



ALAT ZA OCJENU UČINAKA NA TRŽIŠNO NATJECANJE

SMJERNICE



Kontrolni popis za tržišno natjecanje

Daljnju ocjenu učinaka na tržišno natjecanje treba obaviti ako prijedlog propisa ima bilo koji od sljedeća četiri učinka:

(A) Ograničenje broja ili raspona dobavljača

Ovo će se vjerojatno dogoditi ako prijedlog:

1. Daje isključiva prava dobavljaču da isporučuje robu ili usluge
2. Uspostavlja postupak izdavanja licenci, dozvola ili ovlaštenja kao uvjet za neki posao
3. Ograničava sposobnost nekih vrsta dobavljača da isporučuju robu ili usluge
4. Značajno podiže trošak ulaska ili izlaska dobavljača s tržišta
5. Stvara geografsku prepreku za sposobnost poduzetnika za isporuku robe, usluga ili radne snage, ili ulaganje kapitala

(B) Ograničenje sposobnosti dobavljača da se natječu

Ovo će se vjerojatno dogoditi ako prijedlog:

1. Ograničava sposobnost prodavatelja da određuju cijene robe ili usluga
2. Ograničava slobodu dobavljača da reklamiraju ili prodaju svoju robu ili usluge
3. Određuje standarde kvalitete proizvoda koji daju prednost nekim dobavljačima nad drugima ili su iznad razina koju bi odabrali neki dobro informirani klijenti
4. Značajno povećava troškove proizvodnje za neke dobavljače u odnosu prema drugima (osobito tako da se ponašaju prema postojećim isporučiteljima različito od novih, koji tek ulaze na tržište)

(C) Smanjenje poticaja dobavljača da se natječu

Ovo bi se moglo dogoditi ako prijedlog:

1. Stvara režim koji regulira sam sebe ili ga regulira s nekim drugim
2. Zahtijeva ili potiče informacije o dobavljačevim outputima, cijenama, prodaji ili troškovima koji će se objaviti
3. Oslobađa djelatnost neke industrije ili skupine dobavljača od djelovanja općeg prava tržišnog natjecanja

(D) Ograničenje izbora i informacija raspoloživih potrošačima

Ovo bi se moglo dogoditi ako prijedlog:

1. Ograničava sposobnost potrošača da odluče od koga će kupovati
2. Smanjuje mobilnost potrošača između dobavljača robe ili usluga povećanjem eksplicitnih ili implicitnih troškova promjene dobavljača
3. Značajno mijenja informacije koje kupci trebaju da bi mogli djelotvorno kupovati



Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje

II. Dio: Smjernice

Verzija 2.0

ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ

OECD je jedinstveni forum u kojem vlade 33 demokracije surađuju u svrhu rješavanja gospodarskih, socijalnih i ekoloških izazova globalizacije. OECD također predvodi napore na razumijevanju i pomaganju vladama da odgovore na nove razvoje događaja i problematiku, kao što su korporativno upravljanje, informacijsko gospodarstvo i izazovi starenja stanovništva. Organizacija osigurava okruženje u kojem vlade mogu usporediti iskustva u politikama, tražiti odgovore na zajedničke probleme, prepoznati dobru praksu i raditi na koordiniranju domaće i međunarodne politike.

Zemlje članice OECD-a su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka Republika, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Izrael, Italija, Japan, Koreja, Luksemburg, Meksiko, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države. Komisija Europskih zajednica sudjeluje u radu OECD-a.

Izdavaštvo OECD-a široko distribuira rezultate prikupljanja statističkih podataka i istraživanja Organizacije o ekonomiji, socijalnim i ekološkim pitanjima, kao i konvencije, smjernice i standarde o kojima se dogovaraju njezini članovi.

Ovaj rad izdan je u nadležnosti glavnog tajnika OECD-a. Mišljenja i tvrdnje izražene u radu nisu nužno i službeni stavovi zemalja članica OECD-a.

© OECD 2011

Sadržaje OECD-a možete kopirati, preuzimati ili ispisivati za vlastitu upotrebu, a možete uključiti i izvatke iz publikacija, baza podataka i multimedijjskih proizvoda OECD-a u svoje dokumente, prezentacije, blogove, internetske stranice i nastavne materijale, pod uvjetom da se OECD navede kao izvor i vlasnik autorskih prava. Sve zahtjeve za javnu ili komercijalnu upotrebu i prava na prevođenje treba podnijeti na adresu rights@oecd.org. Zahtjevi za dozvolu za fotokopiranje dijelova ovog materijala za javne ili komercijalne svrhe bit će upućeni izravno u Centar za odobrenje upotrebe autorskih prava (CCC) na adresu info@copyright.com ili Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

PREDGOVOR

Povećano tržišno natjecanje može poboljšati ekonomske rezultate neke zemlje, otvoriti poslovne mogućnosti njezinim građanima i smanjiti cijenu robe i usluga u cijelom gospodarstvu. Međutim, brojni zakoni i propisi ograničavaju tržišno natjecanje. Mnogi od njih nadilaze okvire onoga što je potrebno za ostvarivanje ciljeva njihove politike. Vlade mogu smanjiti nepotrebna ograničenja primjenom novog “Alata za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje” OECD-a. Alat daje opću metodologiju za utvrđivanje nepotrebnih ograničenja i razvijanje alternativnih, manje restriktivnih politika koje ipak postižu vladine ciljeve. Jedna od glavnih sastavnica alata je Kontrolni popis za tržišno natjecanje, koji obuhvaća niz jednostavnih pitanja usmjerenih na identificiranje zakona i propisa koji mogu nepotrebno ograničavati tržišno natjecanje. To dubinsko preispitivanje usmjerava ograničena državna sredstva na područja u kojima je ocjena učinaka na tržišno natjecanje najpotrebnija.

Vlade mogu upotrebljavati materijale na tri glavna načina:

- U procjeni nacрта novih zakona i propisa (na primjer, pomoću programa ocjene regulatornog učinka).
- U procjeni postojećih zakona i propisa (u gospodarstvu u cjelini ili u određenim sektorima).
- Mogu ih upotrebljavati državna tijela uključena u izradu i reviziju politika, kao što su ministarstva koja pripremaju zakone ili tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u svojoj procjeni učinka propisa na tržišno natjecanje.

Alat je osmišljen za decentralizirano korištenje, u cijeloj državnoj vlasti, i na nacionalnoj i na sub-nacionalnoj razini. Razlog za izradu ovako fleksibilnog materijala je to što se ograničenja tržišnog natjecanja mogu provesti na mnogo različitih razina vlasti, i na svim tim razinama ocjena učinaka na tržišno natjecanje može biti od pomoći. U stvari, jedan od najuspješnijih primjera reforme koja podupire tržišno natjecanje dogodio se u federalnom sustavu, kada je Australija provela široke reforme za unaprjeđenje tržišnog natjecanja na nacionalnoj i državnoj razini sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća. Od tada Australija

ima snažno, uspješno gospodarstvo, čije je obilježje visoki i stabilan rast koji je gospodarstvo Australije podigao sa srednje razine uspješnosti do jednog od najsnažnijih gospodarstava OECD-a.

Materijali Alata namijenjeni su uporabi od strane službenika koji nisu prošli specijaliziranu obuku o ekonomiji ili politici zaštite tržišnog natjecanja. U pogledu institucija, potencijalni korisnici mogu uključiti ministarstva, zakonodavna tijela, urede najviših dužnosnika vlada, državne uprave i vanjske ocjenjivače politike. Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje dostupan je na mnogim jezicima, kako bi se potakla široka upotreba i usvajanje ovog materijala.

Smjernice za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje daju detaljne tehničke smjernice o ključnoj problematici koju treba razmotriti pri obavljanju ocjene učinaka na tržišno natjecanje, a također daju i nekoliko primjera ocjene učinaka na tržišno natjecanje. Ovom dijelu materijala dodan je još jedan svezak, Načela ocjene učinaka na tržišno natjecanje, koji daje uvod u Kontrolni popis za tržišno natjecanje i pokazuje kako neke vlade procjenjuju učinke svojih politika na tržišno natjecanje. Ova dva sveska zajedno čine Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje (tzv. Toolkit). Na internetskoj stranici OECD-a postoje dodatni povezani materijali, kojima trenutno možete pristupiti na portalu www.oecd.org/competition/toolkit.

ZAHVALE

Alat za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje razvila je Radna skupina br. 2 Odbora za tržišno natjecanje, koja je upotrijebila input članova mnogih izaslanstava u OECD-u, i iz zemalja članica i zemalja koje to nisu.

U tajništvu OECD-a nacrt materijala izradili su Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal i Marta Troya-Martinez. Voditelj projekta ocjene učinaka na tržišno natjecanje je Sean F. Ennis iz Odjela za tržišno natjecanje.

Wendy Houet, Laurence Langanay i Edward Smiley pomogli su u pripremi dokumentacije.

SADRŽAJ

1. Uvod.....	7
2. Ocjene učinaka na tržišno natjecanje	11
3. Pojmovi i okvir za ocjenjivanje konkurencije na tržištima	14
3.1 Središnji pojmovi u ocjenjivanju problematike tržišnog natjecanja	16
3.1.1. Tržišna snaga.....	16
3.1.2. Zapreke pristupu tržištu	18
3.1.3. Ulazak novih poduzetnika na tržište	21
3.1.4. Izlazak poduzetnika s tržišta	22
3.1.5. Inovacije i učinkovitosti.....	23
3.1.6. Podizanje troškova konkurenata	24
3.2 Sažetak i poveznice na ocjenu učinaka propisa na tržišno natjecanje	25
4. Regulatorne intervencije	26
4.1 Pravila i propisi koji ograničavaju broj ili raspon dobavljača.....	30
4.1.1. Propisi o ulasku.....	31
4.1.2. Dodjeljivanje ili produženje isključivih prava	37
4.1.3. Pravila i propisi o međudržavnom (ili unutarnjem) protoku robe, usluga i kapitala	40
4.2 Pravila i propisi koja ograničavaju sposobnost dobavljača za natjecanje	43
4.2.1. Propisi o oglašavanju i marketingu	43
4.2.2. Pravila o sadržaju i utvrđivanju standarda	50
4.2.3. Klauzule o stečenim pravima	54
4.2.4. Propisi koji utječu na cijene	58
4.3 Pravila i propisi koji smanjuju poticaje dobavljača za natjecanje.....	63
4.3.1. Promicanje samoregulacije	64
4.3.2. Suradnja i razmjena informacija	69
4.3.3. Propisi koji djelomično ili potpuno izuzimaju aktivnosti od nacionalnih zakona o zaštiti tržišnog natjecanja	72
4.4 Izbor i odlučivanje potrošača	75

4.4.1.	Sposobnost izbora	76
4.4.2.	Troškovi nastali zbog promjene dobavljača.....	80
4.4.3.	Primjerene i korisne informacije.....	83
4.5	Sažetak	84
5.	Opći okvir za ocjenu učinaka propisa na tržišno natjecanje	85
5.1	Ispitati učinak na poduzetnike koji već djeluju na tržištu	87
5.2	Ispitati učinak na ulazak novih poduzetnika na tržište.....	88
5.3	Ispitati učinak na cijene i proizvodnju	89
5.4	Ispitati učinak na kvalitetu i raznovrsnost robe i usluga	90
5.5	Ispitati učinak na inovacije.....	91
5.6	Ispitati učinak na rast tržišta.....	91
5.7	Ispitati učinak na povezana tržišta	92
5.8	Sažetak učinka pravila ili propisa	93
5.9	Alternativa za predloženo pravilo ili propis s manje ograničenja za slobodna tržišta.....	93
6.	Faze procjene	95
6.1	Početna procjena	96
6.2	Potpuna procjena.....	97
6.3	Predložene alternative	99
7.	Zaključne napomene	99

Dodaci

Dodatak A.	Definicija tržišta i analiza strukture.....	111
Dodatak B	Primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje.....	121
1.	Propisi o taksijima	122
2.	Propisi o stomatološkim uslugama.....	131
3.	Propisi o kvaliteti zraka	140

SMJERNICE ZA OCJENU UČINAKA NA TRŽIŠNO NATJECANJE*

1. Uvod

Vlade, odnosno države, često interveniraju na tržištima kako bi regulirale ponašanje poduzetnika. Mogu postojati dobri ekonomski razlozi za takve intervencije, kao što su sprečavanje neuspjeha poduzetnika na tržištu koji su posljedica postojanja eksternalija, nadzor nad zajedničkim javnim resursima i javnim dobrima, ograničavanje tržišne snage, kao i smanjenje neučinkovitosti zbog nedostatnih ili asimetričnih informacija. Osim reguliranja gospodarstva, vlade reguliraju i ponašanje poduzetnika u cilju promicanja vrijednih ciljeva u području zdravlja, sigurnosti i zaštite na radu i kvalitete zaštite okoliša. Bogata raznovrsnost gospodarskih i društvenih ciljeva, kao i politike kojima se oni mogu ostvariti, prikazani su u sljedećim primjerima.

U svrhu sprječavanja ostvarivanja tržišne snage koja proizlazi iz prirodnih monopola, vlade tradicionalno upotrebljavaju propise o cijenama i stopi povrata;

- U svrhu kontrole negativnih eksternalija koje stvara onečišćenje, vlade propisuju poreze, uvode ograničenja količine i provode inovativne programe kao što je omogućavanje trgovanja emisijama;
- Kako bi se osigurala sigurnost potrošača, vlade utvrđuju standarde kvalitete farmaceutskih proizvoda i medicinske opreme;
- Da se što više smanje nesreće na radnom mjestu čija posljedica može biti značajan gubitak ljudskih života, vlade interveniraju u svrhu utvrđivanja smjernica i standarda o sigurnosti i zaštiti na radnom mjestu; i
- U cilju poboljšanja sigurnosti putnika u automobilu, vlade nalažu obveznu upotrebu sigurnosnih remena i zračnih jastuka u automobilima.

* Napisao Vivek Ghosal s Ekonomskog fakulteta Tehnološkog instituta u Georgiji. Sean Ennis usmjeravao je pisanje poglavlja i dao velik doprinos izradi i sadržajima ovog materijala.

Ovi različiti primjeri samo su djelić društvenih i gospodarskih ciljeva koje vlade mogu rješavati svojim izborom politike. Djelovanje vlade od ključne je važnosti za promicanje poželjnih ciljeva javne politike.

Teška zadaća s kojom se suočavaju kreatori politike sastoji se u utvrđivanju najboljeg izvedivog oblika vladanja ili privatnog djelovanja u svrhu ostvarivanja upravo tih ciljeva. Posljednjih godina mnoge su zemlje pokrenule reforme osmišljene tako da poboljšaju kvalitetu propisa i što je moguće više smanje podložnost nacionalnih gospodarstava državnoj regulativi u kojoj su propisi obvezujući i njihova provedba se kontrolira. Prepreke tržišnom natjecanju, koje se mogu pojaviti zbog loše koncipiranih propisa, stoga će vjerojatno spriječiti ostvarivanje tih koristi. U svom izvješću iz 1997. godine o regulatornoj reformi OECD navodi sljedeće:

“Unatoč činjenici da se u današnje vrijeme gotovo sve ekonomske aktivnosti događaju na tržištima na kojima konkurencija može učinkovito funkcionirati, propisi koji uređuju gospodarstvo, a koji smanjuju konkurenciju i narušavaju cijene su sveprisutni. Oni se javljaju u mnogim oblicima na raznim razinama vlasti, u rasponu od zakonskih monopola koji blokiraju tržišno natjecanje u cijelom sektoru, do mnoštva manje vidljivih ograničenja za pokretanje poduzetništva i poslovanje, kao što su kvote za poslovne dozvole i radno vrijeme trgovina. Pa ipak, ekonomski propisi često su se pokazali izuzetno skupim i nedjelotvornim sredstvima za ostvarivanje ciljeva javnog interesa. Budući da ne postoje jasni dokazi da su takvi propisi potrebni za služenje javnim interesima, vlade bi trebale dati visok prioritet identificiranju i uklanjanju ekonomskih propisa koji ometaju tržišno natjecanje.”

Dodatni pokretač koji je stvorio potrebu za žurnom regulatornom reformom jest progresivno otvaranje globalnog tržišta za protok robe, usluga i kapitala. Kako navode mnogi znanstvenici i kreatori politike, za uspjeh na globalnim tržištima potrebna su konkurentna i inovativna domaća tržišta. Tradicionalniji oblici regulative, u kojoj su propisi obvezujući i njihova provedba se kontrolira (tipa naredi i kontroliraj), često ometaju protok robe, usluga, investicija i tehnologija unutar regija u nekoj zemlji, a potrošače lišavaju prednosti tržišnog natjecanja i inovacija. Mnogi od njih tvrde da smanjenje ograničenja može pomoći nacionalnim gospodarstvima da se brže prilagode globalnim tržištima koja se brzo mijenjaju, i da se resursi prebace sa industrija u opadanju u djelatnosti s visokim rastom i inovativnošću. U industrijama čija su značajka brze tehnološke promjene ili međunarodna pokretljivost, neuspješno uklanjanje prepreka za tržišno natjecanje moglo bi u nepovoljan položaj dovesti pojedine poduzetnike i gospodarstvo u cjelini. S obzirom na to u posljednjih je nekoliko godina sve veći broj zemalja

pokrenuo ambiciozne programe smanjenja regulatornog opterećenja i poboljšanja kvalitete i učinkovitosti propisa.

Regulatorna reforma i poboljšanja kvalitete propisa imaju sposobnost povećanja produktivnosti i vode smanjenju cijena, zajedno s poboljšanjima u kvaliteti i asortimanu robe i usluga. Brojna istraživanja, uključujući i nekoliko koje je proveo OECD, dokumentirala su koristan učinak regulatorne reforme u određenim industrijama. Izvješće OECD-a iz 1997. godine navodi da se procjenjuje da reforme u nekoliko sektora u Sjedinjenim Američkim Državama donose koristi potrošačima i proizvođačima u vrijednosti između 42 milijarde i 54 milijarde dolara godišnje. Procjenjuje se da je zamjenom mnogih odvojenih nacionalnih zahtjeva jedinstvenim zahtjevima koji se upotrebljavaju širom Europe između 1987. i 1993. godine europski BDP povećan do 1,5 posto. Također se procjenjuje da je učinkovitost od deregulacije povećala prihode potrošača u Japanu za oko 0,3 posto godišnje, odnosno 36 milijardi dolara na godišnjoj razini. Izvješće OECD-a napominje da je vrednovanje 15 regulatornih procjena u Sjedinjenim Državama pokazalo da je trošak njihove provedbe bio 10 milijuna dolara, ali su one rezultirale izmjenama propisa čija je neto korist procijenjena na otprilike 10 milijardi dolara, odnosno da je omjer koristi i troškova oko 1.000 prema 1. Test učinka na poslovanje proveden u Kanadi (Canadian Business Impact Test) ocijenjen je posebno učinkovitim u procjeni regulatornih učinaka na malo i srednje poduzetništvo. U drugim, novijim procjenama, prema mišljenju australske vlade provedba reformi u svrhu poboljšavanja tržišnog natjecanja rezultirala je koristima za prosječnu obitelj od oko 4.000 EUR godišnje.

Iako vlade donose propise kako bi ostvarile cijeli dijapazon legitimnih društvenih i ekonomskih interesa, važno je imati na umu prednosti za nacionalna gospodarstva i potrošače od više konkurencije. Zaključak koji se može izvući je da će, budući da se od konkurentnih tržišta očekuje da u većini slučajeva donesu veliko ekonomsko blagostanje, ocjena učinaka pravila i propisa na tržišno natjecanje osigurati značajne pogodnosti. Kao što je OECD već primijetio (1997):

“Ekonomске i socijalne politike trebale bi se međusobno podupirati. Ograničenja tržišnog natjecanja - kao što su ograničenja pristupa novih poduzetnika tržištu, cijena, izlaska poduzetnika s tržišta ili metode proizvodnje - vrlo su skupi načini promicanja takvih javnih interesa [i] često su se pokazala neučinkovitim ... Mogu postojati jeftiniji pristupi, kao što su tržišni poticaji ili pristupi koji su neutralni u pogledu tržišnog natjecanja koji bolje funkcioniraju na konkurentnim tržištima. Bez obzira na to koji se pristup primijeni, treba vrednovati njegovu učinkovitost. Razumni standardi primjenjivi na sve proizvođače, na temelju analize koristi i troškova, znanstvenih kriterija, kao i tehnika procjene rizika, koje

podupire učinkovita primjena, od ključnog su značenja za razboritu regulativu.”¹

Iz šire perspektive procjenjivanje učinka pravila i propisa na razmjere konkurencije na tržištu može pružiti dodatne uvide u razumijevanje funkcioniranja tržišta, učiniti transparentnijima mjerodavne čimbenike za donošenje odluka, te dati važan alat za pomoć kreatorima politike da naprave pravi izbor pri procjeni prednosti i nedostataka propisa. S tim ciljem na umu, ovaj dokument je osmišljen kao opći okvir za kreatore politike o tome kako procijeniti učinak raznih pravila i propisa na tržišno natjecanje. U dokumentu se upotrebljavaju okvir i pojmovi provedbe prava tržišnog natjecanja kako bi se procijenio učinak pravila i propisa na tržišno natjecanje. U tu svrhu dokument:

1. Predstavlja ključne pojmove kojima se koriste tijela za tržišno natjecanje u vođenju provedbe prava tržišnog natjecanja. Pojmovi se, između ostaloga, odnose na tržišnu snagu, strukturu tržišta, zapreke pristupu tržištu, ulazak i izlazak poduzetnika s tržišta, učinkovitost i inovacije, kao i ponašanje postojećih poduzetnika. Primarni cilj je upoznati dužnosnike koji provode ocjene tržišnog natjecanja s ključnim pojmovima koji se mogu upotrebljavati za procjenu štete za tržišno natjecanje koje može biti rezultat različitih pravila i propisa. Ova se rasprava izlaže u 3. poglavlju;
2. Pruža pregled mnogih pravila i propisa koji imaju učinak na tržišno natjecanje, kao što su, među ostalima, oni vezani za ulazak, oglašavanje, klauzule o stečenim pravima, sadržaj i kvalitetu proizvoda, protok robe i usluga, isključiva prava. Za svaku vrstu pravila ili propisa ovaj orijentacijski dokument ukratko razmatra njihovu argumentaciju, ističe potencijalnu problematiku tržišnog natjecanja koju oni obrađuju i predstavlja odabrane primjere iz različitih zemalja. Ti su detalji prikazani u 4. poglavlju;
3. Skicira opći okvir, kao i metodologiju korak-po-korak kojom se mogu služiti dužnosnici nadležni za regulativu kako bi procijenili učinak različitih pravila i propisa na tržišno natjecanje. Ocjena učinaka na tržišno

¹ Mnogo ranije Engman je tvrdio (1974.) da su američki savezni propisi o prijevozu koje su donijeli Odbor za civilno zrakoplovstvo i Komisija za međudržavnu trgovinu smanjili konkurenciju cijena, sprečavali ulazak novih poduzetnika i doveli do viših troškova prijevoza, što je pridonijelo nižem gospodarskom rastu. MacAvoy je napisao (1992. god., str. 1.): "Ne samo da postoji zabrinutost da propis nije uspio u svom cilju zaštite određenih skupina potrošača, nego postoji i dojam da on može biti vodeći uzrok smanjenja stopa gospodarskog rasta."

natjecanje provodi se u dva koraka, pri čemu se u fazi “početne ocjene” provodi jednostavan pregled, nakon čega slijedi detaljnija, “puna ocjena” ako se tijekom početne ocjene pojave značajni razlozi za zabrinutost u vezi s tržišnim natjecanjem. Ovi detalji navedeni su u 5. i 6. poglavlju.

Sljedeći odjeljak daje kratku raspravu o OECD-ovim inicijativama u regulatornoj reformi i ulozi koju ocjene učinaka na tržišno natjecanje mogu igrati u poboljšanju kvalitete propisa.

2. Ocjene učinaka na tržišno natjecanje

Inicijative OECD-a su tijekom godina pojačale čvrstinu, strukturu i transparentnost procesa regulatorne reforme i upotrebljavane su za procjenu koristi i troškova propisa, distributivnih učinaka propisa, alternativnih pristupa za postizanje navedenih ciljeva te nesrazmjernog utjecaja na male poduzetnike. Budući da propisi koje donosi vlada imaju raznolike i značajne društvene i ekonomske ciljeve, samo se po sebi razumije da svaka reforma ili ocjena propisa mora sadržavati uravnoteženu procjenu svih koristi i troškova za društvo i gospodarstvo kako bi se dobila poštena i objektivna prosudba. Jedna važna nedavna inicijativa odnosila se na *ocjene učinaka propisa na tržišno natjecanje*, a njezin je poseban cilj bio ispitati potencijalne štete koje bi za tržišno natjecanje mogla uzrokovati neka pravila i propisi koje nametnu vlade, kao i razna ograničenja koja nameću profesionalne (strukovne) organizacije. Većina vlada država OECD-a ima neki oblik ocjene učinaka na tržišno natjecanje u procesu procjene propisa (OECD, 2004.), i to je u skladu s preporukama navedenim u OECD-ovom izvješću iz 2005. god. o regulatornoj kvaliteti i uspješnosti da nova i postojeća pravila i propise treba pregledati u svrhu procjene regulatorne kvalitete, učinka na tržišno natjecanje i otvorenost tržišta.² Iako postoji opći konsenzus da bi

² Na primjer, u lipnju 2005. god. Europska komisija je u sklopu svoga Programa poboljšanih propisa usvojila revidirane *Smjernice o ocjeni učinaka*, koje su obuhvatile sve zakonodavne i političke inicijative uključene u Godišnji program rada EK. Smjernice o ocjeni učinaka priznaju da je “snažno natjecanje u povoljnom poslovnom okruženju ključni pokretač rasta produktivnosti i konkurentnosti”. Dubinsko preispitivanje tržišnog natjecanja sastavni je dio procjene učinaka. U drugim primjerima, 2005. godine meksička Savezna komisija za zaštitu tržišnog natjecanja (CFC) i Savezna komisija za poboljšanje regulative (COFEMER) potpisale su sporazum o suradnji za poticanje zajedničkog rada između tijela za poboljšanje tržišnog natjecanja i regulative. Tim je sporazumom uspostavljen mehanizam “ranog upozorenja” koji će provoditi COFEMER kada dobije prijedlog propisa na pregled, i kada nacrt propisa bude imao učinak na tržišno natjecanje. Počevši sa 2006. godinom, CFC ima ovlasti donošenja obvezujućih mišljenja ministarstvima i agencijama

ocjene tržišnog natjecanja poboljšale kvalitetu regulative i uspješnost gospodarstva država, postoje značajne razlike među pojedinim zemljama u pristupima koje su one slijedile. Može se reći da koncepti, metode i okvir koje treba upotrijebiti da bi se provele ocjene učinaka na tržišno natjecanje nisu bili potpuno izraženi i detaljno analizirani, i da području ocjene učinaka pravila i propisa na tržišno natjecanje nedostaje strog i transparentan okvir za provedbu.

Korisno je ukratko usporediti pristup standardne Analize regulatornog učinka (RIA) s novim inicijativama u vezi s ocjenama učinaka na tržišno natjecanje. Mogu se zamijetiti dvije potencijalne razlike. Prvo, tipična analiza RIA bit će više usmjerena na kvantitativne čimbenike i procijeniti koristi i troškove propisa. S druge strane, ocjene učinaka na tržišno natjecanje u pravilu će biti oblikovane tako da osiguraju kvalitetnije odluke o vjerojatnim negativnim učincima na tržišno natjecanje. Drugo, RIA u obliku u kojem se uobičajeno provodi nema za cilj proučavanje ponašanja sudionika na tržištu i promjena u njima. Pravila i propisi mogu mijenjati poticaje za sudionike na tržištu i važan aspekt ocjena učinaka na tržišno natjecanje bit će razumjeti kakav učinak propisi mogu imati na ponašanje sudionika na tržištu i koji su njihovi vjerojatni učinci na tržišno natjecanje. Općenito, važno je razumjeti da su tržišno natjecanje i pogodnosti koje mogu proizaći iz njega po svojoj prirodi inherentno dinamički. Te pogodnosti u smislu veće učinkovitosti i inovacija, nižih cijena i veće raznolikosti dobara i usluga obično se ne postižu trenutačno, nego postaju očitije tijekom vremena. U tom smislu ciljevi ocjena učinaka na tržišno natjecanje, koje su osmišljene djelomično kako bi se njima procijenile promjene u ponašanju sudionika na tržištu i prognozirale dugoročne koristi i troškovi, nezamjenjiv su alat za ocjenu propisa. S obzirom na to tradicionalnije procjene RIA i nove inicijative za ocjene učinaka na tržišno natjecanje mogu se promatrati kao komplementarni inputi za poboljšanje kvalitete i učinkovitosti propisa i, općenitije, uspješnosti gospodarstva i poboljšanje socijalne skrbi.

