

„Közgazdaságtan a jogalkalmazásban. A jogalkalmazási közgazdaságtan helye a piac- és vállalatelméletben és a jogi, hatósági eljárásokban” című kutatás (OTKA 105435) szakmai zárójelentése

Kutatásunkat az eredeti munkaterv szerint tudtuk folytatni. Eddig két publikációt adtunk közre az OTKA támogatás megjelölésével, további öt, közlésre elfogadott publikáció megjelenés alatt áll. Kutatásaink főbb megállapításait az alábbiakban foglaljuk össze:

A verseny- és ágazati szabályozás növekvő mértékben alkalmaz közgazdasági elemzéseket. A hatósági eljárások felülvizsgálatával foglalkozó bíróságok is egyre gyakrabban támaszkodnak közgazdasági elméletekre és közgazdász szakértőkre. Versenyjogi ügyekben az amerikai gyakorlatban már elterjedt és Európában is erősödő magánjogi jogérvényesítés egyre több közgazdasági elemzést igényel. A verseny- és ágazati szabályozási ügyek megítélésében azonban az amerikai és az európai gyakorlat között több esetben jelentős eltérés mutatkozik (pl. Microsoft, GE/Honeywell ügyek), amely felvetheti az alkalmazott közgazdasági elemzési eszközök közötti választás, vagy az alkalmazott eszköz jóságának a kérdését is.

A közgazdasági elemzési eszközök pontosítása, finomítása és az eszközök alkalmazásának módja tekintetében az amerikai versenyszabályozás hosszabb múltra tekinthet vissza. A múlt század nyolcvanas éveitől — nagyrészt amerikai befolyásra — Európában is megnőtt a közgazdasági elemzéseknek a verseny- és ágazati szabályozásban, majd a bírói gyakorlatban betöltött szerepe. A gazdasági hatások következetesebb számbavételét célul tűző uniós versenypolitikai változás egyik jele volt, hogy a Versenyügyi Igazgatóságon vezető közgazdász posztot, majd a munkáját segítő elemző részleget hoztak létre 2003-ban, ami a továbbiakban felgyorsította a tagországok szabályozóhatóságainál a hasonló beosztások létrehozásának folyamatát.

A közgazdasági elemzések szükségességét egyre szélesebb körben ismerték el, hiányát egyre több amerikai és európai bírósági esetben kifogásolták. A közgazdasági elemzések segíthetnek abban, hogy a pusztán jogi előírásokba nem foglalható versenykorlátozó magatartásokra is fény derüljön. 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 verseny- és ágazati szabályozásban, az ezeket felülvizsgáló bírósági eljárásokban alkalmazott közgazdasági ismeretek döntően a piac- és vállalatelmélet területéről származnak. A kapcsolat azonban kétirányú, az alkalmazás során felmerülő problémák vizsgálata megtermékenyítően hatott a közgazdasági elmélet fejlődésére is.

Kutatásunkban az alkalmazott közgazdaságtan ezen ágát három kérdéskör szempontjából vizsgáltuk: 1. Mennyiben vált önálló tudományterületté a jogalkalmazási közgazdaságtan, milyen a kapcsolat a jogalkalmazásban használt közgazdasági eszközök és a hagyományos piac- és vállalatelmélet között; 2. Melyik ügycsoportban, milyen ágazatokban, milyen közgazdaságtani eszközt használnak a jogalkalmazás során, mi a szerepe ebben a folyamatban a közgazdász szakértőknek; 3. Milyen intézményi feltételek szükségesek a közgazdasági eszközök használatához, mi a jelenlegi gyakorlat ebben a tekintetben.

A kutatás első szakaszában összegyűjtöttük a rendelkezésre álló piacelméleti modelleszaladokat, megpróbáltuk elkülöníteni azokat az alkalmazásokat, amelyeket elsősorban a jogalkalmazás céljából dolgoztak ki. A feldolgozás során arra törekedtünk, hogy a versenyszabályozás és az ágazati szabályozás irodalmából az empirikus és elméleti megközelítések egyaránt reprezentálva legyenek. A versenyszabályozás területén az árukapcsolás, a nélkülözhetetlen eszközök és a kizorító árazás problémakörére fókuszáltunk. Az ágazati szabályozási körben a hálózatos közszolgáltatások és különösen a posta és az energia piacok problémáit tekintettük át.

