

A verseny és szabályozása

Az Európai Unióban várható változásokról

VALENTINY PÁL

*A versenyjogi törvényhozást és a hazai versenyhatóság működési módját tekintve Magyarországról kedvező kép alakult ki az elmúlt másfél évtizedben. A vállalkozások, az üzleti környezet szabályozására vonatkozó átfogó vizsgálatok azonban rendre úgy találták, hogy a magyarországi szabályozási feltételek kevésbé liberálisak, sőt esetenként kifejezetten korlátozóknak minősíthetők a többi európai átmeneti gazdasághoz viszonyítva. A cikk áttekinti mind a verseny kereteinek, mind a verseny szabályozásának az elkövetkező 5-10 évben várható uniós változásait. A keretek változásában a legdőntőbb hatása az új technológiáknak, az egyre komplexebb vállalatirányítási struktúráknak és a hálózatos közszolgáltatások területén erősödő piacliberalizációnak lesz. Az ezen folyamatokhoz alkalmazkodó modernizált versenyszabályozás változtatni szándékozik az eddigi, főként formai/jogias háttérű versenyszabályozási elemeken, a jövőben elsősorban a gazdasági hatások elemzésére épülhetnek a versenyszabályozási elvek és döntések. A szabályozási reformok a versenyhatóságok közötti, illetve a bizottsággal kialakított együttműködésekre is kiterjednek, míg a többszektörű, multinacionális hálózatos szolgáltatók megjelenése az ágazati szabályozás hagyományos formáit uniós szintű szabályozó szervezetek létrehozásával rendezheti újra.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K21, K23, L4, L5.

Verseny, versenypolitika, szabályozás

A cikkben a versenyszabályozás fogalmát szélesen értelmezzük, minden olyan jogszabályon alapuló intézkedést beleértünk, amely szándéka szerint befolyásolja a piaci résztvevők közötti versenyt. Külön foglalkozunk a gazdaságnak olyan lényeges szeleteivel, ahol természetes monopóliumok működnek. Itt a piacsabályozás sajátos formája, az ágazati szabályozás alakult ki, amely az utóbbi évtizedekben – ezeknek a „felügyelt” piacoknak a liberalizálódása miatt – egyre több ponton kapcsolódik az általános versenyszabályozáshoz. A monopolhelyzetek egy része ezeken a piacokon megszűnt, itt a versenyszabályozás érvényesül, de az ágazati szabályozás keretében maradt területeken

* A cikk elkészítését az OTKA a T 048348 számú kutatás keretében támogatta. Ezúton szeretnék köszönetet mondani a cikk anonim bírálójának, akinek hasznos tanácsai nagymértékben hozzásegítettek a mondanivaló árnyaltabb és pontosabb megfogalmazásához.

Valentiny Pál, az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének főmunkatársa.
E-mail cím: valentin@econ.core.hu

is egyre inkább a versenyszabályozás fogalmi rendszere és vizsgálati módszere érvényesül. A kétfajta szabályozási rezsimnek egyik legfontosabb alapvonása azonban változatlan maradt. Az ágazati szabályozás ex ante jelleggel próbálja a monopolhelyzettel összefüggő visszaéléseket megszüntetni, míg a versenyszabályozás ex post jellegű, beavatkozási lehetősége általában utólagos. Elemzésünkben mindkét szabályozási keret vizsgálatát megkíséreljük.

A jövőbeni lehetséges változásokat két szempontból elemezzük. Egyrészt a verseny egyes tényezőit vesszük szemügyre, másrészt a szabályozás várható alakulását vizsgáljuk, tudván, hogy az előbbi az utóbbi nélkül nem érthetnénk meg. Ha kíváncsiak vagyunk arra, hogy miként juthatunk el egy kevésbé versenybarát környezetből a verseny jótékony hatásait felhasználó állapotba és főként, hogy a gazdaság működésének, szabályozásának milyen elemein is kellene változtatni ahhoz, hogy a kívánt hatásokat elérjük, akkor ismernünk kellene, hogy milyen közvetítéseken keresztül váltja ki a verseny a termelés hatékonyságának növekedését. Erre *Vickers* [1995] szerint az erőforrások (tökéletes verseny esetén megvalósuló) hatékony elosztásának jól ismert feltételezésén túllépve három további feltevés vizsgálatával lehetne választ találni. Ezek: egyrészt a verseny hatására a szervezetek belső hatékonysága növekszik, másrészt a hatékonyabbak jobban fejlődnek, mint a kevésbé hatékonyak, végezetül ez a kiválasztódási folyamat – az innovációért folyó versengéssel együtt – pedig növeli a gazdaság teljesítményét. Arra is választ kellene keresni, hogy milyen eszközökkel lehet a versenyt fokozni. Nagyobb szabadságot adhatunk például a piac szereplőinek, növelhetjük a piaci szereplők számát, megakadályozhatjuk a piaci szereplők összejárását, a piaci erőfölénnyel való visszaélést stb.

Az empirikus vizsgálatok sok esetben bizonyították, hogy a termék- és a munkapiaci verseny növeli a termelékenységet, vagy azt, hogy bizonyos infrastrukturális szektorok, például a közlekedés és távközlés fejlettsége és a termelékenység alakulása között kapcsolat állapítható meg. Ezek az eredmények bemutatták ugyan a versenyösztönző, infrastruktúrafejlesztő politikák gyakorlati hasznát, de *Vickers* [1995, 1. o.] szerint: „A verseny jól fest a gyakorlatban, de nem nagyon világos, hogyan is működik az elméletben.” Az elméleti megközelítésekben sok tényező kölcsönhatását figyelembe véve kellene kimutatni, hogy mikor lép fel a versenyösztönzés vagy éppen a verseny elfojtásának igénye.

Ilyen elméleti keret megalkotására tesz kísérletet *Aghion–Schankerman* [2004]. E szerzők nemcsak azt illusztrálják, hogy a versenyösztönzés közvetett jóléti hatásai nagyok lehetnek, hanem annak a lehetőségét is felvetik, hogy egy gazdaság könnyen kerülhet a fékezett verseny állapotába. Ehhez – az alacsony szintű piaci verseny induló állapotán kívül – közel azonos induló költség szerkezetű cégek és a jólét növelésében kevésbé motivált politikusok kellene. Ilyen feltételek mellett a viszonylag magasabb költségű cégek sikeresen befolyásolják/korrumpálják a politikusokat a versenyösztönző intézkedések halasztása, esetleg a verseny csökkentése érdekében. Elméleti megállapításaik egybeesnek azokkal az empirikus eredményekkel, amelyek a termelékenységnövekedés vizsgálatában elkülönített főbb tényezők – a piaci részesedés változásában tükröződő piaci szelekció, a vállalaton belüli költséghatékonyság változása, a piacra való be- és kilépések egyenlege – nagyfokú heterogenitását mutatták. A sokféleséget *Aghion* és *Schankerman* szerint a gazdaságok induló helyzetének különbségei magyarázzák, és a termelékenység növelése érdekében hozott lépések, az alkalmazott politikák hatékonyságát is ezek az eltérések befolyásolják. Ezt elfogadva joggal feltételezhetjük, hogy a termelékenységnövekedés ütemének változtatása hosszú távú feladat, a múltbeli meghatározottságok döntőek, a változtatás érdekében felhasználható eszközök összetételét, várható eredményességét is a kiinduló helyzet szabja meg.

A verseny ösztönzését csak a kiinduló helyzetet alaposan mérlegelve, hosszabb távon lehet megvalósítani. Ugyanakkor azt is tudomásul kell vennünk, hogy a piaci pozíciók változtatásának elismert, gyakran – talán túl gyakran – használt eszköze az iparpolitika és az állami támogatások rendszere is. A versenyszabályozás kérdését vizsgálva ezeket az instrumentumokat is érinteni fogjuk. A cikkben először a verseny és az üzleti környezet szabályozásának magyarországi helyzetét foglaljuk össze a nemzetközi összehasonlítások tükrében. Ezt követően a versenyt befolyásoló fontosabb trendeket vesszük számba európai kitekintésben, majd a versenyszabályozásnak az elkövetkező 5-10 évben várható változásait taglaljuk az Európai Unió keretei között.

