

Gazdasági és pénzügyi válság, szabályozás és verseny

FRÉDÉRIC JENNY

*A gazdasági válság és az azt kiváltó pénzügyi válság következtében jogosan fogalmazódik meg sokakban a kérdés: mennyire alkalmas a piacgazdaság a gazdasági növekedés és a jólét megfelelő előmozdítására? Bár a gazdasági tevékenységek formálásában az 1990-es évekre és a 2000-es évek kezdetére a versenyjog térnyerése volt jellemző, jelenleg a kormányzati beavatkozástól és a versenyjognál agresszívabb szabályozástól várják a legtöbben a gazdaság talpra állítását és a prosperitáshoz való visszatérést. Szükséges azonban azok érveit értékelni, akik a gazdasági verseny és a versenyjog mint a piacok működésének szabályozására legalkalmasabb eszköz halálát jósolják. Érdemes tüzetesebben megvizsgálni a krízis gyökereit, annak tüneteit, és a kezelésére kilátásba helyezett eszközöket, majd felmérni, hogy mi a versenyhatóságok szerepe a válság idején, és hogy milyen következménye lesz a válsagnak a versenyjogra nézve. Ezzel kapcsolatban 2009 februárjában az OECD tagországai részt vettek egy, az OECD Versenyügyi Bizottsága által szervezett ülésen. A következőkben leírtak nem az ülés tartalmát hivatottak összegezni, hanem a megbeszélésen felmerült témákkal kapcsolatban igyekszik véleményt formálni.**

Verseny és stabilitás a bankszektorban és pénzügyi piacokon

Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a pénzügyi piacok alapvetően a bankok és pénzügyintézetek erejébe vetett bizalmon alapulnak, és hogy ezeket a piacokat a jelenlevő piaci szereplők közötti kölcsönös függés jellemzi. Ez a bizalom teszi lehetővé a bankok számára, hogy az általuk gyűjtött betéteket meghaladó mértékben hitelezzenek, ezáltal ösztönözve a gazdaság működését. Kétszámú betétes bankba

* A cikk eredetileg a *Concurrences Review* 2009. évi 2. számában (59–68 o.) jelent meg. Magyarul a *Concurrences* szíves engedélyével jelenik meg. Lásd: www.concurrences.com

Frédéric Jenny, a párizsi ESSEC Business School professzora, az OECD Versenyügyi Bizottságának elnöke.

vetett bizalmának elvesztése is elegendő a széles körű pánikhoz, amely az adott bankban elhelyezett betétek mielőbbi kivételére ösztönöz, aminek következtében a bank, ha nem megy is tönkre, de hitelezési képessége jelentősen csökken. Egy bank kudarca alkalmas a teljes bank- és pénzügyi rendszerbe vetett bizalom megingatására, ami annak akár teljes összeomlásához is vezethet.

A pénzügyi piacok említett jellemzői eltérnek attól, amit a legtöbb áru vagy szolgáltatás piacán tapasztalhatunk, ahol egy piaci szereplő kudarca a versenytársak számára kedvező pozíciószerezési alkalmat jelent. A bank- és pénzügyi szektorban egy cég kudarca a rendszer egészére kihathat.

Az említettek következtében a pénzügyi szektorban két alapvető közpolitikai cél fogalmazható meg: egyrészt a banki és pénzügyi szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos hatékonyság növelése, másrészt a szektor stabilitásának és biztonságának biztosítása. Ezen célok elérésére tipikusan kétféle eszköz alkalmas. Egyik ilyen eszköz a prudens szabályozás, amelynek célja annak megakadályozása, hogy a bankok túlzott kockázatot vállaljanak. A másik eszköz a versenyjog, amely azt hivatott biztosítani, hogy a pénzintézetek egymás közötti versenye megfelelően ösztönözze a pénzügyi szolgáltatások árának csökkentését és minőségének javítását, elősegítse az innovációt, és ezáltal hozzájáruljon az erőforrások hatékonyabb allokációjához, valamint a gazdaság növekedéséhez.

Az alkalmazott eszközök kettőssége két kérdést vet fel, egy szerkezetit és egy klinikait:

1. Először is az olvasó joggal teheti fel a kérdést: vajon a fenti két célkitűzés egymással ellentétes-e. Bankárok gyakran fogalmazzák meg kételyeiket a verseny hasznosságával kapcsolatban a bank- és pénzügyi szektorban, és kétféle kritikát fogalmaznak meg a versenyjoggal szemben. A felsorakoztatott kritikák egyrésztől azon alapulnak, hogy amennyiben a verseny hozzájárul a bankok árrésének csökkentéséhez, az a bankokat nagyobb kockázatvállalásra ösztönzi korábbi profitszintjük megőrzése érdekében, amely kihat a bank- és pénzügyi szektor stabilitására is. Emellett gyakran hallhatunk olyan elvárásokat is a szektorból, hogy amennyiben a pénzügyi piacokon is alkalmazni kell a versenyjogot, úgy az elemzést nem szabad kizárólag a piaci szereplők költségeinek és árazási politikájának vizsgálatára korlátozni, hanem figyelembe kell venni, hogy a piaci stabilitás az iparági teljesítmény elengedhetetlen része.

A versenyjognak a bankszektorban való alkalmazásával kapcsolatban megfogalmazott kritikák azonban aligha fogják befolyásolni a versenyhatóságok munkáját, amíg ezen kritikákat nem támasztják alá szilárd elméleti és tapasztalati bizonyítékok. Ha ugyanis alaposabban megvizsgáljuk a problémát, akkor észrevehetjük, hogy a fenti érveléseknek számos gyenge pontja van. Mivel a prudens szabályozás célja éppen annak megakadályozása, hogy a bankok túlzott kockázatokot vállaljanak, a verseny csak akkor ösztönözheti a bankokat túlzott kockázatvállalásra, ha a prudens szabályozás csődöt mondott. Ráadásul nincs bizonyíték arra, hogy azokon a piacokon, ahol a bankok intenzívebb versenynek vannak kitéve, gyakrabban for-

dulna elő bankpánik. Ha alaposabban megvizsgáljuk a helyzetet, akkor számos arra mutató jelet láthatunk, hogy a bankpiacok túlzott szétaprózódása a gyengeség forrása lehet, és hogy az oligopolisztikus verseny jobban összeegyeztethető a bankrendszer stabilitásával.

Arra a felvetésre, hogy a versenyhatóságok a bank- és pénzügyi szektor vizsgálatokor tekintettel vannak-e a stabilitásnak a gazdasági teljesítménnyel kapcsolatos szerepére, meg kell jegyezni, hogy egyelőre nincs arra bizonyíték, hogy a versenyhatóságok döntései bárhol is csökkentették volna a bankszektor stabilitását.

A fentiekből adódóan tehát nem úgy tűnik, hogy a versenyjog alkalmazása a bankszektorban összeegyeztethetetlen lenne a bankrendszer stabilitásának célkitűzésével.

2. Egy másik, szintén számos vitát kiváltó, gazdasági szempontból feltett kérdés a következő: vajon a bankrendszer válsága nem azt bizonyítja, hogy a verseny kudarcot vallott a bankszektorban? A válasz erre a kérdésre egyértelmű nem. A válság egyrészt azért alakulhatott ki és azért terjedhetett el, mert a prudens szabályozás nem akadályozta meg a bankok túlzott kockázatvállalását, másrészt mivel az eszköztértékelési módszerek fokozták a bankszektor gyengülését akkor, amikor a pénzeszközök értéke fokozatosan csökkent, ami következőképpen tovább erősítette a rendszer egészét fenyegető kockázatokat.¹

A pénzügyi válság következményei

Annak ellenére, hogy elméletileg nincs semmilyen ellentmondás a bank- és pénzpiacok stabilitásának és a hatékonyság növelésének célja között, és bár a verseny látszólag nem játszott szerepet a válság kialakulásában és terjedésében, érdemes röviden megvizsgálni a krízisnek a pénzpiacokra és egyéb piacokra kiható várható következményeit.