Prikladan sažetak uloge ocjena učinaka na tržišno natjecanje dan je u “Vodećem zakonodavnom načelu” kako je ono izraženo u australskom Sporazumu o načelima tržišnog natjecanja. Vodeće načelo je da pravila i propisi ne bi trebali ograničavati tržišno natjecanje, osim ako se može pokazati (Vlada Australije, 1996):

1. Da su koristi od ograničenja za zajednicu u cjelini veće od troškova;

savezne vlade u vezi s njihovim nacrtima propisa, politika i programa, kada bi oni mogli imati negativan učinak na tržišno natjecanje.

2. Da se ciljevi regulative mogu ostvariti samo ograničavanjem tržišnog natjecanja.

OECD-ovo izvješće o “Vodećim načelima za kvalitetu i uspješnost propisa” (2005.) upućuje na to da nova i postojeća pravila i propise treba preispitati s obzirom na njihove učinke na tržišno natjecanje i da je potrebno:

“Osmisliti ekonomske propise u svim sektorima kako bi se stimuliralo tržišno natjecanje i učinkovitost, te ih ukinuti, osim tamo gdje postoje jasni dokazi da su najbolji način za služenje širokom javnom interesu, [i]...povremeno preispitati te aspekte ekonomskih propisa koji ograničavaju ulazak, pristup, izlazak, utvrđivanje cijena, output, uobičajenu trgovinsku praksu, kao i oblike organizacije poslovanja kako bi se osiguralo da će koristi od propisa biti veće od troškova, i da se alternativnim aranžmanima ne mogu u jednakoj mjeri ostvariti ciljevi propisa s manjim učinkom na tržišno natjecanje.”

Dok je naša dosadašnja rasprava bila usmjerena na potrebu za reformom pravila i propisa i potrebu da ih se učini učinkovitijima i smanji njihov broj (ili da se oni čak i ukinu) gdje je to potrebno, važno je napomenuti da poboljšanje kvalitete i učinkovitosti propisa i obavljanje ocjene učinaka na tržišno natjecanje ne bi uvijek trebalo tumačiti kao smanjenje broja ili ukidanje propisa. Kako raspravljamo u 4. poglavlju, bavljenje pitanjima kao što su troškovi povezani s promjenom dobavljača koje su nametali poduzetnici već aktivni na tržištu a koji su ranije bili regulirani – na primjer, troškovi električne energije, prirodnog plina i industrija telekomunikacija – ponekad pozivaju na dodatnu budnost i neka nova pravila i smjernice za sudionike na tržištu kako bi se smanjila šteta prouzročena za potrošače i nove sudionike zbog ponašanja postojećih poduzetnika. Drugi primjer može se navesti iz područja samoregulacije (ili koregulacije), gdje se neke države sve više oslanjaju na to da sudionici na tržištu surađuju i razvijaju kompatibilnost te standarde kvalitete i sigurnosti. Samoregulacijski (i koregulacijski) mehanizmi namijenjeni su minimaliziranju, pa čak i eliminiranju potrebe za više tradicionalnim državnim propisima (tipa naredi i kontroliraj), i nedvojbeno su korisni i za države i tržišne sudionike u mnogim aspektima. Jedan aspekt koji je izazvao određenu zabrinutost jest da samoregulatorni mehanizmi, koji omogućuju poduzetnicima da surađuju u određenim područjima, također mogu dovesti do toga da poduzetnici koordiniraju svoje aktivnosti i da sudjeluju u kartelskom ponašanju (npr., namještanju cijena) i stvaranju zapreka pristupu novih poduzetnika na tržište. Zbog te bojazni potrebna je veća budnost dužnosnika nadležnih za regulativu i vlada, pa čak postoji i potreba za nekim pažljivo osmišljenim kontrolnim mehanizmima kako bi se što više smanjila mogućnost neželjenih učinaka.

Ukratko, iako se jasno priznaje da su propisi osmišljeni tako da se postignu važni društveni i ekonomski ciljevi, ocjena učinaka na tržišno natjecanje može se promatrati kao vrijedan doprinos razmatranju potencijalne štete za tržišno natjecanje čiji uzrok mogu biti neka pravila i propisi koje donose vlade i uvode profesionalne organizacije. Bez ugrožavanja željenih ciljeva socijalne i gospodarske politike, ocjene učinaka na tržišno natjecanje trebale bi imati za cilj postavljanje regulatornih opcija pod načelo ostvarivanja što većih koristi za tržišno natjecanje. Ocjene će pokušati istaknuti alternativne aranžmane kojima se jednako mogu ostvariti širi društveni i ekonomski ciljevi regulative s manje štetnih učinaka na tržišno natjecanje. S obzirom na to da je osobito teško dati procjenu troškova i koristi u kvantitativnom smislu u području tržišnog natjecanja, ovo se izvješće temelji na pretpostavci da postupak ocjene pravila i propisa uključuje poseban test tržišnog natjecanja. U tom se smislu ocjene učinaka na tržišno natjecanje i postupak ocjene RIA mogu smatrati komplementarnim inputima za bolje odlučivanje od strana kreatora politike i vlada u svrhu poboljšanja ekonomskog blagostanja.

3. Pojmovi i okvir za ocjenjivanje konkurencije na tržištima

Središnji je cilj ovog dokumenta osigurati okvir za procjenjivanje učinaka raznih pravila i propisa koje donose vlade i profesionalne organizacije na razmjer konkurencije na tržištima. S obzirom na taj cilj ovo poglavlje naglašava neke od ključnih pojmova kojima se koriste tijela za provođenje zakona konkurencije (tj. zakona o tržišnom natjecanju) kako bi ocijenila konkurentnost tržišta. Budući da politika tržišnog natjecanja i njezina provedba u mnogim zemljama imaju dobro utemeljenu tradiciju, pojmovi koji se upotrebljavaju u ovom okviru mogu dati vrijedne uvide u ocjenu učinaka raznih pravila i propisa na tržišno natjecanje.

Politika tržišnog natjecanja je proces kojim države pokušavaju potaknuti konkurenciju i stvoriti pravo okruženje za konkurenciju putem zabrana ili stavljanja ograničenja na određene vrste poslovne prakse i transakcija koje neopravdano ograničavaju tržišno natjecanje. Općenito govoreći, ciljevi politike tržišnog natjecanja mogu se shvatiti kao poticanje konkurentnih tržišta i promicanje inovacija, s implikacijama za cijene, dobrobit i gospodarski rast. Na primjer, vrste ponašanja koja pomno preispituju nacionalna tijela za tržišno natjecanje uključuju pokušaje poduzetnika i profesionalnih organizacija da stvore prepreke za ulazak poduzetnika na tržište, podizanje troškova poduzetnika – suparnika, kao i koordinaciju (za razliku od konkurencije) između konkurenata po pitanju njihovih cijena i proizvodnih strategija. Smanjeno natjecanje koje proizlazi iz određenih vrsta poslovnog ponašanja koja se ne provjeravaju može dovesti do viših cijena za potrošače, gubitka raznolikosti proizvoda i smanjenja kvalitete te smanjenja inovacija.

Zašto je poznavanje pojmova i okvira tržišnog natjecanja korisno za razumijevanje učinka propisa? Ako ispitamo povijest pravila i propisa koje donose vlade odnosno države i ograničenja koja nameću profesionalne organizacije, oni često naposljetku ograničavaju ulazak na tržišta i stvaraju razne deformacije koje dovode do neučinkovitih tržišnih rezultata. Postoje različiti stavovi o razlozima za ovo zapažanje. Jedan stav je da su neočekivani učinci pravila i propisa obično veliki i da bi u tom kontekstu potencijalno moglo doći do tih protutržišnih učinaka. Još jedan stav je da zahtjeve za reguliranjem često postavljaju postojeći proizvođači unutar određenog tržišta. Sa stajališta tih proizvođača, regulatorne kontrole koje mogu smanjiti sposobnost novih poduzetnika na tržištu, ili čak i postojećih suparnika, da se natječu vrlo su vrijedne i postojat će nastojanja da se one svakako provedu. U 4. poglavlju navodimo detalje o različitim vrstama pravila i propisa i njihovom vjerojatnom učinku na tržišno natjecanje. Iako se pravila i propisi usvajaju kao reakcija na različite društvene i gospodarske ciljeve koje su si postavile vlade, njihov je nedostatak to što oni mogu:

- Nametati prepreke tržišnom natjecanju poput ograničenja na ulazak ili na protok robe i usluga između regija i država;
- Olakšati koordinaciju cijena i proizvodnje među konkurentima;
- Nametati više troškove novim poduzetnicima na tržištu i malim poduzetnicima, za razliku od postojećih ili većih poduzetnika;
- Djelomično ili potpuno zaštititi poduzetnike od nacionalnih zakona o tržišnom natjecanju.

Prije rasprave o tim konceptima navodimo primjedbe o jednoj vrsti poslovnog ponašanja za koje se smatra da će biti najštetnije za tržišno natjecanje: stvaranje kartela. Karteli, putem njihovoga koluzivnog ili koordiniranog ponašanja, rezultiraju višim cijenama, manjim količinama i potencijalno smanjenom raznovrsnošću i inovacijama, pri čemu je jasno da zbog toga nema dobrobiti i koristi. Dosluh je u današnje vrijeme u većini zemalja nezakonit. Koluzivno ponašanje (dosluh) predstavlja zanimljive izazove u kontekstu ocjene učinaka propisa na tržišno natjecanje. Na primjer, u nekim industrijama poduzetnici surađuju u utvrđivanju standarda i pravila kompatibilnosti i u provođenju znanstveno-istraživačke djelatnosti. Profesionalne organizacije u pravnoj i medicinskoj struci provode i nadziru kodekse ponašanja i kvalitetu prakse. Određene profesije i proizvođači robe i usluga u prošlosti su uvijek imali prostora za samoregulaciju (ili koregulaciju) u područjima kao što su svojstva proizvoda, uključujući kvalitetu i sigurnost, koordinaciju tehničkih standarda, etičke standarde profesionalne prakse i kontrolu onečišćenja. Dakako, postoje značajne koristi od

dopuštanja određenih vrsta suradnje budući da one mogu dovesti do učinkovitijih ishoda na tržištu i smanjiti potrebu za formalnijim uređivanjem i s tim povezane troškove. Međutim, postoji bojazan da dopuštanje različitih vrsta suradnje može stvoriti plodno tlo za uključivanje poduzetnika u koluzivno ponašanje u vezi s njihovim cijenama i proizvodnjom. U 4. poglavlju dajemo poseban, detaljniji osvrt na tu problematiku, te navodimo neke mehanizme provjera i protuteža koji se mogu uspostaviti kako bi se negativni ishodi sveli na najmanju mjeru.

U preostalom dijelu ovog poglavlja raspravlja se o ključnim pojmovima koji se mogu upotrebljavati u ocjeni učinaka na tržišno natjecanje. U 4. i 5. poglavlju koristimo se tim pojmovima za bolje razumijevanje učinaka pravila i propisa na tržišno natjecanje.

3.1. Središnji pojmovi u ocjenjivanju problematike tržišnog natjecanja

3.1.1. Tržišna snaga

Razmotrimo neke mogućnosti u vezi s razmjerima tržišnog natjecanja na nekom tržištu.

- Tržište koje ima jednu tvrtku – monopol – koja se ne suočava s tržišnim natjecanjem. Postoje mnogi razlozi zbog kojih se može pojaviti monopol. Na primjer, farmaceutski poduzetnik može proizvoditi jedini lijek kojim se liječi određena bolest, kao što je Genentechov novi patentirani ciljani terapijski lijek Avastin za liječenje raka pluća. Budući da proizvod farmaceutskog monopolista nema ni jednu djelotvornu zamjenu, on se suočava s malo ili ni malo tržišnog natjecanja. Slijedom toga on će moći zaračunavati visoke cijene i ostvarivati značajnu dobit.
- Neko tržište može imati velik broj poduzetnika koji prodaju neki proizvod. Na primjer, Sjedinjene Američke Države imaju više od 15.000 proizvođača rajčice. Na ovom tržištu proizvod jedne farme je relativno slična zamjena za drugi. Svaki farmer koji proizvodi rajčice suočava se sa značajnim tržišnim natjecanjem, ne može zaračunavati visoke cijene i ostvaruje relativno nisku dobit.
- Prijelazno tržište na kojem postoji malo prodavača, kao što je tržište motora za velike avione koji lete na komercijalnim linijama gdje su General Electric, Pratt & Whitney i Rolls Royce konkurenti. To nije ni monopol, kao u slučaju farmaceutskog proizvoda, a nije ni vjerojatno da će postojati toliko konkurenata kao u slučaju proizvođača rajčice. U ovom prijelaznom slučaju, General Electric, na primjer, ima manju snagu

utvrđivanja cijena i ima manju zaradu nego što bi je imao kao monopolist zbog konkurencije drugih dvaju poduzetnika. (Ovaj primjer ne bavi se problematikom povezanom s dosluhom na tržištima s malim brojem poduzetnika. O problematici povezanoj s dosluhom govori se kasnije u ovom poglavlju.)

U sva tri navedena primjera razlika u razmjerima tržišnog natjecanja određuje visinu cijena (u odnosu prema troškovima) i veličinu zarade.

Općenito govoreći, *tržišna snaga* se definira kao sposobnost poduzetnika da zaračunava cijene iznad konkurentnih razina i slijedom toga ima značajnu dobit (ili ekonomsku dobit veću od normalne). U gore navedenim primjerima farmaceutski monopol posjeduje značajnu tržišnu snagu, dok je običan proizvođač rajčice ne posjeduje. Slučaj avionskog motora nalazi se između tih dvaju ishoda. Tržišna snaga može se pojaviti zbog raznovrsnih razloga i može trajati kraće ili duže. Primjeri u nastavku tekstu pokazuju neke zanimljive uvide. Naposljetku, svaka ocjena tržišne snage morat će se uraditi na mjerodavnom tržištu (proizvoda ili usluga) koje se razmatra.

Identificiranje proizvoda na mjerodavnom tržištu može biti složeno, ovisno o tome je li proizvod koji prodaje jedan poduzetnik blizak “konkurent” (ili supstitut - zamjenski proizvod) proizvoda što ga prodaje drugi poduzetnik. U kojoj mjeri su proizvodi dvaju poduzetnika dobri supstituti jedan za drugoga, ovisi o čimbenicima kao što su svojstva proizvoda i dostupnost proizvoda u geografskom smislu.

Mjerodavna tržišta mogu biti mnogo uža ili šira od obične upotrebe pojma “tržište”. Automobili su u smislu svojih značajki vrlo diferencirani, što upućuje na to da odgovarajuće tržište proizvoda za automobile može biti uže od “svih automobila”. Potrošači koji kupuju automobil poput luksuznih sportskih Ferrarija obično ne biraju između Ferrarija i malog ekonomičnog automobila, nego između jednog sportskog automobila i drugog. Drugim riječima, potrošači ne smatraju da su luksuzni sportski automobili i mali ekonomični automobili bliski supstituti. Tako oni nisu na istom mjerodavnom tržištu. Nasuprot tome, riža proizvedena na dvije susjedne farme može biti gotovo identična po okusu i značajkama, a u tom slučaju bi ih potrošači tretirali kao dobre supstitute.

Kada se mjerodavno (ili pogodeno) tržište jasno definira, možemo se pozabaviti varijablama koje opisuju strukturu ovog tržišta. Na primjer:

- *Broj poduzetnika:* Općenito, što je veći broj poduzetnika na mjerodavnom tržištu, manje je razloga za zabrinutost zbog tržišne snage.

- *Koncentracija outputa:* Ovim se mjere razmjeri koncentracije proizvodnje u rukama malog broja poduzetnika na tržištu. Općenito se očekuje da veća koncentracija outputa vodi većoj vjerojatnosti da će postojati tržišna snaga.

Mali broj poduzetnika ili veća koncentracija nisu nužno loši za tržišno natjecanje – to ovisi o veličini zapreka pristupu tržištu (o kojima se raspravlja u nastavku teksta) i, potencijalno, o vrsti tržišnog natjecanja koje prevladava (npr., kao u slučaju natječajnih postupaka s jasnim tehničkim kriterijima, što može značiti da je ulazak novih poduzetnika vrlo moguć).

3.1.2. Zapreke pristupu tržištu

Zapreke pristupu tržištu mogu se široko definirati kao čimbenici koji bi mogli spriječiti ulazak novih poduzetnika na mjerodavno tržište. Procjena veličine prepreka pristupu tržištu je važna jer nam pruža uvid u opseg potencijalne konkurencije s kojom bi se poduzetnik ili poduzetnici koji već djeluju na tržištu mogli suočiti. Na primjer, ako su zapreke pristupu tržištu visoke, poduzetnici koji već djeluju na tržištu mogu sudjelovati u ponašanjima protivnima tržišnom natjecanju, povisiti cijene i ostvariti povećanu dobit bez bojazni da će novi poduzetnici koji uđu na tržište preuzeti dio njihove zarade. Drugim riječima, niže zapreke pristupu tržištu mogu dovesti do veće potencijalne konkurencije i imati disciplinski učinak na postojeće poduzetnike na tržištu, čime se ograničava ostvarivanje tržišne snage.

U kontekstu ocjene učinaka pravila i propisa na tržišno natjecanje, vrednovanje zapreka pristupu tržištu bi moglo biti korisno u sljedećem smislu: pretpostavimo da propis ima za posljedicu smanjenje konkurencije na tržištu. Ukupnost štetnih učinaka na tržišno natjecanje ovisit će o razmjerima zapreka pristupu tržištu. Ako su one visoke, moglo bi se tvrditi da novi propis koji nameće dodatna ograničenja na konkurenciju može prouzročiti značajne štete za tržišno natjecanje. Ako su prepreke vrlo niske ili zanemarive, narušavanje tržišnog natjecanja može biti manje izraženo.

Prepreke za ulazak mogu imati mnoge oblike, a prikazujemo ih u nastavku teksta. Ovdje ne raspravljamo o razlozima za i protiv koji se mogu povezati sa svakom preprekom ili o tome koja prepreka može više ograničavati tržišno natjecanje, nego jednostavno navodimo da postoje različite vrste prepreka.

- *Prirodne prepreke:* Prepreke za ulazak mogu se pojaviti zbog prirodnih čimbenika, kao što je ekonomija razmjera, koji proizlaze iz visokih fiksnih (ili režijskih) troškova. Na primjer:

- Postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda imaju visoke režijske troškove. S obzirom na to, obično je optimalno imati jedno takvo postrojenje na određenom geografskom području;
- Zbog visokih troškova istraživanja i razvoja i režijskih troškova, ulazak u industriju proizvodnje velikih motora za komercijalne avione je težak.
- *Prepreke povezane s nepovratnim troškovima:* Prepreke za ulazak mogu se pojaviti na tržištima gdje su nepovratni troškovi ulaska visoki. Nepovratni troškovi definiraju se kao komponenta troška koja se ne može povratiti. To jest, to su troškovi koje poduzetnik ne može povratiti ako odluči izaći iz određene industrije. Nepovratni troškovi u biti su odraz činjenice da su određeni proizvodni inputi visoko specijalizirani i da kao posljedica toga imaju ograničene alternativne upotrebe. Ta komponenta može nastati, između ostaloga, zbog niske vrijednosti ponovne prodaje kupljenog kapitala, visokih izdataka za oglašavanje, visokih izdataka za istraživanje i razvoj.³ Nepovratni troškovi mogu se pojaviti u kontekstu propisa, a pozabavit ćemo se nekim primjerima:
 - U farmaceutskim industrijama poduzetnici moraju provoditi opsežna klinička ispitivanja kako bi dokazali sigurnost i djelotvornost lijeka prije nego što im se dopusti da uvedu proizvod na tržište. U slučaju da poduzetnik ne uspije dokazati sigurnost i djelotvornost, lijek ne dobije odobrenje. Troškovi nastali tijekom postupka odobrenja prema propisima su nepovratni troškovi, budući da se ne mogu nadoknaditi;
 - Zbog propisa o zaštiti okoliša, proizvođači boja i bojila morali su promijeniti kemijski sastav svojih proizvoda. Morali su nastati novi izdaci za istraživanje i razvoj da se osigura sigurnost novih formulacija, kao i da nove formulacije zadovoljavaju standarde boje, adhezivnosti i viskoznosti. Nastali izdaci za istraživanje i razvoj bili bi nepovratni troškovi u slučaju da je poduzetnik bio neuspješan i morao izaći s tržišta.

³ Sutton (1992., 1996.) daje izvrsnu raspravu o različitim vrstama nepovratnih troškova. Mnoge industrije robe široke potrošnje kao što su, na primjer, kozmetika i pjenušava bezalkoholna pića, imaju visoke izdatke za oglašavanje (u odnosu prema brojkama poduzetnika o prodaji). Industrije kao što su biotehnologija imaju svojstveno visoke izdatke za istraživanje i razvoj. To su primjeri industrija za koje se tvrdi da imaju visoke nepovratne troškove.

- *Prepreke stvorene ponašanjem jednog ili više poduzetnika koji već djeluju na tržištu:* Aktivnosti postojećih poduzetnika na tržištu mogu imati pogubne učinke na tržišno natjecanje. Na primjer:
 - Poduzetnici u sektorima poput telekomunikacija, električne energije i prirodnog plina nude programe kojima se kupac veže ugovorom na neko vrijeme i postoje troškovi promjene dobavljača (“troškovi nastali zbog promjene dobavljača”). Budući da oni podižu troškove kupaca dok mijenjaju dobavljača, oni dovode u nepovoljan položaj konkurente i nove sudionike na tržištu.
 - Poduzetnici u telekomunikacijskoj industriji u SAD-u se agresivno bore da ograniče ili ne dopuste konkurentima pristup svojim mrežama.
 - U farmaceutskoj industriji poduzetnici često agresivno nastoje postići “produženja” patenata i uvlače potencijalne proizvođače generičkih lijekova u skupe parnice kako bi spriječili njihov ulazak na tržište.
 - Kada su tržišta poštanskih usluga bila otvarana za tržišno natjecanje, postojeće poštanske organizacije pokušale su uspostaviti zapreke za nove konkurente sklapanjem sporazuma sa stranim poštama kako bi im dali povlašteni tretman u obradi pošte, sortiranju i dostavi pošte na račun privatnih dostavljača.⁴
- *Prepreke potaknute propisima:* Državni popisi i propisi profesionalnih organizacija mogu stvoriti prepreke za ulazak. Na primjer:
 - Zakoni u mnogim zemljama nameću ograničenja na ulazak novih igrača u maloprodajni sektor, a osobito ulazak velikih trgovačkih lanaca;
 - Dugotrajni i skupi birokratski postupci za osnivanje novih poduzetnika u mnogim zemljama otežavaju ulazak;
 - Stečena prava u vezi sa slijetanjem ili mjestima za uzlet u zračnim lukama pogoduju postojećim zračnim prijevoznicima i stvaraju prepreke za nove zračne prijevoznike;

⁴ V. raspravu o problematici tržišta poštanskih usluga kod Ghosala (2002.) i reference u njegovom radu.

- U mnogim zemljama za otvaranje odvjetničkog ureda ili liječničke ordinacije u nekoj državi ili regiji uvjet je da odvjetnik ili liječnik položi ispit za certificiranje pred lokalnim odborom, čime se stvaraju prepreke za ulazak profesionalaca u dotičnu državu i njihovu mobilnost između država.

Općenito, procjena raspona prepreka za ulazak na tržište bit će ključna komponenta ocjene učinka pravila i propisa na tržišno natjecanje.

3.1.3. *Ulazak novih poduzetnika na tržište*

Ulazak novih poduzetnika može potaknuti konkurenciju cijena na tržištu, stimulirati inovacije, te osigurati poboljšanu učinkovitost proizvodnje, što rezultira većom raznovrsnošću prodane robe i usluga i poboljšanom kvalitetom proizvoda.

Ako je ulazak novih poduzetnika na tržište relativno lagan, manje je vjerojatno da će postojeći poduzetnici moći ostvariti tržišnu snagu. Kad bi postojeći poduzetnici ostvarili tržišnu snagu, značajno povisili cijene i ostvarili veću zaradu, od novih poduzetnika bi se očekivalo da uđu na tržište prilično brzo i snize visoku dobit postojećih poduzetnika.

Lakoću ulaska na mjerodavno tržište određuju različite vrste prepreka za ulazak opisane u prethodnom tekstu. One uključuju prirodne i regulatorne prepreke, prepreke povezane s nepovratnim troškovima i troškovima koje stvara ponašanje postojećih poduzetnika. Ulazak novih poduzetnika manje je vjerojatan kada su prepreke za ulazak visoke. Na primjer, ulazak je manje vjerojatan:

- Na tržištu farmaceutskih proizvoda zbog visokih nepovratnih troškova istraživanja i razvoja (R&D) i regulatornih odobrenja;
- U industriji proizvodnje motora komercijalnih zrakoplova zbog iznimno visokih režijskih i nepovratnih troškova i učinaka na ugled;
- Na tržištu internetskih usluga ako novi poduzetnici na tržištu nemaju pristup postojećoj mreži.

Dodatni problem povezan je s vremenskim tempiranjem ulaska. Najvažniji je razlog za zabrinutost može li se ulazak novog poduzetnika dogoditi u razumnome vremenskom roku. Ulazak u kratkom roku nije vjerojatan:

- Na tržištu liječničkih usluga zbog uvjeta u vezi s obrazovanjem i certificiranjem;

- Na tržištu farmaceutskih proizvoda za određenu dijagnostičku kategoriju budući da su troškovi R&D, vrijeme i regulatorne zapreke značajni.

Nasuprot tome, ulazak u kratkom roku je vjerojatniji:

- U pekarskoj industriji, budući da je proizvodna tehnologija standardna, a režijski troškovi relativno niski;
- U industriji namještaja, budući da nema regulatornih zapreka i režijski troškovi i troškovi R&D su niski.

Svaka ocjena učinaka na tržišno natjecanje mora načiniti pravilnu procjenu prepreka za ulazak i vjerojatnost za ulazak novih poduzetnika u razumnom vremenskom roku. Evo nekih primjera: (1) ako novi propisi o zaštiti okoliša nameću značajne troškove poduzećima i ako se prema njima uvelike poštuju stečena prava tako da od toga koristi imaju postojeći poduzetnici, to može imati izrazito neželjeni efekt otežavanja ulaska novih poduzetnika; i (2) u nekoliko zemalja dodjele mjesta za slijetanje u zračnim lukama avioprijevoznicima podliježu stečenim pravima. To je štetno za ulazak, budući da je novim, tek osnovanim zrakoplovnim kompanijama teško natjecati se s postojećima.

3.1.4. Izlazak poduzetnika s tržišta

Ako poduzetnici izađu s tržišta, to može dovesti do povećanja tržišne snage koju ostvaruju postojeći poduzetnici, što ima za posljedicu više cijene. Poduzetnici mogu biti prisiljeni izaći s tržišta zbog raznih okolnosti. Na primjer:

- Pretpostavimo, prema novom propisu, da postojeći poduzetnici imaju rok od pet godina da se usklade s novim standardima onečišćenja okoliša. Poduzetnici koji ne provedu ta skupa ulaganja vrlo bi vjerojatno morali izaći s tržišta;
- Nakon rješenja Američke savezne komisije za komunikacije (iz kolovoza 2005. god.) da postojeći poduzetnici ne moraju dijeliti mrežu s konkurentima, neki pružatelji internetskih usluga mogu biti prisiljeni izaći s tržišta jer nemaju pristup mreži;
- Ako je postojećim poduzetnicima s vladajućim položajem u industrijama kao što su prirodni plin, električna energija i telekomunikacije dopušteno da nameću značajne troškove povezane s promjenom dobavljača, to može dovesti do izlaska novoosnovanih poduzetnika.

Ocjena učinaka na tržišno natjecanje u slučaju postojećih ili novih propisa i poslovnog ponašanja treba ispitati vjerojatnost zatvaranja tržišta za poduzetnike jer to ima posljedice za razmjere buduće konkurencije na tržištu, s implikacijama za cijene, raznovrsnost proizvoda i druge čimbenike.

3.1.5. *Inovacije i učinkovitosti*

Inovacije poduzetnika mogu imati više poželjnih ishoda, kao što su:

- Povećanje proizvodne učinkovitosti zbog procesnih inovacija koje dovode do smanjenja troškova poduzetnika, a to rezultira nižim cijenama koje plaćaju potrošači;
- Poboljšanja u kvaliteti proizvoda;
- Veća raznovrsnost proizvoda;
- Poboljšanja sigurnosti proizvoda.

U politici tržišnog natjecanja dobro je poznato koja je uloga inovacija u očuvanju dinamičnosti tržišta, i njome se pokušava postići da se ne sprečavaju inovativne aktivnosti poduzetnika. Tako je to područje u kojem postoji osobita zabrinutost u vezi s potencijalnim protutržišnim učinkom vladinih propisa. U situacijama kada je propis “preskriptivnog” karaktera (to jest, on nalaže poduzetnicima što moraju uraditi, a nije usmjeren na rezultat koji one moraju ostvariti), postoji velika vjerojatnost da će to imati negativan učinak na inovacije.

