• *Csorba Gergely* •

A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL FÚZIÓS ELJÁRÁSRENDJÉNEK HATÉKONYSÁGÁRÓL MÁSODIK FÁZISÚ ÖSSZEFONÓDÁSOK ESETÉN 2010 ÉS 2016 KÖZÖTT*

A tanulmányban a Gazdasági Versenyhivatal 2010 és 2016 között vizsgált második fázisú összefonódásai esetén tárgyalom három, a GVH által azonosított eljárási hatékonyság – a gyorsaság, az áttekinthetőség és a kiszámíthatóság – mérhetőségi és időbeli összehasonlíthatósági kérdéseit a nyilvános határozatokban elérhető adatok alapján. A tanulmány egyik fő eredménye annak bemutatása, hogy a GVH által a 2012-től kezdődött intézményi reform eredményeként azonosított hatékonyságnövekedés a második fázisú fúziók elbírálási idejénél lényegesen kisebb, ha megfelelően számba vesszük az eljárási időkbe bele nem számító rendkívüli felfüggesztéseket. Ha pedig megfelelően figyelembe vesszük a fúziós esetek összetételét is, miszerint 2012 és 2016 között a GVH összesen egyetlen második fázisú fúzió esetében avatkozott közbe kötelezettségvállalással, akkor már korántsem mutatható ki, hogy 2012 óta csökkent volna a második fázisú fúziók vizsgálati ideje. A tanulmány második felében az áttekinthetőség és a kiszámíthatóság közelítésére a határozatok részletezettségét használom, és ezen szempontok alapján ismertetek kvantitatív elemzéseket ezekre a mutatókra is. Ha a második fázisú döntések oldalszámban mért hosszának időbeli alakulását tekintjük 2010 és 2016 között, akkor a beavatkozás nélküli fúziók esetében azt láthatjuk, hogy az átlagos terjedelem csökken. Amennyiben pedig a második fázisú fúziók bonyolultságát a fuzionáló felek együttes részesedésével közelítjük, akkor egyre kisebb a különbség a határozatok hosszában a nagyobb és kisebb második fázisú fúzióknál.

* Köszönöm *Dobos Gergelynek*, *Muraközy Balázsnak*, *Papp Bertalannak* és *Pápai Zoltánnak*, valamint a szerkesztő *Kiss Ferencnek* és *Valentiny Pálnak* a tanulmány korábbi változatához adott hasznos megjegyzéseit. A tanulmányban foglalt állítások csak a saját véleményemet tükrözik.

BEVEZETÉS

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) az elmúlt években folyamatosan kiemelt eredményeként jeleníti meg az összefonódások engedélyezési folyamatának hatékonyságnövekedését. A GVH 2013-as parlamenti beszámolójának szavai szerint:

- „A GVH számára a fúziós eljárásrend minél hatékonyabb működtetése alapvető célkitűzés, tekintettel arra, hogy a gazdaság szereplői számára kiemelt fontosságú, hogy a tervezett tranzakciók kimenetele áttekinthető, kiszámítható, illetve, hogy az eljárás időtartama a lehető legrövidebb legyen. Egy elhúzódó, nem kiszámítható eljárás bizonytalansági tényező, amely az üzleti életben a legkevésbé tolerálható." (*GVH* [2014] 56. o.)

A GVH három fontos intézményi célt jelöl ki tehát egyértelműen, amelyek részben összekapcsolódnak: az áttekinthetőséget, a kiszámíthatóságot és a gyorsaságot. Ahogy a GVH is találóan hivatkozik erre, ezek a célok az eljárásrend hatékonyságához kapcsolódnak, amelyek kiemelten fontos minimumkritériumok. A fúziókontroll hatékonyságnak természetesen számos megközelítése lehet, és ezeket a második fejezetben röviden tárgyalom is, de ezt követően a tanulmány fő részében csak ezekkel a GVH által is azonosított eljárásrendi hatékonyságokkal foglalkozom.

A 2011-es év vége óta számos változás történt a GVH fúziós intézményrendszerében, amelyek a GVH értékelései szerint jelentősen javították az eljárásrend hatékonyságát. Ezek az önértékelések általában a gyorsaságra vonatkoznak, a fő visszatérő eredmény a következő

- „2010 óta a fúziós eljárások átlagos határideje az összetett (kétfázisú) ügyekben 186 napról 104 napra, míg az egyszerűbb (egyfázisú) ügyekben 103 napról 27 napra csökkent." (*GVH* [2014] 57. o.)

Ezekben a kimutatásokban ugyanakkor csak az összehasonlítás puszta végeredményével találkozhatunk, nem esik szó az alkalmazott módszertanról, illetve arról sem, hogy a vizsgált időszakok voltaképp jól összehasonlíthatók-e, és ezért ez a változás valóban tulajdonítható-e az intézményrendszer átalakításának.

Jelen tanulmány a második fázisú fúziók esetében kíván részletesebben foglalkozni a GVH fúziós eljárásrendi hatékonyságának mérésével és mérhetőségi kérdéseivel, legalábbis amennyire ez nyilvánosan elérhető adatok alapján lehetséges. Ennek érdekében a GVH 2010 és 2016 közötti második fázisú fúziós döntéseiből összeállítottam egy részletes adatbázist, amely alapján különböző kvantitatív kimutatások szerint vizsgálható nemcsak a gyorsaság, hanem a transzparencia kérdése, illetve ezen tényezők interakciója is.

A második fázisú fúziókra szűkítésnek legfőképp az az oka, hogy 2016 végéig Magyarországon ebbe a szakaszba akkor került egy fúziós vizsgálat, ha „nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás nem eredményezi az érintett piacon a versenyjelentős

mértékű csökkenését",[1] azaz lényegében kivétel nélkül ezek azok a döntések, amelyekben közgazdasági szempontból is részletesen elemzendő kérdéseket találunk.[2] Ezek az érdemi döntések tehát kiemelten fontosak lehetnek a kiszámíthatóság szempontjából, hiszen ezek adhatnak fontos szempontokat azon vállalkozások számára, amelyek azt mérlegelik, hogy az általuk jövőben tervezett esetlegesen problémákat felvető fúziókat a GVH milyen szempontok alapján mérlegeli majd. A második fázisú fúziókra való szűkítésnek gyakorlati oka is van: az adatbázis összeállítása a sokkal nagyobb számú első fázisú fúzióra meglehetősen hosszadalmas lett volna, de az itt leírt módszertant vagy annak módosítását könnyen alkalmazhatja bármely intézmény vagy kutató, aki összegyűjti a nyilvános döntésekből ezeket az alapadatokat.

A tanulmány készítésénél egyrészt a nyilvános fúziós döntésekben megjelenő számszerű adatokat rögzítettem és elemeztem, ezek alapján főként a gyorsasághoz kapcsolódó kérdések vizsgálhatók. Az áttekinthetőség és kiszámíthatóság ugyanakkor inkább kvalitatív jellemzők, amelyekhez nehezebb kvantitatív mérőszámot rendelni. Utóbbi esetben már a vizsgált szempontok megválasztása is szükségszerűen önkényes elemzői döntéseken alapszik, ezért ezeket az eredményeket mindenképpen óvatosabban érdemes kezelni, és célszerű inkább illusztrációnak tekinteni.

A továbbiakban az áttekinthetőség és kiszámíthatóság egyik lehetséges közelítéseként a határozatok részletezettségét vizsgálom, mint például azok milyen hosszúak, vagy szerepelnek-e egyes értékelésnél fontos elemek a határozatban. Fontos szem előtt tartani, hogy ezeket a részletezettségi (mennyiségi) mutatóknak a változását nem lehet egyértelműen megfeleltetni a határozatok minőségének a változásával: egy triviális példával élve az még önmagában nem jelentené a kiszámíthatóság növekedését, ha a határozatok hossza *X* százalékkal növekedne, de egy kellő mértékű részletezettségnek fenn kell állnia ahhoz, hogy az áttekinthetőség és kiszámíthatóság szükséges mértékben teljesüljön.[3]

Mivel a tanulmány csak második fázisú fúziók értékelésére korlátozódik, ezért eleve nem képes arra, hogy egészében mutassa be a GVH fúziós eljárásrendjében megfigyelhető trendeket, azaz pusztán ezen eredmények alapján semmiképp nem lehet megítélni a GVH fúziókhoz kötődő tevékenységének egészét. Bár közgazdasági szempontból ezek a fúziók az érdekesebbek, számuk és arányuk sokkal kevésbé jelentős (évente 5-6 második fázisú döntés, az összefonódások 10-20 százaléka),

[1] Lásd 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (Tpvt.) 67. paragrafusa 4.a bekezdése. 2017-ben ugyanakkor ez megváltozott, mivel a további egyszerűsítések miatt lehetőség nyílt a fúziók még gyorsabb lezárására, és a versenyfelügyeleti eljárás indításának feltételévé is a verseny nem csökkenésének a nem nyilvánvalósága vált (Tpvt. 70. paragrafusa 1.b bekezdése).

[2] Ez nem egyezik meg más versenyhatóságok gyakorlatával, az Európai Bizottság esetében például számos érdemi, akár bonyolult elemzést adó döntés születik eső fázisban. A GVH esetében is találunk olyan első fázisú fúziót, amelyben történt részletes és a határozatban is dokumentált elemzés, de ismereteim szerint ez utoljára 2009-ben történt (Vj-17/2009. számú ügy).

[3] A kellő/szükséges mértékre természetesen nem létezik általános küszöbszám.

ami már önmagában korlátokat állít az elé, hogy általános érvényű állításokat lehessen tenni. Fontos látni, hogy jogi szempontból is komoly értékelési szempontok merülhetnek fel fúziók esetén, mint például irányítási kérdésekben, végrehajtási tilalom kapcsán vagy a kapcsolódó versenykorlátozások esetében. Ezek az értékelések a legtöbb esetben már első fázisú eljárásokban megtörténnek, és hasznos útmutatót adnak későbbi esetek számra, és ezek kapcsán a GVH több jelentős lépést tett az általános iránymutatások terén is.[4] Továbbá több későbbiekben bemutatott intézményi reform közvetlenebbül érintette az első fázisú fúziókat (amelyek száma is nagyobb), így azok esetében feltehetőleg jobban kimutatható lenne egy esetleges hatékonyságnövekedés a gyorsaság szempontjából.

A tanulmány egyik eredménye annak bemutatása, hogy a GVH által a 2012-től kezdődött intézményi reform eredményeként azonosított hatékonyságnövekedés a második fázisú fúziók elbírálási idejénél lényegesen kisebb, ha megfelelően figyelembe vesszük az eljárási időkbe bele nem számító rendkívüli felfüggesztéseket, amelyek sokkal jelentősebb mértékben voltak jelen éppen 2010-2011-ben.[5] Továbbá ha figyelembe vesszük a fúziós esetek összetételét, különösen hogy 2012 és 2016 között a GVH összesen egyetlen második fázisú fúzióban avatkozott közbe kötelezettségvállalással, míg 2009 és 2011 között 7 beavatkozás is történt (amelyek szükségszerűen hosszabb elbírálási idővel jártak), és ezért csak 2012 után tipikussá váló beavatkozással nem járó fúziók vizsgálati idejét hasonlítjuk össze a reform előtt és után, akkor már nem mutatható ki, hogy 2012 óta csökkent volna a második fázisú fúziók vizsgálati ideje.

A részletezettség tekintetében egységesen azt láthatjuk a 2010–2016 közötti időszakban, hogy bármennyire is hasznos információkat adna az adott esetről, illetve iránymutatásokat későbbi fúziók számára, ha a GVH második fázisú döntései minél részletesebben közölnének alapvető információkat a piaci szereplők piaci részesedéséről (természetesen az üzletit titkok védelme mellett) vagy a harmadik felek fúzióról alkotott véleményéről, ezek az információk sajnos gyakran meglehetősen hiányosak és elnagyoltak. Amennyiben a második fázisú döntések oldalban mért hosszának időbeli alakulását tekintjük 2010 és 2016 között, akkor a beavatkozás nélküli fúziók esetében azt láthatjuk, hogy az átlagos terjedelem inkább csökken. Továbbá ha figyelembe próbáljuk venni a második fázisú fúziók bonyolultságát is a fuzionáló felek együttes részesedésével közelítve, akkor egyre kisebb különbség található a határozatok hosszában a nagyobb és kisebb második fázisú fúzióknál.

