dekoncentrált piacszerkezetet hirdethettek meg eladásra, vagy korlátozhatták az összevásárlás lehetőségét – ha a privatizációs

⁴⁰ Ez a nem hivatalos, kutatóként közzétett értékelés, ha enyhébb formában is, de tükröződik a Gazdasági Versenyhivatal éves országgyűlési beszámolójában. Az itt felsorolt 11 véleményezés több monopollhelyzetű céget érintett, de nincs nyoma annak, hogy ezek ne az előre kijelölt úton haladtak volna tovább (GVH [1992] 16–17. o.).

⁴¹ A Gazdaság Stratégiai Munkacsoport 1992 őszén javasolta a hazai kisbefektetők privatizációs részvételének ösztönzését mind a kereslet, mind a kínálat oldaláról. Ennek nyomán a kormány határozatot hozott a privatizáció gyorsításáról és a vásárlást segítő pénzügyi kedvezményekről (3592/1992. sz. kormányhatározat). Az ÁVÜ-nek pedig az állami vagyon „átvilágítása” alapján ki kellett dolgoznia a „decentralizációs és kínálatteremtő stratégiát” (*Kormányzati Munkaprogram...* [é. n.] 2. o.).

⁴² Erre példaként a Hajdútej, valamint a Balatonszentgyörgyi és a Budai Téglagár privatizációját említik (i. m. 20. o. és Pogácsás [2001] 17. o.).

⁴³ A GVH véleményét nem vették figyelembe többek között a Magyar Kábel Művek, a Balatonboglári Borgazdaság és a Szolnoki Papírgyár esetében.

szervezet is úgy látta jónak.⁴⁴ De ha nem, akkor a „versenytörvény alapján nem lehet jogszerűen monopolisztikus vagy erőfölényes helyzet privatizálását megakadályozni” – állítja a GVH első, 1991-ről szóló jelentése – *GVH* [1992] (18. o.) – és hasonló megfogalmazással *GVH* [1993].

A Gazdasági Versenyhivatal mint döntéshozó

A versenyhatóság tehetetlenségét hangsúlyozó fenti állítás túloz, mert utólag, a fúziókontroll során megtagadható az engedély. De az értelmezés bizonytalanságát jelzi, hogy a GVH-nak még 1994-ben is külön indokolni kellett illetékességét a privatizációs döntésekben.

Egy felvásárlás érintettjei úgy vélték, hogy a „Gazdasági Versenyhivatalnak az ÁVÜ privatizációs ügyeiben nincs hatásköre, ezért az ügy érdemi elbírálását hatásköre hiányának megállapítása mellett meg kell tagadnia.” Ezt a felfogást osztotta az illetékes ágazati tárca írásos véleménye is. A Versenytanács az 1991-től követett eljárásrendre hivatkozva megismételte, hogy maga is aggályosnak tartja „az állami akarat megnyilvánulásának” tekinthető privatizációs döntés utólagos felülvizsgálatát, de az a versenytörvény szerint „csak akkor nem tartozik a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe, ha azt államigazgatási határozattal rendelik el” – az ÁVÜ viszont nem államigazgatási, hanem tulajdonosi jogokat gyakorol [Versenytanácsi határozatok (Vt.) 172/1994].

Igaz, hogy a hatály szűk értelmezése miatt a privatizációs ügyletek nagy része, a piacon korábban nem szereplő külföldi és más új cégek irányításszerzése kívül maradt az ellenőrzésen. A Versenytanács 1996-ig nyolc, a kiskaput bezáró törvénymódosítás után 2001 végéig pedig 22 ilyen típusú összeolvadást és irányításszerzést vizsgált.⁴⁵ Az ügyek számánál ráadásul még sokkal kevesebb volt az elutasítás. Egy évtized alatt összesen két (kisebb) privatizáció nem kapott engedélyt, ezen kívül még egy fúziót tiltottak meg.⁴⁶ Ez az arány első pillantásra megdöbbentőnek tűnik, de jó tudni, hogy fúziós ügyekben a világon mindenütt hasonlóak a tendenciák – bár gyakrabban kötik feltételekhez az engedélyt.⁴⁷ Mivel indokolta a Versenytanács az elé került privatizációs összefonódások túlnyomó többségének jóváhagyását?

A testület érvei ezekben az esetekben is hasonlítanak a többi fúzió elbírálásához. A kivételek és mentesítések széles skálájából válogatva az egyik leggyakoribb indok: az előnyök meghaladják a hátrányokat.

1991 és 1996 között ez a – ma már a döntéshozók által is „rettenetnek” nevezett – mérlegelési lehetőség volt a hatályos törvény legkönnyebben alkalmazható kritériuma. Az önmagában is nehezen számszerűsíthető fogalmat még képlékenyebbé tette, hogy az

⁴⁴ Erre versenyhivatali visszaemlékezések szerint példa a már említett dohányipar mellett a sörgyárak és a MÉH-vállalatok eladása, a cukoripar és a szállodák privatizálásának első szakasza vagy a villamosenergia-és gázszolgáltatás.

⁴⁵ A publikált versenyfelügyeleti döntések alapján számítva. Az összesítésben a központi privatizációs szervezet eladásai mellett az önkormányzati privatizáció és az állami vállalatok részeinek értékesítése is szerepel, de kihagytuk azokat az összefonódásokat, amelyeket a Versenytanács „nem engedélykötelesnek” minősített. (Sok vevő – például az energetikai cégek többsége – ugyanis „biztos, ami biztos” alapon írásos állásfoglalást kért.)