A pénzügyi válság és a reálgazdaság egészére kiható krízis kialakulása között számos összefüggés van, amelyek közül példaként hármat említünk meg.

¹ A kockázatmegosztás lehetővé tételével – különösen a szabályozás tárgyát nem képező piacok és piaci szereplők bevonásával (például: spekulatív befektetési alapok, alkuszcégek, befektetési alapok) – az értékpapírosítás csökkentette a hitelezők hajlandóságát arra, hogy a hitelt felvevő ügyfelek fizetőképességét megvizsgálják, mivel a nem fizetés kockázata azonnal másra hárult. A banki tevékenységek szerves részévé vált, hogy a kockázat rendkívül összetett lett, és nem volt nyomon követhető. A strukturált befektetési konstrukciók (Structured Investment Vehicle – SIV) használata lehetővé tette, hogy a kockázatos eszközöket a bankok mérlegéből eltüntessék. Végül az elfogadott prudens és számviteli szabályok (különösen a Nemzetközi Számviteli Szabvány Testületének, az IASB szabványainak használata) prociklikus hatással voltak a pénzügyi piacokra és a pénzügyi közvetítő számlákra. Az eszközök árának csökkenésével a valós érték (fair value) elve (napi alapú, mark-to-market) (IAS 39) és a Basel II. nemzetközi tőkeegyezmény szerinti tőkeelőírások betartása a bankok és közvetítők eszközeinek csökkenéséhez vezetett. Ezt a csökkenést tőkeemeléssel, eszközök értékesítésével – ami tovább erősítette a piaci áraknak a csökkenésre adott reakcióját – vagy hitelek korlátozásával kellett ellensúlyozni.

1. A bank- és pénzügyi eszközök (követelések) értékének csökkenése csökkenti ezen intézmények hitelezési kapacitását, kivéve, ha azok folyamatosan új kölcsönöket vesznek föl. Ez már önmagában is korlátozza a vállalati befektetéseket.

2. A részvények és az ingatlaneszközök gyors értékvesztése a saját tőkéjükből élők reálgazdasági keresleti szintjét is csökkentette.

3. Végül a kereslet csökkenéséhez vezet, ha a gazdaság szereplői bizonytalanok a jövővel kapcsolatban, és elvesztik a gazdasági rendszerbe vetett bizalmukat. Nem tudva, hogy mikor várható a gazdasági fellendülés, ezek a szereplők tartózkodni fognak a nem sürgős befektetésektől és a nem feltétlenül szükséges fogyasztástól. Elsősorban ennek köszönhető a gépjárműgyártás piacán tapasztalható keresletcsökkenés, mivel a termékre jellemző, hogy annak lecserélése általában elhalasztható.

Amint azt a közelmúltban *John Fingleton* [2009] jelezte, a gazdasági válság alkalmas lehet arra, hogy hosszú távon jelentősen növelje a termelékenység szintjét. A gazdasági növekedés időszakával ellentétben, amikor a kevésbé hatékony cégek is fennmaradhatnak és növekedhetnek, a kereslet hirtelen csökkenésekor jellemzően a kevésbé hatékony cégeket fenyegeti leginkább a megszűnés. Az „alkotó rombolás” ilyen formája a válságot követő időszakban növeli a termelői alapok megerősítésének, az innováció ösztönzésének és a termelékenység növekedésének esélyét. Ennek ellenére a gazdasági recesszió időszakában a versenypolitika a legnagyobb veszélynek van kitéve. Ennek részleteit a későbbiekben a válság tanulságainak fényében is bemutatjuk.

A versenyhatóságok szerepe a válság időszakában

Hatalmas vitát váltott ki a pénzügyi piacoknak és a szektor szereplőinek bővülő szabályozása,² és úgy tűnik, nem érdemes abban bízni, hogy a szabályozás szintje nem fog rohamosan növekedni az elkövetkező időszakban. Egyrészt azért támogatják a politikusok a szabályozás szélesítését, mert a válság következtében a gazdaság szereplői sokkal inkább kockázatkerülővé váltak, és nyilvánvalónak tűnik, hogy egy áttekinthetőbb és jobban megtervezett szabályozás csökkentené a rendszer egészére kiható kockázatokat anélkül, hogy a növekedést szükségszerűen akadályozná. Amint azt *Paul Krugman*, a 2009. év közgazdasági Nobel-díj nyertese a közelmúltban nyilatkozta (*Krugman, 2009*), a nagy világgazdasági válságból az Egyesült Államok szigorúan szabályozott és meglehetősen egyszerű bankrendszerrel jött ki, ami ugyanakkor lehetővé tette az ország bruttó nemzeti termékének megduplázódását.

² Az OECD versennyel kapcsolatos Global Forum konferenciájának megnyitásakor *Dominique Strauss-Kahn* (az IMF vezérigazgatója) rámutatott arra, hogy a pénzügyi rendszer jövőbeli átalakításának legtöbb eleme már korábban is ismert volt. Azt mondta, hogy szükség van a pénzügyi tevékenységre (de nem feltétlenül az intézményekre) vonatkozó szabályozás hatókörének kibővítésére és magasabb (például regionális) szintű szabályozás kialakítására annak érdekében, hogy a pénzügyi szektor legjelentősebb elemeit szabályozzák, így a hitelminősítő intézeteken belüli érdekellentéteket rendezzék, és kezeljék a pénzügyi szabályok prociklikus jellegét.

Számos területen alkalmazható ilyen jellegű szabályozás. A piac szerkezetével kapcsolatban egyes javaslatok azon szektorok határainak megszüntetésére irányulnak, amelyek alapján létrehozták a különböző (például kereskedelmi banki, befektetési banki, eszközközeli vagy biztosítási) tevékenységeket végző pénzügyi csoportokat, mivel e tevékenységek eltérő kockázati szintet képviselnek, és ezáltal érdekellentétnek vezethetnek.

A szabályozás tartalmával kapcsolatban javaslatok vannak például arra, hogy a spekulatív befektetési alapok pénzügyi szerkezetére és a szabályozott gazdasági szereplőkkel való kapcsolatára vonatkozóan vezessenek be átláthatósági előírásokat. Az is a javaslat része, hogy a bankokhoz hasonlóan ezekre is a tőkepiacra érvényes előírások vonatkozzanak.

– A pénzügyi eszközökkel kapcsolatban gyakran említik a határidős piaci hitelbiztosítási ügyletek (Credit Default Swap – CDS) szabályozását, ahol a kereskedési feltételek gyakran tisztázatlanok. Az értékpapírosítással kapcsolatban a kérdés az, hogy engedni kell-e a kockázat és a hitelező közötti kapcsolat megszüntetését.

– A tőkekövetelményekre vonatkozóan két javaslat van: 1. az olyan alapokba való befektetés tiltása, amelyekre nem vonatkoznak tőkekövetelményi előírások; 2. és az eszközök árazásának módosítása a jelenlegi válság során tapasztalt prociklikus hatások elkerülése érdekében.

– Az ösztönző eszközöket illetően javaslat van arra, hogy a kereskedők fizetési rátáit felügyeljük az aránytalan (inkább rövid, mint hosszú távú teljesítményt elismerő) díjazás elkerülése érdekében.