A versenyhatóságok körében végzett vizsgálatok alapján az utóbbi évek amerikai és európai uniós jelentősebb versenyjogi eseteiből adatbázist állítottunk össze. Megállapítottuk, hogy részletesebb kvantitatív elemzésekre elsősorban a fúziós ügyeknél számíthatunk. Az adatbázisba a fúziók okozta károkat vizsgáló (keresleti rendszerbecslések, fúzió szimulációk, tenderelemzések, ár-koncentráció elemzések), a fúziók következtében fellépő hatékonyságnövekedést elemző (hálózat-optimalizálási modellek) és a nem fúziós ügyekkel foglalkozó módszerek kerültek. Megállapítottuk, hogy részletesebb módszertan kidolgozására azokban az ágazatokban került sor, ahol a fúziók gyakoribbak.

A versenyszabályozás elterjedése és a versenyhatóságok egyre gyakoribb fellépése felvetette annak kérdését, hogy az ezzel összefüggésbe hozható költségek vajon megérik-e a társadalomnak a versenyszabályozás kialakult rendszerének fenntartását. A *versenyszabályozás működéséről, hatékonyságáról* a nemzetközi szervezetek rendszeresen készítenek értékeléseket, ugyanakkor egyes országokban törvény írja elő, hogy maguk a hatóságok is értékeljék tevékenységüket. A kutatás során áttekintettük a különböző típusú értékelésekhez kialakított módszertanokat, közgazdasági elemzési eszközöket. Az értékelések során világossá vált, hogy a közvetlen jóléti hatásokon túli, eddig nem, vagy nehezen mért hatások a többszörösítés tehetik ki a közvetlen hatásoknak, ezért ezen a területen megszorodtak a módszertani próbálkozások (Muraközy Balázs – Valentiny Pál: A versenyhatósági döntések jóléti hatásainak méréséről. In: Verseny és szabályozás 2014 (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc László, Nagy Csongor István) MTA KRTK KTI, Budapest, 2015 – megjelenés alatt).

A közgazdasági eszköztár használata változásainak megértéshez igyekeztünk feltárni azokat a szempontokat, amelyek a különböző típusú szabályozó szervezetek *intézményi elrendezésének* átalakulását magyarázhatják. A hangsúlyt az ágazati szabályozás változásaira helyeztük, de az ágazati szabályozás mindenkor szorosan összefüggött a versenyszabályozás helyzetének alakulásával, ezért a verseny- és az ágazati szabályozás változó viszonyrendszerét, az ex post és ex ante szabályozás egymásra utaltságát is érintettük. A szabályozás intézményrendszerének átalakulását sokszor a szabályozott ágazatok közötti viszonyok megváltozása, gyakran konvergenciája indokolta, ami a közgazdasági elemzések módszertanát is befolyásolta: az ágazati szabályozásban fokozatosan teret nyertek a versenyszabályozás közgazdasági eszköztárának elemei. A kutatás során készült tanulmányban bemutattuk a hálózatos szolgáltatások szabályozási intézményrendszerének kialakulását az Egyesült Államokban és az Európai Unióban, majd áttekintettük az intézmények megváltozásának főbb mozgatórugóit, a verseny- és ágazati szabályozás viszonyának változását, végül részletesebben foglalkoztunk a szabályozás uniós átalakulásának okaival is (Valentiny Pál: Változások a hálózatos közszolgáltatások szabályozási intézményrendszerében. In: Verseny és szabályozás 2013 (szerk. Valentiny Pál, Kis Ferenc László, Nagy Csongor István (szerk.); Budapest, MTA KRTK KTI, 2014, 281-318.o.).