[4] Egy nagyon részletes összefoglalásra lásd a GVH 1/2017-es közleményét (*GVH* [2017*a*]).

[5] Mint ezt részletesen tárgyalni fogjuk, az eljárási időbe nem számít bele a fuzionáló felek adatszolgáltatásainak ideje sem, de ez az adat nyilvánosan csak 2013 óta érhető el (vagy következtethető ki) az eljárások mindegyikére.

A FÚZIÓKONTROLL HATÉKONYSÁGÁNAK LEHETSÉGES MEGKÖZELÍTÉSEIRŐL ÉS MÉRHETŐSÉGÉRŐL

Az említett eljárási hatékonysági tényezők közül a gyorsaságot viszonylag könnyű (lenne) nyilvántartani és mérni. Annak ellenére ugyanakkor, hogy egyes versenyhatóságok milyen részletes statisztikákat közölnek a vizsgált fúziók számáról és akár összetételéről is,[6] és cikkekben vagy felszólalásokban közölnek is a fúziós eljárások hosszára sporadikus adatokat, nem ismert számomra a nagyobb hatóságok esetében olyan hivatalos kiadvány, amely teljes körűen közölné és elemezné ezeket az adatokat idősoros formában. Az amerikai fúziós vizsgálatok esetében a Dechert ügyvédi iroda 2011 óta nyilvános adatok alapján negyedévente összeállítja a DAMITT mutatót *(Dechert Antitrust Merger Investigation Timing Tracker),* amely a második fázisú eljárások eljárási idejét méri: ez 2011-ben még átlagosan 7 hónap volt, míg 2017 végére már 11 hónap felé emelkedett.[7]

A gyorsaság vizsgálatára egy igen alapos akadémiai empirikus tanulmány *Heim és szerzőtársai* [2015], amely az Európai Unió által 1999 és 2008 között vizsgált mintegy 3000 fúzió eljárási idejét elemzi a jelen tanulmányhoz hasonlóan szintén a nyilvános határozatokból kinyerhető adatok alapján. A tanulmány fő kérdése az, hogy a 2004-ben bevezetett intézményi reformnak van-e valamilyen kimutatható hatása az eljárási idők változására.[8] A tanulmány egyik fő eredménye, hogy bár az eljárási idők éves átlagait egyszerűen összehasonlítva, úgy tűnik, hogy 2004 után a második fázisba kerülő esetek vizsgálati ideje megnő, de miután kontrollálnak az esetek összetételére és esetspecifikus tényezőkre (némileg hasonlóan a jelen tanulmányban is vizsgált komplexitáshoz), már nem mutatható ki szignifikáns különbség a reform előtt és után megfigyelhető eljárási időkben.

Mint már említettem, a kiszámíthatóság és az átláthatóság sokkal nehezebben kvantifikálható és mérhető mutató, számomra nem ismert olyan versenyhatóság vagy akadémiai szerző által írt tanulmány, amely ezeket a fúziókontroll vonatkozásában elemezné. Szabályozó szervek esetében elterjedtebbek az úgynevezett működési hatékonyságra vonatkozó vizsgálatok,[9] de ezek az áttekintések is jellemzően csak azt ellenőrzik, hogy egyes formai intézményi elemek (mint például függetlenség, hatáskörök) milyen mértékben teljesülnek az intézmények életútját követve.

[6] Az általam ismert legjobb gyakorlat erre az amerikai FTC és DoJ közös éves áttekintő kiadványa, a legfrissebbre lásd *FTC–DoJ* [2017].

[7] Az amerikai és az európai fúziókontroll lényegesen eltérő intézményi sajátosságai miatt azonban az Egyesült Államokra vonatkozó eredményeket nem szabad összehasonlítani bármely európai tagállamra vonatkozó hasonló mutatóval.

[8] A 2004. évi új fúziós szabályozás *(European Commission Merger Regulation)* többek között megváltoztatta a fúziók elbírálásánál használt tesztet is az erőfölénytesztről a versenyhatástesztre. Erről a két tesztről és az ezáltal vélelmezett változásról lásd a következő fejezetben szereplő értékelést.

[9] Ennek áttekintésére lásd *Valentiny* [2008].

Az eljárásrendi hatékonyság mellett természetesen az is fontos (s talán a legfontosabb), hogy egy versenyhivatal helyes döntéseket hozzon, azaz csak azon fúziók (és piacok) esetében avatkozzon be, amelyek valóban gyengítették volna valamilyen módon a versenyt. Ennek megítélése ugyanakkor egyedi esetekben is különösen nehéz feladat, és erre jelen tanulmány sem fog vállalkozni. Tudomásom szerint nem készült egyetlen olyan tanulmány sem, amely valamely országra (vagy az Európai Unióra) aggregáltan értékelni kívánta volna, hogy milyen arányban születtek helyes döntések. Egyedi esetek (vagy néha esetcsoportok, például telekommunikációs fúziók) részletes értékelésére ugyanakkor számos példát látunk, ezeknek az úgynevezett *ex post* fúziós értékelésének összefoglalására lásd például *Ormosi–Davies* [2012].

A fúziós politika beavatkozásai által elért hatékonyságok mérésére az elmúlt évtizedben nemzetközi szinten több módszertan is született, ezeknek a magyarul kicsit félrevezetően hatáselemzéseknek *(impact assessment)* nevezett értékeléseknek igen jó összefoglalását adja *Muraközy–Valentiny* [2015]. A GVH ebben a szellemben kétévente el is végzi saját működésének értékelését mindig az elmúlt öt évre (az utolsó változatra lásd *GVH* [2017*b*]). Ezek az elemzések ugyanakkor nem közlik külön a fúziós döntések számszerű hatását, csak a GVH minden szakterületére együttesen kapott összeget. Érdemes megjegyezni, hogy ez a fajta hatásmérési módszertan fúziók esetében eleve csak azokra a döntésekre tud hatást számszerűsíteni, amelyeknél a GVH beavatkozott (hiszen ekkor történik változás a fúzió nélküli ellenhipotézishez képest), és mint látni fogjuk, ezeknek az eseteknek a száma nagyban visszaesett 2011 óta.[10]

Számos akadémiai kutatás is született azt a kérdést elemezve különböző országokban és az Európai Unióban, hogy a piacok és a fúzióban részt vevő felek tulajdonságainak egyes jellemzői (részesedések nagysága, szereplők száma, belépési korlátok stb.) milyen mértékben befolyásolják a fúziós döntések kimenetét.[11] Ezek a kutatások azért fontosak, mert átfogóbb képet adnak a fúziós döntéshozatalról, amely egyrészt felhasználható annak esetleges reformjához, másrészt iránymutatást adhatnak a jövőben fuzionálni kívánó vállalatok számára is.

Összegezve elmondhatjuk, hogy az ilyen típusú kutatások csak megfelelő mértékű transzparencia mellett valósulhatnak meg, ha a nyilvános fúziós döntések kellően részletesen és egységesen dokumentáltak. Tehát az eljárási hatékonyság voltaképpen szükséges feltétele a további hatékonyságok mérhetőségének.

[10] A 2011 és 2016 közötti hatásmérés (*GVH* [2017*b*], *B* melléklet) összesen két fúziót jelöl meg, ahol jóléti növekedés történhetett, és ezt a GVH számszerűsítette, 2008 és 2010 között (azaz feleannyi idő alatt) hét ilyen fúziót vettek számba (lásd *GVH* [2013a] *B* melléklet).

[11] Lásd például *Davies és szerzőtársai* [2011], *Duso és szerzőtársai* [2013].

A MAGYAR FÚZIÓKONTROLL JOGI-INTÉZMÉNYI HÁTTERE ÉS VÁLTOZÁSAI 2009 ÉS 2016 KÖZÖTT

Ebben a fejezetben röviden összefoglalom azokat az irányadó jogi és intézményi jellemzőket a fúziók vizsgálatánál, amelyek a tanulmányban érintett kérdések értékeléséhez fontosak, illetve azt, hogy az eljárási hatékonyságot potenciálisan érintő elemek hogyan változtak az elmúlt közel 10 évben. Itt tárgyalom már azokat a hipotéziseket is, hogy az egyes változásoktól milyen eredményt várhatunk elméleti szempontok alapján az eljárási hatékonyság egyes elemeire.

Mint már említettük, 2017 elejéig azok a fúziók kerültek át második fázisba (vagy más néven teljes körű vizsgálatra), amelyek esetében nem volt nyilvánvaló, hogy az összefonódás nem eredményezi az érintett piacon a verseny jelentős mértékű csökkenését. Hacsak egyéb szempontok nem indokolják a részletes vizsgálatot, a GVH első fázisban vizsgálja azon fúziók körét, amelyek esetében nincs olyan piac, amelyen a fuzionáló felek egymás tényleges vagy potenciális versenytársai (horizontális átfedés), valamint együttes részesedésük nem haladja meg a 20 százalékot. Hasonlóan első fázisú marad a vizsgálat, ha a felek tevékenységei között vertikális vagy egyéb jellegű piaci kapcsolat van, de egyik piacon sem haladja meg részesedésük a 25 százalékot (2013 óta a 30 százalékot).[12]

Az első fázisú fúziók esetében a GVH-nak az eljárás indulásától számított 45 (2016 óta 30) napon belül kell meghoznia döntését, második fázisú fúziók esetében a határidő 4 hónap. Fontos ugyanakkor, hogy közigazgatási eljárási törvény (Ket.) szerint az ügyintézési határidőbe nem számít bele, ha a fúziót valamilyen okból felfüggesztik (32. paragrafus 8. bekezdés), illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő (33. paragrafus 3. bekezdésének *c* pontja). Mivel második fázisú fúziók esetében a hatóságnak általában részletes adatokat kell (sokszor több körben) összegyűjtenie és értékelnie, ezért egy bonyolultabb fúzió lezárása az indulástól számítva akár 6 vagy több hónapig is eltarthat.

Alapvető törvényi változás volt 2009 közepén, hogy míg korábban a GVH akkor tagadhatta meg egy összefonódás engedélyezését, ha az gazdasági erőfölényt hozott létre vagy erősített meg valamely piacokon (úgynevezett erőfölényteszt), 2009 óta egy összefonódást akkor is meg lehetett tiltani, ha ez érdemben csökkenti a versenyt egyes piacokon (úgynevezett versenyhatásteszt).[13] A döntési kritérium változása szélesítette a GVH beavatkozási lehetőségeit fúziók esetében, hatása ugyanakkor nem feltétlen egyértelmű a vizsgálati időkre második fázisú fúziók esetében.[14] Azon fúziók esetében, amelyek nagy valószínűséggel nem vezetnek erőfölényhez, de a ver-

[12] Lásd a többször módosított 3/2009. sz. GVH elnöki közleményt (*GVH* [2009]). Egy további feltétel lehet még a második fázisba kerüléshez, ha az első fázisban beadott adatok alapján nem ítélhető meg egyértelműen a felek részesedése az érintett piacokon, és ezért további adatkérésekre és/vagy elemzésre van szükség.

[13] A két teszt részletes összehasonlításáról és alkalmazásáról lásd *Csorba* [2008].

[14] Első fázisú fúzióknál nem várunk változást.

seny jelentős csökkenése mégis vélelmezhető,[15] a vizsgálati idő nyilván megnő, mivel a korábbi teszt alapján hamarabb engedélyezték volna, míg az új teszt alapján hosszabb vizsgálatra lehet számítani. Azon fúziók esetében viszont, ahol a fúzió az erőfölény létrehozásának „határán" van, a versenyhatásteszt alkalmazásával valószínűleg hamarabb lehet elégséges bizonyítékot találni a verseny jelentős csökkenésére. A piacok és a fúziós hatások vizsgálatához alkalmazott versenyhatásteszt során sokkal inkább előtérbe kerülhetnek a különböző közgazdasági módszerek is, ezért részletesebb vizsgálatokat is várhatunk, ami meghosszabbíthatja a vizsgálat idejét, és növelheti a dokumentáltság mértékét.

A GVH 2011 második felében jelentősen átalakította a bejelentési űrlapot (ez azóta kismértékben többször is módosult) annak érdekében, hogy a felek minél jobban felkészülhessenek a fúzió elbírálásához szükséges kérdésekre és az adatok szolgáltatására (különösen második fázisú fúziók esetében), s ezáltal csökkenhessen a vizsgálat ideje. 2012 elejétől pedig a GVH-n belül létrejött a Fúziós Iroda (korábban iparágak szerint specializálódtak az irodák), amitől szintén azt lehet várni, hogy érdemben rövidülnek a vizsgálati időszakok, illetve az erőforrások koncentrációja jobban lehetővé teszi a részletesebb vizsgálatokat is második fázisú fúziók esetében.