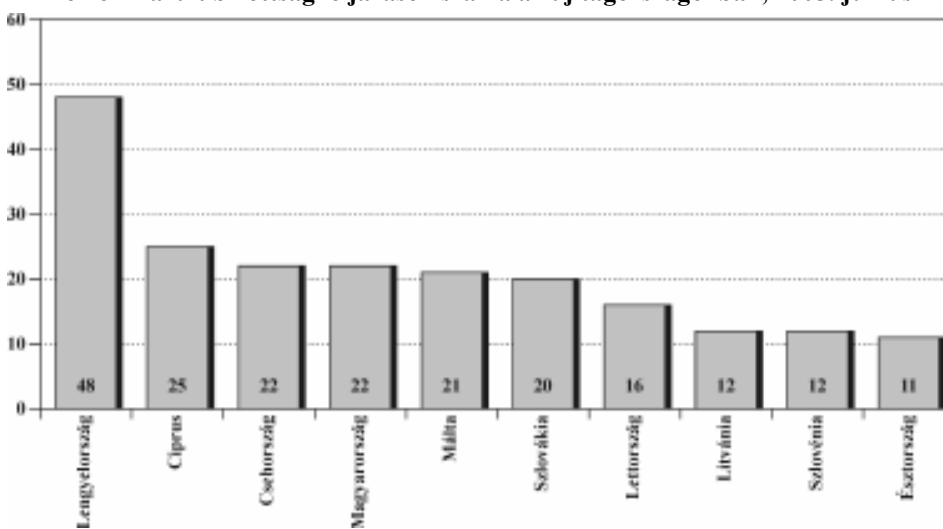
Magyarország helyzete – nemzetközi kitekintés

Sajátos kettősség jellemzi Magyarországnak a versenypolitika alkalmazásában elért teljesítményét. Míg a törvényhozás és a jogharmonizáció területén a többi új tagországhoz képest hazánk viszonylag jó teljesítményt mutat, addig a gazdaság működésének számos jellemzőjét tekintve gyakran kevésbé versenybarát minősítést ér el.

Az EU belső piacának kialakítását segítő ajánlások elfogadásában Magyarország a legjobbak között szerepel. A 23 ajánlásból Írország (22) és Szlovákia (22) mögött Litvániával azonos teljesítményt mutatva 21-et már átvettünk 2006 novemberéig, ezzel a 3–4. helyen állunk a 25 tagország között (Internal Market DG, 2006). Már kevésbé kedvező a kép, ha a belső piac megteremtésével összefüggő jogsértések miatt indított bizottsági eljárások számát, azaz a jogszabályok alkalmazását is magában foglaló esetek számát tekintjük. Az új tagországokban 209 esetben indított a bizottság eljárást, 22 eljárással Magyarország itt is a 3–4. helyen áll, de már a viszonylag rosszul teljesítő új tagországok negatív rangsorában. (Lásd az 1. ábrát!)

1. ábra

Le nem zárult bizottsági eljárások száma az új tagországokban, 2005. június



Forrás: Internal Market DG [2006], 19. o.

A versenyjog területén nem kell szégyenkeznünk. A posztoszocialista országok között Magyarország az első volt az új verseny törvény megalkotásával. (Lásd a 1. táblázatot!) Valójában a már 1984 óta létező modern verseny törvény alapvető módosítására került sor 1990-ben, és azóta is jó minősítést kapott a nemzetközi szervezetektől a versenyszabályozás fő áramait követő, esetenként innovatív versenyszabályozási jogalkotásért (OECD, 2000, 2005). A verseny törvény legutóbbi módosítására 2005-ben került sor, ami megszüntette az Európai Unió versenyszabályozásában történt legutóbbi változások és a hazai szabályozás között kialakult eltéréseket.

1. táblázat

A verseny törvények megalkotásának és módosításainak időpontja

Ország	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Magyarország	*							▲		
Lengyelország	*	=				▲	=	=	=	
Csehország		*	=				▲			▲
Szlovákia		*				▲				
Bulgária		*	=						▲	
Kazahsztán		*		=		=				
Lettország		*						▲		
Moldva		*		=						
Oroszország		*	=					▲		
Ukrajna		*		=		=		=	▲	
Fehéroroszország			*							▲
Litvánia			*	=						
Szlovénia			*							
Tádzsikisztán			*							
Üzbegisztán			*		=		=			
Azerbajdzsán				*				=		
Észtország				*		=			▲	
Kirgizisztán					*					
Albánia						*		=		
Horvátország						*				
Grúzia							*			
Románia							*			
Örményország										Terv
FYR Macedónia										Terv
Bosznia-Hercegovina										
Türkmenisztán										

Megjegyzések: * az első törvény elfogadásának éve, = kisebb változtatások éve, ▲ nagyobb módosítások éve.

Forrás: Dutz, M., A. – Vagliasindi, M. [1999], 4. o.

A versenyhatóság működését illetően is előkelő helyet foglal el hazánk. A törvényi előírások érvényesítése, a versenypártolási tevékenység és a versenyszabályozással foglalkozó intézmények hatékonysága hármaskritériumrendszerét vizsgálva a European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) azt állapíthatta meg már 1997-ben, hogy a magyar szabályozási környezet a lengyelrel és a litvánal együtt kiemelkedik a többi átalakuló országhoz képest. Későbbi hasonló vizsgálatokból az is látszott, hogy a nemzeti versenyhatóság 1999 és 2002 között Magyarországon és Litvániában bizonyult függetlenebbnek a többiekhez viszonyítva a kelet-közép-európai térségben. Ugyanebben az időszakban a fellebbezési eljárások során tapasztalt versenyösztönző hatás leginkább Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában volt érzékelhető és a versenyjogi környezet megismertetésében, átláthatóságában Szlovákia és Magyarország járt az élen (EBRD, 2004, 41–43. o.).

Ha a verseny szabályozása nem is, de a versenyt szabályozó átfogó törvényhozás viszonylag új fejleménynek számít. Egyesek úgy becsülik, hogy 100 körüli lehet azon országok száma, ahol ilyen törvények születtek. Egy hetven országot felölelő mintában látható volt, hogy az országok 60-70 százalékánál az elmúlt másfél évtizedben hozták meg az első korszerű versenytörvényeket (Lee, 2005, 245. o.). A jogi tradíciók¹ és a versenyszabályozás viszonyát érintő egyes vizsgálatok szerint a jogi tradíciók különbözőségei ugyan megjelennek a versenyszabályozás alkalmazásának intézmény- és eljárásrendszereiben, de már nem mutatható ki közvetlen hatás például a versenyhatóság vezetői kinevezésének politikától való függetlensége kérdésében. A versenyjog alkalmazásának minőségét, hatékonyságát pedig egyáltalán nem befolyásolta, hogy milyen jogrendszer volt honos az adott országban (Lee, 2005, 255–256. o.). Ahol tehát a szándék megvolt a korszerű versenytörvények betartatására, ott a jogi tradíciók nem jelentettek akadályt. Európában a jogi tradíciók súlyának relatív csökkenésében – legalábbis a versenyjog területén – nyilvánvalóan szerepet játszott, hogy az új tagországok a csatlakozási folyamat során igyekeztek a közös uniós versenyszabályozási modellhez igazodni, amit a már kibővített unióban a versenyjog közös modernizálása tovább erősíthet (Hölscher–Stephan, 2004, 334. o.). Ugyanakkor a verseny hatókörének értelmezésében, a vállalatirányítási rendszerekben és a vállalatfinanszírozás módjaiban levő tradicionális különbségek még sokáig befolyásolhatják a versenyjog átalakításával összefüggő vitákat.

Miközben a versenyjogi törvényhozást és a hazai versenyhatóság működési módját tekintve Magyarországról kedvező kép alakult ki az elmúlt másfél évtizedben, addig a vállalkozások, az üzleti környezet szabályozására vonatkozó átfogó vizsgálatok rendre úgy találták, hogy a magyarországi szabályozási feltételek kevésbé liberálisak, sőt kifejezetten korlátozóknak minősíthetőek. Az OECD termékpiacon szabályozásokat összesítő részletes adatbázisának elemzése azt mutatta, hogy – bár a liberalizációs tendenciák az OECD egészében határozottan erősödtek – Magyarország 2003-ban is az „inkább liberális”, a „középutas” és az „inkább korlátozó” jellegű szabályozást mutató 30 OECD ország közül az utóbbi csoportba tartozott, és azon belül is csak Lengyelország, Törökország és Mexikó alkalmazott korlátozóbb piaci feltételeket. Még kedvezőtlenebb a helyzet, ha a 2003-as adatokat az 1998-as állapotokkal hasonlítjuk össze, mert akkor Magyarország – Spanyolország és Korea között állva – reményt mutatott a középső csoportba kerülésre. Erre azonban csak a másik két ország esetében került sor, Magyarország hátrább sorolódott (Conway–Janod–Nicoletti, 2005, 13. és 24. o.). A három alkalmazott mutatószámcsoporthoz tartozó országok közül – az állami ellenőrzés mértéke, a kereskedelmi

¹ Európából kiindulva 5 nagyobb jogi tradíció különböztethető meg: az angolszász szokásjog, a francia polgári jog, a német polgári jog, a skandináv jog és az elmúlt évtizedig még nyomaiban fellelhető szocialista jog.

korlátozások felszámolása, a vállalkozás szabadsága – csak a kereskedelmi korlátozások felszámolásában mutatkozott különösebb előrelépés. Kirívóan magas és alig változó a vállalatok feletti állami közvetlen ellenőrzés mértéke, amit az állami tulajdonrészek mozgásának szabadságával, a stratégiai döntésekbe való állami, önkormányzati beleszólás mértékével, a speciális (arany-) részvények alkalmazásával mérnek (*Conway–Janod–Nicoletti*, 2005, 53. o.).