Općenito govoreći, ako određeno poslovno ponašanje povećava vjerojatnost za inovacije i dovodi do povećane učinkovitosti, tada su te koristi protuteža bilo kakvom povećanju tržišne snage. Ako ovo prvo nadmašuje ovo drugo, poslovno ponašanje se može smatrati povoljnim. Evo nekoliko primjera ovakvog shvaćanja.

- Dopuštanje istraživačkih zajedničkih pothvata između konkurenata. Na primjer: konzorciji SEMATECH, čiji članovi su AMD, Freescale, Hewlett-Packard, IBM, Infineon, Intel, Panasonic, Philips, Samsung, Spansion, TSMC i Texas Instruments. Cilj ovog konzorcija je unaprjeđenje tehnologije poluvodiča i performansi integriranih sklopova. Tijela nadležna za tržišno natjecanje priznaju da takva suradnja ima potencijala dovesti do razmjene informacija i koordinacije cijena i proizvodnje, ali također priznaju da, kada se takva suradnja pravilno strukturira, očekivani dobitak za društvo zbog rezultirajućeg porasta inovacija iz takvog pothvata može više nego kompenzirati potencijalne

negativne učinke. Postoje slični primjeri kod poduzetnika kojima se dopušta surađivati kako bi postavili standarde dizajna i kompatibilnosti proizvoda.

- Dopuštanje poduzećima da poduzmu ulaganja ili pokrenu organizacijske promjene ili ponude nove proizvode i usluge koji bi omogućili poduzetnicima da postignu:
 - *Ekonomiju razmjera*: ona se pojavljuje kada su režijski troškovi visoki. Omogućavanje većih razmjera proizvodnje dovodi do nižih prosječnih troškova po proizvedenoj jedinici. Na primjer, dopuštanje većih trgovačkih maloprodajnih centara može dopustiti poduzetnicima da uberu koristi od ekonomije razmjera i imaju niže jedinične troškove pružanja usluga;
 - *Ekonomije opsega*: gdje je za jednog poduzetnika manje skupo da proizvodi različite proizvode ili usluge u odnosu na situaciju kada ih proizvode posebni, specijalizirani poduzetnici. Na primjer, sa stajališta ekonomičnosti bilo bi učinkovito dopustiti trgovinama na malo da prodaju lijekove bez recepta zbog ušteda u troškovima koje proizlaze iz zajedničkog marketinga, skladištenja i dobavljačkih ugovora, za razliku od propisa kojima se prisiljava razdvajanje ljekarni i trgovina.

Ocjena učinaka poslovnog ponašanja i propisa na tržišno natjecanje trebala bi pažljivo ispitati učinke na inovacije, budući da one mogu dovesti do značajnih koristi.

3.1.6. Podizanje troškova konkurenata

Ako neki poduzetnik može povisiti troškove s kojima se suočavaju njegovi konkurenti, to može smanjiti obujam konkurencije na tržištu i pribaviti veću dobit za tog poduzetnika. Strategije za podizanje troškova konkurenata mogu biti raznovrsne. Na primjer:

- Postojeći poduzetnici u sektoru telekomunikacija pokušavaju spriječiti konkurente da dobiju (lak) pristup njihovim mrežama; to ima implikacije i za tržište internetskih usluga i za tržište telefonskih usluga. Na slično ponašanje može se naići u električnoj industriji, gdje postojeći poduzetnici pokušavaju nametati troškove konkurentima koji pokušavaju steći pristup do prijenosne mreže;

- Suočeni s novim ekološkim propisima, postojeći poduzetnici snažno lobiraju da se izbore za klauzule o stečenim pravima. Te klauzule dopuštaju postojećim poduzetnicima da nastave poslovati prema starijim pravilima još neko vrijeme, dok se svi novi poduzetnici prisiljavaju da odmah zadovolje standarde. To može stvoriti značajne troškovne asimetričnosti između postojećih i novih poduzetnika na tržištu, sa značajnom štetom za tržišno natjecanje;
- Poduzetnik može prilagoditi svoj proizvod ili uslugu tako da se potrošači ne mogu lako prebaciti na proizvod konkurenta. Na takve restriktivne ugovore, s razdobljima u kojima je kupac vezan ugovorom za određenog dobavljača (*lock-in*), nailazi se u industrijama kao što su telekomunikacije, prirodni plin, proizvodnja električne energije i bankarstvo.
- Proizvođači farmaceutskih proizvoda mogu pokušavati svakako podnijeti zahtjeve za produžavanje patenata, i jedan od ciljeva takvog ponašanja mogao bi biti da nametnu dodatne (parnične i druge) troškove svojim suparnicima (proizvođačima generičkih lijekova) kako bi odgodili ili ometali njihov ulazak.
- Budući da je jedan od ciljeva takve vrste ponašanja poduzetnika otežati natjecanje rivalima – manjim postojećim ili potencijalnim novim poduzetnicima na tržištu – a to dovodi do negativnih učinaka na tržišta i potrošače, ocjena učinaka na tržišno natjecanje treba pažljivo preispitati alternativna objašnjenja za takvo ponašanje i izbaciti nepoželjne, protutržišne aspekte.

3.2. *Sažetak i poveznice na ocjenu učinaka propisa na tržišno natjecanje*

U ocjenjivanju efekata na tržišno natjecanje, ključno pitanje s kojim se treba uhvatiti ukoštac jest može li određeno poslovno ponašanje dovesti do smanjenja u razmjerima tržišnog natjecanja (povećanja tržišne snage), koje bi imalo implikacije za cijene, učinkovitost i inovacije. U gore izloženoj raspravi dan je širok pregled koncepata i okvira kojima se koristi politika tržišnog natjecanja za ocjenu problematike povezane s ponašanjem poduzetnika, tržišnom snagom i inovacijama.

Koliko je vjerojatno da će rasprava i okvir opisani u prethodnom tekstu biti korisni u ocjeni učinaka propisa na tržišno natjecanje? Premda postoji više koristi, navodimo dvije:

- Više gore navedenih koncepata – na primjer, koncept povezan s definicijom tržišta, troškovima promjene dobavljača, preprekama za ulazak, razmatranjem učinkovitosti i podizanjem troškova suparnika – dat će korisne uvide za razumijevanje negativnih učinaka različitih vrsta propisa na tržišno natjecanje, o čemu govorimo u 4. poglavlju;
- Okvir ocjene učinaka na tržišno natjecanje opisan gore daje opći pregled koji se može upotrijebiti za provođenje logične ocjene, korak po korak, učinaka propisa na tržišno natjecanje. Koraci u ocjeni izloženi su u 5. i 6. poglavlju, a pokušat će utvrditi vjerojatan učinak na pogođeno tržište ili tržišta, kao i vrste poduzetnika koje njima mogu biti pogođene.

4. Regulatorne intervencije

Postoje alternativna objašnjenja zašto vlade interveniraju na tržištima. Jedna argumentacija je da postoje neuspješni poduzetnici na tržištima u mnogim industrijama i kako bi se to ispravilo, osmišljavaju se razna pravila i propisi.⁵ Kako navodi MacAvoy (1992.), regulacija se obično zasniva na najboljim namjerama u pogledu boljitka gospodarstva i društva pomoću kontrole dobiti i cijena osmišljenih da zaštite potrošače od snage monopola, a uvedeni su i kodeksi i propisi o emisijama kojima se štiti zdravlje i sigurnost na radnom mjestu za zaštitu ljudi koji žive u blizini postrojenja. Ovdje ćemo se ukratko pozabaviti nekima od područja pokrivenih propisima.

- Prirodni monopol može se pojaviti u djelatnostima kao što su, između ostaloga, električna energija, vodoopskrba, željeznice, telekomunikacije, poštanske usluge, čija je značajka uglavnom velika ekonomija razmjera zbog visokih režijskih troškova. To je impliciralo da je često bilo optimalno imati lokalni ili regionalni monopol (na primjer, u vodoopskrbi i isporuci električne energije), pa čak i nacionalni monopol (na primjer, telekomunikacije, željeznice i poštanske usluga). Kad bi monopolistima bilo dopušteno određivati cijene njihovih proizvoda, one bi bile neopravdano visoke. Jedno je rješenje bilo dopustiti monopolistu da djeluje na tržištu, ali regulirati cijene kako bi se potrošačima jamčile poštene cijene. Osim ekonomije razmjera, univerzalno pružanje usluga bilo je još jedan argument za ozakonjene monopole u tim djelatnostima.

⁵ Viscusi, Harrington i Vernon (2005.) i MacAvoy (1992.) navode korisnu raspravu o motivacijama i različitim vrstama propisa. Velika i utjecajna literatura raspravlja o “teoriji utjecaja (tzv. *capture theory*)” kod propisa gdje su lobiranje i pritisci interesnih skupina doveli do donošenja raznih propisa. Ali, u ovom dokumentu ne bavimo se podrobno ovakvom argumentacijom.

S promjenom tržišnih uvjeta, tehnologije i ostalih čimbenika, neke od navedenih djelatnosti bile su deregulirane u mnogim zemljama. Sofisticiraniji regulatorni koncept također je omogućio razdvajanje segmenata konkurencije i prirodnog monopola određenih industrija, čime je omogućeno da se tržišno natjecanje uvede u područja kao što su telekomunikacije i željeznice umjesto ranijih reguliranih (ili državnih) i vertikalno integriranih monopola.

- Industrije kao što su električna energija, proizvodnja kemikalija, celuloze i papira, rafiniranje nafte, da nabrojimo neke, mogu stvoriti značajne količine onečišćenja okoliša u sklopu svojih redovnih procesa proizvodnje. Kad ne bi postojala kontrola, mnoge bi industrije stvarale onečišćenja iznad društveno optimalne razine za koje bi pojedini onečišćivači imali malo poticaja da ih očiste zbog visokih troškova koji su s tim povezani. Vlade su intervenirale u svrhu kontroliranja negativnih vanjskih okolnosti stvorenih onečišćenjem. Specifični instrumenti uključivali su poreze i kvote, zajedno s ponudom investicijskih kredita za poduzetnike kako bi oni uveli novije tehnologije koje izazivaju manje onečišćenje.
- U industrijama kao što je farmaceutska, vlade su uvele regulatorna odobrenja i mehanizme nadzora za odobrenje novih lijekova, kao i praćenje potencijalnih negativnih učinaka postojećih lijekova. Kako je navedeno u izvješću OECD-a iz 2001. Godine, najvažnija je kontrola sigurnosti i kvalitete lijekova.
- Propisi se nalaze u područjima industrijske sigurnosti (zaštite na radu). Jedan motiv za donošenje takvih propisa je širi društveni cilj smanjenja rizika od smrtnih slučajeva. Slično tome, propisi o sigurnosti u automobilu osmišljeni su tako da smanje broj poginulih i teško ozlijeđenih u automobilskim nesrećama.
- Nekoliko aspekata bankarstva i financijskih tržišta bilo je i još je uvijek regulirano. Među njima su ključni ciljevi osigurati stabilnost financijskih tržišta i zaštitu ulaganja i financija potrošača.

Općenito govoreći, regulativa se obično sastoji od niza pravila koja provodi vlada kako bi utjecala na ponašanje poduzetnika i, posljedično, gospodarske djelatnosti. Ovaj će se dokument usredotočiti na neke instrumente regulative, uključujući:

- *Ulazak*: Na primjer, mnoge zemlje utvrđuju ograničenja broja ljekarni i trgovina na malo unutar nekoga zemljopisnog područja. Propisi o broju taksija u gradovima su uobičajeni. U djelatnostima kao što su, između ostaloga, električna energija, telekomunikacije i bankarstvo, propisi su sprečavali ulazak novih poduzetnika na tržište. Profesije kao što su, na primjer, liječnici, odvjetnici, arhitekti, imaju mnoga pravila i ograničenja koja često sprečavaju protok profesionalaca iz jedne regije u drugu, ili su im velika prepreka.
- *Količinu*: Primjeri, između ostaloga, uključuju propise o količini kojima se određuje izlov ribe u mnogim zemljama, zabrana prodaje alkoholnih pića nedjeljom, propise o razmjerima (komercijalne) gradnje u određenim područjima. Propisi o količini mogu imati i drugačije oblike, kao što su univerzalne obveze o pružanju usluge za poštanske usluge, gdje Pošta mora zadovoljiti svu potražnju po utvrđenoj – reguliranoj – cijeni. Naposljetku, postoje primjeri iz poljoprivrede povezani s proizvodnim kvotama i zasijanim površinama.⁶
- *Standarde*: Vlade u mnogim zemljama utvrđuju standarde o sigurnosti medicinskih instrumenata i farmaceutskih proizvoda, građevinskim kodeksima, zdravlju i zaštiti na radu, sigurnosti automobila, okoliša i rada. Propisi postoje također i u ostalim područjima kao što su sadržaj i jezik u različitim sredstvima javnog priopćavanja.
- *Cijene*: Industrije kao što su, između ostaloga, proizvodnja električne energije, prirodnog plina, zračni prijevoz, telekomunikacije i poštanske usluge, podliježu regulaciji cijena.

Iako smo ranije naveli da za propise postoje mnoga društvena i gospodarska opravdanja, važno je prepoznati da razna pravila i propisi koje donose države i ograničenja koja nameću profesionalne organizacije često imaju potencijal da ometaju konkurenciju na tržištima. Razmotrit ćemo nekoliko primjera. Uspješno lobiranje poduzetnika koji od ranije djeluju na tržištima i industrijskih organizacija za značajnu upotrebu stečenih prava u pogledu propisa o okolišu i ostalih vrsta propisa; to može staviti nove poduzetnike na tržištu u troškovno nepovoljan položaj u usporedbi s poduzetnicima koji već posluju na tržištu, te potencijalno utjecati na pristup tržištu i konkurentnost tržišta. Strogi propisi o, na primjer, broju

⁶ Glaeser i Schleifer (2001.) daju pronicavu raspravu o propisima u vezi s količinom.

maloprodajnih trgovina i ljekarni, imaju potencijal za ograničavanje tržišnog natjecanja, povećanje cijena i smanjenje raznovrsnosti i kvalitete ponuđenih usluga. Postavljanje “neprimjereno visokih” standarda o minimalnoj kvaliteti mogu lišiti potrošače veće raznovrsnosti i nižih cijena. Ograničenja na oglašavanje što ih nameću profesionalne (strukovne) organizacije – kao što su pravne, medicinske i veterinarske – vrlo će vjerojatno imati štetne učinke na tržišno natjecanje i na raznovrsnost pruženih usluga. Naposljetku, pravila i propisi o protoku robe i usluga između regija u nekoj zemlji često nemaju dobro potkrijepljeno opravdanje; ta ograničenja stvaraju geografsku odvojenost tržišta, što može rezultirati višim cijenama.

Kako bi se u potpunosti razumjele potencijalne posljedice različitih vrsta pravila i propisa na tržišno natjecanje, ostatak ovog poglavlja bavi se raspravom o različitim pravilima i propisima koji su grupirani u četiri široke kategorije:

- Pravila i propisi koji ograničavaju broj ili raspon dobavljača
- Pravila i propisi koji ograničavaju sposobnost dobavljača za natjecanje
- Pravila i propisi koji smanjuju poticaje dobavljača za natjecanje
- Pravila i propisi koji ograničavaju izbor i informacije dostupne potrošačima

U svakoj od navedene četiri kategorije navodimo čime su pravila i propisi motivirani, naglašavamo potencijalne probleme za tržišno natjecanje koji iz njih mogu proizaći i dajemo odabrane primjere iz različitih tržišta i industrija u različitim zemljama.⁷

Postoji jedan mehanizam koji unaprijed zaslužuje primjedbu: samoregulacija i koregulacija. Kako navodimo u odjeljku 4.3.1, neke profesije i proizvođači robe i usluge imaju odriježene ruke da sami donesu svoje propise ili se uključe u koregulaciju. Ti mehanizmi imaju više potencijalnih prednosti kao što su, između ostaloga, bolja koordinacija sudionika na tržištu u utvrđivanju standarda u vezi s kompatibilnosti proizvoda, kvalitetom i sigurnosti. Nametanjem manje izravnih vladinih pravila koja predstavljaju teret za poduzetnike, oni omogućuju prosperiranje tržišta. Međutim, važan razlog za zabrinutost je to što povećani

⁷ Kako ćemo vidjeti u 1. poglavlju popratnog sveska *Načela ocjene učinaka na tržišno natjecanje*, navedene četiri kategorije najvažniji su elementi “Kontrolnog popisa za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje.”

prostor za koordinaciju među poduzetnicima također može biti plodno tlo za provedbu koluzivnih strategija cijena i količine, pa čak i postavljanje standarda koji mogu nametati zapreke za pristup tržištu. Ako se one ne kontroliraju, mogu rezultirati značajnim gubicima za dobrobit potrošača i inovacija na tržištima. Iako formalno raspravljamo o samoregulaciji i koregulaciji u sklopu kategorije br. 3 gore (“Pravila i propisi koji smanjuju poticaje dobavljača za natjecanje”), s obzirom na donekle širok raspon područja koje ovaj mehanizam pokriva, on ima implikacije i u sklopu prve dvije kategorije navedene gore. Kao primjer razmotrite situaciju u kojoj industrijska skupina kojoj je dopuštena samoregulacija odluči podići zapreke pristupu tržištu s ciljem zaštite stope dobiti skupine poduzetnika koji već posluju na tržištu (v. točku C.2 u Okviru 6). Svakako, o nekima od tih problema za tržišno natjecanje također se može raspravljati u sklopu kategorija br. 1 i/ili br. 2 gore. Ukratko, problemi za tržišno natjecanje koji se mogu pojaviti u područjima samoregulacije i koregulacije protežu se na gotovo sve tri široko definirane kategorije spomenute gore.

Naposljetku, važno je napomenuti da je svrha primjera u okvirima s informacijama da upute na područja gdje bi bilo ili gdje je već korisno pognije se pozabaviti problematikom tržišnog natjecanja i preispitati je, a ne nužno gdje je djelovanje vlade bilo neprimjereno.

4.1. *Pravila i propisi koji ograničavaju broj ili raspon dobavljača*

Više pravila i propisa može imati učinak ograničavanja stvarnog broja ili vrste dobavljača robe i usluga na tržištu. To će vjerojatno biti slučaj ako prijedlog propisa:

- Značajno povećava troškove ulaska ili izlaska dobavljača;
- Daje isključiva prava poduzetniku da isporučuje neki proizvod ili uslugu;
- Uspostavlja postupak izdavanja licenci, dozvola ili odobrenja kao uvjet za poslovanje;
- Ograničava sposobnost nekih vrsta poduzetnika da sudjeluju u javnoj nabavi;
- Stvara zemljopisnu prepreku za sposobnost poduzetnika da isporučuje robu ili usluge, ulaže kapital ili pribavlja radnu snagu.

Gledajući povijesno, kreatori politike često su imali zdrave gospodarske i socijalne razloge za nametanje ograničenja na broj i vrstu poduzetnika. Međutim,

ostaje zabrinutost da takvi propisi mogu dovesti do štetnih učinaka na razinu tržišnog natjecanja na tržištu s potencijalno negativnim učincima na dobrobit potrošača. Stoga, u okolnostima u kojima može postojati utjecaj na broj ili raspon/vrstu dobavljača, bilo bi korisno temeljito istražiti koristi i troškove predloženih propisa i potencijalno nestajanje konkurencije. U nastavku teksta naglasili smo dva široka područja u kojima bi trebalo pažljivo ispitati učinke na tržišno natjecanje.

4.1.1. *Propisi o ulasku*

Ulazak novih poduzetnika igra ključnu ulogu u očuvanju vitalnosti tržišta time što se nudi konkurencija poduzetnicima koji već djeluju na tržištu i dugoročno se potiču inovacije i rast. Zbog toga je važno prepoznati da je vrlo vjerojatno da će pravila i propisi koji ograničavaju ulazak imati značajan negativan učinak na tržišno natjecanje i blagostanje, i potrebno ih je pažljivo vrednovati i obrazložiti.

Propisi o ulasku mogu imati mnoge oblike, a obrazloženja su raznolika. Na primjer, u uvjetima prirodnog monopola, vlada daje zakonski monopol i izričito ograničava ulazak. Motivacije uključuju visoke režijske troškove i ekonomiju razmjera u proizvodnji. Profesionalne organizacije, kao što su pravne i medicinske, možda su u početku imale dobre razloge za uspostavljanje pravila koja su ograničavala ulazak, ali takva ograničenja mogu nepotrebno postaviti ograničenja na konkurentno komercijalno ponašanje. Obrazloženja obično uključuju osiguravanje standarda kvalitete u profesionalnoj praksi. Propisi o ulasku i rastu poduzetnika koji se bave maloprodajom uobičajeni su u mnogim zemljama. Obrazloženja uključuju, između ostaloga, kontroliranje urbanog zagađenja i zaštitu vrijednosti privatne imovine.

Da bi se u potpunosti razumjeli učinci na ulazak, važno je dobiti jasnu sliku o različitim vrstama novih poduzetnika na tržištu. Korisnu klasifikaciju novih poduzetnika na tržištu u sektoru proizvodnje daju Dunne, Roberts i Samuelson (1988., str. 504.), i njihov okvir smo prilagodili za opću raspravu. Postoje tri opće kategorije novih poduzetnika na tržištu.

1. Novi poduzetnik koji ulazi na tržište izgradnjom nove tvornice (proizvodnog postrojenja) u sektoru proizvodnje. Slično tome je u sektoru usluga. Na primjer, novi poduzetnik koji proizvodi strojne alate, a pokrenuli su ga poduzetnici bez ikakvoga prethodnog poslovnog iskustva. Tijekom revolucije u informacijskoj tehnologiji i u nedavnim iskoracima u biotehnologiji i nanotehnologiji mnogi su poduzetnici ušli u te industrije bez ikakvoga prethodnog poslovnog iskustva, bilo u tim ili

u ostalim industrijama. Novi odvjetnički uredi koje su osnovali mladi pravnici koji su tek diplomirali također se uklapaju u ovu kategoriju.

2. Diverzificiranje poduzetnika koji ulaze na tržište izgradnjom novih pogona. Na primjer, veliki poduzetnik koji proizvodi širok dijapazon proizvoda kao što je Siemens mogao bi uvesti novu liniju medicinskih instrumenata izgradnjom novih proizvodnih pogona. Bolnica bi mogla otvoriti novi odjel za liječenje raka. Poduzetnik koji proizvodi kemijske proizvode pokreće novi proizvodni pogon za proizvodnju lizina.
3. Diverzificiranje poduzetnika koji ulaze na tržište promjenama mješavine proizvoda koje proizvode u svojim postojećim pogonima. Na primjer, proizvođač automobila koji je u prošlosti proizvodio srednje do velike automobile diverzificira proizvodnju prelaženjem na male automobile s malom potrošnjom goriva u istom fleksibilnom pogonu za proizvodnju. Proizvođač čelika koji je proizvodio strojno obradiv čelik i mikrolegirane čelike diverzificira proizvodnju u izradu čelika za ležajeve i zupčanike. Proizvođač softwera koji je bio usmjeren na mrežnu sigurnost diverzificira proizvodnju i proizvodi internet igrice.

Razlike između različitih vrsta novih poduzetnika na tržištu navedene u prethodnom tekstu mogu biti značajne u nekoliko aspekata. Na primjer:

- *Ograničenja financiranja.* Postoji opsežna literature koja navodi dokaze da je sposobnost poduzetnika da uđu na tržište i rastu uvelike ovisna o njihovoj sposobnosti da privuku vanjsko financiranje za njihove projekte; v. Fazzari, Hubbard i Petersen (1988.) i srodnu literaturu. Manje je vjerojatno da će to biti problem za nove poduzetnike na tržištu 2. i 3. vrste navedene gore, ali može biti važno ograničenje za nove poduzetnike na tržištu 1. vrste. Jedan razlog je da banke za odobrenje zajma, na primjer, obično zahtijevaju neki oblik zaloge i kreditnu povijest, pa su u tom smislu obično novi poduzetnici na tržištu 1. vrste u nepovoljnom položaju. Nasuprot tome, novi poduzetnici na tržištu 2. i 3. vrste mogu lakše pribaviti vanjsko financiranje iz banaka, kao i *equity* kapital. Tako ograničenja financiranja mogu otežati novim poduzetnicima na tržištu 1. vrste da budu uspješni.
- *Učenje.* Prethodno iskustvo u poslovanju općenito omogućuje poduzetnicima, da, između ostalih čimbenika, uče iz prošlih iskustava, da upoznaju tržišta i regulatorne prepreke. Vjerojatno je da će novi poduzetnici na tržištu 2. i 3. vrste u ovoj dimenziji imati prednost.

Podaci koje navode Dunne, Samuelson i Roberts otkrivaju zanimljive razlike između različitih vrsta novih poduzetnika na tržištu. Stope propadanja (ili izlaska) općenito su prilično visoke i:

- Više od 60% novih poduzetnika na tržištu u jednoj skupini obično propada i izlazi iz dotične djelatnosti u roku od pet godina;
- Novi poduzetnik na tržištu 1. vrste (novi poduzetnici s novim pogonom) imaju stope izlaska s tržišta 7-8 puta više od novih poduzetnika na tržištu 2. vrste (poduzetnik koji se diverzificira s novim pogonom).

Kako opisuju Caves (1998.) i Sutton (1997.), navedeni nalazi su, široko uzevši, prilično uopćeni, a ponavljali su ih istraživači koji su se koristili podacima iz različitih industrija u različitim zemljama. Jedan način tumačenja tih nalaza je da se novi poduzetnici na tržištu 1. vrste suočavaju s nerazmjerno velikim problemima i troškovima ako žele biti uspješni. Jasna implikacija toga bila bi da će propisi koji nameću zapreke pristupu tržištu za ulazak vjerojatno imati značajno veći negativni učinak na nove poduzetnike na tržištu 1. vrste.

Velika raznovrsnost pravila i propisa koje su donijele države i profesionalne organizacije postavljaju ograničenja za ulazak na tržišta. Propisi mogu imati vrlo eksplicitne oblike, kao što su izričita ograničenja ulaska, ali mogu biti i implicitni.

- Eksplicitna ograničenja vrlo su izravna i može se tvrditi da imaju najnegativnije učinke na tržišno natjecanje. Na primjer:
 - Mnoge zemlje nameću pravila o broju maloprodajnih trgovina koje mogu biti dopuštene na određenom zemljopisnom području ili na određeni broj ljudi koji žive na nekom području. Prema ovome drugom pravilu, ako broj stanovnika nikada ne premaši, na primjer, 5000, neće biti dopušteno otvaranje novih ljekarni. (Dokument britanskog Ureda za pravednu trgovinu – OFT – iz 2003. god. sadrži korisnu raspravu o tržišnom natjecanju i regulatornoj problematici na farmaceutskim tržištima.)
 - Prema starijem sporazumu o zračnom prometu između SAD-a i EU-a, neka europska aviokompanija nije smjela nuditi letove prema Americi s polazištem u bilo kojem gradu izvan njihove domicilne države. Time se ograničavao stupanj tržišnog natjecanja na tržištima zračnog prometa između SAD-a i EU-a. (Prema nedavno potpisanom novom sporazumu mnogi od tih propisa su ukinuti.)

- Implicitna ograničenja mogu se smatrati onima koja manje izravno postavljaju ograničenja za pristup tržištu. Na primjer:
 - Na dereguliranim tržištima telekomunikacija za olakšavanje tržišnog natjecanja bila bi potrebna pravila kojima se poduzetnici koji već posluju na tržištu prisiljavaju da dijele svoju mrežu s novim poduzetnicima na tržištu. Bez toga novi poduzetnici na tržištu ne mogu pružati (primjerene) usluge (internet, telefon) i natjecati se. Slični problemi pojavljuju se na tržištima električne energije, gdje postoji obveza da se novim poduzetnicima na tržištu dopusti pristup postojećim prijenosnim mrežama da bi se omogućilo pravo tržišno natjecanje. Međutim, tamo gdje ne postoji obveza da se te mreže dijele s novim poduzetnicima, to nužno ne znači da poduzetnik koji već posluje na tržištu neće dopustiti pristup svojoj mreži, ali time poslovne mogućnosti novog poduzetnika na tržištu/potencijalnog suparnika postaju nesigurnije;
 - Standardi kvalitete, pravila certificiranja, između ostaloga, koje usvajaju strukovne organizacije – kao što su odvjetničke, računovodstvene ili medicinske – mogu nametati značajna ograničenja za ulazak.
 - Velike administrativne i birokratske prepreke koje mogu odgoditi ili omesti ulazak (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes i Schleifer, 2002).