⁴⁶ Az elutasított ügyek közül egy központi állami (Gastrolánc–Junior Vendéglátóipari Vállalat), egy önkormányzati privatizáció volt (Matáv Kábeltévé–Tatabányai Önkormányzat), a harmadik elutasító határozat, a Matáv–Jásztel esetében pedig nem állami tulajdon eladásáról volt szó.

⁴⁷ Az Európai Unióban az 1990-ben életbe lépett új fúziós szabályozás első két és fél évének 167 ügye, illetve 140 érdemi döntése közül csak egy nem kapott engedélyt, további fél tucat pedig feltételekkel (*Neven-Nutall-Seabright* [1993] 252. o.).

előnyöket nemcsak a verseny szempontjából, hanem tágabb körben is lehetett értelmezni: előnynek számított például a környezetvédelem javítása. Az 1997-ben érvénybe lépett módosítás emellett bevezette az erőfölénytesztet, azaz annak vizsgálatát, hogy fúzió létrehoz-e vagy megerősít-e a ilyen helyzetet.⁴⁸ (Ha nem, akkor az engedély nem tagadható meg.) A 2001-ben elfogadott törvény pedig végleg kihagyta az előny-hátrány kritériumot, és tisztán az erőfölény alakulását tartotta szem előtt.

A kezdeti időkben azonban még nagy volt a bizonytalanság. Utólagos szakértői vélemények szerint esetenként „eklektikus” határozatok születtek. Ilyennek minősítik ma már az előnyök és hátrányok mérlegelésére építő első, precedens jellegű ügyet.

Az Oxigén- és Dissousgyár egyben eladása, a hatvan százalékos meghaladó piaci részesedés fenntartása „akadályozza a verseny fejlődését,” annál is inkább, mert az import elvileg lehetséges ugyan, de technológiai okok miatt nem valószínű. A Versenytanács „enyhítő körülménynek” tekintette, hogy csak a tulajdonos változik, a szervezet nem – vagyis a piaci szereplők száma nem csökken (sőt várható, hogy új gyárak alapításával új szereplők is belépnek). Az előnyök közül az nyomott a legtöbbit a latban, hogy a tőkeerős külföldi befektető fejleszteni fogja a céget, bővíti a kapacitást (Vt. 77/1991).⁴⁹

Ez az eset mutatta meg a döntéshozók számára is világosan, hogy a privatizációs eladásokra a törvényt betű szerint épeszű módon nem lehet alkalmazni: vagy az eladások kerékkötője lesz a versenyhivatal, vagy mesterkélt, nyakatekert érvekkel kell operálnia. Ilyen érvek azonban még hosszú éveken át felbukkantak a határozatok indoklásában.

A fejlesztési ígéret játszotta a főszerepet a Matáv Kábeltévé terjeszkedésének jóváhagyásakor 1999–2000-ben is. A vezetékes telefonpiac domináns piaci szereplőjének leányvállalata több mint egy tucat kis, helyi kábeltévé-szolgáltatót vett meg, közülük négyet a helyi önkormányzatoktól, azaz privatizáció révén. A Versenytanács érvelése szerint ezek a társaságok mind regionális monopóliumhelyzetben vannak – ami a szabályozás hiánya miatt különösen kedvezőtlen –, de a tulajdonosváltás önmagában nem rontja ezt az amúgy is torz piacszerkezetet. A liberalizálás után azonban az erőfölény megnő, ha a két, elvileg versenyezésre képes (telefon- és kábeltévé-) hálózat egy kézbe kerül: az új szereplők csak a Matávól vehetnek hozzáférési jogot.

Ebből kiindulva a Versenytanács engedélyezte a fúziót, ha a vizsgált körzetben a vezetékes telefont nem az országosan domináns szolgáltató üzemeltette, mint Esztergomban, vagy ha a kábeltévé-üzemeltetésben volt versenytárs, mint a Marczibányi téri Művelődési Központ esetében.⁵⁰ A hivatkozási alap az az előny, hogy a Matávnak több a pénze a fejlesztésre, és erre a törvény mellett az adásvételi szerződés is kötelezi.

A tatai és a marcali eset azonban más: a Matávnak sem a telefon-, sem a kábeltévé-szolgáltatásban nem maradt versenytársa. Mégis, az utóbbi a szakértői vizsgálati jelentés ellenére⁵¹ zöld lámpát kapott, míg Tata a ritka tiltások egyik precedense lett. A terjedelmes, szinte szó szerint egyező indoklásokban csak nagyítóval – és némi szakértői magyarázat segítségével – sikerült felfedezni a különbséget. Mindkét önkormányzat pályázat útján választotta a Matávot. A Versenytanács a többi ajánlatot Marcaliban lényegesen kedvezőtlenebbnek ítélte, míg Tatán az egyik alternatíva a határozat indoklása szerint „realisnak tekinthető,” azaz a szolgáltatási-fejlesztési előnyök a ver-

⁴⁸ Az 1997-es törvényről lásd részletesen *Török* [1999].

⁴⁹ Az ügyletet azért vonták a versenytörvény hatálya alá, mert a vásárló Messer GmbH-nak működött már egy közös vállalata Magyarországon – de szakértői vélemény szerint „nem engedélykötelesnek” kellett volna minősíteni.

⁵⁰ Vt. 152/1999, 72/2000. Versenyhivatali szakértők szerint egyébként a hírközlési törvényben kellett volna megtiltani a domináns szereplőnek a hálózatok összevásárlását, de ebből a jogszabályból az egész kábeltévé-szolgáltatás kimaradt.