A kevésbé részletes adatgyűjtésre épülő információk is a magyarországi üzleti környezetet kevésbé ösztönzőnek minősítik. Az Európai Unió tagjait és a csatlakozni kívánó országokat egyaránt tartalmazó 28-as listán Magyarország az utolsó harmadban szerepel. A 21 lehetséges indikátor közül 10-ben kifejezetten gyengének mutatkozik, 4-ben átlagos és csak 2 esetben emelkedik ki az átlagból (European Commission, 2004, 11. o., SEC, 2004).

Az üzleti környezet változásának minősítésében egyre inkább számításba veszik a dereguláció elért mértékét, vagy ahogy ma inkább értelmezik, a „jobb szabályozás” (better regulation) térnyerését. Az Egyesült Államok és egyes európai országok összevetéséből látszik, hogy bár mindegyik országban csökkent a gazdaság szabályozottságának szintje, az európai országok szabályozottabbak maradtak, mint az USA. (Lásd a 2. táblázatot!)

2. táblázat

A szabályozottság mértéke, 1975–1998*

	A vállalkozás szabadsága			Az állami tulajdon szerepe		
	1975	1990	1998	1975	1990	1998
USA	5,5	2,4	1,5	1,7	1,5	1,5
Franciaország	6,0	5,1	3,3	6,0	5,8	4,9
Németország	5,3	4,3	1,9	4,6	3,9	3,0
Hollandia	4,4	5,2	2,3	5,6	5,6	4,0

*A mérőszámok 0 és 6 közöttiek. 0 = nincs korlátozás és nincs állami tulajdon.

Forrás: *Blanchard* [2004], 19. o.

Az OECD egyik újabb tanulmánya megállapította, hogy ha a vámcsökkentéseknek, a tőke mozgások szabadságának és a szabályozási reformoknak a kereskedelmi nyitottságon keresztül érvényesülő együttes hatásait vizsgáljuk, akkor az egy főre jutó GDP növekedésében az EU-15 korábbi tagállamában és az Egyesült Államokban is a belső piaci szabályozások reformja játszott a legfontosabb szerepet (OECD, 2005, 28. o.).

A szabályozási reformok széles körű hatásait elemezve sokan közvetlen kapcsolatot találtak a reformok mélyreható és tartós volta és a termelékenység alakulása között. Azok a reformok jártak a termelékenység növekedésével, amelyek képesek voltak a verseny és a vállalkozás élénkítésére. A feldolgozóiparban a szabályozás reformja elsősorban az adminisztratív terhek és megkötöttségek oldását jelentette, míg a szolgáltatások nagy részénél a piacszerkezet, a piacra lépés, az árak szabályozásának változását. *Nicoletti–Scarpetta* [2003] szerint az OECD-országok utóbbi két évtizedre terjedő adatait vizsgálva kimutatható, hogy a nagyon erős szóródású induló helyzet ellenére a piacra lépés megkönnyítése mindenütt termelékenységnövekedéssel járt, és ott, ahol ez egy korábbi technológiai elmaradással párosult, különösen gyors termelékenységnövekedést eredményezett a technológiák adaptálásának megváltozott körülményei miatt. A privati-

zációk is a termelékenység növekedését idézték elő. Figyelembe kell azonban venni, hogy ennek mértéke jelentősen függött attól, hogy az állam a privatizációt követő időszakban milyen tulajdonosi pozíciókat tartott meg a privatizált cégekben, illetve hogy a privatizáció mennyiben járt együtt az adott piacok liberalizálásával. A vizsgálatok azonban azt is kimutatták, hogy az azonos irányban haladó folyamatok ellenére az országok közötti eltérések nagyok maradtak.

A magyar gazdaság jelentős szeleteire például elmondható, hogy az állam nehezen engedi ki a kezéből az ellenőrzést. A hálózatos iparágak átalakulása, privatizációja eddig oly módon történt, hogy a piacon már bent lévő szolgáltatók, a korábbi monopóliumok kezdeti, induló előnyükből nem sokat vesztek, még mindig domináns, meghatározó szereplői a piacoknak. A bent lévő piaci szereplők pozícióit az Európai Unióban egyre inkább kifogásolt speciális állami aranyrészvények is erősítették. Azokon a hálózatos szolgáltatási piacokon, ahol monopolhelyzetben lévő, illetve jelentős piaci erejűnek minősített vállalkozások működnek, az árszabályozás hosszabb távon is fennmarad. Az állam azonban ott sem engedte ki a kezéből az árszabályozást, ahol erre pedig lehetősége lenne, így például az energiaárak a függetlennek minősített szabályozó szervezet helyett a politikai befolyástól függetlenedni nem képes miniszteri döntés eredményei. Az energiaárak a fogyasztási szerkezet által sem indokolható módon a politika játékszerévé váltak, miközben a hivatkozott jóléti szempontokat érvényesíteni nem tudó fogyasztói kompenzációs mechanizmusok alakultak ki. A szabályozási reformok által frissen érintett hálózatos szolgáltatási területeken – vasút, posta – további, az eddiginél nagyobb szervezeti átalakulások – vertikális szétválások – várhatók, amelyek szociális feszültséget gerjesztve többek között a létszám jelentős csökkenésével fognak járni.

A kiépülő magyar versenyszabályozásnak egyre inkább meg kell küzdenie azokkal a problémákkal, amelyek a magyar gazdaság méretével és piacgazdasággá alakulásának viszonylag rövid történetével függnek össze. Ami az utóbbit illeti, a legtöbb piac radikális átalakulása ellenére nem szűnt meg a magyar gazdaság azon jellemzője, hogy egy-egy piacon viszonylag kevés számú szereplő van, a piacok koncentráltak, az összejátszás lehetősége nagyobb (Kovacic, 2001). A hazai piacok relatíve kis mérete miatt azonban ezeken a koncentrált piacokon sem tud mindig kialakulni a méretgazdaságosság szempontjából hatékony vállalatméret. A termékek kivitelének lehetősége természetesen segít az optimális termelési volumen kialakításában, de ha a cégeknek módjuk van a hazai piacokon magasabb árat elérni, profitmaximalizálási stratégiájuk szerint ezt meg is akarják őrizni, miközben exportpiacikon a nemzetközi versenyi árakkal számolnak. A nagy exporthányadal rendelkező multinacionális cégek határokon átnyúló tevékenysége a versenyhatóságok egymás közötti együttműködésének szükségességét erősíteni fogja.

A kisméretű gazdaságok piacain a méretgazdaságosságot elérő vállalatok relatív piaci súlya nagyobb, számuk kevesebb, az oligopol helyzetek gyakoribbak. A versenypolitika, a fúziókontroll szempontjából ez a hatékonyság kérdésének az előtérbe állítását és a piacszerkezet koncentráltságának enyhébb megítélését fogja igényelni. A másik következmény, hogy a piaci öntisztító mechanizmusok hatékonysága, érvényesülése a kisebb gazdaságokban kevésbé várható, ezért nagyobb szükség van a részletes és alapos piecelemzésre és a piaci struktúrát érintő előírások gondos megválasztására (Gal, 2001).

A versenyt érintő főbb tendenciák az Európai Unióban

Technológiai változások

Ahogy azt a lisszaboni célok meghatározói, majd újradefiniálói már érzékelték: fokozatosan azok kerülnek kedvezőbb helyzetbe, akik képesek az új technológiákat integrálni és alkalmazni. A technológiák egy részénél az infokommunikációs technológiák esetében tapasztalható (számítógép, távközlés, média) hasonló konvergencia várható. A kutatások jelentős része ma már az infokommunikációs, a nano- és a biotechnológiák együttes felhasználására irányul.² Az infokommunikációs technológiák maguk is gyors ütemben hatolnak be más iparágakba, megváltoztatva azok korábbi versenyhelyzetét. Az új technológiák azonban csak ott hasznosulnak kellő határfokkal, ahol a működtetésükhöz legalkalmasabb szervezeti változásokkal, a vállalkozások belső átalakulásával társulhatnak.

Példa erre az energiaipar, amelyben a korábban stratégiaiainak, különleges árunak tartott termékeket ma már a többi áruhoz hasonló, azokkal azonos módon kezelhető, kereskedésre alkalmas termékeknek tekintik. Az energiaipar piacszerkezeti, technológiai átalakulásaira épülve ez a szemléletmód-változás indította el ezen a területen a gazdasági szabályozás újraértékelését, a verseny kialakíthatóságába vetett hitt megerősödését, a korábbi vállalati, tulajdonosi struktúrák teljes átalakulását. A változás mértékét talán az is érzékelteti, hogy a környezetvédelmi előírások szigorodásával nemcsak a technológiai újdonságok, az energiahatékonyságot javító eszközök szerepe növekedett, hanem olyan, korábban elképzelhetetlen események is bekövetkeztek, mint a szennyezőanyag-kibocsátásra vonatkozó engedélyek kereskedelme.