A versenyszabályozás három területén a jogeseteket vizsgálva részletesebben is áttekintettük az ott alkalmazott közgazdasági elemzési eszközöket. Az *árukapcsolás és csomagban történő értékesítés* esetében az áttekintett közgazdasági elemzések olyan piacmodellekkel foglalkoztak, amelyekben a piaci verseny erősen korlátozott. A stratégiai magatartás feltételezése miatt kevés erőfeszítést tettek a költségcsökkentési és hatékonysági szempontok elemzésére. Ez a kritika persze a versenyszabályozással foglalkozó korábbi szakirodalom nagy részére is megfogalmazható, amelynek eredményeként a versenyszabályozás nem mindig tett különbséget a versenyt ösztönző és az azt károsító magatartások között.

A sporadikus empirikus eredmények iparáganként és helyzetenként változó indokokat és hatásokat állapítottak meg. Az elméleti vitákhoz és a jogérvényesítés gyakorlatához hasonlóan az empirikus elemzéseknél is kialakult vegyes kép azt támasztja alá, hogy egyelőre nem halmozódott fel elég tapasztalat a viták eldöntéséhez. A csomagban történő értékesítéssel és árukapcsolással foglalkozó közgazdasági irodalom meglehetősen szerteágazó és nehezen rendszerezhető és ez a bizonytalanság a jogértelmezés, a jogszabályok alakítása körüli vitákban is tetten érhető. A jog – biztonságra és következetességre törekedve - természetesen csak késéssel követi a közgazdasági elméletek fejlődését, de amint azt az Egyesült Államok tapasztalata mutatja a közgazdasági elméletek körüli viták hullámozása a jogalkotást és a joggyakorlatot is erősen befolyásolta.

A *nélkülözhetetlen eszközök elv* használatát áttekintve az Egyesült Államokban azt láttuk, hogy azt – elsősorban az alsóbb fokú bíróságok – nagyszámú esetben használták. Erre különösen a formalizálási kísérletek, a tesztformátum kialakítása után került sor. Az is látható volt, hogy az ezen a jogcímen kezdeményezett perek többnyire nem hoztak sikert a felpereseknek. A használatát a *Trinko*-ügyben hozott bírósági döntés megkérdőjelezte, és ezzel egyidejűleg az elv használhatósága körüli viták is megélénkültek, azonban nem kerültek nyugvópontra.

Az Európai Unióban tárgyalt ügyeket inkább a pragmatikus megközelítés jellemzi, az elméleti háttér is szegényesebb. Ugyanakkor mind az Európai Bizottság, mind az Európai Bíróság meglehetősen következetesen alkalmazza a nélkülözhetetlen eszközök elvét, még akkor is, ha a fogalom használatától a Bíróság általában óvakodik. A nélkülözhetetlen eszközök elvének amerikai és európai fogadtatása közötti különbségek részben a jogi és intézményi környezet különbözőségéből fakadnak.

A *kiszorító árazás* jelenségét vizsgálva azt találtuk, hogy az egyszerű tesztformát öltő *Areeda–Turner*-szabályt kezdetben örömmel alkalmazták a bírósági gyakorlatban, aminek eredményeként a kiszorító árazás tényállásának megállapítása radikálisan csökkent. A szabály túlzottan megengedő volta kételyeket támasztott a jogalkalmazók körében is. Közgazdasági érvényességét is vitatni kezdték és hamarosan alternatív javaslatok születtek. A közgazdasági elemzések körének bővítését javasoló szakirodalom a hangsúlyt a kiszorító árazás, mint stratégiai magatartás vizsgálatára igyekezett helyezni. Az erre tett kísérlet legátfogóbb példája a *Joskow–Klevorick*-féle szabály, amely két fázisra választotta szét a kiszorító árazásban indult vizsgálatot.