A válság kezdete óta a hitelminősítő intézeteket számos kritika érte, hogy azok rosszul mérték fel a bankok által felhalmozott új pénzügyi eszközök portfóliójának kockázatát. Vita van arról, hogy a jelenlegi gazdasági modell, amelyben a hitelminősítőket az általuk minősített cégek fizetik, alkalmas-e arra, hogy befolyásolja az ezen cégek által vállalt kockázatok minőségét. Az említettek miatt felmerült annak a lehetősége, hogy a hitelminősítőket szabályozzák, vagy hogy a minősített cégektől független állami minősítő intézeteket hozzanak létre.³

A versenyhatóságok azonban tisztában vannak azzal, hogy mennyire tökéletes eszköz a gazdasági szabályozás, és hogy az milyen kockázatokkal jár. Ezeket az ártalmas hatásokat az eredetük alapján három csoportba sorolhatjuk. Először is könnyen megesik, hogy a szabályozás rosszul szerkesztett és alkalmatlan az általa célzott hatás elérésére. Másodsorban, ha a szabályozás alkalmas az általa kívánt hatás elérésére, még akkor is előfordulhat, hogy az oly módon torzítja a piaci sze-

³ 2009 februárjában az Európai Bizottság hozzájárult ahhoz, hogy a hitelminősítő intézetek (CRA) működésének felügyeletét megerősítsék, és hogy létrehozzanak egy központi nyilvántartást. A bizottság sajtóközleményben fejtette ki, hogy ezek az új szabályok hivatottak biztosítani a hitelminősítés minőségét, amelyet nem ront le a hitelminősítő intézeteken belüli érdekellentét. A sajtótájékoztatón *Charlie McCreedy*, a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság európai biztosa elmondta, hogy a hitelminősítő intézetek felügyeletét az Európai Unió szervezetei fogják felügyelni. Hozzátette, hogy ez az európai kezdeményezés iránymutató lesz a hitelminősítő intézetek (mint például a Moody's és a Standard & Poor's) nemzetközi szabályozását illetően.

replők magatartását, hogy ezzel csökkenti a piaci mechanizmusok hatékonyságát. Végül, az is előfordulhat, hogy a szabályozás gyengítheti az adott piacon az innovációt és a verseny szintjét. Az Egyesült Államok villamosenergia-szektora kitűnő példa arra, hogy a szabályozás káros következményekkel járhat.

Az OECD hosszú ideje tanulmányozza, hogy lehetnek a szabályozásnak milyen potenciálisan káros hatásai a termelékenységre, a gazdasági növekedésre és az innovációra nézve, és ezzel kapcsolatban folyamatosan hangsúlyozza a szabályozási reformok fontosságát. A reform során a hangsúly nem azon van, hogy a tipikusan a szabályozás alapját jelentő nem gazdasági célokat megváltoztassák, hanem azon, hogy olyan rendszert alakítsanak ki, amely alkalmas az adott cél elérésére szolgáló különböző eszközök előzetes felmérésére, és annak eldöntésére, hogy azok közül melyik torzítja legkevésbé a piaci szereplők eredeti szándékát és melyik jár a verseny legkisebb korlátozásával. Ajánlott emellett a szabályozás időszakonkénti áttekintése annak eldöntése érdekében, hogy arra továbbra is szükség van-e, céljait megvalósította-e, illetve az eredetileg kitűzött célok elérhetőek-e gazdaságilag alkalmasabb eszközökkel is.

Bár a pénzügyi szektorban új lendületet vett a szabályozásra való törekvés, biztosítani kell az OECD szabályozási reformja során hangsúlyozott alapelvek és a „jó szabályozási” gyakorlatának érvényesülését. Fontos, hogy a versenyhatóságoknak a kezdetektől meglegyen a lehetősége a szabályozási folyamatokba való beavatkozásra annak érdekében, hogy a lehetséges alternatív megoldásoknak a versenyhatóságait értékelni tudják. A versenyhatóságok ezzel kapcsolatban számos módon kifejtik a véleményüket. Egyes országokban a versenyhatóságoknak lehetőségük van bármilyen témában véleményt nyilvánítaniuk. Más országokban speciális előírások biztosítják, hogy a verseny korlátozására alkalmas jogszabálytervezeteket a versenyhatóság véleményezze. Végül pár országban (mint például Dél-Korea) a versenyhatóság elnökének miniszteri jogállása van, amely lehetővé teszi számára, hogy a jogszabálytervezeteket miniszterek közötti megvitatásában részt vegyen.

A második gondolat, hogy a szabályozás mellett az állam többféleképpen is beavatkozhat a piacok működésébe, ezért a gazdasági visszaesés időszakában nagy nyomás nehezedik rá, hogy éljen is a beavatkozás nyújtotta lehetőséggel. Amint arra *Dominique Strauss-Kahn*, az IMF vezérigazgatója 2009. február közepén az OECD versenyt érintő Global Forum konferencia nyitó ülésén is felhívta a figyelmet, a pénzügyi ösztönzők csak akkor érik el a kívánt hatást, ha az egész pénzügyi rendszert sikerül átrendezni. Ez feltételezi a banki mérlegek megtisztítását és a bankrendszer teljes átalakítását. Nyilvánvaló, hogy minden, a pénzügyi rendszer átalakítására költött dollár alkalmasabb a gazdasági növekedés újbóli megindítására, mint ha ugyanezt a pénzt a költségek hagyományos rendezésére fordítottuk volna. Ezzel kapcsolatban azonban – ahogy azt *Strauss-Kahn* is megjegyezte – még hosszú utat kell megtennünk.

Várható tehát, hogy az elöttünk álló hetekben és hónapokban az állami beavatkozás a leggyengébb pénzintézetek megmentésére, bankok államosítására és a bankok és hitelintézetek fúzióinak ösztönzésére fog irányulni.

Az ilyen jellegű mentőintézkedések és a piac átrendezésének terve felvetik azt a kérdést, hogy miképpen lehet mérsékelni azokat a kockázatokat, amelyek az állami beavatkozásnak a pénzügyi intézmények ösztönző rendszerét torzító hatásából erednek, és amelyek átgondolatlan kockázatvállaláshoz, vagy a leggyengébben teljesítő bankok megmentéséhez vezet.

Ezt figyelembe véve 3 szituáció között érdemes különbséget tenni:

– *Bankok és pénzintézetek, amelyek megszűnése a pénzügyi szektor egészének a stabilitását fenyegetné.* Erre példa az AIG esete, amely a nagy kockázatú jelzálog alapú derivatívák jelentős hányadára vállalt biztosítást, és amelynek kudarca tovább rontotta volna az érintett bankok helyzetét, végső soron oda vezetve, hogy ezek a bankok képtelenek lettek volna kötelezettségeik teljesítésére. Hasonló a Dexia pénzügyi csoport esete, amely 2008 novemberében állami garanciát kapott az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-szerződés) értelmében. Az Európai Bizottság a pénzügyi csoport méretére, piaci részesedésére és a pénzügyi válságra tekintettel tette ezt, hiszen a Dexia kudarca a teljes belga pénzügyi rendszerre nézve jelentett volna kockázatot.

– *Bankok és pénzintézetek, amelyek nem a rossz vezetés miatt, vagy azért kerültek veszélybe, mert alábecsülték az őket fenyegető kockázatokat, hanem a többi bank csődjének áldozatává váltak.* Ilyen hitelintézet például a Hypo Real Estate Holding AG, amely főként közszolgálati tevékenységek és közhasznú infrastruktúra finanszírozására specializálódott. A céget – amely nem betéti bank és amely évente mintegy 50 milliárd euró nagyságrendű kölcsönök miatt nagymértékben függ a bankközi piactól és hiteleszközöktől – nagyon komolyan érintette a Lehman Brothers csődje után a hitellehetőségek hirtelen elapadása.