Az energiaipar vállalati, tulajdonosi szerkezetének átalakulásával, a piaci liberalizációs lépések megtételével az energiaipar vállalatai, termékei, szolgáltatásai sok területen versenyhelyzetbe kerültek. Nagy jelentőségű változások zajlanak a villamosenergia-szállítás és -elosztás technológiájának területén is. A hálózat megbízhatósága és stabilitása egyre fontosabb szemponttá válik, különösen a digitális technológiát használó fogyasztók számának gyors növekedése következtében. Az eddig is rendelkezésre álló szoftvereken, hardvereken és üzemviteli technológiákon túl ezek újabb generációja jött létre, részben az ideghálózatok analógiáit felhasználva. A hálózatos szolgáltatásokhoz tartozó új jelenség a termelés és a fogyasztás közötti kapcsolatot támogató kétirányú kommunikáció és ellenőrzés megerősítése. Ennek révén az információs kapcsolatokra alapozott áramtovábbítás hatékonyan tud szállítóvezeték-szakaszokat „helyettesíteni”, csökkenti a szükséges tartalékkapacitásokat. A kétirányú kommunikáció lehetővé teszi valós idejű villamosenergia-piacok kialakulását. Sőt, mivel a fogyasztási információk továbbításának, az ellenőrzési, a monitoringtevékenységnek a technológiája ma már a háztartások szintjére is levihető, az intelligens irányítási rendszerek lakásonkénti optimalizálást, egyben rendszerszintű kapacitáscsökkenést eredményezhetnek. Mivel a villamos energia árának körülbelül harmadát teszik ki a szállítási és elosztási költségek, egyre nagyobb az ösztönzés arra, hogy új kisméretű áramtermelő-berendezésekkel a villamosenergia-, a hő- és a hűtésigények együttes ellátására egyre „intelligensebb” helyi ellátó rendszereket építsenek ki.

A technológiai változások adta lehetőségekkel csak a technológia szabad áramlása mellett lehet élni. A technológiatranszfert azonban a meglévő szabályozások erősen korlátozzák. Az Európai Unió belső piacán a piacnyitás sok tekintetben csak látszólagos.

² Lásd a High Level Expert Group „Foresighting the New Technology Wave” témában *Alfred Nordmann* [2004] által készített jelentést.

Olyan piacokon is, amelyeken a műszaki jellegű szabályozást már régóta összhangba hozták, a szabványokban mutatkozó eltérések továbbra is komoly akadályt és többletköltséget jelentenek. Ezt a többletköltséget a *Kok*-jelentés 2004-ben, a vizsgálat pillanatában 150 milliárd euróban számszerűsítette (Facing the..., 2004). Az európai szabványok kiterjesztésének folyamata ennek ellenére nagyon lassan halad, és a nemzeti érdekek érvényesülése hosszabb távon is befolyásolja ezt a területet.

Változások a vállalati szférában

Az Európai Unión belül – a vállalatok körében – a következő változások várhatók: a vállalati összeolvadások gyakoriságának és nagyságrendjének erősödésével az egyes piacokon belüli koncentrálódás folytatódni fog. Az unió egyre több vállalata lesz képes Unión kívüli piacokra is belépni, miközben a vállalatok tulajdonosi összetételében nagy változások következhetnek be. A multinacionális cégeket is magukba foglaló, egyre komplexebb vállalatirányítási struktúrákban az ázsiai orientációjú cégek részaránya megnövekedhet. Ezek a komplex vállalati struktúrák egyre függetlenebbekké válhatnak a nemzetállami ellenőrzési lehetőségektől és növekvő szerepet fognak játszani a technológiatranszferben (NIC, 2004). A gazdasági szabályozásban az eddigiekben érzékelhető angolszász orientáció ugyanakkor az elkövetkezendő évtizedben fennmarad, sőt erősödni fog, amiben az ázsiai vállalkozások térnyerése sem okoz változást, azért sem, mert ezek hazai piacain is az angolszász megoldásokat alkalmazva folytatódnak a szabályozási reformok.

Európa két felének lassú egyesülése egy ideig a vállalatok közötti termelékenységben, árbevételben, bérekben meglévő sokféleséget erősíteni fogja, az egységesítő tendenciák csak hosszabb távon éreztetik majd hatásukat. Az új tagországok egymás közötti növekedési különbségei feltehetően tovább fognak erősödni. Ezek a fejlemények a vállalatok működésében is tükröződnek: az országok, a régiók relatív helyzetéből adódó komparatív különbségeket kihasználó vállalati szervezetek, hálózatok száma megnőhet (*Aiginger-Landesmann*, 2002). Az árak szóródása az unióban eddig is lassan csökkent, a bővüléssel az árkülönbségek nőttek, a szóródás csökkenése új alapokon kezdődve feltehetően lassabban következik be. A szigorú és sokszor diszkriminatív szabályozások enyhülése után várható a szolgáltatások részesedésének emelkedése az államok közötti kereskedelemben, ezzel újabb versenypiacok alakulhatnak ki, illetve erősödhetnek meg a belső piacon.

Az integrálódás hatásai az Európai Unió belső piaca megteremtésének eddigi tapasztalatai alapján csak késleltetéssel fognak érvényesülni. A szabályozási reformok folytatódnak, az egyszeri hatások – a termelési tényezők jobb elosztása, a kihasználatlan kapacitások, a feleslegek felszámolása miatti hatékonyság növekedése – és az innovációval, a gyorsuló technológiatranszferrel párosuló előnyök egymással átfedésben, hosszabb távon érvényesülnek. A belső piac bővülésének akadályai csak fokozatosan számolódnak fel. Várható az egyes tagállami piacsabályozások és az uniós szabályok többletletterhet jelentő részének csökkentése, a szabályozások változásánál a részletes hatásvizsgálatok, a költség-haszon elemzések megkövetelése, a társasági törvények államok közötti összhangjának biztosítása, a vállalatalapítások szükségtelen többletköltségének csökkentése, az alapításban és az innovatív tevékenységek finanszírozásában a kockázati tőketársaságok eddiginél nagyobb térnyerése. A tényleges belső piac kialakulásához a piacok fizikai összekapcsolódását is biztosítani kell. Az infrastrukturális háttér, az országhatárokat átszelő infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek megszüntetése és az ehhez szükséges finanszírozás megteremtése körüli bizonytalanság előreláthatólag lassan oldódni fog, és létrejöhetnek a kereskedelem, a szolgáltatások akadálytalan áramlását segítő fizikai kapcsolódások is.

Az ágazati és versenyszabályozásban jól kivehetően egyre erősödik a transzatlanti konvergencia, amelyet sokan úgy értékelnek, hogy az Egyesült Államok szabályozási gyakorlata teret nyer Európában is. Ezzel párhuzamosan nő az igény a globális versenyszabályozás elveinek és gyakorlatának kialakítására, sokan az eddigi eredményeket csak részlegesnek tartják, ugyanakkor az is érzékelhető, hogy az Egyesült Államok a multilaterális szerződések megkötését ezen a területen nem sietteti. A WTO keretében folyó tárgyalások elsősorban ár- és dömpingkérdések köré koncentrálódnak, az OECD kialakította ugyan a tagországok és harmadik felek közötti konzultációs gyakorlatot, de kötelező szabályokba nem ültette át ezeket. Az UNCTAD által megfogalmazott versenykorlátozás elleni fellépések bár kötelezőek, de nagyon általánosak.

A globális versenyszabályozás gondolata és egyes gyakorlati elemei erősödhetnek a jövőben, de az ez ellen ható tényezők valószínűleg túlsúlyban maradnak. A globális vállalati fúziók például aszimmetrikus hatásokkal járnak és ez a fúziókontrollt feltehetően befolyásolja. Egyes modellvizsgálatok kimutatják, hogy a területi elvet követő, országhatáron belüli fúziókontroll laza globális versenyszabályozási eredményhez vezet. Ha azonban a nemzeti hatóságok a földrajzi piacot globális piacként értelmezik, az így kialakított álláspontjuk szükségtelenül korlátozóznak bizonyul (*Tay-Willmann, 2005, Budzinski, 2006*).

A közszolgáltatások átalakulása

A hálózatos szolgáltatások többsége alapvető inputként jelenik meg a gazdaság többi szereplőjénél, és ezek a szolgáltatások a háztartások életminőségét is döntően meghatározzák. Ezért különösen fontos szempont, hogy a szolgáltatást milyen költséggel, milyen minőségben és megbízhatósággal nyújtják. A hálózatos szolgáltatások tökeigénye magas, a rosszul kialakított szabályozás felesleges kapacitások létrejöttét, vagy – ellenkezőleg – szűk keresztmetszetek kialakulását eredményezheti, ezért a szolgáltatások költségeinek a hatékony működéshez szükséges szintre való „beállítása” a szabályozás legfontosabb feladata.

Európa nagy részén a korábban uralkodó felfogás szerint az energiaszolgáltatás, a távközlés, a közlekedés, a vízgazdálkodás, a posta olyan, a nemzetgazdaságot behálózó stratégiai szerepkörű szervezet volt, amely – a szociális juttatásoktól a foglalkoztatáspolitikáig terjedően – társadalmi, szociális feladatokat is ellátott. Részben a társadalmi funkció betöltésének ellentételezéseként a szolgáltató vállalatok kizárólagos jogokkal rendelkezettek. Az átalakuló vállalati szervezeteknél a kizárólagos jogok megszűnésével a társadalmilag fontosnak tartott szempontok az egyetemes szolgáltatás biztosítására szűkülnek, amit kormányzati megrendelésként, explicit módon, a költségeket ismerve és a finanszírozás feltételeit megteremtve lehet csak a vállalatokra hárítani.