A GVH 2012-ben szabályozta először – és azóta többször kisebb mértékben módosította – a fúziók bejelentése előtti előzetes egyeztetések (úgynevezett prenotifikációk) folyamatát. Ennek a jelentős intézményi változásnak várhatóan érdemi pozitív (csökkentő) hatása van az eljárási időszakok hosszára minden típusú fúzió esetében, mivel még az eljárás indulása előtt informálisan tisztázni lehet egyes kérdéseket. Ugyanakkor éppen ennek a folyamatnak az informális jellege miatt a GVH-határozatok nem rögzítik, hogy sor került-e az adott eljárásban előzetes egyeztetésre (a GVH aggregált adatokat is csak egyes parlamenti beszámolóiban közöl), így ennek a hatása kvantitatív módszerekkel nem elemezhető.[16]

Bár fő témánkat, a második fázisú fúziókat közvetlenül nem érinti, érdemes megemlíteni, hogy 2013 óta többször is egyszerűsödött a GVH első fázisú fúziókra vonatkozó elbírálási folyamata (2013: egyszerűsített döntés, 2016: sommás eljárás). Ugyanakkor ennek az intézményi változásnak is lehet elvileg közvetett kedvező hatása a második fázisú fúziók eljárási hatékonyságára, mivel ezáltal több erőforrás maradhat a bonyolultabb ügyekre.[17]

[15] Egy egyszerűsített példa lehet erre egy három szimmetrikus céggel rendelkező piacon bármely kettő fúziója.

[16] Feltételezhető, hogy ha jól működik a prenotifikáció intézménye, akkor egy adott évben aggregált szinten csökken a hiánypótlások aránya (még ha a parciális hatás nem is választható le egyedi adatok nélkül), de ezt a hipotézist érdemes lenne inkább a fúziók teljes körére vizsgálni. A második fázisú fúziók körében egyébként 2015-ben és 2016-ban nem került sor hiánypótlásra, ez jelentős javulás az előző két év képest, mivel 2013-ban és 2014-ben a hiánypótlások aránya 80 és 83 százalék volt. 2012-ben ugyanakkor szintén alacsony volt a hiánypótlások aránya (33 százalék) a második fázisú fúzióknál.

[17] Ennek hatását ugyanakkor azért nehéz mérni, mivel mint rögtön látni fogjuk, éppen az első fázisú ügyek száma emelkedett meg jelentős mértékben 2015-ben majd 2016-ban is.

A GVH FÚZIÓS ESETEINEK ÖSSZETÉTELE 2009 ÉS 2016 KÖZÖTT

Ebben a fejezetben röviden bemutatom a GVH különböző típusú fúzióinak megoszlását 2009 és 2016 között, mivel ennek az összetételnek a figyelembevétele kulcsfontosságú lehet a különböző időszakok hatékonyságának összehasonlításánál. Bár nemsoká tárgyalom, hogy a 2009-es adatok nem hasonlíthatók jól össze a későbbiekkel a fúziók elbírálásánál alkalmazott teszt 2009-es megváltozása miatt, több esetben a 2009-es adatokat is közlöm, mivel ezek is megjelennek a GVH saját fúziós hatékonyságokra vonatkozó kimutatásaiban.

Egyezően a GVH parlamenti beszámolóinak megközelítésével, és az azokban közölt fúziókat számba véve, azokat az összefonódásokat tekintem adott évhez tartozónak, amelyekre abban az évben született érdemi ügyzáró versenytanácsi határozat *(1. táblázat).*[18] Egy érdemi ügyzáró határozat kimenete lehet engedélyezés kötelezettségek nélkül, engedélyezés kötelezettséggel vagy tiltás (az utóbbi két kategóriát nevezem összefoglalóan beavatkozásnak).[19]

1. TÁBLÁZAT • **A GVH fúziós eseteinek összetétele, 2009–2016**

Év	Fúziós döntések száma	Második fázisúak száma	Második fázis százalékaránya	Tiltások száma	Kötelezettségek száma	A beavatkozások százalékaránya a második fázisú döntésekben
2009	34	5	15	1	2	40 (60)
2010	43	5	12	0	3	60
2011	23	5	22	0	1	20
2012	31	6	19	0	0	0
2013	35	5	14	0	1	20
2014	27	6	22	0	0	0
2015	42	6	14	0	0	0
2016	60	6	10	0	0	0

Látható, hogy a második fázisú ügyek száma évente közel állandó, 5 és 6 között ingadozik. Az összes fúziós döntés száma lényegesen jobban változik az egyes évek között (23 és 60 között), de a második fázisú fúziók aránya lényegesen kisebb határok (12 és 22 százalék) között mozog.

Sokkal nagyobb időbeli változást látunk ugyanakkor abban, hogy milyen arányban avatkozott be a GVH a második fázisú fúziókban. 2009 és 2010 között egyaránt három-három esetben történt az adott évi öt-öt második fázisú fúzióhoz képest beavatkozás, 2011-ben ez a mutató már csak egy esetben az öt esethez képest, majd

[18] Sajnos csak a kézirat lezárása után vettem észre, hogy a 2016-os fúziók kódolásánál vétettem egy hibát, és nem vettem számba egy fúziót. Részletesebb kiegészítést lásd a Függelékben.

[19] Beavatkozás a magyar gyakorlatban jellemzően csak második fázisban történik. Erre a vizsgált időszakban csak egy ellenpéldát találunk, 2009-ben engedélyezett első fázisban a GVH kötelezettségvállalással egy fúziót (Vj-11/2009).

a 2012 eleji intézményi változást követő öt évben összesen egy beavatkozást találunk a 29 második fázisú fúzió között.

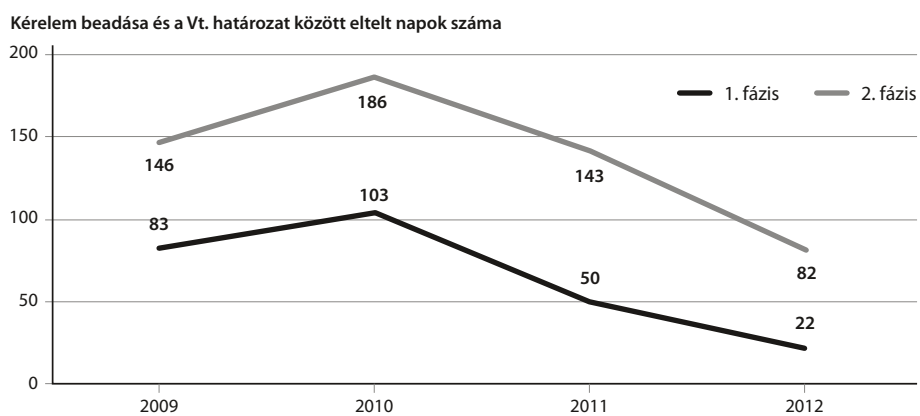
Mindenképpen hiba lenne ugyanakkor ebből az egyszerű mutatóból egy olyan könnyelmű következtetést levonni, hogy a GVH fúziós politikája lényegesen kevésbé beavatkozóvá vált volna 2012-től. Ilyen típusú állítást csak akkor tehetnénk, ha a GVH ugyanazon (vagy legalábbis fő jellemzőiben nagyon hasonló) eseteket bírált volna el 2009–2011 és 2012–2016 között. Így azonban könnyen előfordulhat, hogy az esetek eltérő összetétele okozza a választott kvantitatív mutatóban megfigyelt változásokat, ami nem tudható be valamilyen intézményi változásnak.

A MÁSODIK FÁZISÚ FÚZIÓK ELSŐ ELJÁRÁSI HATÉKONYSÁGA GYORSASÁG

Ebben a fejezetben azt mutatom be, hogy pontosan ezt az összetételhatásból származó komoly hibalehetőséget nem veszi figyelembe a GVH saját értékelése, ehelyett minden változást pusztán az intézményi reformnak tulajdonít.

A GVH 2012. évi parlamenti beszámolójának szavai és ábrája szerint

- „2012 márciusában szervezeti átalakítás révén létrejött a kizárólag a fúziós ügytípusra szakosodott vizsgálati egység, a Fúziós Iroda. *Ennek és az új űrlap bevezetésének eredményeként* jelentősen csökkent az ilyen jellegű ügyek elintézési határideje. Amint azt az ábra [lásd alább beillesztett *1. ábra*] is szemlélteti, a fúziós kérelem beadásától a Versenytanács határozata között eltelt napok száma az egyszerűsített eljárásban (1. fázis) elbírált fúziók esetén 2011-hez képest 50 napról 22 napra, míg a teljes körű eljárásban (2. fázis) engedélyezhető fúziók esetében 143 napról 82 napra csökkent az elintézési határidő az elmúlt évben."(*GVH* [2013*b*] 11. o. – saját kiemelés.)



Forrás: GVH [2013*b*] 11. oldalán szereplő ábra.

1. ÁBRA • **A GVH által közölt ábra**

A 2010-ben megfigyelt 186 átlagos naptári nap második fázisú fúzió esetén igen jelentős, pusztán ezt közölve és kijelölve összehasonlítási alapként (amit több más, például a tanulmány bevezetőjében idézett GVH-nyilatkozat is megtesz), a későbbi intézményi változások hatása valóban számottevőnek tűnhet. Gondoljuk át ugyanakkor a fúziós esetek tulajdonságainak ismeretében, hogy milyen más okok húzódhatnak meg a megfigyelt különbségek mögött, és hogyan is lehetne olyan módszertant választani, amely csökkenti az összetételhatásból eredő hibalehetőségeket a második fázisú fúziók vizsgálata esetén.

Először is, mint már az előző fejezetben is láttuk, 2010-ben a GVH második fázisú döntéseinek 60 százaléka beavatkozás volt, míg 2012-ben egyetlen beavatkozás sem történt. Beavatkozás esetén a GVH vizsgálata szükségszerűen tovább tart – a kötelezettségek felajánlása esetén annak tárgyalása és tesztelése miatt,[20] tiltás esetén a versenytanácsi tárgyalások és a döntés szövegének különösen alapos véglegesítése miatt. Ha tehát azt a kérdést szeretnénk megválaszolni, hogy hasonló fúziókat mennyivel eltérő sebességgel bírált el a GVH 2012 előtt és után, akkor olyan típusú fúziókra érdemes koncentrálnunk, amelyek mindkét periódusban előfordultak. A 2012 utáni periódus egyoldalúsága viszont azt jelenti, hogy csak olyan második fázisú fúziók jönnek szóba ehhez az elemzéshez, amelyek esetében nem történt beavatkozás.

Másodszor, fontos lehet az összehasonlítás során, hogy a GVH azonos döntési kritériumot alkalmazzon a vizsgált fúziók esetében, mivel a döntési kritérium jelentős változása megváltoztatja a vizsgálati időket is. Ennek következtében a 2009-ben hozott második fázisú fúziós döntéseket nem feltétlen érdemes az összehasonlításnál figyelembe venni, mivel ezek még mind erőfölényteszt alkalmazásával születtek, míg a 2010-ben hozott második fázisú döntéseket már a versenyhatásteszt alapján bírálták el.[21]

Harmadszor, látni kell azt is, hogy az eljárás indulása és lezárása között eltelt napok száma nem informatív arra nézve, hogy a GVH mennyi időt tölt a fúzió értékelésével. Egyrészt az eljárási időbe nem számítanak bele különösen azok a napok, amely idő alatt a fuzionáló feleknek kell további adatkérésekre válaszolniuk, ez pedig eljárásonként jelentősen különböző lehet.[22] Emellett az sem számít be eljárási időbe, ha valamilyen rendhagyó körülmény miatt felfüggesztik az eljárást. Ez kétszer történt éppen egy 2010. évi (Vj-153/2009, 42 naptári napra) és egy 2011. évi (Vj-85/2010) második fázisú eljárás esetében (ebben a felfüggesztés 238 naptári napig tartott!).

[20] Több ország eljárásrendjében is ismert (többek között az Európai Unióban is), kötelezettségvállalások felajánlása esetén az eljárási idő pár nappal meghosszabbodik (akkor is, ha azok nem kerülnek elfogadásra a végén), ez a magyar eljárásrendben nem szerepel.