Okvir 1. daje odabrane primjere pravila i propisa gdje bi se mogla pominje razmotriti problematika tržišnog natjecanja koja može proizaći iz ograničenja za ulazak.

Okvir 1. Ulazak

1. Količina vremena i novca potrebnog da se uklone birokratske zapreke za pokretanje novog poslovanja mogu se jako razlikovati od jedne zemlje do druge. Prema podacima koje su iznijeli Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes i Schleifer (2002.), vrijeme potrebno za pokretanje poslovanja razlikuje se od kratkog – 2 dana u Kanadi, do dugog – 152 dana u Madagascaru. Novčani trošak kao postotak BDP-a po stanovniku (podaci za 1997. god.) je u rasponu od niskog – 0,53% za Novi Zeland, do visokog – iznad 300% za Tanzaniju, Boliviju i Dominikansku Republiku. Čak i među razvijenim zemljama postoje velike razlike u potrebnom vremenu (kao i troškovima): na primjer, ono iznosi 4 dana (i 0,5% BDP-a po stanovniku) za SAD, 42 dana (i 32%) za Njemačku i 2 dana (i 2%) za Australiju. Izuzetno velike razlike u vremenu potrebnom za pribavljanje odobrenja i s njim povezanim troškovima pokazuju da će vjerojatno postojati i značajne razlike u preprekama za pristup novih poduzetnika tržištu. Izgleda da je nužno potrebna administrativna reforma postupaka za

ulazak da bi se smanjile prepreke za ulazak novih poduzetnika i promicanje rasta i inovacija.

2. U nekim zemljama postoje propisi koji se odnose na ljekarne, a oni se donose u različitim oblicima.

- Pravila kojima se ograničava broj ljekarni koje mogu poslovati na unaprijed određenom zemljopisnom području ili prema broju stanovnika. Na primjer, u Mađarskoj je taj prag oko 5.000 stanovnika.
- Državna kontrola, kao u Švedskoj, gdje od 1970. god. distribuciju kontrolira tzv. Apotekets. Otvaranje privatne ljekarne može biti kazneno djelo, kako se vidi iz kaznenog progona švedskog poduzetnika Donijetiwell International, koji je prodavao proizvode Nicorette.
- Propisi o izravnom ulasku, kako se to navodi u izvješću Ureda za pravednu trgovinu Ujedinjenog Kraljevstva (OFT, 2003.). Propisi o otvaranju novih ljekarni uvedeni su u Engleskoj i Walesu, Škotskoj i Sjevernoj Irskoj u 1987. kako bi se obuzdao sve veći trošak za Nacionalnu zdravstvenu službu. Propisi uključuju službenu procjenu poželjnosti novih ljekarni, preseljenja i promjene vlasništva.

Iako je jedno od obrazloženja za propise o lokacijama ljekarni pružanje usluga za sve, ograničenja mogu ometati tržišno natjecanje. Čak i u slučajevima kada se cijene farmaceutskih proizvoda reguliraju, ta ograničenja mogu utjecati na tržišno natjecanje u tom smislu što može postojati učinak na raznovrsnost i kvalitetu usluga. U Njemačkoj, gdje su ukinuta mnoga ograničenja, u istraživanjima se navodi da postoji veća konkurencija u raznovrsnosti pruženih usluga. Kako zaključuje izvješće OFT-a (2003.), uklanjanje ograničenja ulaska za tržište ljekarni u zajednici pružilo bi potrošačima veći izbor, koristi od veće konkurencije i bolji pristup ljekarničkim uslugama.

3. U Australiji je zakon o prelasku na digitalnu televiziju iz 1998. god. spriječio ulazak novih komercijalnih nakladnika elektroničkih medija do 2006. god. Taj potez bio je usmjeren na olakšavanje prelaska postojećih komercijalnih stanica sa analognog na digitalno televizijsko emitiranje.

4. Slobodne profesije, kao što su odvjetnici, računovođe, arhitekti, inženjeri i ljekarnici, u cijeloj EU podliježu propisima poput onih o visinama naknada, ograničenju oglašavanja, isključivim pravima i pravilima kojima se zabranjuje suradnja među tim profesijama. Iako profesionalne (strukovne) organizacije obrazlažu ograničenja time što se osigurava kvaliteta profesionalnih usluga i standardi, važno je napomenuti da one mogu ograničiti tržišno natjecanje, a to vodi potencijalno višim cijenama i manjoj raznovrsnosti ponuđenih usluga.

5. Izvješće američkog Ureda za državno računovodstvo (2004.) opisuje kako bi prema novom sporazumu Otvoreno nebo trebalo biti malo ili ni malo ograničenja na broj aviokompanija koje mogu poslovati i da ne bi bilo nikakvih ograničenja na to koja tržišta aviokompanije mogu opsluživati. Stari sporazum nalagao je ograničenja u pogledu broja, porijekla i konačnog odredišta letova iz EU-a u Ameriku. Na primjer, Air France mogao je ponuditi letove iz Francuske u Ameriku, ali ne, na primjer, iz Frankfurta u SAD. Slično tome bilo je i s američkim zračnim prijevoznicima. Novi sporazum Otvoreno nebo osmišljen je tako

da smanjuje te zapreke pristupu tržištu.

6. Kako navode Terzic, Wurm i Dietrich (2000.), njemački zakon o energetici iz 1998. god. ukinuo je ekskluzivne franšize za električnu energiju i prirodni plin koje su ograničavale ulazak. Novi zakon otvorio je maloprodajno tržište za obje ove vrste energije za konkurenciju. Potrošači električne energije u Njemačkoj, koji su nekada plaćali najviše cijene u Europi, doživjeli su povećanje tržišnog natjecanja, bolju ponudu usluga i snižavanje cijena.

7. Zakoni koji imaju učinak na ulazak novih poduzetnika koji potencijalno može dovesti do gubitka tržišnog natjecanja s implikacijama na inovacije i rast sektora maloprodajnog poslovanja prisutni su u mnogim zemljama. Na primjer:

- Bertrand i Kramarz (2002.) pokazuju da su propisi o otvaranju i proširenju velikih trgovačkih centara doveli do zapreka pristupu tržištu koje su utjecale na rast maloprodajnog sektora u Francuskoj i rezultirale manjim povećanjima zaposlenosti.
- U mnogim zemljama u Europi – između ostaloga u Italiji, Španjolskoj, Nizozemskoj i Francuskoj – postoje ograničenja radnog vremena maloprodajnih trgovina. Porezni zakoni i zakoni o prostornom planiranju osmišljeni su tako da štite male obiteljske trgovine („dućane“). Iako manje trgovine nude usluge u neposrednoj blizini, ta pravila sprečavaju maloprodajne trgovine (i velike i male) da pružaju bolje usluge i povećaju zapošljavanje koje bi proizašlo iz dužeg radnog vremena. Izvješće OECD-a (iz 1997. god.) bavi se problemima tržišnog natjecanja koje stvaraju takvi propisi.

U zemljama poput Japana, gdje su slični propisi postali fleksibilniji, ovaj sektor je značajno porastao. U Japanu je 1974. god. usvojen Zakon o velikim trgovačkim centrima u svrhu zaštite malih neovisnih maloprodajnih trgovina. Ograničenja su smanjena u trima izmjenama i dopunama u devedesetim godinama 20. stoljeća. Broj zahtjeva za otvaranje velikih trgovina skočio je sa 794 u 1989. god. na 1.667 u 1990, a 1996. podnesen je najveći broj takvih zahtjeva – 2.269.

Iako postoji nekoliko obrazloženja o javnom interesu za propise u maloprodajnom sektoru, kao što su oni povezani sa zaštitom malih poduzetnika, te propise trebalo bi ocijeniti s obzirom na njihov vjerojatan štetan učinak na tržišno natjecanje i gospodarski rast.

8. U kolovozu 2005. god. američka Savezna komisija za komunikacije (FCC) glasovala je o ukidanju propisa kojima se zahtijevalo od postojećih davatelja telekomunikacijskih usluga, kao što su regionalne tvrtke Bell, da konkurentima dopuste pristup svojim širokopojsnim priključcima za digitalne pretplatničke linije. To novo rješenje FCC-a stavlja propis o DSL-u na istu razinu kao usluge kablinskih modema. FCC je obrazložio promjenu pravila tako što je tvrdio da pravila kojima su se postojeći poduzetnici prisiljavali da dijele svoje mreže s konkurentima destimuliraju te poduzetnike da ulažu u nove proizvode i nude nove usluge. S druge strane, skupine potrošača tvrdile su da će na tržištu biti manje konkurencije i da bi kupci DSL-a mogli imati smanjen izbor, lošije usluge i više cijene.

Iako su u mnogim slučajevima izvorna obrazloženja o javnom interesu za pravila i propise bili razumni, važno je imati na umu da oni mogu imati negativne učinke na dobrobit potrošača i mogu odgoditi dugoročniji rast i razvoj tržišta. Ograničenja za ulazak, osobito ona koja se temelje na reguliranju strukture tržišta, trebalo bi izbjegavati. Međutim, propisi poput onih koji se temelje na propisima o korištenju zemljišta mogu, u određenim okolnostima, biti smatrani razumnima. U slučaju prirodnih monopola i, na primjer, kada postoje aspekti univerzalnih usluga, bilo bi dobro da isključiva prava ne budu uključena u sporazum. U slučaju da su ona uključena u sporazum, ona bi trebala podlijegati preispitivanju i modifikaciji prema promjeni okolnosti i tržišnih uvjeta. U okolnostima u kojima zemlje nameću ograničenja na ulazak s obrazloženjem da je to pitanje stabilnosti – kao što su financijska tržišta i bankarstvo – treba biti jasno i transparentno što se radi i treba primijeniti načelo minimalnog ograničenja. S obzirom na potencijal za značajne negativne učinke, regulatorna tijela trebaju pomno preispitati svako pravilo ili propis čiji je rezultat eksplicitno ili implicitno ograničenje ulaska.

4.1.2. *Dodjeljivanje ili produženje isključivih prava*

Države dodjeljuju isključiva prava poduzetnicima na ideje, proizvodnju robe, kupnju robe i pružanje usluga u velikom broju područja. Na primjer:

- Na tržištima odvoza krutog otpada, uobičajeni mehanizam prikupljanja otpada na lokalnim tržištima je putem privatnog poduzetnika koji je dobio isključiva prava na prikupljanje otpada;
- Povijesno gledano, na primjer, električna energija, prirodni plin, telekomunikacije, vodoopskrba, poštanske usluge i željeznice dobivali su status zakonskog monopola – ili isključiva prava – na pružanje usluga;
- Postoji velika raznovrsnost tržišta i razlike između pojedinih zemalja, pri čemu lokalne, regionalne ili nacionalne državne agencije mogu potpisivati ugovore kojima se daju isključiva prava privatnim poduzetnicima za pružanje određene robe i usluga. Između ostaloga, to se pojavljuje u ugovorima o obrani, nabavi inputima.

Motivacije za davanje ili produženje isključivih prava su mnogobrojne. U nekim industrijama jedan od razloga za davanje zakonskih monopola (ili isključivih prava) povezan je s ekonomijom razmjera koja proizlazi iz visokih režijskih troškova. S vremenom, kako se tržišta i tehnologija razvijaju, mnoge zemlje su deregulirale sektore, privatizirale poduzeća u državnom vlasništvu i dopustile tržišno natjecanje. Također, sofisticiraniji regulatorni pristupi omogućili su identificiranje specifičnih elemenata industrija čija su značajka prirodni

monopol i njihovo odvajanje od ostalih elemenata (i uzvodno i nizvodno) koji su potencijalno konkurentni. Primatelji isključivih prava za proizvodnju robe i usluga dobivaju značajnu tržišnu snagu. U slučaju prirodnih monopola, problem je ublažen propisima o cijenama ili stopom povrata u komunalnim djelatnostima.

Postoje jasna obrazloženja za davanje patenata, ali jedna tema koja je izazvala veliku raspravu i zabrinutost u posljednjih nekoliko godina povezana je s “produženjem” patenata. Na primjer, farmaceutski poduzetnici su agresivno pokušali produžiti trajanje patentnih prava. Produženje razdoblja zaštite patenata može imati značajan nedostatak:

- Ono produžava razdoblje u kojem će potrošači plaćati više cijene;
- Nositelji patenata agresivnom borbom za produženje patenata mogu nametati velike troškove (npr. parnične) potencijalnim novim poduzetnicima na tržištu – kao što su proizvođači generičkih lijekova – i to može značajno smanjiti vjerojatnost pristupa tržištu u budućnosti. Dugoročni negativni učinci na tržišno natjecanje mogu biti značajni.

Iako je davanje zakonskih monopola imalo valjano opravdanje, literatura o učincima propisa pokazuje da su postojali značajni nedostaci u vezi s pomanjkanjem inovacija, proizvodnom neučinkovitošću i usvajanjem novijih tehnologija, što je negativno utjecalo na dugoročni rast tih industrija. U ostalim slučajevima u kojima države dodjeljuju isključiva prava, razlozi za i protiv su pomiješani i najbolje ih je vrednovati od slučaja do slučaja. U primjeru odvoza krutog otpada koji smo spomenuli u prethodnom tekstu, države sve više shvaćaju da one mogu dopustiti tržišno natjecanje na tim tržištima i da će to imati povoljne učinke; v. OECD-ovo izvješće (iz 2000. god.) o finskim eksperimentima. U mnogim slučajevima dodjeljivanje isključivih prava od strane države može se ukinuti, s tim da se takva tržišta pozorno kontroliraju.

Okvir 2. sadrži primjere i raspravu o isključivim pravima i nekim negativnim učincima koji iz njih mogu proizaći.

Okvir 2. Dodjeljivanje ili produženje isključivih prava

1. U zapadnoj Australiji su Uredbama o pravu na vodoopskrbu i navodnjavanje (za izgradnju i rekonstrukciju bunara) (iz 1963. god.) Komisiji za vodu i rijeke dodijeljena isključiva prava na montažu, popravak i ispitivanje vodomjera. Godine 2000. vlada je izmijenila i dopunila te uredbe, i na temelju tih izmjena i dopuna isključiva prava na montažu, popravak i ispitivanje vodomjera bila su oduzeta Komisiji za vodu i rijeke s obrazloženjem da su narušavala tržišno natjecanje.

2. Industrija sa značajnim brojem zahtjeva za "produženja" patenata je farmaceutska industrija. Produženja zaštite patenta mogu, u mnogim slučajevima, imati štetan učinak na tržišno natjecanje.

- Prozac (antidepresiv) je patentiran 1977. i pušten u promet 1987. godine. To je jedan od najprodavanijih lijekova u povijesti. Eli Lilly se na sudu borio pet godina za produženje svog patenta za Prozac, ali je izgubio parnicu. Barr Laboratories, koji se protivio produženju, zajedno s Dr. Reddy's Laboratories, Teva Pharmaceuticals, Geneva Pharmaceuticals i Pharmaceutical Resources bili su u stanju proizvesti generičku inačicu za samo djelić troška izvornog lijeka. Procijenjeno je da će, kada generički lijek dođe na tržište, cijena kapsule od 20 mg pasti sa više od 2,00 USD (inačica s brandom Eli Lilly) na manje od 0,50 po tableti za generički lijek.
- Zahtjevi za produženje patenta su uobičajeni. Na primjer, u Japanu je podneseno 20 novih zahtjeva za produženje patenata, od kojih je 16 bilo za farmaceutske proizvode. Petogodišnje produženje pribavio je Merck Sharp & Dohme za njihove tablete Maxalt koje se upotrebljavaju za liječenje migrene (patent će isteći u siječnju 2017. god.). Izvor: Japanese Patent Gazette, 25. Svibnja 2005.

3. U Brazilu se patentom zaštićen izum mora proizvoditi na području Brazila da bi nositelj patenta zadržao isključiva prava povezana s brazilskim patentom. U nekim sektorima kao što su farmaceutika i biotehnologija, proizvodni pogoni su skupa ulaganja i nije realno očekivati da će poduzetnik izgraditi tvornicu u svakoj državi. To može imati štetne učinke na tržišno natjecanje u različitim sektorima.

4. U slučaju Ferrovias iz 1997. god., kolumbijski državni poduzetnik (Ferrovias) sklopio je ekskluzivni ugovor s poduzetnikom (Drummond) za godišnji prijevoz ugljena za razdoblje od 30 godina. Ugovor je također sadržavao uvjete za prijevoz ugljena drugih poduzetnika uz prethodno odobrenje Drummonda. Kolumbijsko nadzorno tijelo naknadno je prekontroliralo to ponašanje i donijelo odluku prema kojoj je ugovor bio diskriminatoran i ograničavao tržišno natjecanje. Ovaj primjer provedbe prava tržišnog natjecanja daje dokaze o štetnim učincima davanja ekskluzivnih ugovora.

5. Ponekad države mogu ukinuti državne monopole, ali stvoriti privatne. Privlačenje visokih ponuda za državnu imovinu ponekad je najvažniji element u donošenju odluke. Države se moraju oduprijeti iskušenju da kratkoročno postignu višu cijenu nauštrb stvaranja isključivog prava koje će srednjoročno i dugoročno izazvati daleko veću štetu njihovim potrošačima i gospodarskom rastu. Na primjer, na Jamajci, telekomunikacijsko poduzeće je privatizirano uz davanje isključivih prava na razdoblje od 25 godina.

6. Kako je navedeno kod Goodwina (2001.), u slučaju koji je razmatrao Europski sud 2000. god., propisima općine Kopenhagen dodijeljena su isključiva prava kako bi se ograničio broj pogona koji bi mogli obrađivati neopasni građevinski otpad koji je nastajao u općini. Time što je isporuka otpada osigurana za ograničen broj pogona, propisima se pokušalo poticati ulaganja u izgradnju velikih procesnih pogona koji bi proizvodili kvalitetniji reciklirani materijal. Unatoč tome što je bio opremljen za obavljanje ove funkcije, pogon za recikliranje u Kopenhagenu bio je spriječen propisima da obrađuje građevinski otpad.

Postoji sve više dokaza da, u određenim područjima, davanje ili produženje isključivih prava nužno ne poboljšava blagostanje. Na primjer, s obzirom na sektor generičkih lijekova u farmaceutskoj industriji koji se razvija, produženja patenata treba razmatrati vrlo pažljivo. Bez sumnje, postoje slučajevi kada bi produženja trebalo odobriti, kao što su slučajevi u kojima se postupak regulatornog odobrenja razvuče u dužem vremenskom razdoblje i zapravo skraćuje razdoblje zaštite patenta. U nekim slučajevima nositelji patenta mogu agresivno nastojati ishoditi produženja i nametati visoke troškove konkurentnim proizvođačima generičkih lijekova. Neki poduzetnici koji već djeluju na tržištu imaju „duboke džepove“ i mogu se uključiti u dugotrajne sudske parnice, dok njihovi suparnici možda nisu u položaju da to naprave. U tim slučajevima davanje produženja vjerojatno će potrošačima spriječiti pristup jeftinijim generičkim lijekovima, čime će oni izgubiti značajne pogodnosti. U ostalim područjima, kao što je odvoz otpada, mali broj eksperimenata koji postoje po pitanju dopuštanja više konkurencije na tržištima pokazuju značajne koristi u području kvalitete pruženih usluga i cijena. Općenito govoreći, davanje ili produženje isključivih prava trebalo bi pažljivo preispitati, budući da oni imaju potencijal za značajno ometanje tržišnog natjecanja.

4.1.3. Pravila i propisi o međudržavnom (ili unutarnjem) protoku robe, usluga i kapitala

Propisi o protoku robe i usluga unutar zemlje zajednička su značajka mnogih zemalja. Povijesno gledano, nametane su cestarine ili putarine na kretanje robe kroz različite regije i države. Iako je s vremenom uklonjeno mnogo tih ograničenja, i dalje postoje slučajevi da su se ona zadržala. Argumenti koji su davani za nametanje takvih propisa su različiti i uključuju:

- Zaštitu poduzetnika unutar države ili unutar regije od konkurencije;
- Budući da su ceste u nekoj regiji ili državi obično u nadležnosti lokalne uprave, propisi i porezi su bili nametani na težinu robe i veličinu kamiona iz ostalih regija i država koji su se mogli kretati kroz dotičnu regiju ili državu;
- Zaštita potrošača. Na primjer, donošenjem zakona kojima se sprječava prodaja alkohola proizvedenog izvan države ili regije u nekoj državi ili prijevoz alkohola kroz državu ili u nju.

Propisi koji ograničavaju geografski protok robe mogu imati vrlo eksplicitne oblike, kao što su izričite zabrane kupovanja robe i usluga iz područja izvan države ili regije. Na primjer:

- Država Florida u SAD-u imala je ograničenja na međudržavne pošiljke vina. Na primjer, pojedinac nije mogao kupiti vino u nekoj drugoj državi i dati ga prevesti kući u Floridu ili biti članom vinskih klubova u ostalim državama i dati da mu se vino dostavi kući. To se prema zakonu Floride smatralo kaznenim djelom. Giachino (2000.) napominje da se propisi poput tih često nameću da se daju posebne povlastice i da se zaštite domaći trgovci na malo i distributeri.

Propisi mogu biti doneseni i u drugim oblicima, kao što su zapreke protoku robe, uključujući poreze nametnute na trgovinu između regija. Na primjer:

- Goodpaster i Ray (2000.) navode da je Indonezija imala mnoge propise i poreze na međuregionalni prijevoz poljoprivrednih dobara. Zakon 18. (iz 1997. god.) smanjio je poremećaje, pa se međuregionalna trgovina povećala. Međutim, u istraživanju se navodi da su mnoga ograničenja neizričito ili izričito ukinuta u nekim područjima kao što je regija Južni Sulawesi. To uključuje ograničenja koja je nametnula lokalna uprava za prijevoz na težinu robe koju prevoze kamioni. "Nusproizvod" tih propisa uključivao je uznemiravanje od strane lokalnih vlasti u svrhu izvlačenja plaćanja od vozača kamiona. Krajnji rezultat tih prepreka protoku robe bile su niže cijene koje su mogli odrediti farmeri i sprečavanje rasta i razvoja lokalnih i regionalnih tržišta.

Okvir 3. prikazuje neke primjere različitih vrsta zapreka tržišnom natjecanju koje mogu stvoriti propisi o protoku robe i usluga.

Okvir 3. Protok robe, usluga i kapitala

1. Jonesov zakon u SAD-u nametnuo je ograničenja na brodove koji prevoze teret između dviju američkih luka. Zakonodavci države Maine zatražili su od Kongresa da ukine ovaj propis budući da on ometa trgovinu i puni razvoj luka države Maine. Tvrđili su da na tržištu koje se sve više globalizira, ograničenja nacionalnosti graditelja i vlasnika više nemaju nikakvog smisla.

2. U prošlosti Indija je nametala propise o kretanju poljoprivredno-prehrambenih žitarica između različitih država. Državna tijela su ograničavala kretanje između država putem naloga za prijavu, nametanjem ograničenja na slobodan protok robe. Iako je 1993. god. središnja država odlučila da će cijelu zemlju smatrati jedinstvenom zonom za hranu u svrhu protoka poljoprivrednih proizvoda, Wadhwa (2001.) napominje da su neke države nastavile nametati bar neformalne kontrole koje mogu ometati nesmetano kretanje

poljoprivrednih dobara između država.

- Uobičajena praksa koju su slijedili lokalni dužnosnici na državnim granicama je zaustaviti i provjeriti kamione koji prevoze robu. Čak i pod izgovorom rutinske provjere, kamioni mogu biti zadržani danima. To privatnim trgovcima nameće visoke cijene. U područjima s velikim uzgojem žitarica Punjaba, Haryana i u zapadnom Uttar Pradeshu, nametnuta su neformalna ograničenja da farmeri izgube pravo na prodaju svojih proizvoda bilo kome tko ponudi bolje cijene – pa je vladin propis sličan iznudi.

3. U većini zemalja značajan udio robe prevozi se kamionima. U mnogim slučajevima nameću se ograničenja na rad kamiona. Obrazloženja su različita i između ostaloga uključuju prometno zagušenje gradova i kontrolu onečišćenja. Iako neka obrazloženja i nametnuta ograničenja izgledaju smisljena, važno je prepoznati koja ograničenja rada kamiona mogu voditi do smanjenog protoka robe, razdvajanja tržišta i narušavanja tržišnog natjecanja. Navodimo nekoliko primjera:

- Autocesta A12 najveći je komercijalni prometni pravac između Njemačke i Italije. Tirolska regija uvela je zabranu teških kamiona zbog ekoloških razloga (poboljšanje kvalitete zraka). Europski sud (predmet C-320/03) donio je rješenje prema kojem je zabrana teških kamiona na takvim važnim prometnicama nezakonito ograničavanje slobode kretanja robe.
- Ranije su države članice EU-a imale posebna ograničenja vožnje za teške kamione tijekom vikenda i blagdana. Na primjer, Međunarodni sindikat cestovnog prometa tvrdio je da neka od tih posebnih ograničenja imaju značajne posljedice za trgovinu unutar država članica, kao i u EU-u u cjelini, i zagovarao je usklađivanje pravila.

4. U mnogim zemljama postoje (ili su postojale) zapreke za kretanje profesionalnih kvalifikacija, čime su se nametala ograničenja na tržište profesionalnih usluga. Dok su države članice EU-a ranije imale rascjepkana – posebna – pravila, prema novoj EU direktivi, prema “načelu uzajamnog priznavanja”, zahtijeva se priznavanje kvalifikacija između država članica. Veća fleksibilnost u tim ograničenjima omogućit će veći protok profesionalnih usluga, što će donijeti koristi potrošačima u smislu raznovrsnijih usluga u ponudi i potencijalno niže cijene. U SAD-u različite države zahtijevaju polaganje ispita za dobivanje uvjerenja, na primjer, za odvjetnike i liječnike. Time se nameću ograničenja na protok liječničke i odvjetničke struke između pojedinih država i potencijalno se narušava tržišno natjecanje.

Važno je prepoznati da je slobodan protok robe, usluga i kapitala između regija u nekoj zemlji od ključnog značenja da bi potrošači mogli iskoristiti pogodnosti tržišnog natjecanja i da bi poduzetnici imali pristup širim tržištima na kojima mogu prodavati i rasti. Te se pogodnosti mogu izgubiti ako regije ili područja unutar države nameću propise o protoku robe i usluga. To znači da predložena pravila i propise koji ograničavaju protok robe i usluga treba pažljivo

preispitivati i procijeniti njihove očekivane koristi i troškove, kao i učinke na tržišno natjecanje. Kao opće načelo, takva ograničenja treba ukloniti.

4.2. *Pravila i propisi koja ograničavaju sposobnost dobavljača za natjecanje*

Vlade i profesionalne organizacije mogu nametati pravila i propise koji ponekad mogu imati učinak smanjenja intenziteta suparništva među poduzetnicima na tržištu, potencijalno povećati cijene i voditi ka smanjenju raznovrsnosti i kvalitete robe i usluga. Neki primjeri uključuju prijedloge koji:

- Ograničavaju slobodu poduzetnika da oglašavaju ili prodaju svoje proizvode;
- Postavljaju “neopravdano visoke” standarde za kvalitetu proizvoda ili usluga koje dovode do davanja prednosti nekim dobavljačima u usporedbi s drugima ili koje su iznad razina koje bi mnogi dobro obaviješteni kupci odabrali s obzirom na svoje sklonosti i sposobnost kupovanja;
- Značajno povećavaju troškove nekih dobavljača u usporedbi s drugima, na primjer ponašanjem prema poduzetnicima koji već djeluju na tržištu različito od ponašanja prema novim poduzetnicima na tržištu;
- Kontroliraju ili značajno utječu na cijene po kojima se roba ili usluge prodaju.

Kako navodimo u nastavku teksta u našim posebnim primjerima i raspravama, motivacije za te propise obično su neke koristi za gospodarstvo i/ili društvo. Naš je cilj ovdje ne propitivati te motivacije, nego pomno ispitati potencijalni negativan učinak tih propisa koji bi oni mogli imati na stupanj tržišnog natjecanja na tržištima i ispitati bi li se ograničenja mogla oblikovati drugačije kako bi se na najmanju mjeru sveli gubici za dobrobit potrošača koji mogu biti rezultat viših cijena i smanjene raznovrsnosti i kvalitete.

4.2.1. *Propisi o oglašavanju i marketingu*

Oglašavanjem poduzetnici mogu širiti informacije o značajkama proizvoda, kvaliteti i cijenama postojećih proizvoda, poboljšanjima postojećih proizvoda i o uvođenju novih proizvoda. Općenito, oglašavanje može poslužiti za vrlo važnu ulogu informiranja potrošača, tako da oni mogu donijeti bolju odluku o izboru na temelju više informacija. Poduzetnici se reklamiraju u različitim medijima koji

uključuju televiziju, radio, novine i časopise, a sve više i internet. Ostali oblici uključuju, na primjer, reklame u izlozima maloprodajnih trgovina, profesionalne ploče s reklamama na poslovnim prostorima i dijeljenje letaka (ili brošura). Naposljetku, postoji noviji trend prema oglašavanju (ili prodaji) putem direktnog marketinga, pri čemu se poduzetnici u svrhu širenja informacija služe telefonskim pozivima, elektroničkom poštom i faksovima.