A versenyhelyzetek kialakulását ezekben az ágazatokban is nagyban befolyásolja az alkalmazott technológiák változása, illetve újak belépése. A verseny az említett ágazatok és szolgáltatások sok területén már ma is jelen van, és emiatt egyre fontosabbá válik a hatékony gazdálkodás, a keresztfinanszírozás csökkentése vagy átláthatóbbá tétele, a költségek csökkentése, illetve a veszteségek mibenlétének pontos ismerete, a szükségesnek minősített támogatások átláthatósága. Ebben a folyamatban a költségek, a profitok, a veszteségek keletkezésének helye és módja alapvetően fontos információnak számít, emiatt a számviteli, vállalaton belüli informatikai folyamatok súlya megnő. A liberalizálódó piacon egyes szolgáltatástípusok esetében azonban fennmarad a monopol jelleg,

ami esetenként részletes gazdasági szabályozás kialakítását vagy a meglévő szabályozás megerősítését igényeli.

A közszolgáltatások szabályozásának eddigi történetében két ország játszotta a legfontosabb szerepet: az Egyesült Államok és Nagy-Britannia. Az előbbi a lassan évszázados tradíciói miatt, az utóbbi a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően kiépített, az amerikaiétól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, mégis új szabályozási struktúrája következtében. A két szabályozási rendszer ma is megtermékenyítően hat egymásra, sok elem vándorol az egyikből a másikba. Európában a skandináv országok, Hollandia és esetenként Spanyolország közelítette meg az egyre terjedő brit szabályozási újításokat, míg Franciaország és Németország, eltérő okokból ugyan, de végül is a nemzeti vállalatok támogatása érdekében a korszerű szabályozások átvételében lemaradt. Ez a sajátos európai megosztottság nagyon lassan változik, a hálózatos közszolgáltatásokat érintő uniós direktívák átvételében e két ország rendszeresen lemaradásban van. A következő időszak döntő kérdése lesz, hogy sikerül-e az uniónak ezeket a már új tagországokban is eleve jelen lévő, illetve a multinacionális vállalatok által közvetített érdekeket a verseny erősítése érdekében ellensúlyozni.

A versenyszabályozás várható változásai

Az Európai Unió több évtizeden keresztül lényegében változatlanul működtetett versenyszabályozási keretei a 25 tagországra történt bővülés idejére megváltoztak. A korábban olajozottan működő rendszer az egyre növekvő feladatok, valamint a piacok és magának az uniónak az egységesítése miatt is megújításra várt, amit az új tagok felvétele még bonyolultabbá tett. A korábbi részleges reformok sikeresek voltak ugyan, de sokasodtak a feldolgozatlan és talán nem kellő alaposítással eldöntött ügyek, amint azt az Európai Bíróságnak a bizottság döntéseit megsemmisítő ítéletei több esetben is érzékeltették. A reformok kiteljesítése érdekében 2002 végén – az unió kibővítésére készülve – a nemzeti szabályozó hatóságok és a bizottság közötti munkamegosztást újragondoló és alapvetően decentralizáló jellegű szabályozásról döntöttek (Council Regulation..., 2003). Ezzel egy időben létrehozták az Európai Verseny Hálózatot (European Competition Network), amely a nemzeti versenyhatóságok közötti, valamint a bizottsággal való együttműködést segíti. Az átalakuló versenyszabályozást az unió kibővítésének időpontjára egy modernizációs csomag egészítette ki, amelynek 2004 óta újabb és újabb elemei léptek életbe. A problémák ellenére az unió egyik legsikeresebb közösségi tevékenységének tekintett versenyszabályozás megújítását hosszú időszakra hatónak, az elkövetkező évtizedre mindenképp kiterjedőnek tervezik. A konkrét intézkedések időtávja jelenleg a 2010-ig terjedő időszakkal zárul, amelynek végén, illetve egyes területeken a közbülső időszakban is felülvizsgálat és helyzetértékelés várható. Az általános versenyszabályozáshoz illeszkedően az ágazati szabályozásokban szereplő belátható időtáv jelen évtized második fele, a piacnyitások újabb fázisainak tervezett időpontjai 2007–2009 közötti időszakra esnek. A korábbi tapasztalatok alapján a versenyszabályozással szemben az ágazati szabályozások gyakoribb és sokszor radikálisabb változást ígérnek.

A korábbinál aktívabb versenypolitikát hirdető uniós dokumentum (A Pro-active Competition Policy..., 2004), amely még az előző bizottság alatt készült, hangsúlyozza, hogy a versenypolitika önmagában nem képes minden körülmények között versenyt generálni, ehhez a vállalkozásoknak olyan általános gazdasági közegben kell működniük, amely ösztönzi a versengést. Közvetett módon, megfelelő iparpolitikával összehangolva azonban bizonyosan hozzá tud járulni az unió versenyképességének javulásához. Az új bizottság ezeket az elveket elfogadva megkezdte a versenyszabályozás egyes részterületei-

re vonatkozó javaslatainak a benyújtását, és az új biztos személyében sokan személyi garanciát látnak arra, hogy a piacliberalizáció folyamata – az akár közvetlen támogatásokat is felhasználó erős nemzeti vagy európai vállalatok megteremtésére törekvő francia és német igényekkel szemben is – tovább halad. Ezeknek az egymással szembeeszelő törekvéseknek a változó egyensúlya lesz feltehetően jellemző a következő időszakban, miközben transzatlanti hatásokra a liberalizálódás fokozatosan teret nyerhet.

Az EU versenyszabályozása a közvetlenül alkalmazandó joganyag része. A már megvalósult és a tervezett bővítés azt jelenti, hogy 30 körüli nemzeti versenyhatóság alkalmazza majd az EU versenyszabályait. A modernizált versenyszabályozás első feladata ezért olyan egységes keret biztosítása, amelyben a nemzeti és az uniós joggyakorlat összhangba hozható. Változtatni szándékoznak az eddigi, főként formai/jogias háttérű és merev hüvelykujjszabályok alkalmazásához kötött versenyszabályozási elemeken, a jövőben elsősorban a gazdasági hatások elemzésére épülhetnek a versenyszabályozási elvek és döntések.

A közgazdasági elemzések fokozottabb igénybevétele

A gazdasági hatások következetesebb számbavételét célul tűző uniós versenypolitikai fordulat egyik jele a vezető közgazdász posztjának létrehozása volt 2003-ban. A posztot betöltő személy csak időlegesen dolgozik a bizottságnál, a hangsúlyozott cél az, hogy szakmai karrierjét a bizottságon kívül építse. Megbízása három évre szól, személyében független a versenyügyek vizsgálóitól és csak a verseny főigazgatóság vezetőjének tartozik beszámolni.

Az elmúlt időszak európai versenyjogi esetei azt az Egyesült Államokban már széles körben látható helyzetet tükrözték, hogy az ágazati és a versenyszabályozás kérdéseiben egyre nagyobb teret kapnak a közgazdasági elemzések. A közgazdasági elemzések szerepe két okból is növekszik. Egyrészt a releváns piac meghatározásánál a keresleti és a kínálati oldalon fellépő helyettesíthetőség vizsgálatánál, a piac határainak megvonásánál, másrészt a piac változásának vizsgálatánál, a verseny elemzésénél, a megállapodásoktól, az egyezségektől, az összeolvadásoktól, az összejátszástól, az árképzéstől, a kockázatok megosztásától remélt előnyök értékelésénél.

A vállalkozások összefonódását szabályozó új uniós rendelet megszüntette a dominanciavizsgálatára használt, a piaci részesedésekre épülő tesztet és helyébe egy olyat állított, amely az „érdemi verseny jelentős csökkenését” méri. A fúziókontrollok hatásainak felmérésére kifejlesztett modelleket a jövőben az összefonódás engedélyezése esetén vállalt kötelezettség vizsgálatához is felhasználják. A versenyszabályozás talán két legfontosabb területét a versenykorlátozó megállapodások (EK-szerződés 81. §) és a piaci erőfölénnyel való visszaélés (EK-szerződés 82. §) tényét egyaránt a versenykorlátozás fogyasztókra gyakorolt kedvezőtlen hatásának mérésével, nem pedig pusztán feltételezésével fogják megállapítani (Consolidated version..., 2002).

A közgazdasági megközelítés alkalmazása megköveteli, hogy minden esetet egyenként vizsgáljanak meg. A közgazdasági elemzések segítenek abban, hogy a jogi keretekbe nem fogható versenykorlátozó magatartásokra is fény derüljön, ugyanakkor a magatartások következetesebb megítélésére is módot ad, hiszen minden esetet a végeredmény szempontjából bírálják. Ez azt is jelenti, hogy ha két különböző piaci magatartás azonos eredményre vezet, akkor azonos módon kell azt megítélni. A közgazdasági elemzések azt is figyelembe tudják venni, hogy ugyanaz a piaci magatartás más és más körülmények között különböző eredményekre vezethet, az egyik esetben versenyt torzít, a másikban hatékonyságot növel és innovációt eredményez. Az elemzésektől azt is várni fogják, hogy teljes képet alkossanak, vagyis a versenyben okozott károkat a hatékonyság

esetleges növekedésével kell majd szembe állítani (*Gual–Hellwig–Perrot–Polo–Rey–Schmidt–Stenbacka, 2005, Neven, 2006*).