Az amerikai bíróságok gyakorlatából az is kiderült, hogy a magatartás megítéléséhez szükséges részletes költségelemzés rendkívül bonyolult, költséges és időigényes, valamint a bíróságok felkészültsége sem mindig alkalmas ennek lefolytatására. A rövid távú költségalakulás vizsgálatai – így az *Areeda–Turner* szabályon alapuló is – elutasításra találtak a közgazdasági vitákban, legalábbis eredeti formájukban. Újabban a bírósági gyakorlatban is a

korszerűbb, játékelméleti megközelítés megfontolásait kezdik figyelembe venni. Ez a változás az igazságszolgáltatáson túlmenően a szabályozó szervezetek munkájában is megfigyelhető volt. Ezeknek a versenyszabályozási elveknek és közgazdasági elemzési eszközöknek az érvényesülését a postaszolgáltatások területén részletesen elemeztük (Valentiny Pál: Versenykorlátozó magatartás, egyenlőtlen feltételek a teljes postai piacnyitást követően. *Közgazdaság*, LIX.évf. 5-6. szám, 30-57.o. angol nyelven *Közgazdaság* 1. évf. Különszám 2. 2015).

Az elmúlt évben végzett kutatómunka kiterjedt a *közgazdasági szakértők/szakértelem* bíróságokon való megjelenésére is. Az egyik ilyen problémakör a szakértők „helye” a bírósági tárgyaláson. Az amerikai jogrendszerben bevett szokás, hogy a szemben álló felek egyaránt alkalmaznak szakértőket, az egymásnak ellentmondó bizonyítékok szintézise pedig a bíróság feladata, amely maga csak kivételes esetben, a bizonyítékok értelmezése céljából alkalmaz saját szakértőt. Európában ezzel szemben inkább afelé hajlanak, hogy a bíróság saját, „független” szakértőket alkalmazzon, akik egyformán mérlegelik a mindkét féltől származó információkat.

A kutatás során először általánosan értelmeztük a szakértő fogalmát és megvizsgáltuk, milyen problémák merülnek fel a szakértőre hagyatkozással kapcsolatban. Ezek közül a legfontosabb kérdés az volt, hogyan válasszon egy laikus (például egy esküdt vagy bíró) több, egymásnak ellentmondó szakértői vélemény közül? Beláttuk, hogy racionálisan nem lehet meggyőződve a szakértő állításának helyességéről, így kénytelen bizalmi alapon rá hagyatkozni. Bemutattunk néhány megoldási lehetőséget is, amelyeket a közgazdasági elmélet kínál a szakértőkkel kapcsolatos információs aszimmetria feloldására, mint például a hírnév, a tevékenységek engedélyhez kötése vagy a minőségbiztosítás.

Ezt követően áttekintettük, milyen követelményeket támasztanak a jogi eljárások során a közgazdasági típusú bizonyítékokkal szemben. Kiindulópontunk az Egyesült Államok jogrendszere volt. Az elemzés során többféle gyakorlati nehézséget azonosítottunk. Először, a jog megköveteli, hogy a közgazdasági érvelés a modelleket a legapróbb részletekig az ügy körülményeihez igazítsa, ugyanakkor az elemzések végletekig menő pontosítása nem hatékony megoldás. Másodsor, a közgazdasági és jogi kategóriákat nem mindig lehet egy az egyben megfeleltetni egymásnak. Míg a közgazdasági elemzés általában „eredmény szemléletű” és arra fókuszál, kinek mi állhatott érdekében, milyen haszna származott egy ügyletből, addig a jogi érvelés a tényszerű bizonyítékokat helyezi előtérbe.