Oglašavanje se može razvrstati u dvije općenite vrste, komparativno i nekomparativno.

- *Komparativno oglašavanje* ima za cilj veličati vrline proizvoda koji prodaje oglašivač u usporedbi s njegovim konkurentom ili konkurentima. Usporedbe mogu biti vrlo specifične, pri čemu se, na primjer, naglašavaju tehničke razlike; one mogu biti i općenite i subjektivnije. Komparativno oglašavanje također može navesti i usporedbu cijena između proizvoda oglašivača i njegovih konkurenata. Na primjer, proizvođač automobila može reklamirati i davati izjave o tome da su njegovi automobili sigurniji u odnosu prema automobilima njegovih konkurenata i može navesti znanstvena istraživanja o sudarima. Proizvođač gaziranih pića mogao bi u reklami navesti da je njihovo piće ukusnije od pića konkurenta na temelju ankete potrošača.
- *Ne-komparativno oglašavanje* ima cilj naglasiti svojstva vlastitog proizvoda oglašivača. To bi moglo uključiti kvalitetu, svojstva i cijene proizvoda. Ne daju se usporedbe s proizvodima konkurencije. Na primjer, proizvođač automobila može reklamirati i jednostavno veličati vrline svojih automobila ili navesti cijene svojih modela.

Mnoge zemlje donose propise o oglašavanju i prodaji različite robe i usluga. Ta ograničenja mogu imati više oblika, i postoje značajne razlike među pojedinim zemljama i među proizvodima unutar neke zemlje. Okvir 4. ilustrira primjere ograničenja oglašavanja i prodaje, a u nastavku teksta navodimo još jednu raspravu o nekim pitanjima.

- *Komparativno oglašavanje*: Nekoliko zemalja nameće ograničenja komparativnog oglašavanja – bilo da su ona usmjerena na svojstva ili cijene proizvoda – u tom smislu da je ono dopušteno, uz uvjet da dane tvrdnje potvrdi neovisno tijelo. Jedno važno pitanje u vezi s komparativnim oglašavanjem odnosi se na valjanost tvrdnji i dana obećanja. Na primjer, pojedinačni potrošač može imati vrlo malo informacija ili sposobnost da se provjeri jesu li navedene tvrdnje točne. U tom smislu postoji potreba za uspostavom agencije koja može rješavati

pritužbe potrošača, i mnoge zemlje u stvari imaju zakone o netočnom i neistinitom oglašavanju. Gledajući iz šire perspektive, neopravdana ograničenja komparativnog oglašavanja vjerojatno će uskratiti potrošačima korisne informacije o razlikama u kvaliteti proizvoda, njegovim svojstvima i cijenama u usporedbi s alternativnim dobavljačima.

- *Ne-komparativno oglašavanje:* Na primjer, neke zemlje ne dopuštaju farmaceutskim tvrtkama da oglašavaju svoje proizvode. Slično je i s reklamiranjem alkoholnih proizvoda i duhana. Tu postoje ili su postojale stroge restrikcije, pa čak i izričite zabrane oglašavanja različitih profesija kao što su arhitekti, odvjetnici, veterinari i liječnici. Za farmaceutske proizvode jedno obrazloženje koje se navodi za ograničenja je da dopuštanje farmaceutskim tvrtkama da oglašavaju svoje proizvode može dovesti do veće potražnje za lijekovima (potaknute reklamama), dijelom zbog toga što laici neće biti u stanju primjereno usporediti različite proizvode i uočiti njihove razlike, a kao argument se navodi i da se oglašavanjem može manipulirati strahovima potrošača. Veća upotreba farmaceutskih proizvoda koja iz toga proizlazi može biti štetna za zdravlje i smanjiti sposobnost obuzdavanja troškova zdravstvene skrbi. Kad se radi o alkoholu, pravila se obrazlažu time što on ima potencijalno štetne učinke i da oglašavanje dovodi do toga da potrošači imaju pozitivne asocijacije u vezi s tvarima koje su opasne kada se konzumiraju u prevelikim količinama. Ograničenja na oglašavanje određenih profesija uglavnom proizlaze iz ograničenja koje same nameću pojedine strukovne organizacije. Iako su pojedine struke izvorno možda imale dobre razloge za nametanje ograničenja, one mogu nepotrebno smanjiti intenzitet konkurencije i nanijeti štetu dobrobiti potrošača. Međutim, u širem kontekstu ograničenja ne-komparativnog oglašavanja mogu spriječiti širenje vrijednih informacija o kvaliteti i svojstvima proizvoda.
- *Veličina, mediji i doba dana:* Na primjer, žestoka pića mogu biti oglašena u specijaliziranim časopisima, ali postoje stroga ograničenja na oglašavanje u medijima poput televizije. Čak i u časopisima mnoge zemlje ograničavaju količinu prostora koji se može dodijeliti reklamama za žestoka pića. Neke zemlje dopuštaju da se alkohol reklamira tek u kasnim večernjim satima. Glavna svrha nametanja propisa u pogledu veličine, medija i vremena odnose se na minimaliziranje vidljivosti proizvoda za koje se smatra da imaju štetne učinke na segmente stanovništva kao što su maloljetnici ili na brigu o zdravlju.

- *Direktni marketing*: Zemlje sve više i više nameću zabrane ili uvode značajne propise o direktnom marketingu proizvoda putem elektroničke pošte, faksa i telefona. Općenito, i veliki i mali poduzetnici i samozaposlene osobe oslanjaju se na ovaj kanal oglašavanja svojih proizvoda i usluga. Jedan čimbenik koji pokreće ovu vrstu oglašavanja su relativno niži troškovi – u odnosu prema, na primjer, oglašavanju na televiziji i u specijaliziranim časopisima. Mnogi poduzetnici također mogu biti skloniji ovoj vrsti izravnog oglašavanja jer tako imaju mogućnost doći do svoje ciljne publike. Jedan od značajnih nedostataka ovog tipa marketinga odnosi se na zadiranje u privatnost. Pojedinci možda ne žele da ih zaposlenici tele-marketinga „bombardiraju“ telefonskim pozivima u svako doba dana i noći. Poduzetnici možda ne žele da im se šalju faksovi poduzetnika kojima oni oglašavaju svoje proizvode i usluge. Naposljetku, neželjena elektronička pošta, tzv. *spam*, smatra se štetnom za produktivnost na radnom mjestu i može preopteretiti elektroničku poštu i računalne sustave. Međutim, nametanje neopravdano strogih ograničenja ili zabrana direktnog marketinga može imati značajan negativni učinak. To može biti najpoželjniji kanal za oglašavanje mnogih malih poduzetnika i samozaposlenih osoba koje inače mogu odlučiti da se neće reklamirati zbog viših troškova. Za ravnotežu, iako postoji potreba za nekim propisima o izravnom oglašavanju, na primjer, kako bi se spriječio gubitak produktivnosti na radnom mjestu zbog neželjenih faksova i elektroničke pošte, treba usvojiti više uravnotežen pristup kojim će se omogućiti manjim poduzetnicima i samozaposlenima da imaju uspješne poslovanje zbog oglašavanja.

Osim navedenoga, postoje neki posebni problemi koji se pojavljuju zbog različitih pravila koja mogu uređivati oglašavanje i marketing u određenim strukama. Ponekad zakon daje strukovnom udruženju pravo na određivanje uvjeta prema kojima se obavlja profesionalna djelatnost. Kada je to slučaj, strukovna udruženja često imaju interes u donošenju pravila kojima se sprječava tržišno natjecanje, a jedan način na koji oni to mogu uraditi jest putem nametanja ograničenja na oglašavanje. Ta ograničenja mogu poslužiti kao vrlo djelotvorno sredstvo za odvratanje osiguravanja informacija za potrošače koje bi oni smatrali vrijednima, budući da strukovna udruženja imaju sposobnost ukinuti prava profesionalaca na obavljanje djelatnosti kada se oni ne pridržavaju njihovih pravila. Nakon pomnog pregleda sedamnaest istraživanja o oglašavanju, Stephen i Love (2000.) zaključuju da povećanje oglašavanja obično dovodi do smanjenja naknada usluga profesionalaca, čime se implicira da ograničenja oglašavanja od strane profesija nameću zapreke pristupu tržištu i tržišno natjecanje.

Iako određene vrste propisa o oglašavanju sadrže važna opravdanja u obliku javnog interesa, ograničenja o oglašavanju općenito imaju potencijal za smanjenje protoka informacija i imaju negativan učinak na tržišno natjecanje i dobrobit potrošača. Propisi o oglašavanju također mogu pomoći ograničiti ulazak novih poduzetnika na tržište smanjenjem njihove sposobnosti da stvore svijest o brandovima. S obzirom na to, gdje god je to moguće, ograničenja treba svesti na najmanju mjeru. U nastavku teksta naglasili smo neke alternative.⁸

1. Propisi o komparativnom oglašavanju.

Kako je navedeno gore, mnoge zemlje nameću stroga ograničenja na komparativno oglašavanje. Alternativa bi bila usmjeriti se na sprječavanje neistinitog ili obmanjujućeg oglašavanja. Moglo bi se tvrditi da samo propisi o neistinitom i obmanjujućem oglašavanju mogu biti opravdani u smislu omjera koristi i troškova u velikoj većini tržišta. Taj cilj mogao bi se postići uspostavljanjem mehanizma u sklopu kojega potrošači mogu podnositi svoje prigovore i gdje se kazne izriču za prijevarno ili obmanjujuće oglašavanje. Na primjer, u SAD-u ured za zaštitu potrošača Savezne trgovinske komisije ocjenjuje prigovore u vezi s prijevarnim oglašavanjem. Takav postupak omogućio bi poduzetnicima da iznose tvrdnje, a istodobno bi osigurao mehanizam provjere i protuteže u svrhu zaštite potrošača.

⁸ Korisna rasprava o informativnoj ulozi oglašavanja i različitim aspektima varanja u oglašavanju može se vidjeti kod Rubina (2000.).

Okvir 4. Oglašavanje i marketing

1. Više azijskih zemalja ima ili su imale pravila o ograničavaju oglašavanja ili podvrgavanju oglašavanja specifičnim okvirnim uvjetima.

- Filipini: nisu dopuštene nikakve reklame s izravnom usporedbom.
- Tajland: komparativno oglašavanje nije dopušteno i sve tvrdnje moraju se potkrijepiti.

2. Značajna ograničenja oglašavanja postoje (ili su postojala) u mnogim zemljama. Na primjer:

- Revizija u Francuskoj, Luksemburgu, Portugalu, Španjolskoj, Belgiji i Njemačkoj;
- Arhitekti u Luksemburgu, Irskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Grčkoj;
- Inženjeri u Luksemburgu;
- Odvjetnici u Grčkoj, Portugalu i Irskoj;
- Javni bilježnici u Francuskoj, Španjolskoj, Grčkoj, Austriji i Njemačkoj;
- Ljekarnici u Irskoj, Portugalu, Grčkoj, Austriji, Francuskoj i Luksemburgu;
- Računovođe u Francuskoj, Belgiji, Njemačkoj, Luksemburgu i Portugalu.

Kao primjer navodimo postojanje ograničenja oglašavanja za talijanske veterinare, npr. njihova imena i informacije o kontaktu ne smiju se objavljivati na internetu da bi se privukli klijenti. Istraživanje Centra za istraživanje računovodstva i revizije iz Maastrichta zaključilo je da ne postoje dokazi da ograničenja oglašavanja revizora izravno, pozitivno pridonose kvaliteti revizije. Zaključeno je da postoje uvjerljivi dokazi o negativnim učincima tih ograničenja na tržišno natjecanje unutar EU-a. Autori istraživanja preporučili su da nacionalna ograničenja u vezi s netraženim nuđenjem usluga i reklamiranjem treba ukinuti.

U SAD-u postoji sve veći pritisak na farmaceutske kompanije da smanje direktno oglašavanje za lijekove na recept putem televizije, časopisa i ostalih medija javnog priopćavanja. Članovi američkog Senata zatražili su od poduzetnika da pričekaju dvije godine prije oglašavanja novih lijekova. Neki poduzetnici su u strahu od propisa počeli odgađati svoje oglašavanje novih lijekova. Glavno pitanje u vezi s tim jest vodi li reklamiranje lijekova nepotrebnom propisivanju lijekova i višim zdravstvenim troškovima.

Iako je direktni marketing dopušten u SAD-u i na Novom Zelandu, on je zabranjen u zemljama EU-a i ostalim zemljama. .../

Europski parlament razmatra zakone koji bi nametali ograničenja oglašavanja piva. Ako se donese zakon o tome, zakonom bi se također zabranilo pivovarama da reklamiraju bilo kakve korisne učinke piva na zdravlje. Glavna svrha ovog propisa povezana je sa zdravljem i postoji pritisak iz zemalja poput Švedske koje su podržavale ograničavanje oglašavanja piva (i više poreze na pivo). Iako je vjerojatno da će prevelika potrošnja piva biti štetna i zdravstveni ciljevi su potpuno opravdani, ipak je korisno napomenuti da zakoni koji ograničavaju oglašavanje imaju potencijal za ograničavanje tržišnog natjecanja, na primjer time što utječu na izbor potrošača između piva i crnog vina, s obzirom na to da se tvrdi da crno vino ima koristi za zdravlje.

2. Ograničenja oglašavanja profesionalnih usluga.

U mnogim zemljama liječnicima i ostalim profesionalcima se ili zabranjuje da se reklamiraju, ili postoje stroga ograničenja. U mnogim slučajevima ta ograničenja nameću dotične profesionalne organizacije kao što su odvjetnička i liječnička udruženja. Ako strukovno udruženje, tijelo ili odbor dobije kontrolu nad radom struke, ta kontrola ne bi trebala uključivati nikakva prava na ograničavanje istinitog oglašavanja, osim ako postoje uvjerljivi dokazi da oglašavanje može izazvati izravnu štetu za potrošače. Sprječavanje istinitog oglašavanja profesionalaca vjerojatno će dovesti do gubljenja konkurencije i viših cijena tih usluga.⁹

3. Direktni marketing.

Posljednjih se godina direktni marketing značajno povećao i države nameću značajna ograničenja. Međutim, neke bi zabrane bile štetne jer je vjerojatno da one nerazmjerno utječu na manje poduzetnike i samozaposlene koji mogu odabrati taj jeftini način oglašavanja. Manje restriktivan pristup je da se pojedincu pruži mogućnost odbijanja takvih reklama (tzv. *opt-out clause*, klauzula o izuzimanju). Mogli bi se uspostaviti mehanizmi kojima bi se mogli dodati posebni brojevi telefona i faksa ili adrese elektroničke pošte na popis "ne zvatí", ili "ne slati elektroničku poštu". Internetski i serverski filtri protiv "spam" poruka mogu ispuniti dio te uloge, ali općenito je vrlo teško otkriti počinitelje (za razliku od popisa telefonskih brojeva koje ne treba zvatí), a to implicira da politika "ne slati elektroničku poštu" neće biti djelotvorna. Ta rješenja mogu dopustiti pojedincima

⁹ Prepoznavši te negativne učinke, Zakon o Talijanskom tijelu za tržišno natjecanje (4. kolovoza 2006., n. 248, članak 2.) je, na primjer, ukinuo ograničenje oglašavanja za profesionalne usluge. Profesionalci sada mogu reklamirati svoje specifične kvalifikacije i specijalizacije i svojstva te cijene svojih usluga.

da odbiju takve reklame ako oni to žele i istodobno dopuštaju poduzetnicima – osobito malim poduzetnicima – da zakonito oglašavaju svoje proizvode i usluge.

Općenito govoreći, propise o oglašavanju i marketingu trebalo bi svesti na najmanju mjeru jer su oni važni načini diseminacije informacija. Ako je oglašavanje obmanjujuće, pravila se ponekad nameću kako bi se zahtijevalo uključivanje dodatnih informacija. U nekim slučajevima ograničenja komparativnog oglašavanja mogu biti opravdana. Kako smo raspravili u tekstu gore, mogli bi se postaviti neki kontrolni mehanizmi za komparativno oglašavanje u svrhu iskorjenjivanja obmanjujućeg i neistinitog oglašavanja.

4.2.2. Pravila o sadržaju i utvrđivanju standarda

Tržišta prirodno nastoje proizvesti robu i usluge koje se razlikuju po svojstvima i po kvaliteti. Potrošači imaju sklonost prema raznovrsnosti i to, zajedno s njihovim različitim sposobnostima plaćanja, implicira da bi proizvođači robe i usluga obično odgovorili i pružali širok dijapazon raznovrsnosti mjereno svojstvima i kvalitetom proizvoda. Na primjer:

- Tržište automobila sadržava širok raspon automobila: na primjer, od većih i kvalitetnijih luksuznijih automobila koji su vrlo skupi, do manjih, relativno slabije kvalitete i niske cijene. Na ovom su tržištu prisutni potrošači s različitim sklonostima u smislu kvalitete, kao i različitih razina dohotka koje određuju njihovu kupovnu snagu. Na tržištu automobila neki potrošači bi voljeli kupiti automobile relativno niže kvalitete i niže cijene, dok bi ostali radije voljeli imati skuplje luksuzne automobile;
- Industrija vode u bocama se brzo širi u cijelom svijetu. Na neograničenom tržištu kvaliteta proizvedene vode u bocama – npr. mjereno njezinim sadržajem minerala – vjerojatno će se značajno razlikovati kod različitih prodavača (ili brandova). S obzirom na to da je trošak proizvodnje bolje vode (u smislu njezinog sadržaja) viši, cijena takve vode će biti viša. Budući da se sklonosti razlikuju, neki potrošači radije bi imali pristup sigurnoj, ali relativno jeftinijoj vodi u bocama, dok bi drugi radije kupovali skuplju i kvalitetniju vodu u bocama.

Međutim, mnogi proizvodi i usluge podliježu propisima o sadržaju i standardima kvalitete i oni mogu proizaći iz najmanje dvaju različitih izvora:

- Vlade često utvrđuju standarde u pogledu sadržaja ili svojstava proizvoda, uključujući minimum standarda kvalitete. To se može dogoditi u različitim kategorijama kao što su sljedeće:
 - Prehrambeni proizvodi i bezalkoholna pića, gdje propisi mogu uključivati i sadržaj i kontrolu kvalitete. Ciljevi iza propisa o sadržaju i kvaliteti hrane i bezalkoholnih pića obično su povezani sa sigurnošću i nutritivnom vrijednošću;
 - Televizijski programi, u kojima su propisi obično povezani s lascivnim sadržajem (npr., pornografija, psovanje) ili nepoželjnim proizvodima (npr., alkoholom, duhanom). Određene vrste programa mogu biti ili zabranjeni ili ograničeni na posebno vrijeme u danu.
 - Kodeksi gradnje stambenih i poslovnih zgrada koji su osmišljeni tako da podignu kvalitetu iznad određenog praga. Uobičajena motivacija odnosi se na sigurnosne standarde.
 - Onečišćenje okoliša postalo je značajno pitanje u cijelom svijetu i države postupno donose smjernice i standarde o različitim vrstama tvari koje se mogu ispuštati u atmosferu ili u vodu.
 - Sigurnost automobila važno je pitanje i države su, s vremenom, donosile strože formalne standarde, a isto tako su i privoljele poduzetnike da preuzmu sigurnosne mehanizme koji su ugrađeni u automobile. To je započelo sa sigurnosnim pojasevima, zatim zonama sudara, poslije kojih su uslijedili zračni jastuci ispod sjedala vozača i suvozača i, u posljednje vrijeme, dobro razrađen i proširen komplet zračnih jastuka.
- Profesionalne organizacije, profesija kao što su odvjetnici, arhitekti, računovođe i liječnici, mogu nametati – putem kriterija povezanih s obrazovnim kvalifikacijama, između ostaloga profesionalnim uvjerenjima – minimalne standarde kvalitete i uvjerenja. Jedan cilj organizacija u donošenju tih pravila je povećana kvaliteta pruženih profesionalnih usluga i, u nekim slučajevima, poput liječničke profesije, on se također odnosi na sigurnost i pouzdanost prakse.

Utvrđivanje standarda i kvalitete često je nužno i jasno služi javnom interesu. Važno je napomenuti da, iako su mnogi od tih ciljeva razumni, “neopravdano visoka” ili stroga pravila i propisi o sadržaju i minimumu kvalitete ponekad se mogu kositi sa sklonostima potrošača, koje su obično raznolike. Propisi kojima se

kvaliteta nastoji podići na neopravdano visoke razine mogu štetiti potrošačima – na primjer, potrošačima s nižim dohotkom – koji mogu biti skloniji proizvodima niže cijene i nižoj kvaliteti usluga. Samo se po sebi razumije da hrana i bezalkoholna pića trebaju biti sigurni za konzumaciju, ali nastojanje da se kvaliteta i sadržaj podignu na razine više od nužnih mogu imati učinak smanjenja raznovrsnosti koja se nudi potrošačima i podizanja cijena. Kodeksi stanovanja i izgradnje svakako su nužni i oblikovani tako da pruže sigurnost, ali utvrđivanje previsokih standarda i ograničavanje raspoloživog građevinskog zemljišta može voditi do značajno viših cijena stambenih zgrada koje mogu rezultirati time da mnogo osoba s nižim dohotkom nemaju pristup tržištu. Nepristojan jezik u medijima treba kontrolirati, ali nametanje ograničenja na sadržaj televizijskih programa, osobito ako oni nisu dobro promišljeni i ako se tumače suviše široko, mogu štetiti dobrobiti potrošača smanjenjem raznovrsnosti programiranja. Sigurniji automobili su vrlo važni, ali novija generacija sigurnosnih obilježja dodaje tisuće eura na konačnu cijenu automobila. Jedan potencijalni nedostatak “neopravdano visokih” sigurnosnih standarda koji guraju cijene iznad poželjnih pragova jest da mnogi potrošači s niskim dohotkom mogu biti neskloni platiti te više cijene i mogu biti skloni voziti starije (opasnije) automobile u duljim vremenskim razdobljima. Iako se sigurnosna obilježja moraju poboljšati, korisno je vrednovati marginalne koristi od novih propisa o sigurnosti nasuprot marginalnim troškovima.¹⁰ Propisi o zaštiti okoliša su potrebni jer oni imaju jasne koristi za društvo u smislu čišćeg zraka i vode, međutim, potrebno je bar vrednovati gospodarske posljedice na potrošače i proizvođače od postavljanja “neopravdano visokih” standarda.¹¹

¹⁰ Sigurnost pješaka važno je pitanje u Europi, i nadolazeći zahtjevi EU-a za sigurnost vjerojatno će nalagati promjene u dizajnu vozila kako bi se što više smanjila šteta kada automobili udare pješake. Propisi navode posebne ciljeve za učinke na noge pješaka i mogu nametnuti promjene u dizajnu i sigurnosnim značajkama na prednjem dijelu automobila. Kako navodi Ogando (2003.), dobavljači rade na različitim vrstama sustava koji se mogu uvesti za sigurnost pješaka: neki bi u slučaju sudara podigli haubu, dok drugi žele automobilu dodati vanjski zračni jastuk. Propisi EU-a koji će vjerojatno biti doneseni mogli bi imati značajni negativni učinak na troškove za sve proizvođače automobila jer oni moraju snositi dodatne troškove, za istraživanje i razvoj i promjene dizajna. Očekuje se da će to dovesti do značajnih povećanja cijena automobila.

¹¹ Zbog nametanja strožih ekoloških propisa koji su stupili na snagu, globalna industrija celuloze i papira morala je proći kroz značajnu preobrazbu koja je uključila skupa ulaganja u nove tehnologije u svrhu restrukturiranja njihovih proizvodnih procesa i proizvoda. Kako navodi Panchapakesan (2003.), povećanje troškova je iznosilo čak 30 USD po toni za neke zrnatosti papira prema fiksnim troškovima i troškovima poslovanja. Negativna posljedica viših troškova bila je ta što su mnoge domaće tvornice bile zatvorene i izgubljena su radna mjesta budući da su američki poduzetnici koji se bave proizvodnjom

Naposljetku, iako profesionalci kao što su odvjetnici i liječnici očigledno trebaju biti kvalificirani i moraju se osigurati standardi profesionalne prakse, profesionalne organizacije mogu utvrditi pravila o minimalnoj kvaliteti koja vode do kvalitete više od nužne. Kako navodi sve više znanstvenika, jedan od ciljeva iza nekih ograničenja koja nameću profesionalne organizacije jest podići zapreke za pristup tržištu i smanjiti razinu konkurencije na tržištu kako bi se povećala njihova zarada.¹²

Iako su mnoga pravila i propisi o sadržaju i standardi nužni, važno je prepoznati da oni mogu nametati značajne troškove za poduzetnike, kao i diferencijalne troškove koji se nameću na poduzetnike, budući da oni pokušavaju restrukturirati svoje proizvodne procese i proizvode da se usklade s novim standardima. Na primjer, poduzetnici će možda morati snositi značajne nove troškove za ulaganja i razvoj i istraživanje u svrhu razvoja novih proizvoda. I, kako smo već raspravljali, ti troškovi mogu imati veliku komponentu nepovratnih troškova – to jest, velik dio troškova neće se povratiti ako poduzetnik odluči napustiti tu industriju. Nametanje tih troškova ima potencijal za stvaranje problema u tržišnom natjecanju u tom smislu što neki poduzetnici možda moraju izaći s tržišta. Jedan, donekle nenamjerni, ali značajan, krajnji rezultat mogao bi biti da na novom tržištu koje se pojavi nakon promjena propisa postoji manja konkurencija i potencijalno više cijene. Iz tih razloga bilo bi korisno bar vrednovati koristi od viših standarda, kao i njihove troškove.

Ovaj dio zaključujemo napomenom da, pri donošenju pravila i propisa o standardima, kvaliteti i sadržaju, važna stavka za raspravu jest koliko visok standard treba biti ili koja je priroda posebnog sadržaja koji treba regulirati. “Neopravdano visoki” standardi mogu imati značajne negativne posljedice na dobrobit potrošača. Trebalo bi pomno razmotriti dodatne troškove donošenja neopravdano visokih standarda ili kvalitete, budući da će se kao rezultat viših troškova koje snose poduzetnici obično povećati cijene koje plaćaju potrošači i smanjit će se raznovrsnost dostupnih proizvoda i usluga. Pri utvrđivanju pravila o sadržaju, pravila trebaju biti utvrđena i primijenjena na vrlo specifične vrste sadržaja koji se smatraju štetnima. U protivnom može postojati tendencija da se ograničenje primijeni na široj razini, i to može dovesti do gubitka raznovrsnosti i naštetiti tržišnom natjecanju. Ukratko, potrebno je naći pravu ravnotežu između

celuloze i papira izgradili nove tvornice u prekomorskim zemljama kako bi izbjegli neke propise.

¹² Zanimljive informacije mogu se naći u studiji Kleiner i Kurdlea (2000.). Prema njihovim nalazima, na primjer, stroža ograničenja za davanje licenci za stomatologe ne dovode do boljeg zdravlja zubi, kao što su manje kvarenja zubi, nego imaju učinak povećanja dohotka stomatologa.

zakonitih društvenih ciljeva utvrđivanja viših standarda i propisa o sadržaju te troškova koji iz toga proizlaze, uključujući potencijalni gubitak raznovrsnosti i tržišnog natjecanja, kako bi se odredio neto učinak na dobrobit.

4.2.3. *Klauzule o stečenim pravima*

Klauzule o stečenim pravima odnose se na situacije kada je postojećim poduzetnicima (onima koji od ranije djeluju na nekom tržištu) dopušteno da nastave poslovanje prema starijim pravilima, dok novi poduzetnici podliježu novim uvedenim pravilima i propisima. Pozabavit ćemo se dvama primjerima:

- U industriji celuloze i papira je, tijekom desetljeća, došlo do značajnog nagomilavanja propisa o zaštiti okoliša. Jednostavno pravilo o stečenim pravima bilo bi gdje se postojećim proizvodnim pogonima daje unaprijed utvrđen vremenski rok u kojem se oni moraju uskladiti s novim standardima onečišćenja, dok sva nova proizvodna postrojenja koja se otvore moraju (odmah) biti usklađena s novim donesenim propisima. Mogu se navesti slični primjeri iz područja proizvodnje električne energije i industrije kemikalija.
- Izgradnja novih zgrada u područjima koja su izložena čestim potresima mora se uskladiti sa značajno višim standardima tolerancije. Slično tome, može se dogoditi da se u izgradnji novih nebodera moraju ugraditi protupožarni sustavi raspršivača vode. Starije zgrade obično su izuzete od tih propisa.