Az állami támogatások megítélésében is egyre nagyobb teret nyer a közgazdasági szempontok alkalmazása. A támogatni kívánt esetekben vizsgálni kell, hogy a piaci kudarc esetén az állami beavatkozás akár a korábbinál is kedvezőtlenebb helyzetet teremthet. Olyan tényezőket is figyelembe fognak venni, mint a beavatkozás kudarca, a járadékvadászat, az állami támogatások másodlagos, árnyékköltségei stb. A piackudarcok esetén annak a mérlegelésére is sor fog kerülni, hogy ezekhez milyen külső gazdasági hatások, tökéletlen információk, koordinációs problémák vagy piaci erőfölény jelenléte vezettek el. Az elemzések eredményeként egyes esetekben a kevésbé piactorzító szabályozás és nem az állami támogatás lehet a javasolt megoldás. Az elkövetkező évtizedben több, ma még vitatott, a versenyszabályozás kérdéseit alapvetően befolyásoló közgazdasági elképzelés használata tisztázódhat: az árdiszkrimináció növelheti-e a fogyasztói jólétet, a kizárólagossági szerződések okoznak-e kárt a fogyasztóknak, vagy a hosszú távú különbségi költségek alkalmazásával lehet-e a felfaló árazás és az árprés versenykorlátozó eseteit elemezni (*Valinty, 2004*).

A jogalkalmazás eljárásainak modernizációja

Az eljárási reformok hátterében az a szándék állt, hogy az uniós és a nemzeti szabályozó hatóságok közötti munkamegosztást újragondolva az ügyek eldöntése a legmegfelelőbb hatóságra háruljon. A nemzeti versenyszabályozó szervezetek az eddig uniós jogkörű ügyek egy részét átveszik, így az uniós versenyhatósága a legkomolyabb jogsértések alaposabb vizsgálatát végezheti (*Council Regulation..., 2003*).

Az egyszerűsítést és hatékonyabb munkavégzést szolgáló eljárások közül kiemelhető az egyedi mentesítések intézményének eltörlése. A 81. cikk alapján versenykorlátozó tilalom alá eső vállalkozások egy sor esetben mentesülhetnek a cikk hatálya alól, ehhez azonban a bizottság formális mentesítésére volt szükség. A tevékenységek mentességének intézménye nem szűnt meg, csak a bejelentési kötelezettség. A tevékenység versenyjogi megítélése ezen túl az amerikai gyakorlathoz hasonlóan a vállalkozások önértékelése keretében történik, amihez a bizottság iránymutatást adott ki (*Guidelines..., 2004*). A vállalkozások szabadsága tehát látszólag nagyobb lett, azonban ezeknek a versenyszabályozási követelményeknek a teljesítése nyilván nagyobb körültekintést és esetleg a korábbinál magasabb költségeket jelent.

A tagországok közötti kereskedelmet érintő kérdésekben, amelyeknél mind a nemzeti, mind az európai versenyjog alkalmazható lenne, általános szabályként az európaiat kell alkalmazni. A versenyhatóságok és a bíróságok sem alkalmazhatják a nemzeti törvényeket az európai versenyszabályok kizárása érdekében. Ha egy megállapodás az európai szabályok szerint nem jogsértő – nem ütközik a 81. cikkelybe –, az esetleg szigorúbb nemzeti törvények alapján nem lehet semmissé nyilvánítani. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy a vállalkozásoknak mindkét jogrendszer ismeretére szert kell tenniük.

A versenyjog szabályozási reformja a hatóságok közötti együttműködésre is kiterjed. Az említett Európai Verseny Hálózat (*European Competition Network – ECN*) égisze alatt a dokumentumok és a bizalmas információk cseréjét is szabályozzák (*Commission Notice..., 2004*). Azoknak a megegyezéseknek és piaci gyakorlatoknak a tényét, amelyek a nemzeti hatóság figyelmét felkeltették, az uniós versenyfelügyelet tudomására kell hozni, és a bizottság dönthet úgy, hogy egy tudomására jutott ügy vizsgálatát maga folytatja tovább. Erre elsősorban akkor kerülhet sor, ha új, szokatlan körülmények merülnek fel, vagy ha komoly versenykorlátozásról van szó. A nemzeti jog-

rendszereknek az egységesülés ellenére is eltérő volta, a nemzeti és az uniós jogalkalmazás meglévő különbségei ugyanakkor arra ösztönözhetik a vállalkozásokat, hogy versenyjogi ügyeikben a számukra legkedvezőbb várt eredményt hozó „hatóság-nézőbe” induljanak, a versenyszabályozásoknak így bizonyos értelemben önálló piaca alakulhat ki. Az új helyzet teremtette bizonytalanság csökkenése csak az eldöntött ügyek számának növekedése és részben az ECN működése révén is lassan egységesülő joggyakorlat alapján várható.

A bizottság vizsgálati jogosítványai a reform során bővültek. Az európai versenyhatóság vizsgálói az üzleti helyiségeket zár alá helyezhetik, a helyszíni vizsgálatoknál az alkalmazottak válaszait, nyilatkozatait rögzíthetik. A vizsgált vállalkozás vezetőinek, alkalmazottainak otthonát is átkutathatja a bizottság megfelelő bírói engedély birtokában. Ezek az új jogosítványok – különösen a nem üzleti helyiségek átkutatása – valószínűleg több jogorvoslati kérelmet eredményeznek a következő időszakban, részben azért is, mert emberi jogi szervezetek is vitatják alkalmazhatóságát. Új fejlemény, hogy a nemzeti hatóságok egy másik tagország nemzeti hatósága kérésére, vagy a bizottság nevében rajtaütéseket tarthatnak a gyanús helyszíneken. Ezekkel a jogosítványokkal a bizottság a korábbinál több ágazati vizsgálat megkezdését tervezi, amint azt az energiaiparban lezajlott vizsgálat és annak nagy sajtóvisszhangot kiváltott körülményei is jelzik.

A bizottság által készített jelentés kimutatta, hogy a versenyügyekhez kapcsolódó magánjogi jogérvényesítés uniószerre elsomorítóan fejletlen (*Waelbroeck–Slater–Even–Shoshan*, 2004). Alig van Európában olyan ország, amely az uniós versenyjog megsértése alapján indított kártérítési pernek megfelelő jogi alapot teremtett volna. Az Egyesült Királyságon kívül egyik országban sem működik a versenyügyekkel összefüggő kártérítésekben jártas bíróság. Sok helyütt a fogyasztók ilyen jellegű pereket nem is indíthatnak. Ahol perek folynak, ott is hiányoznak az elrettentő büntetések. A magánjogi jogérvényesítés pedig jobban elrettenthetné a jogsértőket, és a versenyjog alkalmazhatóságának körét jelentős mértékben kitérítaná. A reformcsomag ebben a kérdésben annyi változást hozott, hogy a bizottság eddigi monopóliumát megszüntetve a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül alkalmazhatóvá tette a 81. és a 82. cikk egészét, megnyitva a lehetőséget a magánjogi jogérvényesítés előtt. Ennél mélyebbre ható közösségi szintű törvényhozás valószínűleg középtávon várható. 2005-ben a bizottság Zöld Könyvet jelentetett meg a tárgykörben (*Damages...*, 2005).

A bot és a mézesmadzag, az elrettentés és a jogsértés feltárására ösztönzés kérdésében is változások várhatók az elkövetkező időben. Az előbbi esetben kérdéses, hogy az uniós tagországai követni kívánják-e az angolszász példákat, amelyek szerint a versenyjog egyes tényállásai esetén büntetőjogi felelősség állapítható meg. Így például az Egyesült Királyságban 2003-tól öt évig terjedő börtönbüntetéssel sújthatók az árkartellekben részt vevő egyének is. Ennek érvényesíthetőségét az angolszász országok közötti kiadattási egyezmények is egyre inkább lehetővé teszik (*Joshua–Camesasca*, 2005).³ Mivel a büntetőjog nem tartozik az uniós kompetenciájába, ez tipikusan olyan területnek számít, ahol a versenyszabályozás eredményességét csak a versenyjogon kívüli eszközökkel lehetne fokozni. Ilyen kérdés a már nálunk is alkalmazott engedékenységi politika (röviden: a kartellről szóló többletbizonyítékok feltárása különböző mértékben mentesít a versenyjogi következményektől) is.

³ A személyi felelősségre vonás hatásossága mellett érvel *Stelzer* [2001] is.