– *Bankok és pénzintézetek, amelyek nem más bankok tevékenységének áldozatai, és amelyek megszűnése nem járna a bankrendszer egészét érintő hatásokkal, amelyek pusztán a nem megfelelő irányítás vagy a gondatlan kockázatvállalás miatt kerültek bajba.* Ha visszatekintünk a 90-es évek végére, amikor a Crédit Lyonnais (amely akkor állami tulajdonban volt) mohó, határtalan és ellenőrizetlen növekedési vágya több mint 100 milliárd francia frank veszteséghez vezetett, akkor ez a bank ebbe a kategóriába tartozik.

Az első csoportba tartozó bankok vagy pénzintézetek csődbe jutásával járó külső hatások miatt teljes mértékben indokolt azok megmentése. A második kategóriába tartozó cégek megmentésével kapcsolatos beavatkozásnak nem valószínű, hogy a pénzügyi piacok működésére káros hatással lenne. Végül, a bankok harmadik csoportjának megmentését semmilyen gazdasági racionalitás nem indokolja.

Ha figyelmünket a pénzügyi szektorról a reálgazdaság más területeire irányítjuk, akkor láthatjuk, hogy mekkora politikai nyomás nehezedik a kormányokra, hogy olyan eszközökhöz nyúljanak, mint az ad hoc pénzügyi segély, az államosítás vagy

annak engedélyezése, hogy a nehéz helyzetbe került cégeket nagyobb és stabilabb cégek vásárolják meg annak érdekében, hogy a kereslet hirtelen csökkenése miatt bajba jutott cégeket és iparágakat megmentésük, és hogy elkerüljék a – gyakran egy-egy földrajzi régióra koncentrálódó – nagymértékű elbocsátásokat.

Az iparágak egyes részterületeinek megmentésére irányuló állami beavatkozás gazdaságilag sokkal kevésbé indokolható, mint a pénzügyi piacok esetében, mivel ezen iparágakban egy-egy szegmens kudarca nem jár a gazdaság egészére kiterjedő kockázatokkal. A pénzügyi szektorral ellentétben egy-egy cég eltűnése a piacról pozitívan hatna a többi versenytárs gazdasági talpra állásának esélyeire.

Ennek ellenére nagy a politikai nyomás a beavatkozásra, különösen azokban az esetekben, ha az érintett szektor nagy munkáltatónak számít, a munkahelyek földrajzilag koncentráltak, vagy az adott szektorban előállított termékek a gazdaság egészének fejlődése szempontjából stratégiai jelentőségűnek számítanak. A politikusok – különösen általános gazdasági depresszió idején – nem lehetnek érzéketlenek az erőforrások reallokációjának társadalmi költségeivel kapcsolatos témákra, és könnyen a beavatkozás kísértésébe eshetnek, főleg azért, hogy a válság okozta sokkot enyhítsék és hogy az átmeneti időszakot társadalmilag elfogadhatóbbá tegyék.

Végül azt is meg kell említeni, hogy a reálgazdaságban a már említett beavatkozó jellegű eszközök mellett léteznek a nemzetközi verseny közvetlen vagy közvetett korlátozására szolgáló eszközök is.

A harmadik megfigyelhető jelenség, hogy gazdasági és politikai indokoltságtól függetlenül a pénzügyi szektorban, mint ahogy a reálgazdaság szektorában is a beavatkozó jellegű közpolitikák alkalmazása különböző veszélyek forrása lehet.

1. Először is fennáll annak a veszélye, hogy a beavatkozás nem alkalmas a kitűzött célok elérésére. Például a bankoknak folyósított hitelek és a gazdaságba injektált tőke eddig nem érte el a kívánt hatást a bankrendszerbe vetett bizalom helyreállítása tekintetében.

2. A második veszély, hogy az ilyen jellegű beavatkozás a gazdasági hatékonyságra való törekvéssel ellentétes irányba mozdítaná a gazdaság szereplőinek szándékrendszerét. Közismert például, hogy egyes bankok rosszul átgondolt (vagy legalábbis alábecsült) kockázatokat és a rövid távú profitot helyezték előtérbe egy olyan óvatosabb vezetési stílus helyett, amely alkalmasabb lett volna a cég fennmaradásának és stabilitásának biztosítására. Az ilyen bankok megmentése azt sugallná, hogy ha egy cég eléggé nagy (és a növekedést mindenáron előtérbe helyező vezetési stílus ehhez vezethet), akkor az államnak nincs más választása, mint fellépni és szükség esetén megmenteni ezeket. Emlékezhetünk, hogy az Egyesült Államok bankjainak megmentését célzó első Paulson-törvényt hevesen kritizálták, mivel az a segítségnyújtásért cserébe nem tette kötelezővé a működésre vonatkozó szigorú előírások betartását. Ez végső soron ahhoz vezetett, hogy tulajdonképpen a nem hatékony vezetési magatartást díjazták. Hasonlóképpen kérdéses, hogy az Egyesült Államok gépjárműiparának megmentése vajon a nem hatékony vállalatvezetési stílust fogja-e tovább ösztönözni, vagy éppen ellenkezőleg, az a versenyképességük

növelésére sarkallja majd az érintett cégeket. Ez a vita a Bush-adminisztráció utolsó hónapjaiban megosztotta az amerikai kongresszust. Nyilvánvaló, hogy nem világos, hol van a határ a pénzügyi segítségnyújtáshoz és az egyéb mentőcsomagokhoz hasonló eszközök kárenyhítő, illetve magatartás-ösztönző hatása között. Mindenesetre a beavatkozás ezen eszközei a gazdasági ösztönzők gyengítését kockáztatják, ami jelentős figyelmen kívül nem hagyható társadalmi költségekkel járhat.

3. A szektorális tervezés harmadik veszélyforrását jelenti, hogy az ilyen politikák a verseny működésére is járhatnak negatív hatásokkal.

Általában elmondható, hogy önmagában az is hátráltathatja a pénzügyi válság megoldását, ha a pénzügyi piacokon levő verseny nem elég intenzív. A makrogazdasági eszközök (mint például a segélyek nyújtása vagy a háztartások félelmének csökkentése) kiegészítéseként szükség van arra, hogy a bankok folytassák a gazdaság irányába végzett hitelezési tevékenységüket, alacsonyabb kamatokkal és olcsóbb hitelekkel a fogyasztóknak továbbadják azokat a hasznokat, amelyben saját refinanszírozásuk alacsonyabb költsége miatt részesültek. A bankokat azonban csak az fogja ösztönözni a hitelezési feltételek javítására, ha hatékony a hitelpiaci verseny. Ha biztosított, hogy a bankok az ügyfeleiket magas hitelkamatok mellett is meg tudják tartani, akkor kicsi az esélye annak, hogy a bankok refinanszírozási költségeinek csökkentése a hitelek növekedéséhez vezet és erősíti a gazdasági fellendülést. Pontosan ezért van jelentősége a pénzügyi piacokon a verseny megőrzésének.

Meg kell említeni emellett azt is, hogy – függetlenül a rövid távú hatásoktól – a bank- és pénzügyi szektorban alkalmazott mentőeszközök hosszú távon a verseny gyengítésére vagy torzítására is alkalmasak. Példaként említhető, hogy amikor a brit kormány a Northern Bank megmentése mellett döntött – mely döntést egyébként az Európai Bizottság is jóváhagyta –, a versenytárs bankok (beleértve a dán bankokat is) panaszt tettek a bizottságnál, hogy az újonnan államosított bank tisztességtelen versenyelőnyre tett szert, amely alkalmas a piaci verseny mechanizmusainak torzítására.