[21] Az elemzés szempontjából ez éppen szerencsés módon oszlott meg a két év között a második fázisú döntések esetében, és így a 2009-et (amely közepén történt a jogszabályi változás) nem kell ketté bontani.

[22] Nem számít bele továbbá az ügyintézési időbe az az idő, ameddig egy külső szakértő véleményére vagy egy másik szakhatóság (médiafúziók esetében Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság) állásfoglalására kell várnia a GVH-nak, az első eset 2010 és 2016 között egy második fázisú fúzióban (Vj-71/2010), a második eset pedig háromban (Vj-6/2014, Vj-7/2014, Vj-23/2015) fordult elő.

Amennyiben például ezt az utóbbi, igazán rendkívüli esetet nem veszi figyelembe az összehasonlítási módszertan, az automatikusan átlagosan 48 nappal torzítja az adott évre eső mutatót (ez az adott évre közölt eredmény 33 százaléka).

Ez utóbbi torzító tényezőt talán a GVH is felismerhette, mivel 2012 óta a határozatokból nyomon követhető a tényleges eljárási idő is, de ez az adat a 2012 előtti fúzióknak csak kisebb részében áll rendelkezésre. Mivel azonban a hivatalos összehasonlítások mindig a 2009 és 2012 közötti időszakot veszik a fúziós intézményi reformok hatékonyságának szemléltetésére, ezért később megjelenő önértékelések is ezt a torzított mutatót használják.

További problémát jelent, hogy ha megpróbáljuk alapul venni a GVH fentebb bemutatott megközelítését és finomítani az előzőekben leírt módszerekkel a nyilvánosan elérhető határozatokban összegyűjtött adatok alapján, akkor sajnos rögtön abba a nehézségbe ütközünk, hogy a GVH által közölt és a hatékonyságnövekedés szemléltetésére szolgáló aggregált mutatókat közel sem sikerül reprodukálni. Ennek oka esetleg lehet az, hogy a GVH alkalmazott statisztikái másképpen veszik figyelembe az adott évhez tartozó fúziókat, mint ahogy azokat a GVH parlamenti beszámolói, de mivel a végeredmény puszta közlésén kívül semmilyen más információ nem jelenik meg az alkalmazott módszertanról a nyilvánosságra hozott GVH-dokumentumokban ezt voltaképp nincs lehetőség ellenőrizni.

A teljesség kedvéért kipróbáltunk két másik, elméletileg szóba jöhető módszert is, amelyek alapján fúziókat egy adott évhez sorolhatunk: *1.* adott évben indult eljárások; illetve *2.* adott évhez tartozó iktatási számmal ellátott eljárások.[23] E módszerek alkalmazásával szintén nem sikerült olyan eredményeket kapni, amelyek megközelítették volna a GVH által második fázisú fúziók esetében fentebb idézett eredményeket.[24]

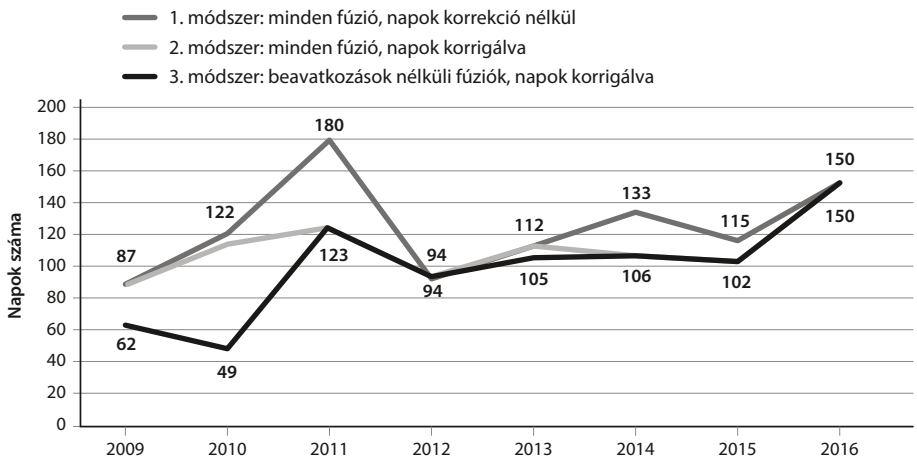
A *2. ábrán* három módszer alapján mutatom be a második fázisú fúziók esetében az egyes évekre a kérelem beadása és versenytanácsi határozat között eltelt naptári napok átlagos számát.

1. Minden második fázisú fúziót figyelembe veszek, amelyre adott évben született ügyzáró határozat (a parlamenti beszámolók rendszerezését követve). Az eltelt naptári napok számát nem korrigálom.
2. Továbbra is az összes második fázisú fúziót veszem az 1. módszer által vett éves besorolással. Az eltelt naptári napok számát ugyanakkor korrigálom a felfüggesztések, valamint a külső szakértő személy vagy intézmény által igénybe vett napok számával (ez az adat minden fúzió esetében elérhető a vizsgált időszakban).

[23] A 2. módszer úgy okozhat eltérést, ha például a fúziókérelmet 2009 végén nyújtották be, és ezért ehhez az évhez tartozó iktatási számot kapott, de hiánypótlásra volt szükség, amit a felek csak 2010 elején tudtak teljesíteni, s így az eljárás csak 2010-ben indult meg.

[24] A Függelék *F1. táblázatában* a fúziók felsorolásánál közlöm az indulási/lezárási dátumokat és az eltelt naptári napok számát, így az érdeklődő olvasó maga is könnyen tesztelheti ezeket a kombinációkat, mivel kevés számú fúzióról van szó.

3. Csak azokat a második fázisú fúziókat veszem, amelyekre adott évben beavatkozás nélküli ügyzáró határozat született. Az eltelt naptári napok számát a 2. módszerben leírtak szerint korrigálom. Mivel 2011-től összesen csak két évben volt egy-egy beavatkozás, ezért későbbi évekre ez az idősor közel megegyezik az előző módszerrel kapott eredménnyel.



2. ÁBRA • **A kérelem beadása és a versenytanácsi határozat között eltelt naptári napok száma a második fázisú fúziók esetében, 2010–2016**

Mint látható, az ezekkel a módszerekkel számított idősorok meglehetősen eltérő képet festenek a 2009–2012 közötti időszakról, mint amilyen aggregált statisztikát közölt a GVH hivatalos beszámolóiban. Még ha semmilyen módon nem is korrigáljuk az összehasonlított fúziók körét vagy az eljárási időt, akkor is lényegesen kisebbek a számok 2009–2010-re, mint amelyeket a GVH közölt (lásd *1. ábra*). A saját kimutatás szerint látható 2011. évi jelentős kiugrás a GVH ábráján 2010-ben található, ezért gyanítható az, hogy ehhez a kimutatáshoz a GVH által alkalmazott statisztika valamilyen más időbeli besorolást használt az adott évhez tartozó fúziók definiálására, mint amelyet ugyanannak a parlamenti beszámolónak – a Függelék *F1. táblázatában* látható – több mint 10 évre visszamenő besorolási módszere követ. Ugyanakkor a fentebb említett más plauzibilis besorolási módszerekkel sem sikerült reprodukálni a GVH által közölt számokat.[25]

Az első jelentős változást már akkor látjuk, ha úgy korrigáljuk vizsgálatunkat, hogy az eljárási időkbe nem számoljuk bele a felfüggesztések és a külső szakértői vélemények időtartamát. Ekkor megszűnik a 2011. év jelentős kiugrása a többi év-

[25] Vegyük a GVH által közölt legmagasabb értéket, amely a 2010-re vonatkozó átlagos 186 nap. Ha az összeállított adatbázisban a 2010. évi ügyszámmal indult második fázisú fúziókat vesszük, akkor ezek átlagosan 178 napig tartottak; ha a 2010-ben indult második fázisú fúziókat, akkor mindössze átlagosan 148 napig; ha pedig a 2010-ben lezárt fúziókat, akkor átlagosan 122 napig.

hez képest. Bár a 2012. évi érték így is mintegy 25 százalék százalékkal alacsonyabb, mint 2011. évi, de a 2013. évi érték (112 naptári nap) már újra majdnem megegyezik a 2010. évi értékkel (114), így különösen nehéz a 2012-ben megfigyelhető csökkenést egy intézményi változás elvileg hosszú távon érvényesülő hatásának tulajdonítani.

Végül, ha alkalmazzuk azt az összehasonlítási elvet, hogy a minél inkább megegyező típusú fúziók eljárási idejét vetjük össze, akkor különösen jelentős változást látunk a 2009–2010 közötti években. Ebben a két évben a GVH a beavatkozással nem járó három és két darab második fázisú fúziót átlagosan 62 és 49 nap alatt bírálta el, míg 2012–2016 között a legjobb évben is ez a mutató 94 nap, a 2012–2016 közötti öt évre jutó átlagos érték pedig 111 nap (2009–2011 között a 2011. évi csúccsal együtt is az átlag 86 nap).

Ha a 2012 utáni időszakot tekintjük az eltelt naptári napok alapján, akkor a második fázisú fúziók elbírálási ideje meglehetősen stabilnak tűnik, bár 2016-ban láthatunk egy jelentős kiugrást. Ugyanakkor, mint korábban említettük, az eljárás kezdete és vége között eltelt naptári napok száma még a felfüggesztésekre korrigálva is egy tökéletlen mutató, ugyanis nem veszi figyelembe azt az időt, amelyre a GVH-nak adatkérésekkel szüksége van a tényállás tisztázásához. Ezt az időt hivatalosan nem is kell beszámolni az eljárási időbe, ugyanakkor a be nem számított napok számát (amit le kell vonni az eljárás kezdete és vége között eltelt naptári napokból) teljes körűen csak a 2013 júliusa utáni második fázisú határozatok közlik. 2011 végétől már minden második fázisú határozatban szerepel az eljárási határidő lejárta az adatszolgáltatási napok beszámolásával (de a számok közlése nélkül), de ebből közvetetten kiszámolható az eltelt eljárási idő ezekre az eljárásokra is.[26]

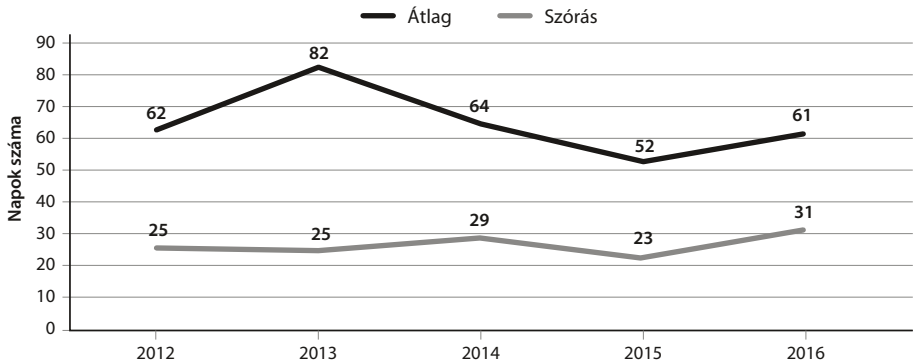
A *3. ábrán* látható a számított átlagos eljárási idő alakulása 2012 és 2016 között, ahol továbbra is minden évnél az adott évben lezárt második fázisú fúziók szerepelnek.[27]

Az átlagos eljárási idő 2012 és 2016 között 64 nap, e körül az érték körül látunk egyes években ingadozásokat. E jobbnak vélt mutató alapján például gyengül az az állítás, hogy 2016-ban a korábbi évekhez képest érdemben megnőtt volna a fúziók elbírálási ideje (mint ahogy az pusztán az eljárás kezdete és vége között eltelt időt mérő mutatóból látszott), ennek a változásnak az oka jó részben az elbíráláshoz szükségesnek vélt adatszolgáltatások idejének megnövekedése lehetett.

A 2013. évi kiugrást észre véve, felmerülhet az a korábban már tárgyalt lehetőség, hogy ennek oka az lehet, hogy éppen ebben az évben történt az egyetlen beavatkozás (Vj-52/2013). Az adatokból ugyanakkor látjuk, hogy nem ez a helyzet, ennek az egy fúziónak a számított eljárási ideje (82 nap) lényegében megegyezik a többi 2013. évi

[26] Az általam alkalmazott egyszerű számítási mód nem tudja pontosan reprodukálni a GVH határidőszámítási gyakorlatát, mivel például évekre visszamenően nem ismertek a GVH zárási napjai, amelyek szintén nem számítanak bele az eljárási időbe. Ellenőrzésképp elvégeztem ugyanakkor a 2013 második felétől hozott határozatok esetében a számítási mód pontosságát az ott már direktben közölt végeredménnyel összevetve, és minden esetben maximum 2 nap eltérést találtam.