Glavna motivacija takvih klauzula o stečenim pravima je da nova pravila i propisi mogu nametati nepotreban teret troškova na postojeće poduzetnike koji su ulagali u proizvodna postrojenja i započeli poslovanje prema starijim pravilima. Budući da značajne promjene u postojećoj strukturi i postrojenjima mogu biti suviše skupe a da bi se mogle provesti, takvi poduzetnici mogu ili biti izuzeti ili im se može dati unaprijed utvrđeni vremenski rok za usklađivanje. Na primjer, nametanje usklađivanja starijih zgrada s novim standardima za potres ili ugradnje protupožarnih sustava raspršivača vode bilo bi iznimno skupo u većini slučajeva i upravo zato se njih ne prisiljava da se usklade s novijim propisima. S druge strane, većina poduzetnika koji proizvode celulozu i papir je tijekom vremena bila prisiljena da se uskladi sa strožim standardima kontrole onečišćenja. Klauzule o stečenim pravima mogu biti prilično raznovrsne i složene. Mogu postojati značajne razlike u tome na koje proizvodno postrojenje se primjenjuju stečena prava i na koji vremenski rok, i to bi ovisilo o industriji o kojoj se radi, vrsti proizvodne tehnologije i troškovima usklađivanja s novim propisima.

Okvir 5. Klauzule o stečenim pravima

1. Za generatore električne energije koji sudjeluju u Programu trgovine emisijama u Europskoj uniji, početna dodjela dozvola za emisije stakleničkih plinova bit će od ključnog značenja. Važan su aspekt stečena prava, gdje se o dodjeli dozvola odlučuje na temelju jedne ili više prošlih referentnih godina. Iako će novi proizvodni pogoni biti čišći, uvođenje ograničenja emisija stakleničkih plinova u energetske sektor u cijeloj Europskoj uniji ima potencijal dodavanja značajnih dodatnih troškova proizvodnje električne energije, povećanja cijena električne energije, ubrzanja prelaska na prirodni plin i imat će dramatične posljedice za komercijalnu održivost postojećih električnih centrala.

2. Nedavna studija Stavinsa (2005.) ispitivala je utječe li vrsta regulative na vremenski raspored ulaganja u postrojenja. U istraživanju o nekoliko industrija u razdoblju između 1963. i 1992. god., utvrđeno je da Pregled novih izvora u sklopu američkog Zakona o čišćem zraku značajno usporava otvaranje novih pogona, pri čemu se zadržavaju u funkciji stari pogoni. U industriji organskih industrijskih kemikalija, Becker i Henderson (2000.) utvrdili su da davanje stečenih prava pogonima pridonosi propadanju okoliša povećanjem zadržavanja starih pogona u funkciji, smanjenjem stopa prometa pogona, kao i zadržavanjem inače neprofitabilnog poslovanja u funkciji. Ono je također usporilo poboljšanja kakvoće zraka produžavanjem rada starijih, prljavijih pogona. Oni su zaključili da bi bilo poželjno usvojiti ujednačeniju politiku s obzirom na starost da se potakne unaprjeđenje pogona i ostale aktivnosti protiv onečišćenja postojećih postrojenja koja emitiraju hlapljive organske spojeve (VOC) i dušikov oksid (NOx) mnogo ranije u regulatornom procesu. Općenito, ta istraživanja upućuju na to da stečena prava stvaraju zapreke pristupu tržištu za nove poduzetnike, zbog čega su niža nova ulaganja i promiče se neučinkovitost.

3. Sadašnji sustav dodjele mjesta kojim se kontroliraju prava slijetanja u većini europskih zračnih luka zahtijeva od zračnog prijevoznika da ima mjesto za slijetanje za određeno vrijeme u danu da bi mogao odraditi let u to vrijeme. Ta se mjesta dodjeljuju na temelju stečenih prava: zračni prijevoznici koji su upotrebljavali svoja mjesta za slijetanje u prethodnoj godini imaju pravo upotrebljavati ta mjesta i ove godine. (To su pravila tipa „upotrijebi ga ili ga gubiš“.) Ovaj sustav dodjele implicira da neučinkovite, skupe zračne kompanije mogu imati pristup zračnoj luci iako bi novi, niskotarifni zračni prijevoznik ili učinkovit, bivši zračni prijevoznik kojem je davana prednost ili nacionalni zračni prijevoznik mogao upotrijebiti to mjesto mnogo produktivnije. Na primjer, Europska komisija je u svojoj odluci iz 2000. god. navela da je premoć British Airways-a na tržištu zračnog prometa u UK pojačan značajnim brojem mjesta koje on drži u mjerodavnim zračnim lukama i sustavom stečenih prava koji trenutno postoji za njihovu preraspodjelu. (V. detalje kod Bruecknera, 2004.) Kontrola mjesta za slijetanje i infrastrukture izlaza u zračnim lukama također izaziva veliku zabrinutost američke Savezne uprave za zračni promet.

4. Europski odbor za torakalne i kardiovaskularne kirurge osnovan je 1996. god. kako bi uspostavio zajedničke standarde za torakalnu i kardiovaskularnu kirurgiju i kako bi ga priznala Europska unija. Prema članku 19. Uredaba, kirurzi koji su imali već uspostavljenu praksu od najmanje pet godina u vrijeme kad je Odbor osnovan, sa samostalnom odgovornošću i koji su ispunjavali ostale kriterije prihvatljivosti, mogli su se priznati bez ispita. Kirurzi su imali vremena do rujna 2001. god. prijaviti se za stipendije

prema klauzuli o stečenim pravima.

5. Godine 1975. američka Komisija za vrijednosne papire i burze (SEC) stvorila je novu regulatornu kategoriju: nacionalno prihvaćenu organizaciju za statističke ocjene (NRSRO). Jedan učinak toga bio je da se osiguralo da manje konkurentni poduzetnici nisu mogli osnivati poduzeća za primanje plaćanja izdavatelja obveznica kao nagradu za davanje dobre ocjene. Ova SEC-ova klasifikacija davala je stečena prava glavnim rejting agencijama – Moody's, Standard & Poor's i Fitch. Ova agencija nije odobrila ni jedan novi subjekt od 1992. god., i sve novopridošle agencije su se udružile s Fitch-em, pa danas postoje samo tri poduzetnika sa stečenim pravima. Iako postoji šačica manjih rejting agencija za određene niše, to što ih ne priznaje NRSRO je kočnica njihovom širenju i ulasku novih agencija na tržište (v. White, 2001.).

Iako su troškovi nastali time što se starija postrojenja ne prisiljavaju da se odmah usklade s novim propisima logično ekonomsko opravdanje, važno je shvatiti da klauzule o stečenim pravima koje nameću asimetrične standarde na starija proizvodna postrojenja nasuprot novima mogu nametati značajno veće troškove novim poduzetnicima na tržištu, kao i na nova kapitalna ulaganja poduzetnika koji već djeluju na tržištu. Ovisno o veličini tereta koji se time nameće i o asimetričnosti troškova, propisi o stečenim pravima mogu:

- Odvrćati nove poduzetnike od ulaska na tržište
- Smanjiti nova ulaganja postojećih poduzetnika
- Omogućiti nastavak neučinkovite proizvodnje starijim neučinkovitijim pogonima
- Dovedi do viših cijena

U Okviru 5. navedeni su neki primjeri i rasprava o klauzulama o stečenim pravima na različitim tržištima.

U okolnostima u kojima se, na primjer, uvode novi, stroži standardi zaštite okoliša, neizbježno je da će u nekoj mjeri postojati stečena prava. Jasno je da će, što je veći opseg stečenih prava – na primjer, gdje postojeći poduzetnici ne moraju ispunjavati standarde u dužem vremenskom razdoblju – veće biti potencijalne asimetrije stvorene između postojećih i novih poduzetnika na tržištu, kao i narušavanje tržišta koje iz toga proizlazi. Osim toga, ključno je napomenuti da se zbog stečenih prava smanjuju nova kapitalna ulaganja poduzetnika koji već djeluju na tržištu, i to ima implikacije za dugoročiji rast i učinkovitost pogođenih tržišta.

Zbog toga je središnje pitanje struktura klauzula o stečenim pravima. Ovdje razmatramo jedan hipotetični scenarij u svrhu rasprave o nekim alternativama.

Predloženi propisi koji se razmatraju: utvrđivanje novih standarda emisija u okoliš i dopuštanje primjene stečenih prava za sve poduzetnike koji već djeluju na tržištu na razdoblje od deset godina. U ovom slučaju novi standard emisija treba uzeti kao zadani pri procjeni učinaka na tržišno natjecanje.

Alternative koje bi se mogle razmotriti uključuju sljedeće:

1. Gdje je to mjerodavno, trebalo bi razmotriti opciju da se ne daju nikakva stečena prava. Na primjer, u nekim zemljama za prava slijetanja u zračne luke postoje eksplicitne ili implicitne klauzule o stečenim pravima i može se ocijeniti opcija nedopuštanja stečenih prava. Međutim, u slučajevima novih standarda zaštite okoliša za koje su potrebna nova kapitalna ulaganja ili promjene u proizvodima i procesima, opcija nedopuštanja stečenih prava nije razumna opcija.
2. Dopustiti primjenu stečenih prava svim poduzetnicima koji već djeluju na tržištu, ali smanjiti broj godina za koja stečena prava vrijede. Odluka o tome uvelike će ovisiti o veličini troškova poduzetnika koji se nameću propisima. Nametnute troškove ne bi trebalo razmatrati u apsolutnim iznosima, nego u odnosu prema, na primjer, prihodima od prodaje poduzetnika. Što su veći ti relativni troškovi, duže može biti optimalno razdoblje važenja prava.
3. Stečena prava na temelju porijekla poduzetničkog kapitala. Pretpostavimo da možemo podijeliti poduzetnike koji već djeluju na tržištu na one koji su kupili svoj temeljni kapital prije mnogo vremena i na one koji su ga kupili nedavno. Iako postoje alternativni načini da se ta situacija ispita, razmotrit ćemo jedan scenarij. Za temeljni kapital koji je “stariji”, zbog amortizacije sadašnja vrijednost (i učinkovitost) strojeva može biti prilično niska. Za poduzetnike koji imaju “noviji” temeljni kapital, postojeći strojevi imaju višu tržišnu vrijednost i učinkovitost. To implicira da prisiljavanje onih koji su kupili svoj kapital relativno nedavno da uvedu promjene može biti prilično skupo. Oni s mnogo starijim kapitalom mogu biti u fazi gdje ionako trebaju zamijeniti strojeve novima, stoga propis kojim ih se prisiljava na promjene može predstavljati manje nepotreban teret troškova. Gdje je granica između kapitala starijeg i novijeg porijekla, odredit će se prema tehnološkim

činjenicama određene vrste kapitala.¹³ Na primjer, neki poseban strojni alat može imati značajan vijek upotrebe od nekoliko godina, dok strojevi koje kupuju poduzetnici koji proizvode ili trguju celulozom i papirom obično traju nekoliko desetljeća. Prema gornjem scenariju, učinak starosti kapitala može biti kombiniran s trajanjem razdoblja priznavanja stečenih prava kako slijedi:

- Kraće razdoblje priznavanja stečenih prava za poduzetnike sa starijim kapitalom;
 - Nešto duže razdoblje priznavanja stečenih prava za poduzetnike s relativno novim kapitalom.
4. Podjela na manje i veće poduzetnike. Važan razlog ovdje se može odnositi na izlazak s tržišta ili zatvaranje tržišta za nove poduzetnike. Iako postoji vjerojatnost da će taj argument biti važan i za veće i za manje poduzetnike, zbog suočavanja s novim skupim propisima, može postojati veća vjerojatnost da manji poduzetnici možda neće biti u položaju da se usklade sa standardima. Iako određeni izlasci s tržišta mogu biti neizbježni, bilo bi korisno razmotriti scenarije izlaska većih razmjera. Kao i kod pitanja porijekla (starosti) kapitala o kojem se raspravljalo gore, može biti korisno razmotriti alternativne scenarije stečenih prava gdje se dano razdoblje može razlikovati prema veličini poduzetnika, porijeklu kapitala i problematici povezanoj s tehnologijom proizvodnje poduzetnika.

Gornja rasprava naglašava činjenicu da sporazumi o stečenim pravima mogu dovesti do vrlo složene problematike u mnogim industrijama i imati značajne štetne popratne pojave. Općenito, alternativa predloženom hipotetičnim pravilu o stečenim pravima izloženom u tekstu gore mogla bi uključiti različite opsege razdoblja prilagodbe (stečenih prava), kao i uvjetovanje vremenskog razdoblja posebnim svojstvima poduzetnika kao što su tehnologija, porijeklo kapitala i veličina poduzetnika.

4.2.4. *Propisi koji utječu na cijene*

U raznim zemljama propisi su utjecali na cijene robe i usluga na tržištima kao što su, između mnogih drugih, električna energija, kabelska televizija, zdravstvena

¹³ Za poduzetnike s različitim porijeklima kapitala – kako je to obično slučaj – prag će se morati temeljiti s obzirom na razmatranje prosječne starosti i distribucije oko prosjeka.

skrb, telekomunikacije, zračne kompanije, taksi usluge, iznajmljivanje stanova i kuća. U slučaju prirodnih monopola, neregulirani ishod tržišta doveo bi do nepoželjno visokih cijena. U prošlosti su industrije koje potpadaju pod ovu kategoriju, kao što su, između ostaloga, električna energija, telekomunikacije, prirodni plin, poštanske usluge, bile podvrgavane različitim oblicima državnih propisa o cijenama osmišljenim da štite potrošače od neopravdano visokih cijena.

Iako vlade mogu regulirati cijene s ciljem zaštite potrošača, nedostatak je da poduzetnici, kada su suočeni s cijenama koje su niže od onih koje bi oni htjeli zaračunavati, mogu smanjiti kvalitetu ponuđenih usluga. Također se može smanjiti raznovrsnost proizvoda, budući da poduzetnici koji već djeluju na tržištu mogu imati malo poticaja da nude dodatnu raznovrsnost pod kontrolom cijena. U nekoliko zemalja na tržištima kao što su, između ostalih, zračni prijevoz i telekomunikacije, došlo je do zamjetnih promjena u dimenzijama kvalitete i raznovrsnosti kada su propisi o cijenama postali manje strogi. Osim toga, ulazak novih poduzetnika na tržište može biti manji na tržištima s propisima o cijenama zbog smanjenih poticaja za ostvarivanje dobiti. Općenito gledajući, literatura pokazuje da, iako vlade mogu nastojati ostvariti opravdane socio-ekonomske ciljeve u kontroliranju cijena na određenim tržištima, te kontrole dugoročno mogu imati širok dijapazon štetnih učinaka kao što su smanjenje proizvodne učinkovitosti, niži stupanj usvajanja novih tehnologija i smanjenje kvalitete i raznovrsnosti proizvoda.¹⁴ To implicira da se na tržištima na kojima potencijalno može postojati pravo tržišno natjecanje među poduzetnicima, pravila i propisi o cijenama trebaju promatrati s velikom skepsom i treba ih izbjegavati što je više moguće.

Kada kreatori politike odluče intervenirati na tržištu, postoje razlozi da se usmjere na opcije koje su “asimetrično paternalističke” i koje promiču tržišno natjecanje, umjesto, na primjer, na uvođenje propisa o cijenama.¹⁵ Te opcije mogu imati značajne koristi za potrošače koji “griješe”, ali manje troškove za one koji ne griješe i koji će zbog toga vjerojatno imati koristi koje su veće od njihovih troškova. Opcije uključuju:

¹⁴ Viscusi, Harrington i Vernon (2005., 16. pogl.) detaljno raspravljaju o motivacijama za reguliranje cijena u potencijalno konkurentnim industrijama i nekim od namjernih i nenamjernih učinaka takvih propisa, uključujući problematiku povezanu s proizvodnom učinkovitosti i necjenovnim tržišnim natjecanjem. Također, v. odličan i relativno ne-tehnički pregled ove literature kod Netza (2000.).

¹⁵ “Neki propis je asimetrično paternalistički ako stvara veliki koristi onima koji griješe, a istodobno nanosi malu štetu ili je uopće ne nanosi onima koji su potpuno racionalni.” (Camerer i dr., 2003.)

- Osiguravanje prikladnih izvora informacija za usporedbu (npr., internetske stranice koje uspoređuju prosječne troškove korisnika mobilnih telefona različitih ponuda koje su na raspolaganju; zahtjevi za označavanje prehrambenih proizvoda; zahtjevi da artikli u trgovini moraju imati markice s cijenom; zahtjevi za pregled procjena i cijena u cjenicima po stavkama¹⁶);
- Standarde prezentiranja informacija za potrošače (na primjer, opće pravilo za računanje godišnje postotne kamatne stope) u svrhu povećavanja usporedivosti financijskih ponuda;
- Razdoblja mirovanja, za donošenje odluke (jedan tjedan da se razmisli o uvjetima zajma za hipoteku; kupnja automobila; odricanje od potrošačkih prava; ili direktna prodaja) koja daju vremena da se skupi više informacija i ponovno razmotre opcije; i
- Zahtjeve za objavu (npr., zahtjev da kreditne institucije koje odobravaju hipotekarne zajmove daju godišnju postotnu kamatu i mjesečno plaćanje, kao i jednostavnu izjavu tipa “Ako dignete ovaj zajam, zajmodavac će imati hipoteku na vaš stan ili kuću. Ako ne budete ispunjavali svoje obveze prema ovom zajmu, mogli biste izgubiti stan ili kuću i sav novac koji ste u nju uložili.”)

Pozabavimo se na trenutak prvom opcijom. Poboljšanje dostupnosti informacija potrošačima nije jednostavno. U Okviru 6 navedeno je više primjera povezanih s problemima u vezi s informacijama. Potrošači mogu biti zatrpani informacijama. Složeni ugovori, napisani posebnim pravnim jezikom, mogu pomoći smanjiti trošak rješavanja potencijalnih ugovornih sporova, ali jezik takvih ugovora, kao i objave koje se njima nalažu, možda neće pomoći u procesu odlučivanja za prosječne potrošače. Umjesto toga, davanje selektivnih informacija koje su ključne za odlučivanje potrošača izuzetno je korisno. Ponekad davanje mjerodavnih informacija koje bi mogle pomoći potrošačima da pregovaranjem postignu bolje uvjete zapravo ih mogu zbuniti u njihovoj procjeni privlačnosti različitih alternativa.¹⁷

Postizanje toga da potrošači imaju primjerene informacije u pravo vrijeme je složeno, ali poboljšavanje informacija dostupnih potrošačima može proizvesti značajne koristi za dobrobit potrošača i potencijalno uštedjeti potrošačima značajne

¹⁶ Zahtijevanje velikog i složenog objavljivanja može imati minimalan učinak, budući da potrošači mogu biti preopterećeni prevelikim brojem informacija.

¹⁷ V. Lacko i Pappalardo, 2007.

sume novaca (poput hipoteke). Koristi za potrošače od provjere mehanizama objave alternativnih informacija na uzorku potrošača mogu često značajno nadmašiti troškove takvih ispitivanja.¹⁸

Okvir 6. Problemi s informacijama

U ovom se Okviru navode primjeri situacija u kojima neki kreatori politike mogu razmatrati reguliranje cijena kao opciju za ispravljanje nekoga tržišnog neuspjeha povezanog s informacijama. Politike kojima se promiču bolje informacije prikazane su kao alternative.

Zajmovi

Većina ugovora o zajmu sadržava nekoliko stranica sitno otisnutog teksta, i pojedinačni potrošači ili mali poduzetnici mnoge stavke u ugovoru možda neće odmah razumjeti. Pojedinačni potrošači, na primjer, mogu uobičajeno obratiti najveću pozornost na kamatnu stopu zajma, a istodobno ili ignorirati ili obratiti mnogo manje pozornosti na sitno otisnut tekst stavaka kao što su:

- naknade zajma;
- iznos različitih vrste naknada za usluge; i
- zatezne kamate za jedno ili više zakašnjelih plaćanja rata zajma.

Navedene stavke su ključne u smislu očekivanih ukupnih troškova zajma za potrošače. Potrošači i mali poduzetnici mogu se suočiti s neočekivanim ekonomskim poteškoćama zbog kolebljivosti gospodarskih uvjeta, koji mogu imati za posljedicu kašnjenja u plaćanju rata zajma ili čak i neplaćanje. Ako potrošači nisu pročitali sitan tisak pri dobivanju zajma, mogu biti iznenađeni visinom financijskih kazni.

Srednji i veći poduzetnici mogli bi se promatrati kao donekle drugačiji poduzetnici, budući da veća veličina poslovanja obično implicira da oni mogu imati interno pravno osoblje koje posjeduje znanja, koje je vično čitanju sitno otisnutog teksta pa je, stoga, vjerojatnije da će stvoriti jasniju sliku o očekivanim ukupnim troškovima zajma i donijeti prave odluke.

Razumijevanje onoga što je sitno otisnuto u ugovorima o zajmu zahtijeva od potrošača da se dobro informira i obučiti kako bi bio sposoban donositi pravilne odluke. Kako je zamijećeno u mnogim zemljama, relativno konkurentno financijsko tržište na strani ponude nužno ne eliminira gore navedene probleme u vezi s kompleksnošću

¹⁸ V. Lacko i Pappalardo, 2007., čiji rad pokazuje da će potencijalni oblik poboljšavanja informacija za potrošače povezan s objavom hipoteke vjerojatno povećati zbunjenost i dovesti do veće učestalosti potrošača koji biraju skuplje zajmove umjesto jeftinijih, čak i kad oni nastoje odabrati najbolju cijenu.

problema povezanom sa sitno otisnutim tekstom i informacijama koji mogu otežati donošenje odluka, osobito u slučaju pojedinačnih potrošača i malih poduzetnika.

Na tržištu zajmova državne intervencije osmišljene tako da učine jasnijima stvarne troškove zajmova mogu promicati bolje ugovore potrošača na financijskim tržištima. Jedan odgovor politike može biti da se zahtijeva jasna transparentnost cijena za najvažnije uvjete utvrđivanja cijena, i to tako da se na jednoj stranici da "sažetak najvažnijih podataka o ugovoru o zajmu" svim zajmoprimcima, koji sadrži informacije koje uključuju:

1. Kamatnu stopu zajma izraženu u standardiziranom obliku, tj. godišnju postotnu stopu;
2. Proviziju;
3. Sve naknade i nadoplate;
4. Zatezne kamate za neotplaćivanje kredita;
5. Zatezne kamate za zakašnjela plaćanja; i
6. Sve ostale troškove koje zajmoprimac mora platiti.

Ovaj sažetak ne samo da će svakog zajmoprimca informirati o posebnim uvjetima dotičnog ugovora o zajmu, nego će i omogućiti laganu usporedbu između više davatelja zajmova i time omogućiti lakši izbor zajmova.

Valutne transakcije

Uzmimo kao primjer turista koji želi promijeniti jednu valutu u drugu. Može se tvrditi da je objavljeni tečaj najvažniji čimbenik. Međutim, tečajna stopa može značajno varirati među pružateljima usluga – od toga da bude relativno blizu tečajnoj stopi na službenom tržištu do značajno viših stopa iznad tog tečaja. Nadalje, većina davatelja kredita zaračunavaju naknade za uslugu ili provizije čiji raspon može iznositi od stope blizu nulte do 10%. Ukupna cijena koju potrošač plaća za ovu uslugu – zamjenu valuta – je kombinacija objavljenog tečaja i naknade za uslugu, i zbog toga se može iskomplikirati ako svi detalji nisu transparentni. U nekim slučajevima "nakon" što transakcija bude gotova, potrošač dobiva ispis s popisom svih naknada i provizija za transakciju. Može se dogoditi da potrošač na kraju prođe mnogo lošije nego što je to očekivao na početku na temelju objavljenih tečajeva. U ovoj vrsti transakcije potrošaču su potrebne primjerene informacije da bude u stanju usporediti tečaj koji se nudi i naknade i provizije kod različitih pružatelja usluga. Taj proces prikupljanja informacija vjerojatno će dovesti do toga da će transakcijski troškovi koje će morati snositi potrošač biti razumni. Može biti korisno uvođenje zahtjeva za potpunim navođenjem, unaprijed, prije transakcije, svih informacija o izračunatoj efektivnoj tečajnoj stopi (uključujući naknade). Zajmovi banaka i ostale financijske transakcije imaju slična svojstva u smislu složenosti ukupnih cijena koje plaćaju potrošači.

Pogrebi

Pri organiziranju pogreba članovi obitelji mogu smatrati da je nedostojno raspitivati se o cijenama. Međutim, oni mogu donijeti odluke koje imaju sasvim različite troškovne implikacije. Budući da se u odlučivanju ne rukovodi cijenama, obitelj se može iznenaditi iznosom računa na kraju cijelog postupka i imati problema s plaćanjem. Zbog toga države povremeno uvode pravila kojima se zahtijeva od pogrebnih poduzeća da daju procjenu troškova po stavkama prije sprovođa.¹⁹ Takva pravila promiču transparentnost cijena i jačaju sposobnost za usporedbu različitih opcija, čime se potrošačima pomaže da donesu bolje odluke o kupnji.

Automobilsko osiguranje

Postoje brojni osiguravatelji koji nude raznovrsne dostupne planove osiguranja. Svaki plan pruža informacije i opcije pokriva za pojedinca koji kupuje osiguranje protiv štete za automobil i imovinu, kao i plaćanje liječenja. Također postoji važna dimenzija kvalitete za automobilsko osiguranje. Na primjer, ako osigurana osoba doživi automobilsku nesreću, kupac osiguranja će željeti znati kako lako i kako brzo se osiguranje isplaćuje, kao i opcije koje su na raspolaganju osiguranoj osobi u vezi s mjestom popravka automobila ili liječenja. Ta dimenzija kvalitete je relativno nejasna ako osigurana osoba nema iskustvo iz prve ruke s osiguravajućom kućom ili ako nema vanjske informacije od ostalih potrošača i, na primjer, organizacija za zaštitu potrošača. Na ovom tržištu mogu se nuditi ishodi gdje osiguravajuća kuća za automobilsko osiguranje može ponuditi niže (ili više) stope osiguranja za isti paket osiguranja, ali dimenzija kvalitete spomenuta gore mogla bi biti mnogo gora (bolja), što dovodi do značajnih razlika u stvarnim troškovima kupovanja osiguranja. Potrošač koji jednostavno odluči kupiti osiguranje na temelju cijena mogao bi se neugodno iznenaditi kada shvati da je potrebno nekoliko mjeseci i da postoje značajni transakcijski troškovi za dobivanje naknade od osiguravajućeg društva. Slijedom toga, zahtijevanje od osiguravajućih društava da otkriju prosječne stope odbijanja za odštetne zahtjeve, trajanje popravka i prosječno trajanje rješavanja odštetnih zahtjeva može pomoći potrošačima da donesu bolje odluke kada uspoređuju uvjete osiguravajućih društava prije kupnje osiguranja. Slična razmatranja bila bi mjerodavna pri kupnji osiguranja za kuće i stanove i životnog osiguranja. Čak je zahtjevnije u slučaju životnog osiguranja, gdje se plaća unaprijed za proizvod čija se stvarna kvaliteta može saznati tek mnogo kasnije.

4.3. Pravila i propisi koji smanjuju poticaje dobavljača za natjecanje

Neka pravila i propisi i mehanizmi koji omogućuju poduzetnicima razmjenu informacija i suradnju u posebnim aktivnostima mogu dovesti do okoline koja smanjuje poticaje poduzetnika za natjecanje. Osobito zabrinjava to što takve okolnosti mogu olakšavati kartelne aktivnosti među poduzetnicima, što može dovesti do viših cijena, gubitka proizvodnje i smanjenja raznovrsnosti. Ta su

¹⁹ V., na primjer, Pravilo o pogrebima američke Savezne komisije za trgovinu (16 C.F.R. § 453.). Iako takva pravila o transparentnosti cijena mogu izgledati nepotrebna, budući da bi tržište već trebalo dati takve informacije, u stvari pravila su donesena jer mnoga, ako ne i većina, pogrebnih poduzeća nisu davala transparentne informacije o cijenama.

razmatranja vrlo različita od onih koja su povezana s brojem i rasponom dobavljača ili sposobnošću poduzetnika za natjecanje – problematika kojom smo se bavili u prethodnim dvjema kategorijama. Osim toga, postoje posebne prakse poslovanja koje mogu provoditi poduzetnici u ranije reguliranim industrijama kao što su, između ostaloga, električna energija, telekomunikacije, prirodni plin, koji podižu prepreke za tržišno natjecanje i dovode do smanjenja poticaja za natjecanje. Poticaji za natjecanje mogu se smanjiti u situacijama:

- Stvaranja regulatornih ili koregulatornih režima;
- Postojanja potrebe za informacijama o outputima, cijenama, prodaji ili troškovima dobavljača, ili se potiče njihova objava;
- Gdje je aktivnost određene industrije ili skupine dobavljača izuzeta od djelovanja nacionalnih zakona o tržišnom natjecanju;
- Smanjene mobilnosti kupaca između dobavljača robe ili usluga zbog povećanja eksplicitnih ili implicitnih troškova promjene dobavljača (odlaska drugom dobavljaču). Kako navodimo u tekstu dolje, osobito zabrinjavaju troškovi koje nameću poduzetnici u vladajućem položaju koji su ranije bili regulirani monopoli.