A biztosítási cégek – különösen a francia bejegyzésűek – is többször panaszkodtak az AIG megmentésének a versenyre gyakorolt hatása miatt. A leggyakrabban hangoztatott érv az volt, hogy a pénzügyi mentőcsomagok haszonélvezői pénzügyi helyzetük megerősítése következtében képesek lesznek agresszívabb árazási és ügyfélszerzési politikát folytatni, amelyre a pénzügyi segélyben nem részesülő versenytársak nem tudnak hasonló módon reagálni. Az AIG amerikai versenytársai rámutattak arra, hogy a 173,3 milliárd dolláros segély kézhezvételét követően az AIG több mint 30 százalékkal csökkentette biztosítási díjait.⁴

A nehezebb helyzetben került cégek közvetlen túlélését garantáló rövid távú megoldások tehát hosszú távon károsak is lehetnek, mivel lehetővé teszik a segély-

⁴ Lásd: USA Inc: AIG's rivals blame bailout for tilting insurance game. *Wall Street Journal*, 2009. március 23.

ben részesült cégeknek, hogy befolyásolják az adott piacra jellemző versenymechanizmusokat.

Két szempontból is fontos, hogy a versenyhatóságok az állami beavatkozás folyamatát felügyeljék. Először is a versenyhatóságok speciális tudással rendelkeznek a piaci ösztönző mechanizmusok és a piac szereplőinek a piaci ösztönzőkre adott válasza tekintetében. Másodsorban, mivel a versenyhatóságoknak az a feladatuk, hogy számos különböző piacon avatkozzanak be, ezért kevésbé valószínű, hogy a versenyhatóságoknak az adott piaccal kapcsolatban bármilyen érdekeltégük lenne, így az ágazati szabályozóhatóságoknál jobban garantálják, hogy alkalmasabbak a lehetséges állami beavatkozások hatásainak tárgyilagosabb megítélésére.

Az állami támogatásokkal kapcsolatos versenyszabályok rendszerét az Európai Unióban dolgozták ki a leginkább. A szabályok célja az, hogy az állami támogatások versenyre káros hatását a támogatás nyújtásakor kezeljék.

A bizottság „Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézmények vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása”⁵ című közleményében felhívja a figyelmet arra, hogy az EK Szerződés 87. cikkének (3)(b) pontja – amely lehetővé teszi állami támogatás felhasználását „egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” – megadja a jogszabályi alapot a jelenlegi válság állami támogatásokkal való kezelésére, és arra, hogy a támogatásra általános támogatási program keretében vagy ad hoc intézkedéseken (például strukturális sürgősségi beavatkozások vagy harmadik felek – például hitelezők – jogvédelme) keresztül kerüljön sor.

A bizottság ugyanakkor hozzáteszi, hogy:

- korlátozóan fogja értelmezni azt, hogy mi minősülhet egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly gazdasági zavarnak;
- ezt az intézkedést nem lehet alkalmazni a pénzügyi szektoron kívül egy tagállam gazdaságára gyakorolt azonnali hatása összehasonlítható kockázatának hiányában;
- ezeket az intézkedéseket nem lehet határozatlan időre alkalmazni, hanem csak addig, amíg a válsághelyzet azt indokolja; és hogy azokat félévente felül kell vizsgálni.

Az Európai Unió legtöbb tagállamában – csakúgy, mint az unión kívüli országokban – a versenyjog hatálya nem terjed ki az állami támogatások ellenőrzésére, és nem biztosított annak lehetősége, hogy a versenyhatóság véleményezze az ilyen jellegű támogatásokat. Ez a helyzet például az Egyesült Államokban. Amint azt a Szövetségi Kereskedelmi Hivatal (FTC) elnöke említette az OECD-tagok megbeszélésén, az FTC véleményét nem kérték ki a gépjárműipar számára készült pénzügyi mentőcsomaggal kapcsolatban.

⁵ Lásd: A bizottság közleményét (2008/C 270/02).

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2008&serie=C&textfield2=270&Submit=Keres%C3%A9s&_submit=Keres%C3%A9s&ihmlang=hu

Amennyiben egy adott országban jogilag nem kényszeríthető ki, hogy a versenyhatóság véleményét a pénzügyi szektorra vagy a reálgazdaság szegmenseire irányuló támogatással kapcsolatban kikérjék, akkor még mindig lehetősége van a versenyhatóságnak arra, hogy – mint versenyt érintő ügyben – véleményt nyilvánítson, feltéve hogy befolyásolni tudja azokat a feltételeket, amelyek az ilyen vélemények nyilvánosságra hozatalához szükségesek. Ez a lehetőség, amelyet a lehető legteljesebben hasznosítani kell, azonban közel sem annyira hatásos, mint az, hogy ha a versenyhatóságnak módja van a támogatással kapcsolatos egyeztetéseknél jelen lenni. Nyilvánvaló, hogy akkor van leginkább esélye a versenyhatóságnak a versennyel kapcsolatos véleményét leginkább hallatni, ha lehetősége van az egyeztetések döntő szakaszában is részt venni.

Az mindenesetre világos, hogy a jelen helyzetben a versenyjog és az állami támogatások Európai Unióban alkalmazott rendszere alkalmasabb intézményi modellrel biztosítana a verseny védelmére, mint más megoldások. Jogosan felmerül azonban annak kérdése, hogy a nem uniós országokban a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata érdekében sor kerül-e a hatóságok közötti szükséges párbeszédre.

Az ilyen beavatkozások negyedik veszélye, hogy amennyiben az ilyen jellegű állami beavatkozás a vállalatok közötti fúziókat ösztönzi, akkor az is veszélyt jelenthet (amint az az Egyesült Államok bankpiacán történt), hogy a piac szerkezete és a verseny körülményei megváltoznak, és ezáltal csökken a verseny intenzitása. A helyzet ezzel kapcsolatban azonban kevésbé tűnik aggasztónak, mint a pénzügyi mentőcsomagok és az állami támogatások esetében. A legtöbb országban a versenyhatóság hatálya alá tartozik a fúziókontroll, amelynek szabályai a pénzügyi szektorban is hatályosak, ugyanúgy, mint a többi szektorban. A versenyhatóság tehát képes a fúziós tevékenységek hatásainak folyamatos értékelésére, és azon fúziók megakadályozására, amelyeknél a verseny csökkenéséből eredő káros hatások meghaladják a gazdasági növekedésből eredő pozitív hatásokat.

Ezzel kapcsolatban a legfontosabb kérdés az, hogy a versenyhatóságok rendelkezésére álló eljárások és elemzési eszközök lehetővé teszik-e számukra, hogy a válság idején a szükséges gyorsasággal reagáljanak egyes problémákra. Számos olyan eset van, amikor napokon vagy akár órákon belül dönteni kell (például az úgynevezett „hétvégi fúziók” esetében) úgy, hogy a fúziók elbírálásához általában szükséges piaci információk összegyűjtésére sincs idő, ráadásul a döntést igen erőteljes politikai nyomás alatt kell meghozni.

Az ötödik és egyben utolsó veszély az, hogy az állami beavatkozással kapcsolatos aggályokat fokozza az olyan protekcionista intézkedések elfogadása, amelyek célja az egyes hazai cégekre ható versenynyomás csökkentése, például a hazai cégek előnyben részesítése az ugyanazon szektorban jelenlevő külföldi cégekkel szemben.