⁵¹ A GVH apparátusa által készített jelentések csak 1997 után tettek konkrét javaslatot a döntéshozó Versenytanácsnak. A VT egyik tagja szerint a nem túlságosan gyakori esetekben az eltérés oka a releváns piac meghatározásának vagy a támadhatóság megítélésének különbsége volt, néha pedig – mint a marcali kábeltévé ügyben – az információk különbsége: a VT már a többi ajánlatot is értékelni tudta.

seny szempontjainak sérelme nélkül is érvényesülhetnek (Vt. 178/1999 és Vt. 212/1999). Vagyis a GVH, bármennyire ígékezett is ezt hátrítani, végeredményben felülvizsgálta az önkormányzat privatizációs döntését.⁵²

A versenyhivatal elvileg gyakran hangsúlyozta az előny-hátrány mérlegelés egyik elemének, a nemzetközi versenyképességnek a fontosságát, de ez az érv az indoklásokban meglepően ritkán bukkant fel.

A szórványos példák egyike a Pick–Herz-összeolvadás. Noha a téliszalámi-gyártásban százszázalékosá válik a piaci részesedés, és a helyettesítő szárazárú piacán is meghaladja a harminc százalékot, a Versenytanács megítélése szerint a minőség javítása és a külpiazi versenyképesség erősödése kiegyensúlyozza ezt a hátrányt (Vt. 32/1994). A Ringa Húsipari Vállalat megvételét pedig azért engedélyezték a Picknek, mert a piaci részesedés három termékcsoportban is nagyobb lett ugyan harminc százaléknál, de a tágan értelmezett húspiacon van verseny: 20-25 vállalkozás adja a forgalom felét (Vt.119/1997).

Ugyancsak „a termékpiacon van verseny” érvével járult hozzá a Versenytanács ahhoz, hogy a Henkell megvegye a Tiszamenti Vegyiművek Rt. mosószergyártó üzemét. A mosószerpiac máshol is oligopolszerkezetű, de a vevőkért nagy a verseny, amit az import erősít – bár mennyisége limitált (Vt. 205/1992).

A nemzetközi versenyképesség fontos érv volt a Danubius Hotels–Hungarhotels-fúziónál is. A döntéshozók viszonylag szélesen határozták meg a releváns piacot,⁵³ az átjárhatóság miatt együttesen nézve a három-, négy- és ötcsillagos szállodákat, a gyógyszállókat is beleértve. Az így kapott 35 százalékos fővárosi piaci súlyt a Versenytanács itt nem minősítette a konkurenciát akadályozó tényezőnek (Vt. 203/1996).

Hasonló részesedés létrejötté máskor eltérő döntéshez vezetett. Bár a *Junior–Gastrolánc*-fúzió is csak harmincszázalékos súlyt teremtett volna, a releváns piacot a diákétkeztetésre szűkítve ez már kétharmados lett volna. A minőségileg nagyobb koncentráció már elégséges indok lett az engedély megtagadásához. A fejlesztés tervét csak üres ígéretnek tekintették a döntéshozók, és az elutasítás fontos érve volt, hogy az állami cég privatizáció nélkül sem megy csődbe (Vt. 172/1994).

Ha ugyanis a fúzió az egyik érintett számára életmentő, akkor a versenyhatóság ezt perdöntő érvnek fogadta el. A „*failing firm*” doktrína másutt is alkalmazott szempont, de általában egyértelműbb kritérium szerint: azt vizsgálják, hogy a felhasznált eszközök kikerülnének-e a piacról. Nálunk az elbírálás képlékenyebb volt, s inkább az adott cég, nem pedig az eszközök piacon maradását tartotta szem előtt.⁵⁴ (Az utóbbi másképpen, például felszámolási eljárás során is érvényesülhet.) A Matáv Kábeltévé tatai terjesztésének analógiájára természetesen mindig felvethető, hogy nem lehet-e olyan vevőt találni, aki a szükséges fejlesztést végrehajtja a verseny torzítása nélkül. A Versenytanács azonban „hipotetikusnak” minősítve a kérdést, általában elzárkózott a közelebbi vizsgálattól – ami az összeolvadás megítélésén túl a privatizációs döntés felülbírálatát is jelentette volna. Ennek elkerülése pedig a GVH döntéshozóinak az egyik legfontosabb törekvése volt.⁵⁵

⁵² Igaz, csak átmeneti sikerrel. A tatai cég végül nem a komolynak látszó, Matávtól független vevőé lett, hanem – szakértői közlés szerint – a nagyvállalat „strómanja” vásárolta meg, amihez már éppen a rejtőzködés miatt nem kellett engedélyt kérni.

⁵³ A kartellek, az erőfölény és a fúziók vizsgálatakor is fontos fogalom alapján az elbírálás nem egyszerűen az adott árut (szolgáltatást) veszi figyelembe, hanem a meghatározott földrajzi területen belül ésszerűen helyettesítő termékeket is (Vt. 1991. 16. §).

⁵⁴ Erre Kovács Csaba hívta fel a figyelmemet.