Végül a szakértők pártatlanságának kérdését állítottuk az elemzés középpontjába. A felek által felkért szakértőket általában nem tekintik pártatlannak, és gyakran előfordul, hogy egy ügyben egymásnak annyira ellentmondó vélemények születnek, hogy a bíróság nem tud dönteni. A megoldást több szerző is a bíróság által kirendelt szakértők szélesebb körű alkalmazásában látja, elismerve kiválasztásuk nehézségeit. Megvizsgáltuk, hogyan tud egy rosszul informált bíró semleges szakértőt választani olyan helyzetben, amikor a felek jól informáltak a szakértők lehetséges véleményeiről. Beláttuk, hogy az a mechanizmus, amely szerint a bíró kér egy-egy listát arról, a felek kit tartanak részükről elfogadhatatlan szakértőnek, majd véletlenszerűen választ azok közül, akik nem szerepelnek egyik listán sem, Nash-egyensúlyban igazságúen implementálja azt a döntési szabályt, hogy (a semleges szakértő véleményére alapozva) a pert az nyerje, akinek igaza van (Antal-Pomázi Krisztina: *Közgazdasági szakértők a bírósági eljárásokban*. In: *Verseny és szabályozás 2014* (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc László, Nagy Csongor István) MTA KRTK KTI, Budapest, 2015 – megjelenés alatt).

Az ágazati szabályozás, a hálózatos közszolgáltatások területén a postai szolgáltatások mellett az *energiapiacok* elemzését tekintettük feladatunknak. Mindkét esetben a verseny- és ágazati szabályozás együttműködésének, egymásra utaltságának, a közgazdasági elemzési eszközök finomodásának nyomait találtuk. Az Európai Unióban a versenyszabályozás eszközeinek felhasználása – szemben az ágazati piacsabályozással – egyedi ügyekben, a piactorzító tényezők meghatározása után, ex post módosítja az energiapiaci liberalizálás útjában álló, az egyes vállalatok magatartásával és a piac szerkezeti adottságaival összefüggő feltételeket. A versenyszabályozás, a trösztellenes, az összefonódási és az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás alkalmazását az indokolta, hogy olyan versenyszabályokat sértő vállalati törekvések érvényesültek (vertikális és horizontális koncentráció a termelői és nagykereskedelmi piacokon), amelyek nem voltak orvosolhatók a második energiacsomag, az energiapiacok 2003–2004-ben elfogadott átfogó szabályozásának eszköztárával. A versenyszabályokat alkalmazó eljárások ezért kiegészítették az energiaszektor szabályozását, a versenyszabályozás az ágazati piacsabályozás hatókörébe nem tartozó ügyek kezelésére biztosított további jogosítványokat a bizottság számára.

A kutatás a 2010 utáni időszak legfontosabb, az energiapiacok versenykorlátozással, erőfölénnyel való visszaéléssel, vállalati összefonódásokkal, valamint tiltott állami támogatásokkal összefüggő ügyével foglalkozott. Ezek az ügyek betekintést engedtek az Európai Bizottságnak a versenyügyi eljárásai során érvényesített megfontolásaiba és az ezeket az egyes esetekben érvényre juttató gyakorlatának sajátosságaiba. Az elkészült tanulmány az Európai Bizottság (és néhány példával az Európai Bíróság) vállalati versenyhelyzeteket átalakító egyes döntéseinek ismertetésével mutatta be, hogy milyen közgazdasági megfontolásokat vettek figyelembe és a versenykorlátozások megszüntetésére milyen kötelezettségvállalásokat, ajánlásokat fogalmaztak meg (Vince Péter: Az energiapiaci verseny alakulásának néhány újabb fejleménye az Európai Unióban. Külgazdaság, megjelenés alatt).

Az energiapiacok leírásához és szabályozásához használt közgazdasági elemzési eszközök nagy csoportjából az *árampiacok* működését vizsgálókat emeltük ki. Áttekintettük az árampiacok közgazdasági modellezésének főbb irányzatait és részletesebben vizsgáltuk az egyensúlyi árampiaci modelleket. Az egyensúlyi vagy játékelméleti árampiaci modellek középpontjában az erőművek stratégiai viselkedése és annak jóléti következményei állnak. Fő kérdésük az, hogy az erőművek milyen mértékben képesek stratégiai ajánlattétellel megemelni az árakat, s hogy e képességüket hogyan befolyásolják az iparág strukturális jellemzői. Az árampiacok modellezésének egyik sarkalatos kérdése az ajánlatadási szabályok meghatározása. A tradicionális oligopólium-modellektől eltérően az árampiaci modellekben a vállalatok döntési változója általában nem pusztán az ár vagy a mennyiség, hanem egy „kínálati függvény”, ami a választott modellezési megközelítéstől függően lehet diszkrét vagy folytonos. A játékelméleti árampiaci modellek fő hátrányát matematikai bonyolultságuk jelenti.