A nemzetközi kereskedelem szabályait gyengítő protekcionista gyakorlat ellenőrzésének alapját a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) adja meg, amely hatékony

vitarendezési rendszert hozott létre, a multilaterális kereskedelmi egyezmények által tiltott intézkedések száma azonban korlátozott.

A Világbank egy nemrég elkészült tanulmányában emlékeztetett a protekcionizmus újraéledésének veszélyére a fejlett és a fejlődő országokban egyaránt (*Gamberoni–Newfarmer, 2009*). A tanulmány rámutat arra, hogy bár a G-20 országai 2008. november 15-én ünnepélyesen vállalták, hogy tartózkodnak a protekcionista intézkedésektől, azóta a 20-ból 17 ország 47 ilyen intézkedést fogadott el. A gépjárműipari cégeknek juttatott állami támogatások (amelyek teljes összege 2009 márciusáig mintegy 48 milliárd dollár volt, ebből 17,4 milliárd dollárt az Egyesült Államokban, a fennmaradó részt pedig a Kanadában, az Egyesült Királyságban, Kínában, Brazíliában, Svédországban, és Olaszországban fizettek ki) mellett a protekcionista intézkedések különböző formát öltöttek, mint például a vámtarifák növelése (például: Oroszország), szabványok bevezetése (például: Kína), egyes termékek határon való átléptetésének korlátozása bizonyos földrajzi területeken (például: Indonézia), exporttámogatások (például: Európa, Kína, India), a 2007-esnél 15 százalékkal magasabb dömpingellenes tarifák bevezetése (például: India) stb.

Ennek ellenére a versenyhatóságok véleményét csak ritkán kéri ki az ilyen intézkedésekkel kapcsolatban, pedig nyilvánvaló, hogy azok hatással vannak a piaci verseny intenzitására, és azokat számos esetben ki lehetne váltani a versenyre kevésbé káros gazdaságpolitikai eszközökkel.

Elmondható tehát, hogy egyes vélemények ellenére a pénzügyi és gazdasági válság számos feladatot ad a versenyhatóságoknak. E feladatok célja elsősorban a verseny védelmének biztosítása és olyan törvényhozási és szabályozási kezdeményezések megakadályozása, amelyek idővel a gazdasági fellendülés sikerességét kockáztatnák.

A versenyjog alkalmazása gazdasági válság idején

Nyilvánvaló, hogy a pénzügyi és gazdasági válság éreztetni fogja a hatását a versenyjog hagyományosabb alkalmazásának területén is.

A versenyhatóságok három különböző módon léphetnek fel a válság idején a versenykorlátozó magatartások kezelésével kapcsolatban.

1. Első csoportba azok a hatóságok tartoznak, amelyek elutasítják azt, hogy a válságnak bármilyen hatása lenne a versenyjog végrehajtására. Ezt azok a hatóságok javasolják, akik azt próbálják hangsúlyozni, hogy az ő működésüket nem befolyásolja sem a jelenleg is tapasztalható pánikhangulat, sem a politikai jellegű nyomásgyakorlás. Kijelentik – egyrészt saját megerősítésük érdekében, másrészt azért, hogy a külvilág felé jelezzék elkötelezettségüket –, hogy tevékenységüket a szokott módon végzik, ellenállnak a válságkardellek engedélyezését protezsáló külső nyomásnak és a nemzeti bajnokok megtévesztő csábításának, azaz nem lazítanak az erőfölénnyel való visszaélések felügyeletén és nem engedélyeznek versenykorlátozó fúziókat a szükséges ipari átszervezésre hivatkozva.

2. A hatóságok második csoportjába azok tartoznak, akik az előzőekkel ellentétben azt vallják, hogy válság idején a kockázatkerülés és a jövő ismeretének hiánya megnehezíti az erőforrások allokációját, amelyet normál körülmények között a piacokra jellemző verseny megold. Az erőforrások reallokációjára azonban szükség van a gazdaság egészének eredményességéhez és a szabad piac társadalom számára elfogadható működéséhez. Az erőforrások gyors reallokációjának lehetősége nélkül a szabad verseny a gazdasági rivalizálás veszteseit rendkívüli módon megterhelő költségekkel járna, amelynek társadalmi hasznossága rövid és középtávon kérdéses lenne. Ezek a hatóságok úgy látják, hogy indokolt lenne a válságkartellek engedélyezése – amelyek gazdaságilag és társadalmilag elviselhetővé tehetnék az átmenet időszakát – és a nemzeti bajnokok védelme. Ez lehetővé tenné, hogy a létrejött kartellek – megnövekedve – versenyképesebbé váljanak. Ebből a szempontból a versenyjogot válság idején a gazdasági növekedés időszakához képest korlátozottabb formában kell alkalmazni.

3. Végül a harmadik csoport véleményének alapja két gondolat. Először is a fogyasztói jólét védelmét és az erőforrások reallokációját lehetővé tevő jogszabályok érdemi végrehajtása a hosszú távú gazdasági hatékonyság biztosításának legjobb eszköze. Másodsor, a versenyjog alkalmazásának az 1990-es évekre jellemző formalista és strukturális szempontokra koncentráció változatának elhagyása után jelenleg arra van szükség, hogy a versenyjog a hatálya alá tartozó magatartások és tranzakciók tényleges és potenciális hatásának vizsgálatát tartsa leginkább szem előtt. Ugyanakkor a gazdasági válság időszaka nem feltétlenül biztosítja a versenyjogi szempontból vizsgált magatartások és tranzakciók elemzéséhez, súlyosságuk felméréséhez és a problémák orvoslásához szükséges semleges környezetet. Ráadásul a válság hatással lehet a versenyhatóságok által alkalmazott szabályokra és eljárásokra is.

Nehéz megítélni, hogy a gazdasági válság terjedése hatással lesz-e a versenyjog alkalmazására és a versenyhatóságok hétköznapi tevékenységére, mivel a válság olyan méreteket ölt, amihez hasonló csak az 1929-es válság idején volt tapasztalható, amikor a versenyjog még gyerekcipőben járt. Ennek ellenére érdemes bizonyos következtetéseket levonni.

Egyrészt valószínű, hogy gazdasági válság idején a korábbiakhoz képest nehéz helyzetben levő cégektől nagyobb arányban érkeznek versenyhatósági bejelentések és a bejelentéseket nagyobb számban kísérik majd ideiglenes intézkedések alkalmazására irányuló kérelmek. Az ideiglenes intézkedés megtagadása akkor, amikor a bejelentő cég a válság miatt gazdaságilag amúgy is legyengült, nagyobb valószínűséggel eredményezi a kérelmező cég megszűnését, mintha egy növekedésben levő piacon egy ereje teljében levő cégről lenne szó. Ebből következik, hogy a versenyhatóságoknak meg kell fontolniuk, hogy esetleg változtassanak a bejelentő cégre hatással levő versenykorlátozó magatartások súlyosságának és azonnaliságának megítélési rendszerén, hiszen ebben az esetben a bejelentő céget nemcsak a sérel-

mezett versenykorlátozó magatartás, hanem a háttérben zajló gazdasági krízis hatásai is hátrányosan érintik.

Másrészt az is előfordulhat, hogy a gazdasági és pénzügyi válság következtében csökkennek a versenyhatóságok rendelkezésére álló erőforrások. Ez különösen valószínű például azokban az országokban, ahol a fúziós bejelentésekkel kapcsolatos bevételek a hatóság költségvetésének jelentős részét adják. Az erőforrások hasonló csökkenése előfordulhat ott is, ahol a versenyhatóság működését a központi költségvetésből finanszírozzák, mivel a gazdasági recesszió következtében csökkenhetnek a központi adóbevételek. Mindez azt jelenti, hogy a versenyhatóságoknak a korábbiakhoz képest alaposabban át kell gondolniuk, hogyan rendezzék sorba prioritásaikat és hogyan értékeljék a bejelentésekkel kapcsolatos szabályait annak érdekében, hogy a szűkösebb erőforrásokkal a lehető legjobban sikerüljön a kitűzött célokat elérniük.