⁵⁵ Ezt a Junior-ügy indoklása is hangsúlyozta: „A versenyfelügyeleti eljárás tárgya *nem* a privatizációs döntés felülvizsgálata...Az eddigi engedélykérelmek elbírálása során a Versenytanács sohasem azt vizsgál-

Bár a Hungarovin–Baltonboglári Borgazdasági Rt. fúziója a pezsgőpiacon hatvanszázalékos részesedést hozott létre, az engedély indoklása szerint magánkézbe adás nélkül a boglári vállalat tönkremenne. Így csökkenne a piaci szereplők száma, ami a verseny szempontjából is kedvezőtlenebb. Természetesen jobb lenne egy nem konkurens vevő – de a GVH csak az aktuális és nem a „hipotetikus” helyzetet mérlegelheti (Vt. 236/1994). (A BB ügye azért is érdekes, mert a privatizációs pályázaton több befektető jelentkezett, és a GVH az ÁVÜ igazgatótanácsában tiltakozott a magasabb árajánlatra és a fejlesztéshez szükséges nagyobb tőkeerőre hivatkozó döntés ellen.) Hasonló érveléssel járultak hozzá a Mol irányításszerzéséhez a Zemplén–Abaúj Gázszolgáltató Rt.-ben (Vt. 143/1998) és egy horizontális téglaiipari fúzióhoz. A versenynek az kedvezne, ha a vevő nem volna a téglapiac szereplője – szolt az indoklás –, de az összehasonlítás alapja nem a feltételezett, hanem a jelenlegi állapot (Vt. 137/1992).

Kivételesnek számít az „ellenméreg-konceptió” alkalmazása, azaz több kisebb cég összeolvadásának engedélyezése azért, hogy így a domináns vállalat sikeres kihívói lehessenek. Ez első pillantásra meglepő, mert sok területen fennmaradtak a megfelelő hivatkozási alapot adó erőfölényes helyzetek. Csak éppen a másik oldal volt túl gyenge: a kis hazai vállalkozások többsége még annyira sem izmosodott meg, hogy a fúziók segítségével felvehetné volna a versenyt a meghatározó szereplőkkel.

A cukoripari kivételt a privatizáció sajátos módja magyarázza: öt kis gyár hazai egy kézben maradt, és eleve hátrányos helyzetből indult a többi, tőkeerős külföldieknek eladott vállalattal szemben. A Versenytanács érvelése szerint egyesülésük nem sérti, hanem egyenesen élénkíti a versenyt. Így ugyanis négy közel azonos forgalmú cégcsoport küzd majd egymással a piacon.⁵⁶

Az új versenytörvény életbe lépése, 1997 után hirtelen felszokkott a privatizációs ügyek száma. Meglepő módon azonban ezt nem a Magyarországon nem bejegyzett (jórészt külföldi) cégek tömeges jelentkezése okozta, amelyek korábban az alanyi hatály értelmezése miatt kívül maradtak az engedélyezési körön. Az első két mozgalmas év 16 esetéből csak négy tartozott ebbe a kategóriába.⁵⁷ A vevők többsége nemcsak a szabályok, hanem a gazdasági helyzet változása miatt jelent meg a GVH előtt: hazai befektetőcsoportok most már nagyobb vállalkozásokra is szemet vetettek.⁵⁸

A piaci részesedési korlát eltörlése miatt ekkor ezek a kisebb horderejű fúziók is engedélyt kértek. A Versenytanács ilyenkor az erőfölény hiányára vagy a „bagatell”, tíz százalékos részesedésre hivatkozva járult hozzá az összefonódáshoz. Többségük azonban ugyanazért kapott beleegyezést, mint a külföldi vásárlók: ha a felek nem voltak versenytársai egymásnak, akkor csak a tulajdon változik, a piaci szereplők száma nem.

ta, hogy az adott privatizáció eltérő módon történő megvalósítása a verseny szempontjából esetlegesen előnyösebb lenne-e. Az engedélyezni kért meghatározó befolyásszerzés révén kialakuló versenyhelyzetet minden esetben az annak megtagadása esetén létrejövő piaci állapottal vetette össze, s ennek megfelelően járt el a jelen kérelem kapcsán is” (Vt. 172/1994).

⁵⁶ Vt. 77/1995. A fúzió után az Ötök Kft. piaci részesedése 32 százalék lett, a második legnagyobb a 36 százalékos Beghin Say mögött (*Orbáné-Szabó* [1996] 47. o.). Később az egyik nagy konkurens anyavállalata megvette a Magyar Cukor Rt. többségi részesedését, ami – még az 1997-es törvénymódosítást ügyesen megelőzve – nem volt engedélyköteles. (Ezt egy versenyhivatali szakértő utólag a GVH „egyik legnagyobb fájdmalmának” minősítette.)

⁵⁷ A Fővárosi Csatornázási Művek, a Fővárosi Vízművek, a Hungarocamion és a Diósgyőri Acélművek eladása (Vt. 53, 137/1997, 34,44/1998).

⁵⁸ Így talált gazdára az Ikarus (vevő: MT Liz), a Bakonyi és a Pécsi Erőmű (Transelektro, illetve Mecseki Tanácsadó Rt.), a Balaton Fűszért (Balaton Invest), a Metalloglobus (Metalloglobus Tanácsadó Kft.), az Ajkai Alumínium Kft. (Inotai Alumínium Kft.), a Hungalu Kereskedelmi Rt. (Magyar Alumínium Rt.), valamint a Békési Gabona Rt. (Agrograin) – lásd Vt. 52, 53, 74, 87, 137, 147/1997 és 10, 13, 27, 53/1998 – nem beszélve most a Pick és a Mol korábban már bemutatott vásárlásairól.