[27] 2010-ben ez a mutatót nyilvános adatok alapján csak a második fázisú 40%-ra lehetett kiszámítani, 2011-ben pedig csak 60%-ra, ezért ezeket az éveket nem szerepeltetem.



3. ÁBRA • **Eljárási idő alakulása második fázisú fúzióknál, 2012–2016**

második fázisú fúzió átlagával. Érdemes lehet ugyanakkor tovább vizsgálni, hogy található-e valamilyen összefüggés a fúziók bonyolultsága és a fúziók elbírálási ideje között. Ehhez a kérdéshez ugyanakkor először meg kell vizsgálni azt, hogy milyen minőségű adatok állnak rendelkezésre a nyilvános határozatokban, ami átvezet bennünket a részletezettség kérdéséhez.

Ha az eljárási időben megfigyelhető szórást tekintjük, az az átlaghoz képest igen jelentős, azaz meglehetősen nagy különbségeket láthatunk egy-egy második fázisú fúzió elbírálási idejében (a legrövidebb érték 15 nap, a leghosszabb pedig 105 nap). Természetesen ezek a különbségek is összefüggethetnek az adott évben elbírált fúziók bonyolultságával, amelyre még visszatérünk.

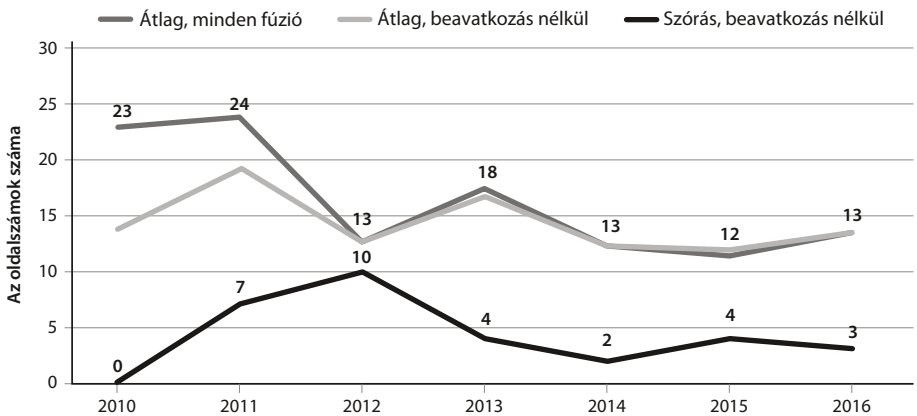
A *3. ábrán* szereplő mutatók segítségével azt is be lehet mutatni, hogy miért nem szabad pusztán évek közötti átlagok közlésével és összehasonlításával érvelni amellett, hogy az egyes évek között szignifikáns különbségek találhatók, különösen ilyen kis elemszám mellett. A 2013-ban öt fúzió esetében megfigyelhető átlagos 82 nap például 25 nap szórással párosul, ez a statisztikai összehasonlításoknál használt *t*-próba esetében mintegy 22 napos konfidenciaintervallumot jelent ($2 \times 25/\sqrt{5}$). Mivel a 2014. évi átlagos eljárási idő csak 18 nappal kevesebb a 2013. évi értéknél (illetve a 2012. évi érték csak 20 nappal magasabb), ezért nem megalapozott olyan állítást tenni, hogy a két év között érdemileg kimutatható különbség található.

A MÁSODIK FÁZISÚ FÚZIÓK MÁSODIK ELJÁRÁSI HATÉKONYSÁGA RÉSZLETEZETTSÉG

A másik két azonosított eljárási hatékonysági kritériumot, az áttekinthetőséget és kiszámíthatóságot önmagában is sokkal nehezebb mérni kvantitatív eszközökkel, és még nagyobb kihívásokat támaszthat az abban megfigyelhető esetleges változások magyarázata. Ebben a fejezetben megvizsgálom a nyilvános határozatokból

számszerűsíthető pár olyan mutatónak az alakulását, amely a határozatok részletezettségére vonatkozik (amely erős, még ha nem is monoton kapcsolatban van az áttekinthetőséggel és kiszámíthatósággal), és ezek kapcsán teszek pár észrevételt.

Az első érdemi kérdés az lehet, hogy az adott határozatok összességében mennyi információt tartalmaznak. Ennek közelítésére először vizsgáljuk meg azt a mutatót, hogy hány oldal hosszúak az adott évben hozott második fázisú fúziós határozatok *(4. ábra)*.[28] Az oldalszámok kódolásánál nem vettem figyelembe azon mellékletek oldalszámait, amelyek az esetleges kötelezettségvállalások konkrét jogi megfogalmazását tartalmazták (de a határozat főszövege ilyenkor is mindig bemutatja és értékeli a kötelezettségvállalás tartalmát), illetve azon mellékletekét sem, amelyek nem a GVH (tipikusan médiafúziók esetében az NMHH) értékelését tartalmazták.



4. ÁBRA • **Második fázisú döntések terjedelmére vonatkozó oldalszámmutatók, 2010–2016**

Mint látható, a 2010–2011 közötti időszakban egy második fázisú határozat jelentősen hosszabb volt (átlagosan 24 oldal), mint 2012-t követően (átlagosan 14 oldal). Ez a különbség ugyanakkor sokkal kisebb (2010–2011: átlagosan 17, 2012–2016: 13 oldal) és szignifikánsan nem is különbözik, ha csak azokat a határozatokat hasonlítjuk össze, amelyekben nem történt beavatkozás.

Természetesen a határozat hosszát lényegesen befolyásolja számos tényező, elsősorban az elemzett piacok, a fuzionáló szereplők piaci súlya és a felmerülő potenciális versenyproblémák száma – azt várjuk, hogy e tényezők közül bármelyik megnövekszik, az valószínűleg megnöveli a határozatban bemutatandó gondolatmenet hosszát. E tényezők közül a fuzionáló szereplők piaci részesedése és a határozat hossza közötti kölcsönhatást részletesebben is megvizsgálom majd.

Érdemes látni ugyanakkor, hogy ha csak a beavatkozás nélküli fúziókat is tekintjük, jelentős a határozatok hosszának szórásában megfigyelhető csökkenés 2012

[28] A részletezettségre felhasználható mutató lehetett volna hasonlóan a paragrafusok vagy szavak száma.

után.[29] A 2011-ben és 2012-ben még érdemi különbségeket vehetünk észre a határozatok hosszában, ezek a különbségek ugyanakkor egyre inkább eltűnnek.[30] Összességében tehát a beavatkozással nem járó fúziós határozatok nemcsak átlagosan rövidebbek lettek, hanem a hosszukban is kevesebb változatosság figyelhető meg. Ennek persze elvileg lehetne az is az oka, hogy a 2012 utáni második fázisú fúziók eleve inkább hasonlítottak egymáshoz, és kisebb szereplők fuzionáltak, erre a feltételezésre még visszatérünk.

A részesedések közlése

A versenypolitikában az egyes vállalatok piaci súlyának érzékeltetésére kiindulópontként általában a piaci részesedéseket használják. Számos piacon a piaci részesedések nem feltétlen jó közelítései a piaci erőnek, és még akár jelentős (például 50 százalékot meghaladó) piaci részesedés sem jelenti biztosan azt, hogy az adott vállalat érdemi piaci erővel rendelkezik. A piaci részesedéseket a versenypolitikában egyre inkább egy szűrő mechanizmusként tekintik: egyrészt „alacsony" részesedések mellett általában elvethetők a káros versenyhatások, illetve „magas" részesedések mellett további részletes vizsgálat szükséges. Ez a gondolatmenet áll a GVH gyakorlatában az első és a második fázist elválasztó küszöbszámok között is.

A fuzionáló felek piaci helyzete (részesedése) mellett az értékelésnél fontos kiinduló szempont a versenytársak részesedési mutatója is, különösen olyan fúziók esetében, ahol a felek részesedése magas.[31] A gyors áttekinthetőség kedvéért a legjobb gyakorlat az – miként például ezt az Európai Bizottság második fázisú fúziós határozatai jellemzően követik –, hogy a felek és a versenytársak részesedését táblázatokban közlik. A részesedési adatokat természetesen az üzleti titkok védelme miatt titkosítani kell, de – a döntések transzparenciájának megőrzése mellett – indokolt azokat oly módon közölni, hogy érdemben megítélhető és összehasonlítható az egyes vállalatok piaci súlya. Ennek érdekében a Bizottság a részesedési adatokat egységes formában titkosítja, amelynek lényege röviden: minden részesedési adatot olyan intervallumként közöl, amelynek határai az adott részesedésnél kisebb

[29] Ha a beavatkozással is járó fúziókat is bevesszük ebbe a mutatóba, akkor a különbség az összetételhatásból eredően természetesen még nagyobb.

[30] A 2010-ben megfigyelhető 0 szórás annak köszönhető, hogy ebben az évben csak két beavatkozás nélküli fúzió volt (szemben a többi évvel, ahol mindig négy-hat a számuk), s annak a kettőnek a hossza éppen megegyezik.

[31] Ha például egy öt nagyobb szereplővel működő piacon a fuzionáló felek részesedése 12 százalék és 10 százalék, akkor feltehetően sokkal kisebb jelentősége van annak, hogy a maradék 75 százalék hogyan oszlik meg, hiszen biztos találunk legalább egyet (de akár hármat is), amelynek egyedi részesedése még a felek együttes részesedésénél is nagyobb. Amennyiben viszont a felek részesedése 30 százalék és 20 százalék, akkor már kifejezetten fontos az értékelésnél, hogy mekkora a versenytársak piaci súlya.

és nagyobb tízzel osztható százalék, azaz például a 24,6 százalékos érték helyett [20-30%] szerepel.[32]

A *2. táblázat* azt mutatja, hogy milyen arányban ismerhetők meg a második fázisú határozatokból a felek illetve a versenytársak részesedései, illetve található ezekre egy összefoglaló tábla.[33]

2. TÁBLÁZAT • **A részesedések közlésinek mutatói minden második fázisú fúzióban, 2010–2016 (százalék)**

Év	Felek részesedése közölt	Versenytársak részesedése közölt	Van összefoglaló táblázat
2010	80	80	40
2011	100	60	60
2012	100	50	17
2013	80	40	20
2014	100	67	17
2015	100	67	17
2016	83	100	50
2010–2016	95	69	31

A leginkább elvárható minimumkövetelmény egy második fázisú fúzió esetében (de tudnánk érvelni amellett is, hogy még egy első fázisú fúziónál is), hogy a fuzionáló felek hozzávetőleges részesedése megismerhető legyen a határozatból. Ennek a standardnak a legtöbb évben 2010 és 2016 között a GVH határozatai 100 százalékban meg is feleltek, ez alól három évben látunk kivételt egy-egy fúzió esetében.

A 2010. évi kötelezettségvállalással végződő (Vj-117/2010) járó eset némileg eltér a másik kettőtől. Ebben a több lokális piacra kiterjedő telekommunikációs fúzióban a határozat részletesen bemutatja az azokon versenyző vállalkozások számát és versenyzői képességét, és bár a településszintű részesedések többnyire hiányoznak, beavatkozás csak ott történt, ahol nem volt érdemi versenyző hálózat, azaz a felek részesedése nagyon magas volt.

A 2013. évi (Vj-62/2013) és 2016. évi (Vj-32/2015) fúziók egyrészt abban mások, hogy ezeket a fúziókat beavatkozás nélkül engedélyezték, másrészt pedig a felek részesedései a nyilvános határozatban teljes mértékben (mindenfajta „intervallumosítás" nélkül) az üzleti titkok védelmére hivatkozva hiányoznak. Ha ezt a két határozatot végig olvassuk, akkor azok mondataiból expliciten kiolvasható, hogy a fuzionáló felek mindkét esetben már a fúzió előtt is a piac első és második szereplői voltak. Ezek a fúziók tehát egyértelműen abba a kategóriába tartoznak, ame-

[32] Ez alól egy kivétel van, 10%-os értékek alatt elkülönül a [0-5%]-os és az [5-10%]-os intervallum. A titkosítási elvek összefoglalására lásd *EC* [2015].