Bár egyes versenyhatóságok (például az Office of Fair Trading az Egyesült Királyságban) már korábban részletes szabályokat dolgoztak ki a hatóság célkitűzéseinek meghatározására és a célok elérésének ellenőrzésére, a bejelentések kezelésére, az egyes ügyekkel kapcsolatos vizsgálatok kockázatainak felmérésére (jogi kockázat, túlzott költségek kockázata, reputációval kapcsolatos kockázatok stb.), és a hatósági tevékenységek várt társadalmi hasznának felmérésére (például a fogyasztói többlet tekintetében) ezt egyelőre számos országban nem tették meg. Emiatt várható, hogy a versenyhatósági prioritások újraszervezéséről szóló már megkezdett vita a közelgő hónapok és évek központi témája lesz.

Amennyiben a versenyhatóságok függetlenek és egyik céljuk, hogy tevékenységüket a közvélemény társadalmilag hasznosnak ítélje meg, előfordulhat, hogy gazdasági válság idején a korábbiakhoz képest azokra a piacokra helyeznek nagyobb hangsúlyt, amelyek a gazdaságilag és társadalmilag legkiszolgáltatottabb csoportok szempontjából nagyobb jelentőségűek.

Harmadszor, ami a versenykorlátozó tevékenységeket illeti, a piacfelosztás és az áröngzés kísértése nagyobb akkor, amikor a kereslet szintje csökkent és a piacon jelen lévő cégek mindegyike csődközeli helyzetben van, mint gazdasági növekedés időszakában, amikor valamennyi cég képes párhuzamosan növelni forgalmát. Emellett azt is meg kell említeni, hogy krízisben levő iparágakban valószínűleg a kartellek is sokkal bizonytalanabb lábakon állnak, mint gazdasági növekedés idején, különösen azokra az iparágakra igaz ez, amelyeknél az állandó költségek aránya az összköltséghez képest magasabb. Tekintve, hogy gazdasági válság időszakában a kartellben részt vevő vállalatok rosszabb gazdasági helyzetben vannak, nagyobb lesz ezen vállalatok készítése, hogy a kartell által meghatározottaktól eltérjenek. Nehéz megítélni azt, hogy a két jelenség közül melyik fog dominálni. Gondolhatjuk azt, hogy a kartellek bizonytalanabbak voltak – mivel az csökkenteni a kartell jövedelmezőségét – csökkenteni a kartellek létrejöttének ütemét, azonban az nem garantált, hogy a gazdasági élet szereplői is hasonlóan látják majd a helyzetet, legalábbis kezdetben nem.

Az elrettentés szempontjából a kartellek számának várt növekedése, legalábbis kezdetben indokoltá teszi az ilyen versenykorlátozó megállapodások elleni eljárások szabályainak felülvizsgálatát. A versenyhatóságok dönthetnek úgy, hogy több energiát fordítanak a kartellek vizsgálatára, és változtatnak a vizsgálatokon annak érdekében, hogy ne csökkenjen a kartellek felderítésének és szankcionálásának valószínűsége a válságot megelőző időszakhoz képest. Ebből a szempontból döntő jelentősége lesz annak, hogy a versenyhatóságok kartellek felderítésével kapcsolatos eredményessége hogyan változik. Ezért elengedhetetlen, hogy a versenyhatóságok folyamatosan jelen legyenek, figyelemmel kísérjék a verseny alakulását, és saját kezdeményezésre vizsgálatot indíthassanak, mivel ma már nem elég pusztán az engedékenységi politika eredményességében bízni.

Negyedszer, a korábbinál súlyosabb lehet a vertikális korlátozások vagy az erőfölénnyel való visszaélés versenykorlátozó hatása is. Gazdasági növekedés és bőségesen rendelkezésre álló hitel mellett a potenciális versenytársak – *ceteris paribus* – könnyebben le tudják küzdeni a piacra lépéstől tartó piaci szereplők által kialakított akadályokat, mint csökkenő kereslet időszakában. Gazdasági és pénzügyi válság időszakában a hitelpiac kevésbé képes a vállalati diverzifikáció hitelezésére – ami pedig egyébként alkalmas lenne a verseny intenzitásának növelésére –, mivel a hitelezők sokkal inkább kockázatkerülők és kevésbé képesek felmérni, hogy mi várható a jövőben. Ugyanígy, a nemzetközi kereskedelemben tapasztalható jelentős visszaesés is negatívan érinti a versenyt. Várható tehát, hogy az ilyen gyakorlatot keményen szankcionáló ügyek száma a korábbiakhoz képest nőni fog.

Az erőforrások reallokációjával kapcsolatos hiányosságok miatt egyes országokban változhat a versenyhatóságok hozzáállása az erőfölénnyel visszaélő vagy monopolhelyzetben levő cégekhez, ha biztosítani akarják, hogy a nagyobb piaci szereplők kizáró intézkedésekkel ne korlátozzák versenytársaik növekedését. Először is azokban az országokban, ahol tilos az erőfölénnyel való visszaélés, az erőfölény megítélése során számos különböző szempontot vizsgálnak, mint például azt, hogy vannak-e piacra lépési korlátok. Elképzelhető, hogy a korábbiakhoz képest gyakrabban nyilvánítanak jelentős piaci részesedéssel rendelkező cégeket erőfölényben lévőnek. Tudjuk azt is, hogy az 1990-es években és a 2000-es évek elején (például az Egyesült Államokban) az esetjog előnyben részesítette a jelentős piaci részesedéssel rendelkező cégeket, például úgy, hogy csak korlátozottabb mértékben alkalmazták a versenyjogot annak kikényszerítésére, hogy az ilyen cégek biztosítanak adott infrastruktúrához való hozzáférést. Emellett fenntartásokkal kezelték a nélkülözhetetlen infrastruktúra elvének alkalmazását is.⁶ Ez a hozzáállás teljesen érthető egy olyan világban, ahol az erőforrások szabadon áramolhatnak az egyes iparágak között, azonban nehezebben elfogadható, amikor a potenciális versenyt a makrogazdasági körülmények szűkebbre korlátozzák.

⁶ Lásd: *Verizon Communications Inc v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, 540US 682 (2004).

Végül, gazdasági és pénzügyi válság idején a fúziók megítélésével kapcsolatban is számos kérdést fogalmazhatunk meg, elsősorban két fő témával kapcsolatban. Először is, a korábbiakhoz képest gyakrabban kerülhet sor arra, hogy a fúzióban részt vevő cégek az engedélyezés érdekében a csőd szélén álló vállalat megvédésére (failing firm defence) hivatkoznak. Ezt a védelmet (és a hatásait) azonban – amelyre a múltban csak ritkán hivatkoztak és csak nagyon ritka esetekben alkalmaztak – a versenyhatóságok egyelőre nem elemezték alaposan. Ezt a hiányosságot most pótolni kell, és a hatóságoknak – együttműködve – meg kell határozniuk a doktrína tartalmát, definiálniuk kell a csőd szélén álló vállalat fogalmát, és szabályozniuk kell a bizonyítási teherrel kapcsolatos kérdéseket. Egyes OECD-tagországok a közelmúltban hangsúlyozták az ezzel kapcsolatos nemzetközi egyeztetések fontosságát.