Az engedékenység érvrendszere és következményei

Az összeolvadások jóváhagyásához a versenytörvény meglehetősen laza keretei teret lehetőséget. De a fejlett piacgazdaságok gyakorlatának elemzése is azt mutatja, hogy az elutasítások ritkasága nem feltétlenül a szabályozás vagy az eljárások gyengeségével magyarázható.⁵⁹ Szerepet játszhat a törvény elriasztó hatása: a cégek eleve nem terveznek kifogásolható fúziót, vagy megpróbálják kiküszöbölni a támadható elemeket. Ha ez induláskor nem sikerül, a hatósággal folytatott alku során az ügylet kisebb átszabásával el lehet érni a feltételhez kötött engedélyt. Az engedélyezés túlsúlyát önmagában az alaphelyzet is magyarázhatja. A fúzió megakadályozása mindig kényes kérdés: durva állami beavatkozás a vállalati döntésekbe, amelynek alapja kifinomult rendszerekben is vitatható. S az érintett felek sokszor vitatják is. A bíróság előtt a versenyhatóságoknak az összeolvadások tiltását még meggyőzőbb érvekkel kell alátámasztani, mint a jóváhagyást, ezért az utóbbi kockázata számukra általában is kisebb.⁶⁰ Elképzelhető, hogy a versenyhatóságnak nem is az erős kontroll a célja, hanem más megfontolásokat követ.⁶¹ Végül nem zárható ki, hogy politikusok vagy üzleti szereplők megkísérlik befolyásolni a hivatal konkrét döntéseit.

E tényezők legtöbbször a 1990-es évek Magyarországon is felbukkant. A GVH vezetői szerint a közvetlen nyomásgyakorlást viszonylag könnyű volt elhárítani – a versenyhivatal ilyen érdekek fogságába nem esett. Az „egyéb megfontolások” viszont erősek voltak. A korábban idézett hivatalos, kutatói és magánbeszélgetéseken képviselt vélemények egybecsengenek: a versenyhivatal nem akarta akadályozni az általa is fontosnak tartott magánkézbe adást,⁶² s ezért hagyta jóvá az elé kerülő – eleve erősen megrostált – privatizációs lépések zömét. A „verseny vagy versenyképesség” kis piacokon különösen éles dilemmájának eldöntésében a GVH rendszeresen az utóbbi célnak adott zöld utat.⁶³

Az engedékenységet erősítették emellett mindazok az érvek, amelyeket a versenyhivatal óvatos magatartásának általános magyarázataként említettünk: a feladatok újdonsága, a megítélés kritériumainak a szokásosnál nagyobb bizonytalansága,⁶⁴ a konfliktuskerülés természetes apparátusi reflexe. Rövid távon kisebb volt a kockázata a versenykorlátozó fúzió engedélyezésének, mint annak az ellenkező irányú tévedésnek, hogy a tiltás miatt más közérdek sérül.⁶⁵ Igaz, hogy ezt a hibát utólag, szétválasztási jogosítvány hiányában

⁵⁹ Az európai uniós joggyakorlattal kapcsolatban ezeket az indokokat vizsgálja *Neven–Nuttall–Seabright* [1993] kitűnő könyve, lásd különösen a 152–160. oldalt.

⁶⁰ Az elutasítás erősebb érveinek szükségességét az is alátámasztja, hogy ilyenkor a kevés panaszos kára koncentráltan jelentkezik, és nagyobb, mint amikor a jóváhagyást sérelmezi a többi piaci szereplő vagy a fogyasztók nagy csoportja. Ez pedig a kollektív döntések olsoni elmélete szerint jobb érdekérvényesítési pozíciókat teremt.

⁶¹ A „sajátos motivációk” elvi lehetőségét – ezen belül a döntéshozók védekezési reflexét és a békés megállapodások keresését – említi a téma tárgyalásakor *Vissi* [1996] 780. o. is.

⁶² *Fingleteon és szerzőtársai* [1996] az iparpolitika túlsúlyával magyarázza az elutasítások alacsony számát az átalakuló gazdaságokban (i. m. 176. o.). Magyarországon ez csak úgy lehet érvényes, ha a privatizációt az iparpolitika fogalomkörébe soroljuk – ez azonban sem az intézményi-döntési rendszert, sem az érintett szervezetek szerepfelfogását nézve nem megalapozott.

⁶³ Ezt az álláspontot határozottan képviselte a hivatal első elnöke is, előnyként értékelve, hogy „a mindenkori kormány – a privatizáció előtt és folyamán – nem verte szét politikai indítatásból azokat az üzemeteket, amelyek mérete esélyt teremtett a nemzetközi versenyben való sikeres részvételhez” (*Vissi* [1996] 781. o.). A versenyképesség prioritásáról lásd még *Vissi* (é. n.).

⁶⁴ Az egyik országgyűlési beszámoló explicit módon is hivatkozik erre: „bonyolult elválasztani a köz érdekében szükséges és az indokolatlan versenykorlátozást, koncentráció növelést” (*GVH* [1992] 5. o.). Vagy másutt: a piacvesztés és kereslet csökkenés idején a formális piaci dominancia sem jelent erőfölényt, sokkal inkább a fennmaradásért folytatott élet-halál harcról van szó (*GVH* [1994] 23. o.).

⁶⁵ Erről egyébként utólagos belső értékelések szerint a GVH-n belül sem volt teljes egyetértés. Az apparátus felső szintű, elvi irányítói közül néhányan inkább arra hajlottak, hogy „ha tévedünk, inkább a verseny

nehezen lehetett korrigálni, de a magyar versenyhivatalnak sokáig volt még egy sajátos érve: az azonos tulajdonban lévő cégek közötti verseny kényszere. Így ha a struktúrát nem is, legalább – elvileg – az abból adódó magatartást kontrollálni lehet.