[33] A megismerhetőséget binárisan kódoltam, nem téve különbséget a közlés mélységében megfigyelhető különbségekben. Kérdéses eseteknél a kedvezőbbet vettem figyelembe, erre egy gyakran előforduló példa az, amikor csak 2-3 nagyobb versenytárs részesedése szerepel a határozatban, és ekkor is megismerhetőnek minősítettem.

lyek esetében különösen indokolt a részletes vizsgálat, a kompetitív értékelés, majd ezek bemutatása. Ez nem csak az adott eljárás miatt fontos, hanem éppen az ilyen kiemelt fontosságú és ritka esetekben adhatna a GVH iránymutatást további fúziók számára is azzal, hogy minél jobban ismerteti az általa értékelt tényeket. Ennek ellenére ezekben (és csak ezekben) a második fázisú határozatokban az üzleti titkok védelme olyan mértékben felerősödött valamilyen okból a transzparenciával szemben, hogy a felek részesedésére még csak durva becsléseket sem látunk. Különösen paradox ebből a szempontból a Vj-32/2015-ös határozat adatközlése (12. pont): egy áttekinthető összefoglaló táblában a GVH forintra pontosan közli a felek négy versenytársának éves bevételét és az ebből számított pontos százalékos részesedést, de teljesen lefedve szerepelteti a két fuzionáló fél és egy versenytárs hasonló mutatóit (mivel még egy versenytárs adata is teljesen ki van ütve, a felek együttes részesedése sem kikövetkeztethető).

Annak aránya, hogy a főbb versenytársak részesedése mennyire ismerhető meg a második fázisú határozatokból, már tágabb határok között (40 százalék és 100 százalék között) mozgott az egyes években, 66 százalékos átlaggal. Ennek ismerte (és áttekinthető közlése) különösen fontos azokban a fúziókban, ahol a felek részesedése eleve magas, mivel az ezekre vonatkozó értékeléseknek sokkal hangsúlyosabb része a versenytársak ellensúlyozó szerepe. Kívánatos lenne ebben a tekintetben is minél nagyobb részletezettséget elérni, s ebből a szempontból remélhetően állandósul a 2016-ban látott 100 százalékos mutató.[34]

A részesedések közlésénél érdemes még megemlíteni egy, az „intervallumosítással" kapcsolatos problémát. A Bizottság előzőkben ismertetett intervallumosítási módszerének az a lényege és előnye, hogy minden esetben ugyanolyan módon alkalmazzák.[35] Ebből következően, amikor egy bizottsági döntésben azt látjuk, hogy *A* vállalat részesedése [20–30%]-os, akkor biztosak lehetünk benne, hogy ez a részesedés tényleg bármi lehet 20 százalék és 30 százalék között. Ha viszont egy hatóságnak nincs egységes gyakorlata arra nézve, hogy hogyan közli ezeket az intervallumokat, akkor az intervallumosítás módjából pontosabb következtetés vonható le az adott vállalat részesedésére, különösen ha az alkalmazott intervallumok egymással átfednek. A GVH gyakorlatában például a gyakori [10–20%] intervallum mellett többször megjelenik az [5–15%]-os közlés is.[36] Ha az utóbbi intervallumot látja a gyakorlott GVH-olvasó, akkor sokkal inkább azt gondolja, hogy a valódi érték 10 százalékhoz áll közel, mivel ha például 15 százalékhoz lenne közelebb, akkor feltehetően a [10–20%]-os értéket választották volna. Ez a példa egy furcsa dilemmára mutat rá: az [5–15%]-os közlés választását 10,2 százalékos valódi érték mellett az alkalmazó

[34] Ugyanakkor ez a mutató éppen 2013-ban volt a legalacsonyabb (40 százalék), tehát a változás valószínűleg nem a 2011–2012 közötti intézményi reformnak tudható be.

[35] Ez az állítás saját tapasztalatra épít, erre vonatkozóan nem készítettem statisztikát a Bizottsági döntések elemzése alapján.

[36] Lásd például Vj-153/2009 vagy Vj-39/2016 (nem teljes körű felsorolás).

vélhetően azzal indokolná, hogy nem akar a valósághoz közeli értéket választani az egyik intervallumhatárnak, de éppen a szokásos gyakorlattól eltérő választásával fedi fel azt a tényt, amit védeni szeretne.

Harmadik felek véleményének dokumentálása

Egy részterületen mindenképpen azonosítható változás a második fázisú fúziós döntések részletezettsége terén: 2012 után már dokumentálják a megkérdezett harmadik felek véleményét. Lényeges formai változás, hogy 2013-tól egyes határozatokban elkülönült fejezetként jelenik meg a piaci szereplők véleménye.[37] 2015-ben ez a külön fejezet már öt határozat esetében megtalálható a hatból, 2016-ban pedig már mindegyikben szerepel.[38] Annak ellenére, hogy ennek a fejezetnek a tartalma még 2016-ban is jelentősen különbözik a fúziós döntések között, ez előrelépés, hiszen 2010-ben a második fázisú fúziós döntések 60 százalékában (2011-ben 80 százalékában) még a határozat különböző részeiben sem található érdemi információ a harmadik felek megkérdezéséről és véleményéről.

A határozatok szövegének áttekintése után a harmadik felek véleményének ismertetésénél a következő bináris szempontokat vizsgáltam.[39]

1. Tartalmazza-e a határozat a megkérdezett harmadik felek számát?
2. Tartalmazza-e a határozat a válaszadó harmadik felek számát vagy arányát?
3. Tartalmazza-e a határozat a harmadik felek véleményét az érdemileg értékelt kérdésekben legalább vázlatosan/verbálisan ismertetve? Ebbe a kategóriába tartoznak azok a tipikusan előforduló állítások, mint a „válaszadók többsége szerint", vagy „egy válaszadó szerint" annak ismertetése nélkül, hogy hány válasz érkezett, „kisebb arányban említik" stb.
4. Tartalmazza-e a határozat a harmadik felek véleményét számszerű megoszlásokkal is?

A *3. táblázat* mutatja ezeket az arányokat az egyes évekre az összes 2010 és 2016 közötti második fázisú fúzió esetében.

Nagyon kevés az olyan határozat, amely mindegyik közlési kritériumnak megfelel, a 2010–2016 közötti 39 fúziós határozat esetében mindössze 5-öt azonosítottam, amelyben mind a négy kérdésre található legalább valamilyen mértékben érdemi információ.

[37] Első általam azonosított megjelenés a Vj-31/2013. számú ügy.

[38] Elméletileg azt várnánk, hogy ennek az új fejezetnek az egyre rendszeresebb hozzáadása megnöveli a határozatok hosszát – ennek ellenére korábban mégis azt láttuk, hogy azok átlagos hossza 2012 után érdemben rövid lett.

[39] A kódolásnál ismét azt a pozitívabb megközelítést választottam, hogy amennyiben például a határozat az egyik piacnál ismertette a válasz megoszlását, de egy másik piacnál nem, akkor a választ igennek vettem.

3. TÁBLÁZAT • **Harmadik felek véleményének dokumentálására vonatkozó mutatók minden második fázisú fúzióra, 2010–2016 (százalék)**

Év	A megkérdezettek száma	A válaszadók száma/aránya	Legalább vázlatos válaszismertetés	Válaszismertetés számszerű megoszlásokkal
2010	20	20	40	40
2011	0	0	20	0
2012	17	17	17	17
2013	80	40	100	80
2014	50	0	50	0
2015	83	33	83	33
2016	67	17	100	0
2010–2016	59	23	46	18

A megkérdezett harmadik felek számának dokumentálásában előrelépés látható 2013-tól kezdve, ebben a harmadik feles véleményeket összegző fejezet bevezetése nyilván segített, bár még az utolsó két évben sem került minden fúzióban közlésre ez az adat. Ugyanakkor sokkal fontosabb lenne annak közlése, hogy hány válasz érkezett meg a GVH-hoz, hiszen a GVH csak ezeket tudja értékelni, különösen annak ismeretében, hogy az esetek többségében a harmadik felek válaszadási hajlandósága messze nem éri el a 100 százalékot.[40] A válaszadási hajlandóság ismerete segítene annak megítélésében, hogy a GVH által kapott válaszok mennyire lehetnek érvényesek a piac egészére.[41] A válaszadási arány (vagy egyszerre a válaszolók és megkérdezettek számának) közlése ugyanakkor meglehetősen ritkán történik meg a határozatokban, a teljes 2010–2016 közötti időszakra a második fázisú fúziók 23 százalékában, és ez az arány csak néhány százalékponttal emelkedett a 2012 utáni időszakban.

Mivel 2013-tól többször kerül külön fejezetben is ismertetésre a harmadik felek megkérdezése, ezért nem véletlen, hogy ezeket a véleményeket a korábbi évekhez képest lényegesen gyakrabban ismertetik legalább verbálisan. Látnunk kell azonban, hogy ezek az ismertetések az esetek többségében megmaradnak a vázlatos közlés szintjén, a válaszok számszerű megoszlása nélkül, és ebben a formában (különösen a válaszadási hajlandóág közlése nélkül) lényegesen kevesebb iránymutatást nyújtanak arra vonatkozóan, hogy a GVH hol is húzhatja meg az érdemi versenyproblémákat felvető fúziók határait.[42]

[40] Igazából minden külön vizsgált piacra lebontva fontos lenne ennek a mutatónak az ismerete, de a piaconkénti válaszadási arány feltüntetésére még kevesebb példát látunk.

[41] Egy különösen jó gyakorlatot találunk a Vj-153/2009-as határozatban (26. pont), amely még a válaszadók piaci súlyát is dokumentálja és közben az üzleti titkokat is védi: „A VSH összes ([…] db) vevője, és a Holcim összes magyarországi értékesítésének 86%-át kitevő […] legnagyobb vevője, valamint egy kereskedő kapott részletes kérdőívet. A Holcim összes értékesítésének 73%-át képviselő vevők ([…]), továbbá a VSH minden vevője válaszolt, így a teljes válaszadási ráta 80%-os."

[42] Ezt a bekezdést szándékosan úgy írtam meg, hogy csak ilyen vázlatos módon ismertettem az erre a pontra vonatkozó eredményeket, a GVH-határozatokban tipikusan használt kifejezésekkel. Így

GYORSASÁG, RÉSZLETEZETTSÉG ÉS A FÚZIÓ BONYOLULTSÁGA KÖZÖTTI LEHETSÉGES KAPCSOLATOK

Ebben a fejezetben ahhoz a kérdéshez kapcsolódóan próbálok további információkat feltárni, hogy a második fázisú fúziók elbírálási idejében illetve a részletezettséghez kapcsolt mutatókban látható időbeli változásokban mennyire játszik közre az, hogy az adott fúziók mennyire vetettek fel érdemi versenyproblémákat és részletesen elemzendő kérdéseket. Egy fúzió bonyolultságát külső elemzőként megítélni és kvantitatív módszerekkel jellemezni nehéz feladat, és nem is adható erre valamilyen univerzális besorolás. Az alábbiakban egy, az elemzett időszakban előforduló fúziók mintájából kínálkozó csoportosítást vizsgálok meg, de természetesen egy ilyen elemzés számos más szempont alapján elvégezhető. Ezért – valamint a kis elemszám miatt is – ezek az eredmények csak illusztratívnak tekinthetők, s nem általános következtetéseknek.

Mint ezt már tárgyaltuk, első szűrésként a fuzionáló vállalatok piaci erejére és ezáltal a fúzió potenciális bonyolultságának közelítésére használják a versenypolitikában a piaci részesedéseket. További mivel általában csak ez az a mutató, amely a határozatokból minden (vagy legalábbis a legtöbb) esetben nyilvánosan elérhető, az összehasonlító elemzések is általában erre a közelítésre támaszkodnak,[43] ezt fogjuk mi is tenni.

A piaci részesedések ugyanakkor számos esetben nem mutatják meg tökéletesen, hogy az érintett vállalat a fúzió után valóban képes és ösztönzött lesz-e arra, hogy valamilyen versenycsökkentő magatartást valósítson meg. Különösen igaz ez azon (nem-horizontális) fúziók esetében, amelyekben a fuzionáló felek nem egymás versenytársai, hanem egy értéklánc különböző, de egymással valamilyen kapcsolatban levő szintjein helyezkednek el (ezek az úgynevezett vertikális vagy portfolió jellegű kapcsolatok és az ebből eredő fúziós hatások).[44] A piaci erő változását a részesedésekből közelíteni leginkább tehát az egyoldalú (más néven nem koordinatív) horizontális hatásokat felvető fúziókban szokás, ezekben minden elemzés gyakorlatilag abból indul (de korántsem itt áll meg), hogy mekkora a felek együttes részesedése.[45]

a tisztelt Olvasó akár kipróbálhatja azt a kísérletet, hogy megpróbálja elképzelni a *3. táblázatban* szereplő számokat, amelyek alapján születtek meg az értékelő állítások, majd visszalapozva összeveti a számszerű eredményekkel.