Mnogi mehanizmi razmjene informacija i suradnja među poduzetnicima dopušteni su s obzirom na činjenicu da oni mogu pomoći olakšati povećanje inovacija i uspostavu jedinstvenih tehničkih kodeksa, standarda i poslovne prakse. Poduzetnici i industrije u mnogim zemljama dobivali su (ili još dobivaju) djelomično ili potpuno izuzeće od zakona o tržišnom natjecanju kako bi se potakao njihov rast i povećao izvoz. Iako su u nekim slučajevima gospodarski i društveni ciljevi opravdani, oni u nekim drugim slučajevima mogu biti krivo usmjereni. U nastavku teksta raspravljamo o razlozima “za” i “protiv” i navodimo neke od značajnih problema povezanih s potencijalnim učincima na poticaje poduzetnika za natjecanje.

4.3.1. Promicanje samoregulacije

Za razliku od tradicionalnog modela državne regulative u kojem su propisi obvezni i njihova provedba se kontrolira, određene profesije i proizvođači robe i usluga su u povijesti dobili određenu slobodu u smislu samoregulacije (ili koregulacije).²⁰ Samoregulacija ima više potencijalnih prednosti:

²⁰ Iako se mnogi argumenti u nastavku teksta primjenjuju i na koregulaciju, naša rasprava temeljit će se samo na samoregulaciji. Izvješće Jaguar Consulting-a (iz

- Ona daje priliku za više suradnički pristup propisima. Može postojati povećana vjerodostojnost regulative koja proizlazi iz uključenja uvaženog industrijskog udruženja kao aktivnog sudionika u regulatornom programu što, slijedom toga, dovodi to potvrde njegove valjanosti. S druge strane, taj učinak može poboljšati razine usklađenosti.
- Uključuje industriju i ostale zainteresirane strane u regulatorni proces i omogućuje povećanje sredstava koja su osigurana uz mali trošak ili bez ikakvog troška time što se te strane uključe u regulatorno praćenje i, u nekim slučajevima, aktivnosti izvršenja.
- Upotrebljava se posebno znanje sudionika u industriji u oblikovanju regulatornog sustava, što upućuje na to da bi on trebao biti dobro prilagođen svojoj svrsi i da bi trebalo smanjiti formalne propise.

Posebna područja u kojima postoji samoregulacija uključuju:

- Svojstva proizvoda, uključujući kvalitetu i sigurnost
- Usklađenost dizajna
- Koordinaciju tehničkih standarda
- Etičke standarde prakse
- Kontrolu onečišćenja

Činjenica da se izbjegavaju formalni regulatorni procesi znači da je samoregulacija potencijalno fleksibilnija po svom obliku i pristupu od državnih propisa i da se također lakše mijenja i dopunjuje tijekom vremena kao reakcija na probleme koji mogu proizaći. Iz perspektive države, samoregulacija ima niske troškove. Industrijski sudionici također obično smatraju samoregulaciju općenito manje skupom od tradicionalne državne regulative u kojoj su propisi obvezujući i njihova provedba se kontrolira.²¹ U određenim sektorima kao što su profesionalne

2003.) i Deighton-Smith i dr. (2001) izlažu zanimljivu raspravu o različitim aspektima samoregulacije i koregulacije.

²¹ Navodimo potencijalno strateško pitanje. Samoregulacija često može poslužiti kao prijelazni korak prema formalnijim propisima. Ako se samoregulacijom ne postignu planirani rezultati, država može intervenirati i formalnije regulirati tržište. Suočeni s tim scenarijima, industrijske organizacije i sudionici imaju poticaje da predlože samoregulaciju i da se pobrinu da ona funkcionira.

usluge, vjerojatno će neko industrijsko udruženje biti bolje pozicionirano da osigura standarde u usporedbi s tradicionalnim državnim propisima. Samoregulacijski sporazumi postignuti u vezi s dizajnom i standardima među sudionicima na tržištu imaju sposobnost unaprjeđenja tržišnog natjecanja. Naposljetku, samoregulacija može u mnogim slučajevima smanjiti teret s kojim se suočavaju poduzetnici – u obliku troškova i nesigurnosti – koji često prate tradicionalnije državne propise. Zbog toga u mnogim područjima samoregulacija ima potencijal stvaranja povećane učinkovitosti, unaprijeđenih inovacija i poboljšane profitabilnosti.²²

Međutim, važno pitanje tržišnog natjecanja može se pojaviti kod samoregulacije i koregulacije. Po samoj svojoj prirodi samoregulacija, posredstvom industrijskih organizacija i trgovinskih udruženja, okuplja “konkurentne” i time omogućuje veći protok informacija. Iako cilj sastanaka između tržišnih sudionika može biti postizanje sporazuma o, na primjer, dizajnu proizvoda ili sigurnosnim standardima, oni također daju i plodno tlo za raspravu o poduzetničkim strategijama u vezi s cijenama, količinama, kapitalnim ulaganjima, tržišnim udjelima i ostalim aspektima. Stoga omogućavanje tržišnim sudionicima da surađuju u nekim područjima poslovanja ima potencijal da dovede do većeg protoka informacija i koordinacije, a ne do tržišnog natjecanja. Neka od pitanja koja izazivaju zabrinutost uključuju:

- Veću vjerojatnost za koordinaciju cijena
- Koordinaciju za sprječavanje ulaska novih poduzetnika na tržište
- Sporazum o standardima ponašanja, ili propise o vrsti i rasponu usluga koje se mogu pružati, što može biti na štetu potrošača
- Umjesto uključivanja u tržišno natjecanje prema inovativnim aktivnostima koje iziskuju velike izdatke za istraživanje i razvoj, konkurenti mogu odlučiti da će koordinirati svoje aktivnosti i smanjiti inovacije u proizvodima i procesima

Ti problemi mogu se pojaviti na tržištima s velikim ili malim brojem konkurenata. Iako prisutnost malog broja konkurenata povećava vjerojatnost za koordinaciju cijena i proizvodnje, problemi se mogu pojaviti čak i u velikim skupinama. Evo sljedećeg primjera: pretpostavimo da je prema sadašnjoj tehnologiji neko industrijsko udruženje – koje se sastoji od velikog broja poduzetnika koji su njegovi članovi – postiglo konsenzus o standardima. Neka novi

²² Valentine (1998.) i Pitofsky (1998.) navode korisne rasprave o nekim prednostima i nedostacima samoregulacije.

poduzetnik na tržištu pokuša ući s boljom tehnologijom. Poduzetnici koji već djeluju na tržištu putem industrijskog udruženja imat će poticaj da postave zapreke pristupu tržištu kako bi zaštitili svoju dobit (v. stavak C br. 2 u Okviru 7. kao primjer ovakvog djelovanja). Dakle, dopuštanje suradnje ima potencijalni nedostatak da može dovesti do koluzivnih protutržišnih ishoda neovisno o tome je li skupina poduzetnika koji već djeluju na tržištu mala ili velika.

U Okviru 7. navodi se nekoliko primjera samoregulacije i koregulacije i raspravlja se o nekim potencijalnim troškovima i koristima koje iz njih mogu proizaći.

Jedno važno pitanje samoregulacije jest utvrđivanje standarda. Ako je usvajanje standarda dobrovoljno – ili ako industrija samo upućuje na smjernice koje bi sudionici na tržištu mogli slijediti – to može smanjiti vjerojatnost protutržišnih učinaka. Najvažnija značajka koju treba imati na umu jest nameću li se industrijski standardi prisilno. Ako je to tako, može postojati značajna vjerojatnost za ponašanje protivno tržišnom natjecanju, budući da industrijska udruženja mogu upotrebljavati te standarde u svrhu podizanja prepreka tržišnom natjecanju (na primjer, stavak C br. 2 u Okviru 7.). U tom smislu koncepcija sustava samoregulacije trebala bi izbjegavati prisilno nametnute standarde.

U vezi s pitanjem protutržišnog djelovanja kao što je dogovor o cijenama i dogovori o podjeli tržišta, dokazi iz provedbe zakona o zaštiti tržišnog natjecanja upućuju na to da, iako se to može dešavati na tržištima s velikim ili malim brojem konkurenata, vjerojatnije je da će se oni pojaviti na tržištima s visokom koncentracijom i/ili malim brojem poduzetnika. Te varijable se, stoga, mogu upotrebljavati za utvrđivanje vjerojatnosti takvog ponašanja. Na kraju, važno je napomenuti da, iako je sankcioniranje takvih zlouporaba u nadležnosti provođenja nacionalnih zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, dužnosnici nadležni za donošenje propisa trebaju biti svjesni potencijalne štete za tržišno natjecanje kada oblikuju ili mijenjaju regulatorne aranžmane.

Okvir 7. Samoregulacija

A. Primjeri vrsta samoregulacije

1. Australija je uvela novi sustav samoregulacije standarda oglašavanja 1998. god. osnivanjem Odbora za standarde oglašavanja i Odbora za potraživanja u oglašavanju. Sada su te organizacije odgovorne za pritužbe potrošača u vezi sa sadržajem reklama.

2. Američka Savezna komisija za trgovinu (FTC) (američki Savezni upisnik, 20. kolovoza 1998.) ukinula je napatke za označavanje za industriju proizvoda od perja i paperja u korist samoregulacije prema kojoj sama industrija utvrđuje standarde

označavanja. Odluka FTC-a temeljila se na argumentu da je vjerojatnije da će važeća pravila o objavi imati štetne učinke koji narušavaju potražnju potrošača, imaju učinak na odluke o proizvodnji poduzetnika i potencijalne protutržišne učinke. Na primjer, važeći propis je dopuštao da se proizvod koji sadrži 75% paperja zove "paperje". Međutim, zbog toga proizvod sa 100% paperja izgleda manje različit budući da visoka kvaliteta negativno utječe na poticaje poduzetnika da donesu kvalitetnije proizvode od paperja na tržište.

3. Australija dopušta određeni stupanj samoregulacije u telekomunikacijskoj industriji uz očekivanje da će to potaknuti industriju da bolje odgovori na potrebe kupaca. Samoregulacija se potiče putem suradničkog razvoja tehničkih standarda i radnih aranžmana i promiče se putem Australskog komunikacijskog industrijskog foruma – organizacije u vlasništvu telekomunikacijske industrije koja ga i financira. U slučaju da se usklađenost sa smjernicom koju je izradila industrija smatra manjkavom, regulatorno tijelo zadržava opciju da zatraži od industrije da izradi "Kodeks prakse" koji, zapravo, ima regulatorni status i usklađenost s njim postaje obvezna prema mjerodavnim propisima. S obzirom na strogost ovoga posljednjeg, industrija ima poticaj postići stupanj samoregulacije kojom se izbjegavaju formalniji propisi.

B. Prijetnja formalnijih propisa i industrijskih inicijativa u samoregulaciji

1. Stroži propisi o industriji piva, uključujući usklađivanje svih država članica, dobili su zamah u EU-u. Njihov je cilj destimulirati pijenje piva, a predložena rješenja uključuju više poreze i djelotvornu zabranu oglašavanja. Međutim, industrija piva tvrdi da je samoregulacija, za razliku od formalnih ograničenja kao što su zabrana oglašavanja i povećani porezi, učinkovitiji način da se osigura da će se industrija piva razvijati na zdrav način. Industrija tvrdi da bi formalni propisi i pretjerano usklađivanje naštetili dugogodišnjim europskim tradicijama, konkurentnosti ove industrije i da bi bili protivni konceptu otvorenih europskih tržišta.

2. Kao odgovor na sve veću kritiku u vezi s oglašavanjem i promotivnim aktivnostima te prijetnjama koje se nadvijaju zbog eksplicitnih propisa, Farmaceutska istraživanja i proizvođači Amerike su 2002. god. izdali smjernice o samoregulaciji. Međutim, samoregulacijski kodeksi koji kontroliraju promotivne aktivnosti poduzetnika kritizirani su kao neodređeni i preblagi. Kako navodi Lexchin (2003.), misija udruženja je ponajprije povećanje prodaje i dobiti i, kada ono izrađuje kodekse prakse, ono ih namjerno ostavlja neodređenima, oni ne pokrivaju mnoge aspekte promicanja i dopuštaju poduzetnicima veliku slobodu, ostavljajući prostor za obmanjujuće oglašavanje.

C. Primjeri gdje su postojali razlozi za zabrinutost u vezi s tržišnim natjecanjem u samoreguliranim područjima

1. U SAD-u Američko liječničko udruženje je nametnulo standarde za liječnike. Pravilima su utvrđena ograničenja oglašavanja, pružanja usluga pacijentima i cjenovna konkurencija liječnika. Godine 1979. američka Savezna komisija za trgovinu donijela je rješenjem kojim smatra da taj oblik samoregulacije narušava američke antitrustovske (protumonopolske) zakone, budući da je sprječavao konkurenciju među liječnicima i pojavu novih oblika tržišnog natjecanja u zdravstvenoj industriji.

2. Samoregulacija industrije može rezultirati štetnim poticajima kojima se tržište zatvara za potencijalne konkurente. Primjer toga je antitrustovski predmet iz 1988. god. u

Americi – Allied Tube & Conduit Corp. protiv Indian Head, Inc. U ovom predmetu Allied Tube je utvrdio standarde za čelične vodiče s električnim žicama u zgradama, i ti standardi su uključeni u sigurnosne kodekse lokalne uprave. Novi poduzetnik na tržištu nudio je vodič prevučen plastikom koji je bio kvalitetan i troškovno učinkovit. Postojeći proizvođači čeličnih vodiča zajednički su se dogovorili da će glasovati protiv toga novog poduzetnika na tržištu na godišnjoj skupštini udruženja. Pobjedilo je usklađeno djelovanje udruženja, čiji je rezultat bilo značajno narušavanje tržišnog natjecanja.

Zaključujemo raspravu o samoregulaciji ponavljanjem primjedbi s početka 4. poglavlja. Kako je navedeno u raspravi u tekstu gore i naglašeno u nekim primjerima u Okviru 7., mehanizmi samoregulacije mogu stvarati štetne poticaje za poduzetnike da se uključe u koluzivno djelovanje (tj. dosluh) kao što su dogovor o cijenama ili ograničenja količina, kao i postavljanje zapreka za ulazak u svrhu zaštite dobiti skupina poduzetnika koji već djeluju na tržištu. U tom smislu raspon problematike tržišnog natjecanja koja proizlazi iz samoregulacije ne vrijedi samo za kategoriju br. 1. “Pravila i propisa koji ograničavaju broj ili raspon dobavljača”, nego i za kategoriju br. 2. “Pravila i propisa koji ograničavaju sposobnost dobavljača za natjecanje.” Na primjer, ovisno o posebnoj vrsti implicitnih ili eksplicitnih zapreka pristupu tržištu koje se mogu uspostaviti, problematika tržišnog natjecanja potpala bi pod kategorije br. 1. i/ili br. 2.

4.3.2. Suradnja i razmjena informacija

Od poduzetnika na tržištu očekuje se da se natječu. Tržišno natjecanje donosi koristi zbog nižih cijena, povećane učinkovitosti i inovacija. Prema zakonima o zaštiti tržišnog natjecanja većine zemalja, poduzetnicima je zabranjeno koordinirati svoje strategije u pogledu varijabla kao što su cijene, količine i tržišni udjeli.

Međutim, postoje posebni izuzeci od tih općih zabrana. Pravila često omogućuju konkurentima da se uključuju u posebne vrste suradnje i da na tržištu stvore organizacije kao što su sljedeće:

- Osnivanje poljoprivrednih zadruga za zajedničku prodaju proizvoda. Osnivanja takvih zadruga bila su argumentirana time što mali poljoprivredni proizvođači ne bi mogli postići pravedne cijene za svoje proizvode, budući da su kupci često bili veliki. Dopuštanje zadruga smatralo se mehanizmom kompenzacije snage kupca;
- Dopuštanje profesionalnim organizacijama, kao što su pravne i liječničke, da utvrde smjernice i pravila o najboljoj praksi za svoje članove. Smatralo se da takvo dopuštanje osigurava bolju kontrolu standarda o kvaliteti za ponuđene profesionalne usluge;

- Osnivanje trgovinskih udruženja koja dopuštaju članovima iz industrije da se sastaju i razmjenjuju informacije o kretanjima u industriji i tržišnim uvjetima;
- Koordiniranje dizajna i usklađenosti proizvoda s propisima da se osigura prilagodba standardima i ujednačenost;
- Dopuštanje zajedničkih pothvata u istraživanju i razvoju za promicanje inovacija.

Iako postoje opravdani razlozi za dopuštanje i poticanje tih vrsta suradnje, nenamjerna popratna pojava može biti da ti mehanizmi također dopuštaju konkurentima razmjenu informacija o cijenama i količinama i upuštanje u dosluh. U ostalim slučajevima javna objava informacija, na primjer, o cijenama može dovesti do boljeg protoka informacija između poduzetnika, što dovodi do veće vjerojatnosti koluzivnog ponašanja.

U Okviru 8. navedeni su primjeri slučajeva u kojima je razmjena informacija i suradnja poduzetnika dovela do istraga tijela za tržišno natjecanje. Iako su to primjeri iz provođenja zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, oni su uključeni kako bi se naglasila činjenica da razmjena informacija (ili prilike za razmjenu) može dovesti do protutržišnih ishoda. Općenita poruka je da dopuštanje razmjene informacija i suradnje treba dobro osmisliti zbog vjerojatnosti da će oni imati protutržišne ishode.

Okvir 8. Suradnja i razmjena informacija

1. Godine 1993. dansko tijelo za tržišno natjecanje odlučilo je da će prikupiti i objaviti cijene transakcija po pojedinim poduzetnicima za dvije vrste gotovog miješanog betona u tri regije u Danskoj. U roku od godine dana od objave podataka, prosječne cijene tih dviju vrsta povećale su se za 15-20%. Objavljivanje cijene potencijalno je olakšalo dosluh i cijene su se povećale.

2. Strukovne organizacije ili organizacije proizvođača uobičajene su u većini zemalja i uključuju kolektivno odlučivanje poduzetnika koji bi se inače natjecali jedni protiv drugih. Ako se primjereno ne prate i ne reguliraju, takve organizacije mogu dovesti do gubitka tržišnog natjecanja i prepreka za ulazak novih poduzetnika jer organizacije otežavaju članstvo, namjerno isključuju poduzetnike, pa se čak i dogovaraju o protutržišnim aktivnostima kao što je dogovor o cijenama.

- Udruga anesteziologa država Goiás u Brazilu. Udruženje je distribuiralo cjenik anestezioloških postupaka svim udruženim anesteziolozima u državi Goiás.

Brazilsko Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja proglasilo je udruženje krivim za koordinaciju cijena.

- Udruga Medical Works Ltd. u gradu Macapá u Brazilu bila je umiješana u ograničavanje tržišnog natjecanja utjecanjem na usvajanje ujednačenog komercijalnog ponašanja ili sporazumâ među konkurentima.

3. Američko liječničko udruženje (AMA) tvrdilo je da liječnicima treba dopustiti da zajednički usporede informacije o visinama naknada iz planova zdravstvenog osiguranja. AMA tvrdi da visine naknada liječnicima nameću velika osiguravajuća društva ugovorima na način „uzmi ili ostavi“. Međutim, zabrinutost je izazivala mogućnost da ovakav aranžman omogućiti liječnicima da se dogovaraju o cijenama (da namještaju cijene).

4. Cavaliere, Silvestri i Tanasso (2001.) govore o problematici u vezi sa samo-regulacijom i dobrovoljnim sporazumima osmišljenima tako da se dopusti poduzetnicima da ostvare ciljeve zaštite okoliša. Međutim, ta suradnja se također smatra plodnim tlom za razmjenu informacija o cijenama i ostalim aktivnostima koje mogu smanjiti tržišno natjecanje.

5. Kako navodi Potter (2001.), važno pitanje koje zabrinjava regulatore u vezi s internetskim poslovnim transakcijama i razmjenu informacija jest hoće li količina informacija koje se otkriju i podijele između prodavatelja dovesti do dosluha i povećanja cijena. Općenitije, internetske transakcije između poduzetnika mogu omogućiti poduzetnicima da vide cijene i količine po kojima su ostali prodavatelji zaključili prodaje ili saznaju imaju li ostali prodavatelji višak kapaciteta. To može potaći bar prešutnu koordinaciju cijena. Na primjer, američko Ministarstvo pravosuđa provelo je istragu o internetskom trgovanju obveznicama (Schiffrin, 2000.), kao i subjektima za rezervaciju avionskih karata koje je osnovalo nekoliko zračnih prijevoznika kao što su Hotwire i Orbitz, koji su također bili predmet istraga američke Savezne trgovinske komisije i Ministarstva prometa (Greenberg, 2000). Američko Ministarstvo pravosuđa provelo je prisilne mjere na temelju dokaza da su se razmjenjivale informacije u sustavima rezervacije avionskih karata radi manipuliranja cijenama. <http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>

6. Dobar primjer široke teme razmjene informacija i protutržišnih ishoda je primjer francuske industrije mobilnih telefona. Conseil de la Concurrence je optužio i izrekao visoke upravno-kaznene mjere za tri poduzetnika – Orange iz Francuske, SFR i Bouygues Télécom – zbog razmjene strateških informacija o novim pretplatnicima i otkazivanjima pretplate. Conseil je naveo da je razmjena informacija narušila tržišno natjecanje smanjenjem nesigurnosti u pogledu strategija konkurenata i smanjenjem komercijalne neovisnosti svakog poduzetnika. Osim toga, Conseil je uočio da im je od 2000. god. nadalje razmjena informacija omogućila praćenje i stabilizaciju njihovih tržišnih udjela koje su zajednički planirali.

Sasvim je transparentno da dopuštanje suradnje u nekim područjima potencijalno može donijeti značajne koristi društvu, kao što su suradnja u istraživanju i razvoju. Time je utvrđivanje vrste i obujma iznimaka od opće zabrane na cijeli niz suradničkog ponašanja između poduzetnika u nekoj industriji jedna od težih zadaća s kojim se suočavaju regulatorna tijela. Mnoga načela konkurentnosti mogu se kršiti na prikriven način, način koji se niti odmah ne

primijeti, niti ga regulatorno tijelo može lako predvidjeti. U ovom području, kao i u ostalima, zadaća se zapravo sastoji u tome da se donese težak zaključak o tome je li vjerojatno da će koristi za društvo od dopuštanja suradnje u određenim kontekstima biti veće od troškova, izraženo u protutržišnim posljedicama dopuštanja suradničkog ponašanja. Iako je, kao opće pravilo, teško predvidjeti kada bi suradnja u jednom području – kao što su istraživanje i razvoj (R&D) ili utvrđivanje standarda usklađenosti – mogla dovesti do koordinacije cijena ili raspodjele tržišnih udjela, dokazi iz provođenja zakona o zaštiti tržišnog natjecanja upućuju na to da su visoki tržišni udjeli ili mali broj poduzetnika jedan od pokazatelja za vjerojatnost takvih protutržišnih ponašanja. Iako je, u konačnoj analizi, nacionalnim tijelima za provođenja zakona o zaštiti tržišnog natjecanja povjerena zadaća otkrivanja i kaznenog progona suradničkog ponašanja u području cijena i količina, važno je imati na umu da odluke regulatornih tijela ne bi trebale imati za posljedicu olakšavanje suradnje jer je dosluh vrlo teško otkriti, čak i tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja.²³

4.3.3. *Propisi koji djelomično ili potpuno izuzimaju aktivnosti od nacionalnih zakona o zaštiti tržišnog natjecanja*

U mnogim zemljama vlade daju izuzeća od politike tržišnog natjecanja poduzetnicima i organizacijama poduzetnika. Motivacije su raznovrsne i uključuju izuzeća za:

- Promicanje izvoza
- Poduzetnike koji podliježu regulativi
- Poljoprivredne zadruge
- Organizacije malih i srednjih poduzetnika.

Bez sumnje, neki od popratnih argumenata za davanje izuzeća od zakona o zaštiti tržišnog natjecanja mogu biti opravdani s povijesnog stajališta. U cijelom svijetu farmeri su obično bili mali poljoprivredni proizvođači i dopuštanje koordiniranja njihovih aktivnosti marketinga ili prodaje bilo je logično. Za neke kategorije navedene u tekstu gore, izuzeća ponekad mogu poslužiti kao pomoć za stvaranje roba i usluga koje inače ne bi postojale ili koje bi inače mogle biti manje kvalitetne.

²³

Ghosal (2007) prezentira raspravu o različitim načinima na koje informacije dolaze do ureda za istrage u tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja i izuzetnim teškoćama s kojima se oni suočavaju u otkrivanju kartelnih aktivnosti.

Međutim, značajan je nedostatak to što propisi koji uklanjaju ili smanjuju tržišno natjecanje izuzimanjem aktivnosti od zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ili zahtijevanjem od konkurenata da djeluju zajednički mogu imati štetne učinke na razmjere natjecanja na tržištu i aktivnosti poduzetnika koji su zaštićeni tim aranžmanima često imaju dugoročne posljedice. Stoga bi trebalo pažljivo razmotriti prijedloge čiji je cilj dati izuzeća od zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. U situacijama gdje neki prijedlog stvara određene neizvjesnosti u pogledu toga planira li vlada nastaviti primjenu zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, trebalo bi dodati odredbu kojom se razjašnjava primjenljivost zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Na primjer, američki Zakon o telekomunikacijama iz 1996. sadržavao je “klauzulu o nastavku primjene antikartelnih odredaba”, čime je jasno rečeno da će se antikartelni zakoni nastaviti primjenjivati i da neće biti ukinuti tim zakonom.

Okvir 9. navodi neke primjere izuzeća od zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i negativnih učinaka.

Okvir 9. Izuzimanje aktivnosti iz zakona o zaštiti tržišnog natjecanja

1. Zakon o izuzeću udruga vlasnika brodova, 1987. (SCEA) u Kanadi, izuzima određene prakse udruga vlasnika brodova (npr. kolektivno određivanje tarifa i uvjeta pružanja usluga) od odredaba Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Da neka udruga ne bi bila u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja, antikartelni imunitet se daje putem zakona SCEA. U izvješću Clydea i Reitzesa (1996.) navode se dokazi da su neki aspekti sustava imuniteta udruga vlasnika brodova možda pridonijeli višim cijenama prijevoza prekooceanskim linijskim brodovima.

2. Europska komisija predložila je ukidanje skupnog izuzeća udruga vlasnika brodova od zabrane ograničavajuće poslovne prakse prema pravilima o tržišnom natjecanju iz Ugovora o osnivanju Europske zajednice (čl. 81). Postojeće skupno izuzeće, koje je usvojeno Uredbom Vijeća 4056/86, omogućuje brodarima da se dogovaraju o cijenama i zajednički određuju kapacitete. Ukidanje izuzeća donijet će koristiti izvoznicima iz EU-a snižavanjem cijena prijevoza uz istodobno održavanje pouzdanih usluga. Prijedlog Komisije također bi donio usluge brodova slobodne plovidbe i kabotaže u pomorskom prijevozu u sklopu provedbenih pravila o tržišnom natjecanju (Uredba 1/2003), kojom se Komisiji daje nadležnost za primjenu pravila tržišnog natjecanja u ovom sektoru.

3. Američki Zakon o McCarran-Fergusonu (1945.) izuzima djelatnost osiguranja od nekih saveznih antikartelnih zakona u tom smislu što ih reguliraju države. Izuzeće se ponajprije odnosi na prikupljanje podataka u svrhu određivanja cijena. Inače, antikartelni zakoni zabranjuju osigurateljima da provode bojkot, da vrše prisilu ili ograničavaju trgovinu. Komentatori tvrde da Zakon daje sklonište osiguravajućim društvima i da im dopušta da se dogovaraju o cijenama. Kako navodi King (2003.), skupine za zastupanje prava potrošača tvrde da su osiguratelji iskoristili Zakon da podignu cijene i ograničavaju pokriće, kao i da se uključe u ostale protutržišne aktivnosti koje bi se smatrale nezakonitima u svim ostalim industrijama. Zakonske izazove koji uključuju

navodno dogovaranje osiguravatelja o cijenama sudovi obično odbacuju zbog posebnog izuzeća ove djelatnosti iz antikartelnih zakona.

4. U Americi sektori koji zadržavaju neki oblik izuzeća od antikartelnih zakona, ili posebno postupanje prema njima, uključuju: poljoprivredne zadruge; ribarske zadruge; banke i ostale financijske institucije; vrijednosnice i industrije robe; osiguranje; novine; profesionalne sportove; međudržavne cestovne, željezničke i riječne prijevoznike; prekooceanski prijevoz; organiziranu radnu snagu i zračni promet. Američki Kongres donio je Zakon o zaštiti novina (1970.) kako bi dao ograničeno antikartelno izuzeće dopuštanjem sklapanja Sporazumâ o zajedničkom djelovanju novina. Motivacija je bila spasiti novine od propadanja, osobito ako bi zbog toga na tržištu ostale samo jedne dnevne novine.