Az engedékenységet lehet a rugalmasság jelének tekinteni. De a fejlett piacgazdaságok gyakorlatának vizsgálata is arra utal, hogy „... a rugalmasság néha a konzisztencia és a hitelesség rovására érhető el” (*Neven–Nuttall–Seabright* [1993] 87. o.). A GVH privatizációs összeolvadási döntéseinek elemzése szerint ez nálunk is előfordult. A törvény 1997 előtt különösen tág teret adott a mérlegelésnek, és a döntéshozók tapasztalata sem volt még gazdag. Az esetek és vizsgálati anyagok beható ismeretének hiányában, a nyilvánosságra hozott határozatok alapján csak feltételezhetjük, hogy egyes érvek nem mindig voltak kellőképpen alátámasztva, mások különböző ügyekben különböző súllyal estek latba.

Az előnyök sorában többnyire csak általánosságok, befektetői szándékok szerepeltek. Ezeket a Versenytanács általában készpénznek vette – de ugyanúgy el is utasíthatta volna, mint a Junior–Gastrolánc vagy a Tatai Kábeltévé ügyében.⁶⁶ Az illetékes gazdasági tárca fúziót támogató véleményét az engedélyezés furcsa módon pozitívként értékelte, noha az a versenyszempontoktól különböző, gyakran azzal ellentétes iparpolitikai jellegű megfontolásokat képviselt.⁶⁷ A hátrányokról részletes elemzéssel szinte sehol sem találkoztunk.

Általánosságban sokszor felbukkant viszont a fúziók versenyt sértő hatása. A verseny-törvény nem tilt további vizsgálat nélkül (*per se*) olyan összefonódásokat, amelyek domináns pozíciót teremtenek. Ennek nyomán a GVH olyan összefonódások sorát engedélyezte, ahol értékelése szerint is erőfölényes, oligopol- vagy éppen monopolhelyzetek létrehozásáról volt szó. Ilyenkor az előny–hátrány bizonytalan lábakon álló mérlegelésén kívül a „nem hipotetikus helyzeteket vizsgálunk” érvét vetették be.

E két szempont mellett az engedélyezés gyakori indoka volt a vállalatmentő fúzió és a piaci szerkezetet változtatlanul hagyó tulajdonosváltás. Az indoklásokból nem mindig meggyőző, hogy a privatizáció elhalasztása, új befektető keresése valóban tönkretette volna az érintett állami céget. A másik érveléssel szemben pedig az az ellenvetés tehető, hogy az új tulajdonos megjelenése akkor is döntő mértékben befolyásolhatja a piacszerkezetet és a versenytársak esélyeit, ha a vevő az adott piacon korábban nem szerepelt – azaz a pillanatnyi koncentráció nem változik. A fejlesztés, a modernizáció, a költségcsökkentés, a jobb vállalatirányítás, vagyis mindaz, ami a hatékonyságot növeli, tönkreteheti a többi termelőt, és távol tarthatja az új belépőket. Természetesen joggal állíthatjuk, hogy éppen ez a privatizáció értelme, de az is világos, hogy a folyamatok dinamikája könnyen a piaci koncentráció növekedése, a támadhatóság gyengülése felé visz. A cégek magatartását ilyenkor még következetesebb versenyszabályozással, illetve a vertikális és horizontális hatás mellett a konglomerátumhatás beható vizsgálatával kell ellenőrizni.

A külső szemlélőnek a nyilvánosságra hozott indoklások olvasásakor az a benyomása, hogy a versenytörvény alapján némi találatkonysággal bármilyen határozat megindokolható. A GVH döntéshozói pedig találatkonnyak voltak. De az ironiát félretéve, annyit biztosan állíthatunk, hogy a Versenytanács döntéseinek egy része, különösen az 1997-es

javára tévedjünk”. A tűzvonalban álló döntéshozók viszont határhelyzetekben azt a felfogást részesítették előnyben, hogy „ne tévedjünk a vállalkozások, a piaci szereplők kárára”.

⁶⁶ A fejlesztéshez kapcsolódó ígéreteket a privatizációs irányítástervezések után a vevők többsége valószínűleg teljesítette, mert ez a cég talpon maradásához versenypiacokon elengedhetetlen volt. Erre éppen azok a keresleti túlsúllyal jellemezhető piacok, államilag teremtett monopoliumok vannak kevésbé rákényszerítve, ahol a fogyasztók választási lehetősége csekély – bár a Matáv vezetékes szolgáltatása és sok energetikai cég olyan kivételnek látszik, ahol az árbevétel növelését a kínálat növelésével is alá kellett támasztani.

⁶⁷ Ezt a jelenséget szintén szóvá tette *Fingleteon és szerzőtársai* [1995] 129. o. 1997-től a véleményezés – éppen a logikai konfúzió miatt – kimaradt a jogszabályból.

törvénymódosítás előtt, nem tűnik teljesen következetesnek. A tiltások érveit több ügyre is alkalmazni lehetett volna. Ez pedig a precedensekre olyan érzékeny területen rosszul orientálja a jelenlegi és jövőbeli ügyfeleket – és kétségessé teheti a Gazdasági Versenyhivatal függetlenségét.

Mindent összevetve, azt mondhatjuk, hogy a GVH létrehozásával a versenyszemponatok érvényesítésének lett ugyan főfelelőse, de a versenyteremtés komplex feladata gazdátlan maradt.⁶⁸ A strukturális feltételek alakításában nem a versenyhivatal játszotta a főszerepet. A versenytörvény előkészítése, majd értelmezése során a GVH maga is hátrított az öröklött szerkezet és a privatizációs döntések felülvizsgálatának gazdaságilag és politikailag kényesnek ítélt feladatát. A törvény által is megalapozott visszahúzó magatartás jele, hogy a tíz év alatt három tucatnál kevesebb magánkézbe adáshoz kapcsolódó fúziós döntés zömében a versenyhivatal jogszerűen – más fontos közérdekre hivatkozva –, de nem mindig következetes érveléssel, feltételek kikötése nélkül engedélyezte a domináns piaci helyzetben lévő cégek egyben eladását vagy az összevásárlásokat.