[43] Lásd például *A fúziókontroll hatékonyságának lehetséges megközelítéseiről és mérhetőségéről* című fejezetben adott referenciákat.

[44] A 2010–2016 közötti időszakban is találunk olyan fúziót, amelyben a vertikális lánc vagy termékpaletta egyik szintjén egy nagyon magas (a Vj-58/2012 fúzióban például 90-100 százalékos részesedésű) vállalkozás vett részt, ugyanakkor a kompetitív értékelés mégis meggyőzően el tudta vetni, hogy a fúzió káros vertikális vagy portfoliójellegű versenyhatásokhoz vezetne.

[45] Horizontális koordinatív hatásokat felvető fúziókban is fontos a felek együttes részesedése, de egyszerűsítve: ezekben az esetekben az első kérdés nem az, hogy ketten együtt mekkora részét szolgálják ki a piacnak (ami csak a felek részesedésére épít), hanem hogy együttes részesedésük mennyire válik szimmetrikussá a többi versenytárshoz képest (azaz a „teszt" a versenytársak ré-

A továbbiakban tehát mikor a fúziók bonyolultságáról beszélünk, akkor ezt a fuzionáló felek részesedésének összegével közelítjük, és a vizsgálódást csak az egyoldalú horizontális hatásokat érdemben felvető fúziókra korlátozzuk.[46] Ezek a típusú fúziók messze a leggyakoribbak minden versenyhatóság gyakorlatában, a GVH esetében 2010 és 2016 közötti 39 második fázisú fúzió közül 30, azaz 77 százalék esik ebbe a kategóriába (ez az arány még nagyobb a 2012 utáni fúziók esetében).

Egy fúziós vizsgálat természetesen kiterjedhet több piacra is, bár ezek általában számos hasonlósággal rendelkeznek.[47] Minden fúzió esetén kiválasztottam azt a piacot, amelyen a felek együttes piaci részesedése a legnagyobb (az esetek nagy részében ezen merülhet fel a leginkább versenyprobléma), és ezt a mutatót rendeltem az adott fúzióhoz. A legtöbb esetben a piaci részesedésekre egy intervallum volt megadva, ezekben az esetben az intervallum középértékét vettem. Az így kapott részesedések egy olyan eloszlást rajzoltak ki, amely alapján a fúziókat két jól elkülöníthető csoportba lehetett rendezni: a 27 fúzióból, amelyre részesedési adatok rendelkezésre állnak, 10 esetben a felek részesedésének összege legalább 52,5 százalék volt, 17 esetben pedig legfeljebb 40 százalék volt.[48] A hivatkozás kedvéért ezt a két csoportot a továbbiakban „nagyobb" és „kisebb" második fázisú fúzióknak nevezzük. Mint ezt tárgyaltuk, három fúzió esetében nem voltak még sem „intervallumosítva", sem nyilvánosan elérhetők a részesedések, de a határozatban közölt információk alapján egyértelmű, hogy mindhárom fúzió a nagyobb fúziók csoportjába tartozik.[49]

Bár nem kizárt, hogy a kisebb második fázisú fúziók esetében is azonosíthatók érdemi horizontális versenyaggályok, különösen a nagyobb második fázisú fúziók esetében várjuk azt, hogy a versenyaggályok csak alaposabb (hosszabb ideig tartó és a végén részletesebben indokolt) vizsgálat alapján vethetők el. *A 4. táblázat* 2012

szesedését is használja). Továbbá káros egyoldalú hatások általában annál valószínűbbek, minél nagyobb a fuzionáló felek együttes részesedése, míg koordinatív hatások esetén ez általában nem áll fent. Az érdemi koordinatív hatást felvető fúziók egyébként igen ritkák, a 2010–2016 közötti időszakban egyetlen ilyen fúziót találunk (Vj-153/2009).

[46] Annak besorolása, hogy a fúzió érdemi egyoldalú horizontális hatást vetett-e fel, némileg önkényes, mivel a GVH-határozatoknak mindegyik elméletileg felmerülő hatást meg kell említenie és röviden tárgyalnia. Azokat a döntéseket tekintettem érdemi egyoldalú horizontális hatást felvetőnek, amelyekben a határozat a piaci tényekre alapozva több bekezdésben tárgyalta az egyoldalú horizontális hatást. Saját olvasatom szerint ezekben az ügyekben mindig az egyoldalú hatás jelentette a fő versenyaggályt.

[47] A Vj-92/2015. számú ügyben például az ipari gáz 16 különböző piacán volt érdemi horizontális átfedés a fuzionáló felek között, amelyeket a határozat mind tárgyalt, de összesen csak 16 oldal terjedelemben.

[48] Egy esetben (Vj-94/2011) csak a felek magyarországi értékesítésekből számított részesedése van megadva, amely 45 százalék, viszont a határozat álláspontja, hogy a földrajzi piac minden bizonnyal nemzetinél szélesebb, és ez a részesedés érdemben alacsonyabb, így ezt a számot is 40 százalék alattinak vettem.

[49] A nagyobb fúziók besorolásával kapcsolatban felmerülhet még egy gyakran használt kritérium is, hogy a részesedések változása is érdemi (legalább 5 százalékos) legyen. Ez a további feltétel egyébként a 2010–2016 közötti 13 nagyobb fúzióból 12-re teljesül, tehát ennek figyelembevétele nem okozna érdemi változást.

és 2016 között mutatja a részesedési adatok alapján nagyobb és kisebb, beavatkozás nélküli,[50] egyoldalú (nem koordinatív) hatásokat felvető, második fázisú fúziók megoszlását, illetve ezekre a részcsoportokra külön az eljárási időnek és a határozat oldalszámának átlagát. Az eljárási idő számításánál már levonták az adatszolgáltatások és a felfüggesztések idejét, ez a jobbnak vélt mutató viszont csak 2012-től érhető el (illetve következtethető ki) a nyilvános határozatokból.

4. TÁBLÁZAT • **Érdemi egyoldalú horizontális hatást felvető fúziók eljáráshatékonysági mutatói a fúzió bonyolultságától függően, 2012–2016**

	Esetszám		Átlagos eljárási idő		Átlagos oldalszám	
Év	nagyobb fúziók	kisebb fúziók	nagyobb fúziók	kisebb fúziók	nagyobb fúziók	kisebb fúziók
2012	1	3	82	56	33	8
2013	3	1	74	105	18	12
2014	2	2	81	40	12	15
2015	0	6	—	52	—	11
2016	4	2	67	55	15	11
2012–2016	10	14	74	54	17	11

Ha a teljes 2012 és 2016 közötti időszakra számolt mutatót tekintjük, akkor a nagyobb második fázisú fúziók esetében valóban átlagosan hosszabb eljárási időt és hosszabb határozatokat azonosíthatunk, mint a kisebbekében. Az is látható, hogy a nagyobb és kisebb fúziók aránya jelentősen eltér egymástól az egyes években, tehát az ebben az arányban megfigyelhető különbségek részben magyarázhatják az eljárási idő/oldalszám korábban tárgyalt ingadozásait.

Ha azonban az egyes mutatók évenkénti alakulását hasonlítjuk össze a nagyobb és kisebb fúziók esetében, akkor korántsem rajzolódik ki stabil minta Ennek oka ugyanakkor jelentős részben valószínűleg az, hogy évenként és alcsoportonként már nagyon kis elemszámról beszélünk, illetve a részesedések önmagában nyilván nem képesek megragadni az esetek bonyolultsága közötti különbségeket.

Az eljárási időben korábban látott jelentős szórás megmarad akkor is, ha külön tekintjük a nagyobb és kisebb fúziók csoportját, s a különösen hosszú és rövid eljárási idők látszólag nincsenek kapcsolatban az eset bonyolultságával. A részletesen vizsgált ötéves periódusban leghosszabb ideig, 105 napig két fúziót vizsgált (majd kötelezettségek nélkül engedélyezett) a GVH. Ebből az egyik kiskereskedelmi üzleteket érintő fúzióban (Vj-53/2012) összesen hat település piaca került részletes vizsgáltra, amelyeken a felek együttes részesedéseiből a legnagyobb is csak 12,5 százalék volt, míg a másik fúzióban (Vj-92/2015) 16 különböző ipari gáz piacát vizsgálta ugyanennyi ideig, amelyek közül több piacon is legalább 55 százalékos részesedése volt együttesen a feleknek. A legrövidebb ideig vizsgált fúzió (Vj-58/2016) eljárási ideje mindösz-

[50] Mivel ebben az időszakban csak egy beavatkozás történt (2013-ban), a jobb időbeli összehasonlíthatóság kedvéért ezt kivettem.

sze 15 napig tartott, s ezen idő alatt értékelésre került számos nyomtatott sajtótermék olvasói és hirdetői piaca, valamint a nyomdai szolgáltatások piaca, ahol az utóbbin a felek együttes részesedése különböző mutatók szerint 45 és 60 százalék közötti volt. Ugyanebben az évben zajlott egy csak nyomdai szolgáltatásokat érintő fúzió (Vj-39/2016), amelyben kicsit magasabb részesedési számokat láthatunk (együttes részesedésük 65 százalék volt, és az előző fúzióhoz hasonlóan csak 10 százalék körüli volt a részesedésváltozás), ebben az esetben az eljárási idő mégis 69 napig tartott.

Ha a határozatok oldalszámának időbeli alakulását tekintjük, akkor csökkenni látszik a nagyobb és kisebb második fázisú fúziók engedélyezését indokoló határozatok terjedelme közötti átlagos különbség (bár természetesen a nagyon kis minta miatt ez a különbség nem szignifikáns). Korábban a teljes minta esetében is azt láthattuk, hogy a határozatok terjedelmében megfigyelhető szórás csökken, azaz a döntések részletezettsége egyre egyformábbnak tűnik. 2014-ben az a furcsa eset is elfordult, hogy két-két nagyobb és kisebb fúzió mellett 20 százalékkal hosszabb volt a kisebb fúziókat engedélyező határozat, mint a nagyobb fúziókat engedélyező.

KÖVETKEZTETÉSEK

Ez a tanulmány a második fázisú fúziók esetében tekintette át részletesebben három, a GVH által azonosított eljárási hatékonyság, a gyorsaság, az áttekinthetőség és a kiszámíthatóság mérhetőségi és időbeni összehasonlíthatósági kérdéseit a nyilvános határozatokban elérhető adatok alapján. Az áttekinthetőség és kiszámíthatóság közelítésére a határozatok részletezettségét használtam közelítésnek, és ezen szempontok alapján végeztem kvantitatív elemzéseket ezekre a mutatókra is. Fontos ismét megjegyezni, hogy a közgazdasági szempontból érdekesebb második fázisú fúziókra való szűkítés miatt az értékelés nem tudja egészében bemutatni a GVH fúziós eljárásrendjében megfigyelhető trendeket, azaz pusztán ezen eredmények alapján semmiképp nem lehet megítélni a GVH fúziókhoz kötődő tevékenységének egészét (különösen mivel a második fázisú döntések csak a fúziós ügyek tíz-húsz százalékát teszik ki). Az ebben a tanulmányban követett egyszerű módszertant vagy annak módosítását bármely intézmény vagy kutató jól alkalmazhatja más területeken is, ha az alapadatokat összegyűjti a nyilvános döntésekből.

A gyorsaság mint az egyik eljárási hatékonyság mérhetősége terén mindenképpen örömteli fejlemény, hogy 2013 óta minden második fázisú határozatból kikövetkeztethető a felfüggesztések és adatszolgáltatások ideje nélkül eltelt vizsgálati idő, 2014 óta pedig a felfüggesztések és adatszolgáltatások idejét is expliciten közlik a határozatok. A 2013. évi parlamenti beszámolótól (*GVH* [2014]) kezdve már a GVH is ezt a mutatót közli hatékonyságának szemléltetésére. Sajnos azonban a korábbi évekre, amelyekhez képest a GVH a jelentős gyorsaságbeli hatékonyságnövekedést állítja (és amelyet második fázisú fúziók esetében részletesen megvizsgáltam), ez továbbra sem ismerhető meg nyilvánosan.