A bizottság 2005 júniusában publikált állami támogatási akció terve (ATAT) egy még el nem fogadott 2009-ig terjedő intézkedéscsomagot tartalmaz (State aid..., 2005). Az alapelvek között a kevesebb, de jobban célzott támogatások elérése szerepel. Támogatandók a kohéziót erősítő lépések, az innovációt, a kockázati tőke felhasználását és a kutatás-fejlesztést erősítő intézkedések. Az ATAT javaslatokat tartalmaz az állami támogatások elbírálása hatékonyságának javítására, a döntéshozatal felgyorsítására.

Az ATAT keretében megfogalmazott célkitűzések gyakorlatba való átültetésének első példája az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával összefüggő törvény-előkészítő csomag megjelenése 2005 júliusában. A tagállamok meglehetősen szabadon dönthetnek arról, hogy finanszírozzák-e az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtását, és ha igen, milyen módon teszik azt. A verseny torzulásának elkerülése érdekében azonban ügyelni kell arra, hogy az ellentételezés ne vezessen túlkompenzáláshoz és a verseny indokolatlan torzulásához.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló csomagban egy keretirányelv és az átláthatóság biztosításáról szóló irányelv-módosítás szerepel. A keretirányelvben rögzítésre kerül, hogy az Európai Bíróság döntése értelmében bizonyos feltételek teljesülése esetén az állami kompenzáció nem minősül támogatásnak az EK-szerződés 87 (1) cikke értelmében. Az egyik feltétel, hogy a szerződés 86. cikke alapján valóban általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtson a vállalkozás, amelynél a közszolgáltatási kötelezettséget és a speciális, esetleg kizárólagos jogokat törvényhozói, szabályozói vagy szerződéses aktusok rögzítik. Azt is rögzíteni szükséges, hogy a kompenzációt milyen módon kell számítani, és hogyan lehet ellenőrizni. A túlkompenzálás elkerülésére hatékony mechanizmusokat kell működtetni, az esetleges visszafizetés módozatait is biztosítva. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások számvitelét az átláthatóság érdekében a vállalkozáson belül el kell különíteni az egyéb szolgáltatásoktól. A csomag további eleme egy bizottsági határozat, amely lehetővé teszi, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében egyes kis összegű támogatások (például kórházak és szociális lakásépítő társaságok esetében) mentesüljenek az előzetes bejelentési kötelezettség alól (A Bizottság Határozata..., 2005).

Az ATAT megvalósításának további lépéseként tájékoztató dokumentumot adtak ki az innovációs célú állami támogatás működtetéséről (A kutatáshoz, fejlesztéshez..., 2006). A dokumentum alapján várható, hogy a támogatások az innovatív kezdő vállalkozások létrehozásának és növekedésének támogatására, a sajáttőke-hiány kezelésére a kockázati tőke-nyújtás növelésére, a technológiai kísérletezés támogatására és az innovatív termékek bevezetésének kockázataira, az innovációs közvetítők ösztönzésére, a képzés és a mobilitás ösztönzésére, az együttműködés és a klaszterek révén a kiválósági központok kialakításának támogatására irányulhatnak majd.

Konvergencia a közszolgáltatásban és szabályozásában

A közszolgáltatások területén ágazatközi összeolvadásoknak lehetünk tanúi. Egyre jobban körvonalazódnak a jövő olyan vállalati struktúrái, amelyekben egyetlen, de több szektorban is működő közszolgáltató nyújtja a szolgáltatások széles választékát a fogyasztóknak. Ez a modell elsősorban a fogyasztókkal közvetlenül kapcsolatban álló közszolgáltatói körben alakulhat ki, és nem feltétlenül jelenti azt, hogy a szolgáltatott „termékek” előállítását is ugyanannál a cégnél történik. A fogyasztóval közvetlen kap-

csolatban álló cég (vagy részleg) a termék szállításáért versenyző vállalatok közül a legkedvezőbb ajánlatot elfogadva fogja a szolgáltatást megvalósítani.

Az azonos fogyasztói bázisra ráépülő, többszektorú közszolgáltatók ma már felölelik az energiaipart, a távközlést és a vízszolgáltatást. A többféle szolgáltatástípus nyújtása esetén a fogyasztókkal való kapcsolattartásból származó hatékonyságjavulás és költségmegtakarítás mellett arra is lehetőség nyílik, hogy ugyanezt a fogyasztóbázist ne csak a hagyományos szolgáltatási körbe eső termékekkel lássák el. A hagyományos szolgáltatások (áram, gáz, víz, telefon) esetében többek között a mérők közös leolvasásából, a szállítási, a raktározási, általában a logisztikai egyszerűsítésekből és a fogyasztók kiszolgálása terén (pl. számlázás) nyújtott szolgáltatások költségsökkenéséből származnak a megtakarítások. Emellett arra is lehetőség nyílik, hogy a hagyományos szolgáltatások teljesen új kombinációit, az ezekre épülő, a fogyasztást ösztönző kedvezményeket és általában a fogyasztói választás lehetőségét kiterjesztő rendszereket vezessenek be. Fontos hangsúlyozni, hogy az ilyen jellegű változások lehetőségét a piacliberalizáción túl az informatika gyors előretörése teremtette meg.

A többszektorú közszolgáltatók között ma még az energiaipari társaságok dominálnak. A gáz és áram közös szolgáltatása olyan „termékekkel” kiegészítve, mint az energiatakarékoságot segítő eszközök, megoldások kínálata, vagy a hatékony, esetleg költségminimalizáló, energiafelhasználást szabályozó rendszerek kiépítése a vállalati összeolvadások révén továbbra is nőni fog, és nagyobb régiókra, országhatárokon túlra is kiterjed. A már eddig is nagy aktivitást mutató vízszolgáltatók ebben a folyamatban feltehetően továbbra is részt vesznek, és a többszektorú szolgáltatók kiegészülhetnek a távközlési szolgáltatókkal, amit a technológiák várható fejlődése (pl. az áramszolgáltatók vezetékeinek távközlési célú használata) fel fog gyorsítani.

A többszektorú szolgáltatók megjelenése a szabályozás hagyományos kereteit is újrendezheti. A ma még elkülönült, ágazati alapon működő szabályozószervezetek együttműködésre kényszerülnek, esetleg össze is olvadnak.⁴ Az országhatárokat átlépő vállalatok számának szaporodásával egyre nagyobb igény támad a regionális szabályozás létrehozására (The possible added value..., 1999). Már 1999-ben alapos vizsgálat alá vették az európai távközlési szabályozó szervezet létrehozásának lehetőségét, ennek eredményeként a bizottság kommunikációs stratégiáját ma már a kommunikációs bizottság segíti. A szabályozás uniós harmonizálása érdekében kialakított eljárásrendben a nemzeti szabályozó hatóságok intézkedéseit uniós szinten is véleményezik. További koordinációs lehetőségeket biztosít a nemzeti szabályozó hatóságok – az energiaiparhoz hasonlóan működtetett – uniós ösztönzésre felálló közös munkacsoportja is. A *Sapir*-jelentés a versenyszabályozásban is elérkezettnek látja az időt az európai szintű szabályozószervezet felállítására. A korábbi európai bírósági határozatok alapján azonban az látszik, hogy az alapszerződés megváltoztatása nélkül nem lehet döntéshozatali jogokat önálló szervezeteknek delegálni, bár az Európai Központi Bank és a Beruházási Bank példája azt mutatja, hogy többféle jogi megoldás létezik (*Sapir et al.*, 2002, 185–186. o.).

A piacok egy részén, amelyeken a monopóliumhelyzetek nem szűnnek meg és az ex ante szabályozás – ezen belül az árszabályozás – megmarad, a szabályozószervezeteknek, a jövőbe is tekintve, segíteniük kell a verseny erősödését. Ügyelniük kell, hogy – a különböző piacok várható, bár ma még nem teljesen előrelátható fejlődését figyelembe

⁴ Példa erre a Nagy-Britanniában lezajló folyamat, amelynek során előbb a gáz- és a villamosenergiaipar önálló szabályozó szervezetei egyesültek, majd a távközlés, a frekvenciaelosztás, a műsorszórás és a média szabályozása került egyetlen hatóság égisze alá. Ezzel egy időben folytatódik a szabályozás intézményrendszerének, hatékonyságának kormányzati szintű átvilágítása, az eljárásmodok egységesítése, a legjobb gyakorlat feltérképezése alapján a szabályozási módszerek összehangolása. Ugyanígy az EU elektronikus kommunikációt szabályozó direktívacsomagja is a konvergencia jegyében született.

véve – a vállalatokat ne hagyják később hátrányosnak minősülő vállaltszerkezetbe merevedni. A szabályozásnak módot kell teremtenie arra, hogy az egyes tevékenységformáknak, az ahhoz kapcsolódó különféle szolgáltatásoknak új kombinációi jöhessenek létre. Ezért ösztönözniük kell azt, hogy a hálózatok infrastruktúrájának tulajdonlása, működtetése a hálózatokon nyújtott szolgáltatásoktól mindinkább elváljon (*Newbery, 2004, Reding, 2007*).