A kutatás során a kaliforniai és a brit ágazati szabályozásnak a modellekkel összefüggő tapasztalatit is áttekintettük. Az elkészült tanulmányban betekintést nyújtottunk az árampiacok viselkedésével foglalkozó piac- és aukcióelméleti irodalomba és vázlatosan ismertettük az erőművek viselkedésének Cournot-versenyen és kínálatifüggvény-versenyen alapuló, illetve aukcióelméleti modelljeit. Felhívtuk a figyelmet az egyes megközelítések előnyeire és hátrányaira, és röviden áttekintettük az idevágó empirikus kutatások tapasztalatait is. Megállapítottuk, hogy az elemzési módszerek fejlődése ellenére az árampiaci modellek versenyhatósági eljárásokban történő alkalmazására mind a mai napig kevés példa akad (Paizs

László: Piaci erő az áramtermelő piacon. Eredmények az egyensúlyi modellezés területéről. In: Verseny és szabályozás 2014 (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc László, Nagy Csongor István) MTA KRTK KTI, Budapest, 2015 – megjelenés alatt).

Az ágazati- és versenyszabályozási intézményi struktúra átalakulásának, működési hatékonyságának vizsgálata, néhány jelentős közgazdasági vitát kiváltó versenyszabályozási kérdéskör elemzése, a bírósági eljárásokban alkalmazott közgazdasági szakértők szerepének bemutatása és a posta és energia ágazat szabályozásában felhasznált közgazdasági elemzési módszerek áttekintése után felvázoltuk a *jogalkalmazási közgazdaságtan körvonalait*, a piac- és vállalatelmélet, a jog és közgazdaságtan tudományterületekhez való viszonyát. A piac- és vállalatelmélet fejlődésével párhuzamosan áttekintettük az ágazati- és versenyszabályozásban, a versenyjogi bírósági eljárásokban alkalmazott közgazdasági módszereket. Látható volt, hogy a piac- és vállalatelmélet egymást követő közgazdasági iskolái egyre nagyobb hatást gyakorolnak a jogalkalmazásban használható bizonyítási, elemzési eljárásokra, közgazdasági eszköztárakra. A részletes közgazdasági elemzések mellett ugyanakkor erősödő igény támadt a felmerülő jogviták gyors besorolását, az ügyek szűrését elősegítő tesztek, közgazdaságilag értelmezhető hüvelykujj szabályok kialakítására. A piac- és vállalatelméletben alkalmazott közgazdasági elemzési módszerek fejlődését viszont nagymértékben serkentették a szabályozási kérdések megoldása során felmerülő problémák. A két terület közötti kölcsönhatások eredményeként egyre nagyobb szerepet kaptak a közgazdasági szakértők, és fokozatosan speciális tudást igénylő, a szabályozási és versenyügyekben jártas közgazdasági tanácsadói kör alakult ki. Míg korábban a jogalkalmazási közgazdaságtan fogalmát elsősorban a kártérítési ügyekben alkalmazható közgazdasági módszerekre értelmezték, mára a versenyjog és szabályozáselmélet területén használható közgazdasági eszköztárat is beleértik. A jogalkalmazási közgazdaságtan kérdéseivel foglalkozó egyre több szakmai szervezet megjelenése ellenére az önálló tudományterületként való létezése azonban továbbra is kérdéses (Valentiny Pál: Létezik-e jogalkalmazási közgazdaságtan? In: Verseny és szabályozás 2014 (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc László, Nagy Csongor István) MTA KRTK KTI, Budapest, 2015 – megjelenés alatt).