A fúziókkal kapcsolatos másik probléma alapja az, hogy a gazdasági és pénzügyi válság hatással lehet a fúziók versenykorlátozó hatásainak megítélésére is. Tudjuk, hogy fúziós engedélyezési kérelmek vizsgálata esetén a versenyhatóságok gyakran kötik az engedélyt bizonyos feltételek (vagy vállalások) teljesítéséhez a fúzió versenykorlátozó hatásainak megszüntetése érdekében. A feltételek tartalmát illetően a hatóságok általában előnyben részesítik a piac szerkezetét módosító strukturális feltételeket a vállalatok magatartását befolyásoló feltételekkel szemben, mivel tartanak attól, hogy az utóbbi alkalmazása következtében szükség van a fúzióval létrejövő gazdasági egység folyamatos és sokszor igen terhes figyelemmel kísérésére. A strukturális feltételek alkalmazása – amely tipikusan a piaci részesedést csökkentő vagy egy új versenytárs piacra lépését segítő vállalatrészek értékesítését jelentik – azonban feltételezi, hogy létezik az értékesítendő vállalatrésze potenciális vevő. A korábbi helyzettel ellentétben azonban egy olyan környezetben, ahol a pénzügyi csatornák komolyan elapadtak, gyakrabban előfordulhat, hogy nehéz – ha nem lehetetlen – alkalmas vevőt találni a leválasztott vállalatrészekre. Ezekben az esetekben a versenyhatóságnak a következő lehetőségei vannak:

- a fúzió megtiltása;
- a fúzió engedélyezése és egyúttal az értékesítendő vállalatrész eladására rendelkezésre álló határidő kitolása annak reményében, hogy a vállalatok anyagi helyzetének rendezésével könnyebb lesz vevőt találni;
- magatartási feltételek előírása;
- a fúzió feltétel nélküli engedélyezése.

Az említettek közül egyik megoldás sem tökéletes, különösen az utolsó nem, ami tulajdonképpen a fúziókontroll szabályainak enyhítését jelentené, ami egyáltalán nincs összhangban a versenyhatóság felhatalmazásával. A leválasztásra nyitva álló időszak meghosszabbítása – a látszattal ellentétben – szintén nem egyszerű feladat, mivel a tapasztalatok szerint a leválasztandó vállalatrészek értéke és különösen azok alkalmassága a versenyintenzitás fúzió előtti szintjének biztosítására gyors ütemben romlik azt követően, hogy döntés születik azok értékesítéséről. Ez a hirtelen értékromlás egyrészt lehet annak következménye, hogy az értékesítésről

hozott döntést követően már nem lehet semmilyen stratégiai döntést hozni. Másrészt azonban az is lehet, hogy a fúzióban részt vevő cégeknek érdekük, hogy minél jobban megnehezítsék versenytársaik dolgát a leválasztott vállalatrész hasznosításával kapcsolatban, és ezért annak életben tartására kevesebbet fordítanak. Mindezek tükrében nem lehetetlen, hogy a versenyhatóságok versenykorlátozó fúziók esetében a korábbiaktól eltérően nagyobb hangsúlyt fognak helyezni a magatartási feltételek alkalmazására.

Következtetések

Az OECD Versenyügyi Bizottságának ülésén találkozó versenyhatóságok képviselői közötti kétnapos megbeszélés során érintett kérdések csupán a versenyjog és a versenyhatóságok gazdasági válság idején lehetséges szerepével kapcsolatos problémák kezdeti azonosítására vonatkoztak. Ennek ellenére a megbeszélés során világossá vált, hogy recesszió időszakában a versenyjog szerepének gyengítése alkalmas a gazdaság talpra állításának késleltetésére, és az pusztán a válsággal járó költségek szintjét növeli.

A megbeszélések hozzájárultak annak megértéséhez is, hogy mely területeken van szükség a versenyhatóságok beavatkozására. A versenyhatóságoknak a végrehajtó hatalom szereplőivel és az ágazati szabályozóhatóságokkal az új jogszabályokról folytatott egyeztetése fontos szerepet játszik abban, hogy ne kerüljön sor a verseny korlátozására a szabályozás gazdasági és egyéb céljainak eléréséhez szükséges mértéken túlmenően. Emellett részt vesznek vagy részt vehetnek a bajba jutott cégeknek vagy iparágaknak szánt gazdasági mentőcsomagok tervezésében annak biztosítása érdekében, hogy a verseny torzítására ne kerüljön sor, hiszen az (a járadékvadászat könnyítése következtében) csökkentené a piacon szereplő cégek hatékonyságát és korlátozná a reálgazdaság fellendítésére irányuló egyéb intézkedések hatását. Végül a versenyhatóság lehet a garancia a protekcionista intézkedések megjelenésének megakadályozására.

Mindez azt jelenti, hogy a versenyhatóságok működése intézményi kereteinek lehetővé kell tenniük számukra, hogy a megfelelő időben, a megfelelő helyen és a szükséges meggyőző erővel avatkozzanak be. Ennek ellenére nem biztos, hogy ezek a feltételek mindig adottak lesznek. A problémát az okozza, hogy gazdasági növekedés és liberalizáció idején tipikusan a piaci szereplők okozzák a versenykorlátozást, ami miatt rendkívül fontos volt a versenyjog megfelelő alkalmazása, és érthető, hogy számos országban (mint például Franciaországban és Spanyolországban) az 1990-es években és a 2000-es évek elején nagy hangsúlyt helyeztek erős, a végrehajtó hatalomtól független és a cégek versenykorlátozó magatartásának megakadályozását célzó hatóságok felállítására. Válság idején azonban az állami beavatkozás legalább ennyire alkalmas a verseny korlátozására, ennek következtében felértékelődik a „versenypolitika” jelentősége a kormányzati döntések befolyásolásakor.

A verseny intézményi rendszere alapvetően a gazdasági növekedés időszakában alakult ki, és akkor alkalmas volt funkciójának betöltésére. Ha azonban a kormány – beavatkozási vagy szabályozási képességét kihasználva – olyan környezetet teremt, amelyben a tisztességes és érdemi versenyt korlátozzák, akkor az aláaknázza a verseny intézményi rendszerét, amely képtelenné válik küldetésének elérésére. A jelenlegi válságnak rá kell irányítania a figyelmet a versenyjog és versenypolitika szerepére és későbbi funkcióinak rehabilitációjára.

Az OECD keretein belül tartott megbeszélésnek köszönhetően a versenyhatóságok felismerhetik, hogy a versenyjog merev alkalmazása – amely kockáztatja annak átláthatóságát és legitimitását – és a versenyjog alapvető elveinek megvalósulását kockáztató túlzott hajlékonyság között létezik harmadik lehetőség is. Ennek lényege az, hogy a versenyjog alkalmazása során alapelveinek tiszteletben tartása mellett figyelembe kell venni a válság időszakára jellemző gazdasági körülményeket. Nem szabad, hogy a versenyjog a válság időszakában változzon, a végrehajtás során azonban tekintettel kell lenni arra, hogy a makrogazdasági tényezők hogyan befolyásolják a verseny piaci mechanizmusát. A versenyjog szerepének megőrzése érdekében ez az, amire leginkább szükség van.

Hivatkozások

- Fingleton, John* [2009]: Competition policy in troubled times. Office of Fair Trading (United Kingdom), január 20.
- Krugman, Paul* [2009]: The Market Mystique. *International Herald Tribune*, március 28–29.
- Gamberoni, Elisa – Newfarmer, Richard* [2009]: Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends. World Bank, március 2.