S végül tegyük fel azt a történelmietlen kérdést, hogy hasznosabb lett volna-e a verseny szempontjából a GVH felülvizsgálati jogának kiterjesztése a privatizáció szélesebb területeire? Az előbb kifejtett kritika ellenére egyetérthetünk a magyar versenyhivatal vezetőinek utólagos értékelésével: a GVH függetlenségére, ugyanakkor hatáskörének korlátozottságára építő megoldásnak az átmenet sajátos helyzetében több volt az előnye, mint a hátránya.⁶⁹

A döntések elemzéséből ugyanis az a következtetés adódik, hogy a hatáskör formális bővítése önmagában nem hozott volna lényegesen más eredményt, ha a verseny érdekével szemben a gazdasági átalakulás sajátos helyzete miatt más közérdek – például a magántulajdon elterjesztése, a versenyképesség javítása – szisztematikusan erősebb, és/vagy a kormányzati és üzleti szereplők rendszeresen képesek különérdekeiket közérdeknek feltüntetni. A jóváhagyó versenytanácsi határozatok indoklásainak nagy része – a vállalatmentés, a piacszerkezet változatlansága vagy a versenyképesség javítása – a magánkézbe adás legtöbb esetére akkor is alkalmazható lett volna.⁷⁰ Ha tehát a törvény hatálya már 1990-től kiterjed az első vásárlásokra is, ettől a versenyhivatal munkája felduzzad, és hónapokkal megtoldja az eladás időigényét – de az elbírálás adott módszere mellett nem gördít akadályt az eladások elé. A vizsgálatok tömeges indítása még inkább a megalapozottság és a hitelesség rovására ment volna, még kevésbé számíthattunk volna arra, hogy a GVH a szükséges mélységben el tudja végezni az elemzéseket. Így a bizonyítási kényszer visszatartó ereje, az előnyök és a hátrányok nyílt, intézményesen elkülönült képvisellete még kevésbé érvényesülhetett volna.

Hivatkozások

- BARA ZOLTÁN–TÓTH ÁGNES [1990]: Az állami beavatkozás határai. *Közgazdasági Szemle*, 3. sz., 323-337. o.
- BODÓCSI ANDRÁS [1991]: A vállalatok és a Gazdasági Versenyhivatal kapcsolata. *Versenyfelügyeleti Értesítő*, szeptember.
- BODÓCSI ANDRÁS [1996]: A szervezeti egyesülés ellenőrzésének gyakorlati tapasztalatai. *Versenyfelügyeleti Értesítő*, 7-8. sz. 267-276. o.

⁶⁸ „...a rendszerváltozáshoz kötődő sajátos piacépítő és versenygondozó feladatok rendre ellátatlanul maradtak” – írja *Csaba* [1998] 25. o.

⁶⁹ Több szakértő, köztük a GVH néhány munkatársának magánvéleménye szerint viszont a versenytörvény alanyi hatálya – vagyis a privatizáció nagy részének kirekesztése – „szerencsétlen megoldás” volt.

⁷⁰ Ezt az értékelést személyes beszélgetésben a GVH első elnöke is megerősítette.