Mindenképp hasznos lenne, ha ezek a statisztikák egységes idősorokban külső elemző számára is nyilvánosan rendelkezésre állnának, nemcsak a második, hanem az első fázisú fúziók esetében is a 2010 és 2016 közötti időszakra (figyelembe véve az összetételhatást is, amelynek jelentőségére ebben a tanulmányban bőven találtunk bizonyítékot). Ekkor sokkal alaposabban meg lehetne vitatni és ítélni az intézményi változások gyorsaságra gyakorolt esetleges hatását. Mint láttuk, több intézményi reform közvetlenebbül érintette az első fázisú fúziókat, így azok esetében valószínűleg alaposabban mérhető és azonosítható lehetne hatékonyságnövekedés.

A részletezettség mint az eljárási hatékonyság másik két tényezőjéhez szorosan kötődő jellemző terén nehéz egyértelmű következtetéseket levonni, mivel szinte lehetetlen minden fúzióra kiterjedően általánosan megállapítani, hogy milyen mélységűnek kellene lenniük a nyilvánosság számára a vizsgálat során feltárt és mérlegelt adatoknak. Az látszik, hogy a GVH fúziós gyakorlatában egyes határozatokban külön-külön fellelhetők elemek – amelyek az üzleti titkok miatti titkosítás mellett is – jól követhetővé teszik a GVH vizsgálati módszerét és azokat az eredményeket, amelyeket a GVH érdemben értékelt a megfelelő döntés meghozatalakor. Az esetek többségében azonban ezek az elemek korántsem szerepelnek hasonlóan mély részletezettséggel minden határozatban. Könnyen megvalósítható előrelépést jelenthetne ugyanakkor megállapítani, majd egységesen alkalmazni egy „legjobb" gyakorlatot, hasonlóan ahhoz, ahogy a GVH 2013-tól fokozatosan áttért az adatszolgáltatási idők feltüntetésére és a tényleges eljárási idő egységes szerkezetű közlésére, amely 2015-től már teljes körűen jól követhető a határozatokból. Ebben a tanulmányban csak a részesedésekkel és a harmadik felek véleményének közlésével kapcsolatos kérdéseket érintettem, amivel egyszerűen választható megoldások kínálkoznak a részesedéstáblák használatára, a részesedések „intervallumosításának" elveire vagy az adatszolgáltatási és válaszadási arányok feltüntetésére. Ezeknek a módszernek az átgondolása ugyanakkor más tényezők esetében is hasznos lehetne.

IRODALOM

Csorba Gergely [2008]: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatásteszt? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.).: Verseny és Szabályozás, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 96–110. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_04_CsorbaG_fuziokontroll.pdf.

Davies, S.–Olczak, M.–Coles, H. [2011]: Tacit Collusion, Firm Asymmetries and Numbers: Evidence from EC Merger Cases. International Journal of Industrial Organization, Vol. 29. No. 2. 221–231. o.

Duso, T.–Gugler, K.–Szücs, F. [2013]: An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform. The Economic Journal, Vol. 123. No. 572. 596–619. o. https://doi.org/10.1111/ecoj.12081.

EC [2015]: Guidance on the preparation of public versions of Commission Decisions adopted under the Merger Regulation. European Commission, http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/guidance_on_preparation_of_public_versions_mergers_26052015.pdf.

FTC–DoJ [2017]: Hart-Scott-Rodino Annual Report. Fiscal Year, 2016. Federal Trade Commission – Department of Justice, https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/federal-trade-commission-bureau-competition-department-justice-antitrust-division-hart-scott-rodino/p110014_fy_2016_hsr_report_final_october_2017.pdf.

GVH [2009]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2009. közleménye az egyszerűsített és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjairól. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest.

GVH [2013*a*]: A GVH működéséből származó jóléti haszon mértékéről *(ex-ante impact assessment).* Versenykorlátozó megállapodásokkal, erőfölényes visszaélésekkel, valamint fúziókkal foglalkozó eljárások, 2008–2012. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, http://www.gvh.hu//data/cms1026476/GVH_Impact_ass_2008_2012_(2013_05_10)___ExternalDoc___vegleges.pdf.

GVH [2013*b*]: Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2012. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest. http://www.gvh.hu/data/cms1028917/gvh_ogy_pb_2012.pdf.

GVH [2014]: Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2013. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, http://www.gvh.hu/data/cms1029344/gvh_ogy_pb_2013.pdf.

GVH [2017*a*]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2017. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, http://www.gvh.hu/data/cms1035564/2017_1_egyseges_kozlemeny.pdf.

GVH [2017*b*]: A GVH működéséből származó jóléti haszon mértékéről *(Ex ante impact assessment).* Versenykorlátozó megállapodásokkal, erőfölényes visszaélésekkel, valamint fúziókkal foglalkozó eljárások, 2011–2016. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, http://www.gvh.hu//data/cms1036104/GVH_Impact_ass_2011_2016_(2017_01_31)___ExternalDoc___final_(2017_04_10).pdf.

Heim, S.–Hüschelrath, K.–Laitenberger, U. [2015]: The Duration of the EC Merger Control Process. Determinants and the Impact of the 2004 Merger Regulation Reform. ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper, No. 15-063. https://doi.org/10.2139/ssrn.2663456.

Muraközy Balázs–Valentiny Pál [2015]: A versenyhatósági döntések jóléti hatásának méréséről, Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és Szabályozás, 2014. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 103–124. o.

Ormosi, P.–Davies, S. [2012]: A comparative assessment of methodologies used to evaluate competition policy.Journal of Competition Law and Economics Vol. 8, No. 4. 769–803. o. https://doi.org/10.1093/joclec/nhs025.

Valentiny Pál [2008]: A szabályozó szervezetek működési hatékonysága. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és Szabályozás 2007. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 111–138. o.

FÜGGELÉK

A tanulmány készültekor és véglegesítésekor a GVH 2016-ra vonatkozó parlamenti beszámolója még nem volt elérhető, így erre az évre egyenként kellett végignézni a határozatokat és megtalálni a második fázisú fúziókat. Sajnos ebbe a gyűjtésbe csúszott egy hiba, és a Vj-57/2016-os fúziót tévesen nem második fázisú fúzióként kódoltam.[51]

Mivel ezt a hibát már csak a tanulmány végső formai szerkesztésénél vettem észre, ezért a megjelenő szövegben már nem volt mód módosítani a 2016-ra vonatkozó eredményeket és ezek tárgyalását. Emiatt a főszövegben 2016-ra szereplő számok kismértékben torzítottak, bár a legtöbb esetben ez nem jelent érdemi változást a tanulmány végső mondanivalója szempontjából.[52]

[51] A parlamenti beszámoló egyébként a Vj-55/2016-os fúziót is második fázisúként veszi számba, bár a határozat szövegéből az látszik, hogy azt az első fázisban bírálták el.

[52] A fúzióban részt vevő felek piaci jelenléte olyan kis mértékű volt, hogy az összesen 8 oldalas határozat különösebb részletezés nélkül elveti azt, hogy bármilyen káros hatás felléphetne, és így a fúziót a GVH beavatkozás nélkül engedélyezte. Az eljárás indulása és vége között 119 nap telt el, ebből az adatszolgáltatás 91 napig tartott, azaz a végső eljárási idő 28 nap – ha például ezekkel a számokkal korrigáljuk a főszövegben közölt eredményeket, akkor a 2016-os átlagok 4 nappal csökkennek.

F1. TÁBLÁZAT • **A 2010 és 2016 közötti második fázisú fúziók jegyzéke**

	Ügyszám	Fúzió	Eljárás kezdete	Eljárás vége	Eljárás hossza (nap)
2010	146/2009	Prímagáz/Intergas	2009. XII. 24.	2010. IV. 28.	125
	153/2009	Holcim/VSH	2009.XII. 11.	2010.XII. 5.	359
	155/2009	Pick/Herz	2010. II. 2.	2010. III. 2.	28
	81/2010	Al-Ma Gyógyszertárak	2010. V. 26.	2010. VIII. 3.	69
	117/2010	Invitel/Fibernet	2010. XI. 24.	2010. XII. 23.	29
2011	71/2010	Phoenix/Pharmanova	2010. X. 25.	2011. VI. 8.	226
	85/2010	Hungaropharma/Hungarocare	2010. IX. 9.	2011. IX. 12.	368
	118/2010	UPC/Fibernet	2010. XII. 23.	2011. II. 8.	47
	45/2011	Pannunity/Pannunion	2011. VI. 1.	2011. X. 13.	134
	66/2011	RTL/IKO	2011. VIII. 17.	2011. XII. 19.	124
2012	80/2011	UPC/Rubicom	2011. X. 13.	2012. II. 29.	139
	94/2011	ENVI/Biodizel	2011. XII. 2.	2012. III. 28.	117
	103/2011	ABB/General	2011. XII. 28.	2012. II. 29.	63
	23/2012	MVM-MFB/Magyar Gáz Tranzit	2012. IV. 17.	2012. VI. 15.	59
	55/2012	Europapier/Budapest Papír	2012. VII. 25.	2012. X. 19.	86
	58/2012	Magyar Lapterjesztő/LDS	2012. IX. 11.	2012. XII. 20.	100
2013	53/2012	COPÉ/Integrál	2012. IX. 6.	2013.01.14.	130
	9/2013	Envien/Rossi	2013. III. 13.	2013. VII. 3.	112
	31/2013	MVM/EON	2013. IV. 4.	2013. VIII. 5.	123
	52/2013	Libri/Shopline	2013. VII. 25.	2013. XII. 10.	138
	62/2013	Magyar Posta-MFB/Díjbeszedő	2013. IX. 14.	2013. XI. 8.	55
2014	99/2013	Pappas Auto/IVECO	2013. XII. 11.	2014. VI. 30.	201
	6/2014	Lumen/Ringier	2014. II. 26.	2014. VII. 22.	146
	7/2014	Axel Springer/Ringier	2014. III. 12.	2014. VII. 22.	132
	22/2014	Hamburg Recycling/SCH Ózon	2014. IV. 30.	2014. IX. 1.	124
	52/2014	Magyar Telekom/Vidanet	2014. IX. 5.	2014. XII. 10.	96
	78/2014	Pfizer/Baxter	2014. IX. 17.	2014. XII. 22.	96
2015	128/2014	Füzes-Kacsa/Bács-Tak	2014. XII. 31.	2015. V. 7.	127
	19/2015	UGI(Total)/Flaga	2015. II. 27.	2015. VII. 23.	146
	23/2015	Columbia/Viasat	2015. III. 13.	2015. X. 20.	221
	77/2015	Agrárintegrátor/KITE	2015. VII. 29.	2015. X. 7.	70
	88/2015	Erste/Citibank	2015. IX. 17.	2015. XII. 14.	88
	100/2015	Mann+Hummel/Affinia	2015. X. 17.	2015. XI. 23.	37
2016	32/2015	Phoenix/Novodata	2015. IV. 3.	2016. II. 19.	322
	92/2015	Messer/Air Liquide	2015. IX. 19.	2016. V. 18.	242
	9/2016	ALD/MKB Autópark	2016. II. 8.	2016. VI. 1.	114
	20/2016	OTP/AXA	2016. III. 12.	2016. V. 24.	73
	39/2016	Zrínyi Nyomda/Ipress	2016. V. 4.	2016. IX. 1.	120
	58/2016	Mediaworks/PannonLapok	2016. VII. 5.	2016. VIII. 3.	29

Megjegyzés: A fúziók megnevezésénél nem a fúzió hivatalos elnevezését szerepeltetem (amely az érintett vállalkozáscsoportok teljes neve), hanem azokét a vállalkozásokét, amelyek piaci tevékenysége kulcskérdés volt a fúzió vizsgálata során, és így voltaképpen ez adja a fúzió lényegét és egyben felismerhetőségét is. Az *évenkénti besorolás* a GVH parlamenti beszámolójában feltüntetett az eljárás záró dátuma szerint történt. Az *eljárás hossza:* eljárás kezdete és vége között eltelt naptári napok száma. Ez nem azonos az eljárási idővel, de utóbbi teljes körűen csak 2012-től ismert, vagy nyilvános adatok alapján kikövetkeztethető.