Miközben a szabályozás egészére a kötöttségek csökkenése, a „lazább” szabályozási rezsimek, a versenyösztönzés kialakítása a jellemző tendencia, számolni kell azzal is, hogy a verseny torzulhat, és bizonyos idő elteltével a piacot újonnan keletkezett monopóliumok uralják. Ezek a helyzetek remélhetőleg a versenyszabályozás ex post eszközeivel megoldhatóak lesznek. Mindazonáltal nem zárható ki olyan fejlődési út sem, amelynek során a nemzetközileg – regionálisan vagy globálisan – szerveződött közszolgáltatók túlhatalmával szemben regionális vagy globális – a közszolgáltatás specifikumait figyelembe vevő – szabályozás igénye merül fel. Erőteljes szabályozás újraéledésére lehet akkor is számítani, ha a szolgáltatások tartós válsághelyzetek miatt ismét „stratégiai” minősülnek.

Összefoglalás

A verseny kereteinek az elkövetkező 5-10 évben várható változását felmérve látható, hogy az új technológiák csak ott hasznosulhatnak kellő hatásfokkal, ahol ezek a technológiák a működtetésükhöz legalkalmasabb szervezeti változásokkal, a vállalkozások belső átalakulásával társulnak. Vélhetően az unió egyre több vállalata lesz képes uniós kívüli piacokra is belépni, ugyanakkor az egyre komplexebb vállalatirányítási struktúrákban az ázsiai orientációjú cégek részaránya feltehetően megnő. Ezek a komplex vállalati struktúrák egyre függetlenebbekké válhatnak a nemzetállami ellenőrzési lehetőségtől, és növekvő szerepet fognak játszani a technológiatranszferben. A verseny a hálózatos közszolgáltatások területén is jelentősen növekedhet, egyre fontosabbá válik ezekben az ágazatokban a hatékony gazdálkodás, a keresztfinanszírozás és a költségek csökkentése, a veszteségek mibenlétének pontos ismerete, a szükségesnek minősített támogatások átláthatósága.

A modernizált versenyszabályozás változtatni szándékozik az eddigi, főként formai/jogias háttérű és merev hüvelykujjszabályok alkalmazásához kötött versenyszabályozási elemeken, a jövőben elsősorban a gazdasági hatások elemzésére épülhetnek a versenyszabályozási elvek és döntések. A közgazdasági elemzések azt is figyelembe tudják venni, hogy ugyanaz a piaci magatartás más és más körülmények között különböző eredményekre vezethet, az egyik esetben versenyt torzít, a másikban hatékonyságot növel és innovációt eredményez. A mentességre igényt tartó tevékenységek versenyjogi megítélése a jövőben az amerikai gyakorlathoz hasonlóan a vállalkozások önértékelése keretében történik. A vállalkozások szabadsága nagyobb lesz, azonban ezeknek a versenyszabályozási követelményeknek a teljesítése nagyobb körültekintést és esetleg a korábbinál magasabb költségeket fog jelenteni.

A szabályozási reformok a hatóságok közötti együttműködésekre is kiterjednek. A versenyhatóságok közötti, illetve a bizottsággal kialakított együttműködési keretek új formái jönnek létre. A többszektörű hálózatos szolgáltatók megjelenése az ágazati szabályozás hagyományos kereteit is újrendezheti. A ma még elkülönült, ágazati alapon működő szabályozószervezetek együttműködésre kényszerülnek, esetleg össze is olvadnak. Az országhatárokat átlépő vállalatok számának szaporodásával, az egységesülő piacon a piaci szereplők egységes megítélése igényének kialakulásával egyre erőteljesebb törekvés jelentkezik az uniós szintű szabályozó szervezetek létrehozására.

Hivatkozások

- A Bizottság Határozata... [2005]: A Bizottság Határozata (2005. november 28.) az EK-szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 312/67, 2005. 11. 29.
- A kutatáshoz, fejlesztéshez... [2006]: A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszere. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 323/1, 2006. 12. 30.
- A pro-active Competition Policy... [2004]: A pro-active Competition Policy for a Competitive Europe. CEC, COM(2004)293final, Brussels, 20. 4. 2004.
- Aghion, P. – Schankerman, M. [2004]: On the welfare effects and the political economy of competition-enhancing policies. *The Economic Journal*, Vol. 114., Issue 498., 800–824. o.
- Aiginger, K. – Landesmann, M. [2002]: Competitive economic performance: the European view. *WIFO Working Papers*, 179/202, 70. o.
- Blanchard, O. [2004]: The Economic Future of Europe. MIT, *Department of Economics, Working Paper*, 04-04.
- Budzinski, O. [2006]: An International Multilevel Competition Policy System. Discussion Paper Version, Marburg, 08-3.
- Commission Notice... [2004]: Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities, *Official Journal*, C 101/03, 27. 4. 2004.
- Consolidated version... [2002]: Consolidated version of the Treaty establishing the European Community. *Official Journal*, C 325/33, 24. 12. 2002.
- Conway, P. – Janod, V. – Nicoletti, G. [2005]: Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 419.
- Council Regulation... [2003]: Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. *Official Journal*, L1/1, 4. 1. 2003.
- Damages... [2005]: Damages actions for breach of the EC antitrust rules. COM(2005) 672 final, Brussels, 19. 12. 2005.
- Dutz, M. A. – Vagliasindi, M. [1999]: Competition policy implementation in transition economies: an empirical assessment. *EBRD Working Paper*, No. 47.
- EBRD [2004]: Law in Transition 2004. *Competition law and policy*, EBRD, London, Spring.
- European Commission [2004]: A pocketbook of enterprise policy indicators.
- Facing the... [2004]: Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November, 26. o.
- Gal, M. S. [2001]: Market Conditions Under the Magnifying Glass: General Prescriptions for Optimal Competition Policy for Small Market Economies. New York University, *Center for Law and Business Working Paper*, No. 01-004.
- Gual, J. – Hellwig, M. – Perrot, A. – Polo, M. – Rey, P. – Schmidt, K. – Stenbacka, R. [2005]: An economic approach to Article 82. Report by the EAGCP, July.
- Guidelines... [2004]: Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty. *Official Journal*, C 101/97, 27. 4. 2004
- Hölscher, J. – Stephan, J. [2004]: Competition Policy in Central Eastern Europe in the Light of EU Accession. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42., No. 2., 321–345 o.
- Internal Market DG [2006]: Internal Market Scoreboard. European Commission, December, 13. o.
- Joshua, J. M. – Camesasca, P., D. [2005]: An antitrust NATO – the DoJ’s foreign policy in the war against international cartels. *The European Antitrust Review 2006*.
http://globalcompetitionreview.com/ear/eur_atr.cfm
- Kovacic, W. E. [2001]: Institutional Foundations for Economic Legal Reform in Transition Economies: The Case of Competition Policy and Antitrust Enforcement. *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 77., 265–315. o.
- Lee, C. [2005]: Legal traditions and competition policy. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 45, No. 2–3., 236–257. o.
- Neven, D. J. [2006]: Competition and antitrust in Europe. *Economic Policy*, October, 743–791. o.
- Newbery, D. M. [2004]: Regulation and competition policy: longer-term boundaries. *Utilities Policy*, Vol. 12., No. 2., 93–95. o.
- NIC [2004]: Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project. National Intelligence Council, December.
- Nicoletti, G. – Scarpetta, S. [2003]: Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic Policy*, April, 9–72. o.
- Nordmann, A. [2004]: Converging Technologies – Shaping the Future of European Societies. European Commission Research, July.

- OECD [2000]: Regulatory Reform in Hungary. OECD Reviews of Regulatory reform.
- OECD [2005]: Hungary – report on competition law and institutions, OECD, DAF/COMP (2005) 7, January.
- OECD [2005]: The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: The Case of the United States and the European Union. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 432.
- Reding, V. [2007]: The Network Industries in the 21th century: Regulating for Growth and Competition in the Internal Market. Speech, European Government Business Relations Council, Brussels, 5 March.
- Sapir, A. et al. [2002]: An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report. Oxford University Press.
- SEC [2004]: Benchmarking Enterprise Policy: Results from the 2004 Scoreboard. Brussels, 10. 11. 2004. No. 1427.
- State aid... [2005]: State aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009. Consultation document, June 2005, Results of the Consultation on the State Aid Action Plan (SAAP), Detailed Summary (09/02/2006).
- Stelzer, I. M. [2001]: Lectures on Regulatory and Competition Policy. The Institute of Economic Affairs.
- Tay, A. – Willmann, G. [2005]: Why (no) global competition policy is a tough choice. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol., 45., No. 2–3., 312–324. o.
- The possible added value... [1999]: The possible added value of European regulatory authority for telecommunications. Eurostrategies/Cullen International, September, Brussels–Luxembourg.
- Valentiny Pál [2004]: Árprés és felfaló árazás. Közgazdasági elmélet, bírói, szabályozói gyakorlat. *Közgazdasági Szemle*, LI. évf., január, 24–45. o.
- Vickers, J. [1995]: Concepts of competition. *Oxford Economic Papers*, Vol. 47., No. 1., 1–23. o.
- Waelbroeck, D. – Slater, D. – Even-Shoshan, G. [2004]: Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules: comparative report. Ashurst, Brussels, 31 August.