- BODÓCSI ANDRÁS–FÖGEL JÁNOSNÉ [1993]: A privatizáció és a versenyfelügyeleti ellenőrzés. *Versenyfelügyeleti Értesítő*, 3. sz. 77–89. o.
- BORSZÉKI ZSUZSA–BÓCZ IMRE–PÁCZI ERZSÉBET [1995]: Versenyszabályozás és átmenet. *Ipargazdasági Szemle*, 3–4. sz. 26–44. o.
- BUNCE, VALERY–CSANÁDI, MÁRIA [1993]: A bizonytalanság szerepe az átmenetben. A posztkommunizmus néhány sajátossága Magyarország példáján. *Közgazdasági Szemle*, 1. sz.
- CSABA LÁSZLÓ [1998]: Közép-Európa közösségi érettségéről. *Közgazdasági Szemle* 1. sz. 18–35. o.
- FINGLETEON, J.–FOX, E.–NEVEN, D.–SEABRIGHT, P. [1996]: *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*. CEPR.
- FRITSCH, M.–HANSEN, H. (szerk.) [1997]: *Rules of Competition and East-West Integration*. Kluwer Academic Publishers, Boston–Dordrecht–London.
- GROSFELD, I. [1990]: Privatization of State Enterprises In Eastern Europe. The Search for a Market Environment. *East European Politics and Society*, 1. sz. 142–161. o.
- GVH [1992]: Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1991. évi tevékenységéről. április. Gazdasági Versenyhivatal.
- GVH [1993]: Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1992. évi tevékenységéről. április. Gazdasági Versenyhivatal.
- GVH [1994]: Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1993. évi tevékenységéről. április. Gazdasági Versenyhivatal.
- GVH [1996]: Alapismerek a versenyszabályozásról. Gazdasági Versenyhivatal, kézirat.
- GVH [2002]: A versenypolitika és a versenyszabályozás tíz éve. Gazdasági Versenyhivatal, kézirat.
- HOVENKAMP, H. [1999]: *Federal Antitrust Policy. The Law of Competition and its Practice*. Hornbook Series, St. Paul, Minn.
- JOINT VIENNA INSTITUTE [1993]: *Demonopolization and Privatization*. Seminar Series on Topics in Competition Policy, július.
- KHEMANI, R. S. [1996]: A versenypolitika célkitűzései. Megjelent: *GVH* [1996].
- KORMÁNYZATI MUNKAPROGRAM [é. n.]: Kormányzati munkaprogram a privatizáció gyorsítási stratégiájának megvalósításához.
- KOVÁCS CSABA [1997]: A versenyszabályozás hatása a versenyképességre: elméleti áttekintés és értékelési szempontok. Kézirat.
- KOVÁCS CSABA–POGÁCSÁS PÉTER [1997]: A magyar versenyszabályozás hatása a versenyképességre. Kézirat.
- KRAVTSENIOUK, T [2002]: *Merger Regulation in Central and Eastern Europe: the Evidence from Hungary. Romania and Slovenia*, *Acta Oeconomica*, 3. sz. 327–345. o.
- LIPTON, D.–SACHS, J. [1990]: *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1. sz. 75–145. o. .
- MIHÁLYI PÉTER [1998]: *A magyar privatizáció krónikája 1989–1997*. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- MODZELEWSKA, E. [1997]: *Appropriate Rules of Competition during Transformation: the Case of Poland*. Megjelent: *Fritsch–Hansen* [1997] 95–106. o.
- NEVEN, D.–NUTTALL, R.–SEABRIGHT, P. [1993]: *Merger in Daylight*. CEPR, London.
- NUTI, D.o [1991]: *Privatization in Socialist Economies? General Issues and the Polish Case*, Megjelent: *Blommestein, H. J.–Marrese, M.* (szerk.) [1991]: *Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*. OECD, Párizs, 51–68. o.
- ORBÁNNÉ NAGY MÁRIA–SZABÓ MÁRTON [1996]: *A hazai versenypolitika kezdeti tapasztalatai az élelmiszergazdaságban*. *Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet*.
- POGÁCSÁS PÉTER [2001]: *A privatizáció versenyszempontú értékelése*. Kézirat.
- RÁCZ LÁSZLÓ–VISSI FERENC [1991]: *A versenyszabályozás és a monopóliumok*. Megjelent: *A versenytörvény...*[1991] 63–72. o.
- SÁRAI JÓZSEF [1997]: *A visegrádi országok versenyjogainak elemzése és összehasonlítása*. Kézirat.
- SÁRKÖZY TAMÁS [1991a]: *A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény a magyar gazdasági jog fejlődésében*. Megjelent: *A versenytörvény...* [1991] 34–49. o.
- SÁRKÖZY TAMÁS [1991b]: *A privatizáció joga Magyarországon*. *Unió Könyvkiadó*, Budapest.

- SCHAFFER, M. E. [1990]: State-Owned Enterprises in Poland: Taxation, Subsidization and Competition Policies. *European Economy*, 3. sz. 183–201. o.
- SEREGHYOVÁ, J. [1996]: Decentralization and Centralization in Enterprise Sphere in the Czech Republic. Megjelent: *Dallago-Mittone* [1996] 241–251. o.
- SLAY, B. [1996b]: From Monopoly Socialism to Market Capitalism. Megjelent: *Slay* [1996a] 1–23. o.
- SLAY, B. [1996c]: Post-Communist Competition Policy: Conclusions and Suggestions. Megjelent: *Slay* [1996a] 229–238. o.
- SLAY, B. (szerk.) [1996a]: Demonopolization and Competition Policy in Post-Communist Economies. Westview Press, Boulder.
- SOMOGYI LÁSZLÓ–TÖRÖK ÁDÁM [1993]: Property Rights, Competition Policy and Privatization in the Transition from Socialism to Market Economy. Megjelent: *Somogyi László* (szerk.): *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe*. Edward Elgar, Aldershot, 208–226. o.
- SZDSZ [1990]: Hozzászólás a Versenytörvény tervezetéhez. Szabad Demokraták Szövetsége, január.
- SZALAI ERZSÉBET [1989]: Gazdasági mechanizmus, reformtörekvések és a nagyvállalati érdekek, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- TÖRÖK ÁDÁM [1997]: Competition Policy and Market Restructuring in the Hungarian Transition, Megjelent: *Fritsch-Hansen* [1997] 125–147. o.
- TÖRÖK ÁDÁM [1999]: Verseny a versenyképességért? Integrációs Stratégiai Munkacsoport. Budapest.
- A VERSENYTÖRVÉNY TERVEZETE [1989]: A versenytörvény tervezete. Magyar Hírlap, december 6.
- A VERSENYTÖRVÉNY... [1991]: A versenytörvény és az ártörvény magyarázatokkal. Unió Kiadó, Budapest.
- VISSI FERENC [1991]: A versenypolitika. Megjelent: *A versenytörvény...*[1991] 11–33. o.
- VISSI FERENC [1996]: Piaci intézményrendszer, versenypolitika, uniós csatlakozás. Közgazdasági Szemle 9. sz. 770–782. o.
- VISSI FERENC [1999]: A versenytörvény harmonizációja a gyakorlatban. A magyar tapasztalatok. Kézirat.
- VISSI FERENC (é.n): Kihívások és kérdőjelek a versenypolitika környékén. Kézirat.
- VOSZKA ÉVA [2003]: Versenyteremtés – alkuval. Demonopolizáció és állami támogatás az átalakulás idején. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- VÖRÖS IMRE [1991]: A magyar versenytörvény helye a modern versenyjogban. Megjelent: *A versenytörvény ...* [1991] 50–62. o.
- WILLIAMSON, O. E. [1975]: *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. The Free Press, New York, Collier Macmillan Publishers, London.