5. Skupno izuzeće od antikartelnih zakona u Europskoj uniji za distribuciju i servisiranje automobila stvorilo je sustav u kojem su distributeri automobila morali nuditi poslijeprodajne usluge popravka, i mehaničari su trebali oznaku kvalitete od proizvođača. To je omogućilo proizvođačima da steknu vladajući položaj na tržištu isključivanjem konkurentnih brandova iz izložbenih salona njihovih distributera. Izuzeće je isteklo u rujnu 2002. god. i distributeri automobila sada mogu nuditi raznovrsne brandove.

6. U Švedskoj postoji zakonsko izuzeće prema Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja za poljoprivredne zadruge. Utvrđivanje cijena glavnog udruženja gdje je ono odgovorno za prodaju robe, koja se dobavlja udruženju, nije u djelokrugu aktivnosti politika tržišnog natjecanja protiv protutržišnog ponašanja.

7. U Južnoj Africi izuzeća se mogu dati poduzetnicima i strukovnim udruženjima da djeluju na način koji bi, ako ne postoji izuzeće od Komisije, bio protivan tržišnom natjecanju. Izuzeće bi se moglo dodijeliti na osnovi, na primjer, sljedećega: (a) promicanja izvoza; (b) promicanja malog i srednjeg poduzetništva; (c) pomoći ekonomskoj stabilnosti neke industrije; i (d) održavanja profesionalnih standarda ili za redovno poslovanje profesije.

Iako su u nekim slučajevima povijesni korijeni davanja izuzeća od zakona o zaštiti tržišnog natjecanja duboki, može se reći da takva izuzeća, kada se donesu, treba ozbiljno razmotriti. Kako se navodi u izvješću OECD-a (1997.), izuzeća od nacionalnih zakona o zaštiti tržišnog natjecanja nagomilala su se u brojnim sektorima kao što su energija i komunalije, promet, komunikacije i poljoprivreda. Takva izuzeća mogu smanjiti uspješnost gospodarstva dopuštanjem protutržišne prakse kao što je zlouporaba vladajućeg položaja i koluzivno djelovanje. Općenito, postoje značajne koristi za što širu primjenu općeg prava tržišnog natjecanja.²⁴

²⁴ U izvješću se navodi da je to osobito važno u razdoblju nakon regulatorne reforme, budući da takve zlouporabe mogu onemogućiti pojavu konkurencije sprječavanjem ulaska ili dogovaranjem o cijenama. Snažno provođenje zakona

4.4. Izbor i odlučivanje potrošača

Dobavljači se međusobno natječu da privuku potrošače. Kako je navedeno drugdje, ponekad državne politike mogu neopravdano ograničavati aktivnosti koje dobavljači mogu poduzeti. Analogno tome, državne politike mogu također utjecati na odluke potrošača na načine koji mogu ograničiti izbor ili možda inače ne bi bili u njihovom interesu.

Potrošači donose svoje odluke o kupnji određene robe i usluga na temelju čimbenika kao što su njihove osobne sklonosti, dohodak, cijene i svojstva konkurentnih proizvoda.²⁵ Međutim, pri donošenju svojih odluka oni možda nemaju dovoljno informacija o proizvodu, mogu podlijegati vladinim ograničenjima u pogledu razne robe i usluga koji su im dostupni, i/ili se mogu suočavati s troškovima zamjene jednog proizvoda za drugi koji ih odvrćaju od odabiranja proizvoda koji bi oni odabrali kad bi slobodno mogli promijeniti proizvode. Štoviše, oni mogu postati žrtvama pristranosti u ponašanjima koja su rezultat njihovih odabira koji, nakon ispitivanja, nisu u skladu s njihovim stvarnim sklonostima. Ti čimbenici u značajnoj mjeri utječu na potražnju za nekom robom i uslugama.²⁶ Kada se to dogodi, vlade ponekad nastoje poduzeti mjere kojima se poboljšava transparentnost ili na drugi način pomaže potrošačima.

Za ilustraciju važnosti čimbenika na strani potražnje za promicanje korisnog tržišnog natjecanja, razmotrimo situacije u kojima se potrošačima prezentiraju informacije koje su nepotpune, zbunjujuće, obmanjujuće ili koje je teško „dešifrirati“. U tim situacijama neograničeni tržišni ishodi možda neće donijeti najveću moguću dobrobit za potrošače. Na primjer, ako potrošači imaju primjerene informacije o kvaliteti proizvoda, poduzetnici koji nude manje kvalitetne proizvode mogu biti prisiljeni bilo da snize svoje cijene u usporedbi s poduzetnicima koji osiguravaju kvalitetnije artikle ili da poboljšaju svoje proizvode. Nasuprot tome, ako potrošači posjeduju nedovoljne, zbunjujuće ili obmanjujuće informacije o proizvodima, može im biti teško pravilno ocijeniti

protiv kartela bit će potrebno tamo gdje su godine regulative naučile poduzetnike da surađuju umjesto da se natječu. Bez odlučne akcije koristi od reforme mogu biti izgubljene.

²⁵ Povjerenstvo za potrošačku politiku OECD-a trenutno izrađuje okvir za odlučivanje kada i kako bi bilo dobro da vlade poduzmu aktivnosti za rješavanje nekog problema potrošača. (*Alat za potrošačku politiku*, u izradi)

²⁶ Propisi koji utječu na ono što dobavljači izrađuju, kako se natječu i na njihove poticaje za međusobno natjecanje utječu na stranu ponude na tržištu.

proizvode. Oni u tom slučaju mogu plaćati više cijene za relativno lošiju robu i usluge ili, u slučaju zbunjujućih informacija, oni mogu smanjiti napore na traženju proizvoda koji najbolje ispunjavaju njihove potrebe. Iz tih razloga, osiguravanje da potrošači budu u položaju da donesu odluke o izboru na temelju dobre informiranosti, s dobrim obrazloženjem, od najveće je važnosti za poticanje snažnoga i korisnog tržišnog natjecanja.

Vlade mogu pomoći u ovom smislu. Wilson i Waddams Price (2005.) ispitali su britanski uzorak kućanstava koja kupuju električnu energiju i utvrdili su da je jedna trećina kupaca koji su promijenili dobavljača električne energije u njihovom britanskom uzorku promijenila dobavljača za skupljega, a ne za jeftinijeg. Jedan od najvažnijih čimbenika koji objašnjavaju ovaj rezultat bila je teškoća koju su potrošači iskusili u uspoređivanju složenih i konkurentnih ponuda. “Pogreške” potrošača mogu povećati ravnotežna povećanja profita oslabljivanjem veze između prodaje poduzetnika i relativnih viškova ponude (Perloff i Salop 1985, Gabaix i dr. 2005.). Ako postoji strategija profitabilnog poslovanja koja se temelji na sustavnom zbunjivanju potrošača, i ako se čini da dobavljači namjerno slijede takvu strategiju, može postojati razlog za zaštitu potrošača, na primjer zahtijevanjem jasnog i usporedivog standarda za usporedbu ponuda različitih dobavljača. Međutim, pri interveniranju na tržištima valja biti oprezan, budući da može biti posljedica koje su štetne i za dobavljače i za potrošače. Primjeri politika koje su štetne za opcije i odlučivanje potrošača uključuju propise koji stvaraju standarde proizvoda koji su viši ili niži od onih koje bi mnogi potrošači priželjkivali (time se uklanja dio dijapazona izbora dostupnog potrošačima), propise koji nalažu potrošaču kupnju određenih proizvoda, propise koje daju posebnim profesijama sposobnost ograničavanja izbora potrošača, kao npr. pri izdavanju određenih recepata (npr. za kontaktne leće) kojima se zahtijeva kupnja posebnog branda leća. Primjeri politika koje pomažu proširiti potrošačke opcije i poboljšati njihovo odlučivanje mogu uključiti propise kojima se zahtijeva označavanje sadržaja u hrani, propise kojima se utvrđuje standardni oblik ponude za kamatne stope hipotekarnog zajma (čime se pomaže u usporedivosti ponuda između raznih financijskih institucija), pravila objave i razdoblja “mirovanja” u kojima potrošač može razmisliti o ponudama i odlučiti se za jednu od njih.

4.4.1. Sposobnost izbora

Tržišta općenito najbolje funkcioniraju kada potrošači mogu slobodno birati. Izbor može biti ograničen čak i kada su dostupne višestruke opcije dobavljača. To se može desiti kada državni propisi ograničavaju izbore dostupne potrošačima. U mnogim okolnostima privatna ograničenja su primjerena i očekivana, kao kada potrošači odabiru automobil, shvaćajući da, za servis, može postojati ograničen broj servisa za popravak automobila koji će imati opremu nužnu za servis

automobila.²⁷ Privatna ograničenja izbora ponekad mogu biti vrlo korisna za promicanje tržišnog natjecanja i ostvarenje bolje ponude za potrošače.²⁸ Međutim, u nekim okolnostima izbor je ograničen državnim politikama prema potrošačima. Kada državne politike ograničavaju izbor potrošača, dobro je postaviti pitanje jesu li takva ograničenja nužna za ostvarivanje cilja javne politike koji se ne bi mogao ostvariti na neki drugi način uz manje narušavanje tržišnog natjecanja.²⁹

Državne politike mogu ograničavati izbor potrošača izravno ili neizravno. Na primjer, vlade mogu proglasiti da je nezakonito da potrošači kupuju lijekove na recept ili bez recepta u susjednoj državi (zemlji) po potencijalno nižim cijenama. To predstavlja izravno ograničenje. Alternativno, državna politika u vezi s pokrivanjem osiguranja za kupnju lijekova može odbiti nadoknaditi troškove za sve kupnje lijekova izvan vlastite države. To je neizravno ograničenje koje može imati sličan učinak kao izravno ograničenje, ali koje djeluje putem mehanizma nadoknade financijskih troškova, a ne posredstvom izravnoga zakonskog ograničenja.

Ograničavanje sposobnosti potrošača da slobodno bira može imati štetne učinke, budući da, kada dobavljači znaju da potrošači ne mogu odabrati neke proizvode ili usluge koje bi htjeli odabrati, može se dogoditi da je dobavljačima manje stalo do konkurentnih pritisaka koji bi ih natjerali da snize cijene, povećaju kvalitetu ili povećaju raznovrsnost dostupne robe i usluga. Osim toga, potrošači

²⁷ Na primjer, za popravke kompjuteriziranih sustava u automobilu može biti potrebna dijagnostička oprema koja je posebna za neki model ili proizvođača. Ta posebna oprema je skupa i može uključivati i vlasničku tehnologiju.

²⁸ Na primjer, privatna osiguravajuća društva za zdravstveno osiguranje u Sjedinjenim Državama nude svojim klijentima mreže liječnika i bolnica. Osiguravajuća društva za zdravstveno osiguranje mogu pregovorima postići najbolje pakete pružatelja zdravstvenih usluga kao što su liječnici i bolnice kada mogu isključiti neke pružatelje usluga (i ponuditi preostalim pružateljima usluga više pacijenata). Neke američke savezne države zahtijevaju da svaki pružatelj medicinskih usluga koji želi biti u mreži ima pravo biti u mreži, dok druge države dopuštaju selektivno ugovaranje. Vita (2001.) pokazuje da su zahtjevi države koji nalažu da se svaki pružatelj usluga koji to želi može uključiti u mrežu povezani s višim izdacima za zdravstvenu skrb u državi.

²⁹ Hipotekarno jamstvo je u Kanadi obvezno za hipotekarne zajmove čiji je iznos jednak ili premašuje vrijednost kuće zajmoprimca (tzv. *high loan-to-value loans*), ali potrošač ne može birati davatelja jamstva, nego ga bira zajmodavac. Francuska je ranije imala sličan zahtjev, ali je to promijenila kako bi dala potrošačima da biraju svoje pružatelje usluga.

moгу biti manje zadovoljni proizvodima koje su nabavili, ili jednostavno mogu odlučiti uopće ne kupovati određenu vrstu proizvoda.

Promicanje sposobnosti izbora potrošača važno je za dobro funkcioniranje tržišta. Ponekad se to promicanje nastoji ostvariti posredstvom agencije za zaštitu tržišnog natjecanja ili zaštitu potrošača, ali, u mnogim slučajevima, ono se također nastoji ostvariti posredstvom sektorskih regulatora ili zakonskih mjera.

- Ponekad državne politike mogu imati ulogu u ograničavanju izbora. Na primjer, u Sjedinjenim Državama, jedan savezni propis zahtijeva da osobe koje nose kontaktne leće dobiju nove recepte od ovlaštenih oftalmologa prije kupnje kontaktnih leća. Taj propis je donesen kako bi se osiguralo da će pacijenti dobiti primjerene dijagnoze za vrste leća (ako ih ima) koje bi bile primjerene i za jačinu korekcije i ostala svojstva leća. Neki oftalmolozi počeli su kupovati leće koje su učinili vlastitim brandom s vlastitom privatnom oznakom (kao što su “Dr. Jones Contacts”) i koje su bile dostupne samo od određenog izdavatelja recepta. Na primjer, dr. Jones je mogla izdati svom pacijentu recept za kupnju kontaktnih leća dr. Jones s posebnom jačinom korekcije. Pacijenti su mogli biti ograničeni u svojoj sposobnosti kupovanja takvih leća od drugih dobavljača, jer su prema zakonu recepti važili samo za proizvode navedene na receptu i samo dr. Jones je prodavala taj proizvod – kontaktne leće “Dr. Jones Contacts“. Podaci o cijenama upućuju na to da leće s privatnom oznakom od neovisnih oftalmologa i lanaca optičkih proizvoda mogu biti za 9-13% skuplje od sljedeće najskuplje opcije ekvivalentnog brandiranog proizvoda (kupnja putem interneta) i čak za 50% skuplje od najjeftinije alternativne opcije (veleprodajne trgovine) koja prodaje ekvivalentne proizvode.³⁰ Nakon donošenja zakonskih mjera³¹, američka Savezna komisija za trgovinu izdala je nalog kojim se od izdavatelja recepata koji izdaju recept s kontaktnim lećama s privatnom oznakom zahtijeva da u receptu pruže dovoljno informacija da se mogu identificirati slične, svagdje dostupne leće i da recepti trebaju biti prenosivi, čime se osigurava da potrošači neće biti prisiljeni kupovati od svog oftalmologa koji je izdao recept.³²

³⁰ V. podatke u FTC (2005.) u vezi s prodajom brandiranih proizvoda Biomedics55 i proizvoda s privatnim oznakama (str. 25).

³¹ Zakon o poštenom postupanju prema kupcima kontaktnih leća (FCLCA) P.L. 108-164, 1117 Stat 2024.

³² 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. §315.

- Ponekad državne politike mogu igrati ulogu u proširenju izbora. Na primjer, *Warsaw Municipal Corporation for Public Services Ltd. (MPUK – Varšavsko komunalno društvo za javne usluge)* iznajmljivalo je mrtvačnice koje su se nalazile u Varšavi, u Javnom groblju i na Vojnom groblju Powaski iz Grada Varšave. MPUK je zahtijevao da drugi pružatelji pogrebnih usluga i pojedinačni klijenti koji su željeli kupiti pogrebne usluge od mrtvačnica kupuju i dodatne usluge kao što su glazba, direktor pogrebne ceremonije i usluge pogrebne ceremonije od MPUK-a. Tako je klijentica koja se htjela koristiti uslugama mrtvačnice morala kupiti sve dodatne usluge iz MPUK-a, iako je već imala vlastitog pružatelja pogrebnih usluga. Veze između groblja i pružatelja pogrebnih usluga izazvale su zabrinutost zbog zapreka pristupu novih poduzetnika na konkurentna tržišta pogrebnih usluga. Poljske vlasti su ocijenile ovu praksu štetnom za konkurenciju na tržištu pogrebnih usluga, i MPUK je dobio nalog da prestane zahtijevati dodatne usluge i naplaćivati ih.³³

Kada je izbor ograničen državnim propisima na način koji šteti potrošačima, mogu biti moguće revizije propisa da se osigura da će postojati izbor, kao što se dogodilo sa zakonima i pravilima u vezi s kupovanjem kontaktnih leća kada su oftalmolozi iskoristili zahtjev za izdavanje recepata da daju pacijentima recepte kojima su se mogli kupovati samo proizvodi s njihovom privatnom oznakom. Pa ipak, kada se slobodan izbor ograničava isključivo privatnim aktivnostima, državno djelovanje ne bi trebalo biti automatski rezultat. Mnoga čisto privatna ograničenja izbora mogu imati korisne učinke. Čimbenici koje treba razmotriti u procjeni potencijalnih odgovora države uključuju ispitivanje jesu li se potrošači ugovorom obvezali da će se zadržati kod jednog pružatelja usluga prije nego što dobiju dobre informacije o troškovima različitih opcija i postoje li otegotne okolnosti koje upućuju na to da se donošenje odluka od strane potrošača često neće dobro razmotriti.

³³

Ne bi sva tijela ta zaštitu tržišnog natjecanja smatrala da su zajednički financijski interesi između groblja i mrtvačnica uvijek i svugdje problematična, ili, obratno, da je razdvajanje groblja i vlasnika mrtvačnica nužno ili poželjno. V. FTC-ov dokument "Zabrana zajedničkog djelovanja mrtvačnica i groblja u Wisconsinu mogla bi povećati cijene i smanjiti izbor potrošača, upozorava FTC," od 14. rujna 1993, dostupan na portalu <http://www.ftc.gov/opa/predawn/F93/wi-funera2.htm>. Imajući to na umu, FTC je uveo Pravilo o pogrebima kojim se, između ostaloga, promiče klijentov pristup alternativnim dobavljačima ljesova ili urni, tako da pružatelj pogrebnih usluga mora prihvatiti ljesove ili urne koji nisu bili kupljeni od pružatelja pogrebnih usluga i pružatelj pogrebnih usluga ne smije zaračunavati naknadu za rukovanje ljesom koja bi poništila svrhu Pravila o pogrebima. V. 16 C.F.R. § 453.

4.4.2. Troškovi nastali zbog promjene dobavljača

U nekim slučajevima potrošači se mogu suočiti sa značajnim troškovima zbog promjene dobavljača usluge ili proizvoda. Na primjer, poduzetnik koji prodaje telefonske usluge ili poduzetnik koji isporučuje prirodni plin možda je prisilio potrošača da potpiše ugovor kojim se potrošač prisiljava na kupovanje proizvoda ili usluga od poduzetnika tijekom određenog razdoblja.³⁴ U nekim slučajevima poduzetnici mogu prisiliti potrošača da plati unaprijed za pružanje usluga za razdoblje obuhvaćeno ugovorom, ili zaračunavati fiksnu naknadu za potpisivanje ugovora. Jedna motivacija za takve odredbe je vezanje kupca za određenog dobavljača ugovorom na neko određeno vrijeme jer to pomaže stvoriti prepreke mobilnosti potrošača.³⁵

Prema takvim ugovorima, ako kupci žele prijeći novom dobavljaču – kao što je novi poduzetnik na tržištu – oni će izgubiti naknadu koju su platili prethodnom dobavljaču. Nametanje visokih troškova promjene dobavljača može, stoga, donijeti koristi poduzetniku ili poduzetnicima koji već djeluju na tržištu, smanjiti konkurenciju i potencijalno otežati budući ulazak novih poduzetnika na tržište.³⁶

³⁴ Primjer s telekomom može se vidjeti, na primjer, u OECD-ovom dokumentu (2008.) “Jačanje tržišnog natjecanja u telekomunikacijama: zaštita i osnaživanje potrošača” DSTI/CP(2007)FINAL.

³⁵ U slučaju mobilnih telefona, može se tvrditi da su takve odredbe osmišljene tako da zadrže kupce dovoljno dugo da bi platili mobilne telefone (ručne aparate) na koje se daje velik popust u promotivnim akcijama. Čini se da je to uobičajena marketinška strategija među konkurentnim pružateljima usluga mobilne telefonije. Međutim, ta se logika ne bi primjenjivala na pružanje usluga opskrbe prirodnim plinom ili električnom energijom.

³⁶ Paul Klemperer (u rječniku New Palgrave Dictionary) daje općenitiju definiciju troškova promjene dobavljača: “Kod nekog proizvoda postoje klasični troškovi promjene dobavljača ako će kupac opetovano kupovati taj proizvod i ako mu bude skupo prijeći od jednog prodavatelja drugome. Na primjer, postoje visoki transakcijski troškovi zatvaranja računa u banci i otvaranja drugoga kod konkurentne banke; mogu postojati značajni troškovi učenja kod promjene paketa računalnih softvera; a troškovi nastali zbog promjene dobavljača mogu se također stvoriti nelinearnim utvrđivanjem cijena kao, na primjer, kada zračni prijevoznik uključi putnike u program “*frequent flyer*” kojim im se daju besplatni letovi nakon određenog broja milja koji su preletjeli s tim zračnim prijevoznikom. Troškovi nastali zbog promjene dobavljača također se mogu pojaviti ako kupac želi kupiti “postprodajne” proizvode kao što su usluge, ponovno punjenje ili popravci, i ako shvate da je teško promijeniti dobavljača izvornog proizvoda. Ukratko, troškovi nastali zbog promjene dobavljača nastaju

Jedna manifestacija troškova nastalih zbog promjene dobavljača koja izaziva značajnu zabrinutost povezana je s nedavno dereguliranim industrijama kao što su prirodni plin, električna energija i telekomunikacije, u kojima već postoje poduzetnici s vladajućim položajem koji pokušavaju spriječiti tržišno natjecanje nuđenjem ugovora koji uključuju troškove nastale zbog promjene dobavljača. Te tradicionalno regulirane industrije predstavljaju značajne izazove iz bar dva razloga:

- Mora se omogućiti pristup konkurentima koji će pružati usluge mreži plinovoda, ili ožičenju za prijenos ili telekomunikacijskoj mreži poduzetnika koji već djeluju na tržištu;
- Poduzetnici koji već djeluju na tržištu imaju visoke tržišne udjele zahvaljujući svom regulatornom “naslijedu”.

Kako pokazuju neki primjeri u Okviru 10, potrošači u mnogim zemljama ponekad snose troškove promjene dobavljača koji nameću prepreke za odabir alternativnih dobavljača³⁷.

Ponašanje postojećih poduzetnika na tržištu u industrijama kao što su električna energija, telekomunikacije i prirodni plin pokazuje da su oni vrlo skloni nametanju troškova nastalih zbog promjene dobavljača i da brane ili ograničavaju pristup novim poduzetnicima na njihova tržišta kako bi zadržali svoju tržišnu snagu i dobit. Vlade mogu igrati važnu ulogu u pomaganju tim djelatnostima u prelasku sa svoje prošlosti u kojoj su imali monopol prema tadašnjoj regulativi u budućnost u kojoj postoji konkurentna okolina. Rješenje je višedimenzionalno, i svi elementi navedeni u nastavku teksta moraju biti u funkciji da bi se povećalo tržišno natjecanje:

- Ozakonjenje pristupa mreži poduzetnika koji već djeluje na tržištu. To je slučaj u mnogim europskim zemljama. Američki rezultati su mješoviti, budući da je Savezna komisija za komunikacije (u kolovozu 2005.) donijela rješenje prema kojem postojeći poduzetnici u sektoru telekomunikacija ne moraju dopustiti pristup konkurentima. (Postoji više pitanja povezanih s pristupom o kojima ovdje nećemo raspravljati, a odnose se na sposobnost postojećih poduzetnika da otežaju pristup čak i

kad god potrošač obavi ulaganje posebno kod svoga trenutnog dobavljača koje mora duplicirati za bilo kojega novog prodavatelja”.

³⁷ Rad Saliesa (2006.) sadrži kratku anketu i uzorak procjene troškova nastalih zbog promjene dobavljača iz odabranih zemalja.

kada postoji slobodan pristup za sve. To mora pratiti mjerodavna regulatorna agencija.)

- Cijena pristupa mreži mora biti poštena i nediskriminatorna.
- Potrošači moraju imati sposobnost promjene dobavljača. Troškovi nastali zbog promjene dobavljača moraju biti niski. Postoje dvije odvojene komponente troškova nastalih zbog promjene dobavljača u tim djelatnostima i obje komponente, kako je navedeno u nastavku teksta, moraju se sniziti ili ukinuti kako bi se povećala lakoća promjene dobavljača i stvorila veća konkurencija:
 - Administrativne prepreke kao što su posebna razdoblja ili datumi kada potrošač može promijeniti dobavljača. To stvara praktične poteškoće za potrošače koji mogu željeti promijeniti dobavljača;
 - Monetarne prepreke stvorene ugovorima kojima se kupac obvezuje kupovati od određenog dobavljača na razdoblje predviđeno ugovorom i naknade koje se plaćaju unaprijed.

Zaključno napominjemo da kombinacija vladajućeg položaja na tržištu, vlasništva nad mrežom i sposobnost nametanja troškova zbog promjene dobavljača predstavlja vrlo kompliciranu mješavinu čimbenika, koji se moraju rješavati svi odjednom.

Okvir 10. Troškovi nastali zbog promjene dobavljača

1. Prenosivost broja je mogućnost kupaca da zadrže svoj postojeći broj telefona kada žele promijeniti dobavljača. Ta praksa je postala obvezna u UK od 1999., a u Njemačkoj od 2002. U mobilnim telekomunikacijama prenosivost broja smatra se važnim preduvjetom za tržišno natjecanje, budući da smanjuje troškove nastale zbog promjene dobavljača. Nedostatak prenosivosti ima potencijal za vezanje kupaca ugovorom uz postojeće mreže. Tako troškovi nastali zbog promjene dobavljača pogoduju poduzetnicima koji već djeluju na tržištu i očit su izvor monopolističke snage etabliranih dobavljača. Kao primjeri značajnosti ovog pitanja: (a) prenosivost broja je ozakonjena u UK od 1999. god.; i (b) od kraja 2002. god. prenosivost broja postala je obvezna u Njemačkoj. Landgrebe (2004.) navodi raspravu o različitim troškovima nastalima zbog promjene dobavljača u mobilnom telekomunikacijskom tržištu u Europi.

2. Nakon deregulacije tržišta električne energije u mnogim zemljama, troškovi nastali zbog promjene dobavljača smatrani su važnim čimbenikom koji određuje konkurentno funkcioniranje tržišta. Očekuje se da će nemogućnost kupaca da promijene dobavljača zbog prepreka i troškova koje nameću postojeći dobavljači rezultirati manje konkurentnim tržištima. S obzirom na to, mnoge su se zemlje usredotočile na to pitanje u nastojanju da se racionaliziraju postupci promjene dobavljača i smanje troškovi koje

moraju plaćati kupci.

3. Razina aktivnosti promjene dobavljača od strane potrošača značajno varira u nordijskim zemljama s visokom aktivnošću u Norveškoj, koju slijede Švedska, Finska i Danska. Kako pokazuje izvješće NordREG (2006.), lakoća promjene dobavljača različita je od jedne zemlje do druge. U Švedskoj se dobavljač može promijeniti samo prvog dana u mjesecu i promjena dobavljača može potrajati čak dva mjeseca ako potrošač zakasni za samo jedan dan. U Finskoj sadašnji sustav omogućuje operatorima distribucijskog sustava da zaračunavaju naknade ako klijent mijenja dobavljača češće od jednom godišnje. U Finskoj, Švedskoj i Norveškoj potrošač može sklopiti novi ugovor o isporuci usmeno ili elektroničkom poštom, dok u Danskoj potrošač mora stvarno potpisati ugovor. Kako piše u studiji, smanjenje prepreka za promjenu dobavljača je preduvjet za djelotvorno tržište električne energije.

4. Na tržištu električne energije u Austriji bile su relativno niske stope promjene dobavljača u segmentu malih potrošača s otprilike 5-postotnom stopom promjene dobavljača u usporedbi sa 25% za velike kupce. Zapreke za promjenu dobavljača, osobito za manje kupce, uključuju, na primjer, netransparentne informacije o cijenama pružanja usluga dobavljača na računima za električnu energiju kao što su ukupne cijene, restriktivni minimalni uvjeti ugovora koji vežu potrošače tijekom razdoblja trajanja ugovora i rabati lojalnosti koji smanjuju poticaje za promjenu dobavljača. Zbog sličnih razloga promjena dobavljača među kupcima plina također je niska. U jesen 2004., Austrijska agencija za zaštitu tržišnog natjecanja pokrenula je istragu nekih od tih praksa.

4.4.3. *Primjerene i korisne informacije*

Poduzetnici se služe raznovrsnim načinima oglašavanja, promocije i ostalim metodama za prenošenje informacija o svojim proizvodima do potrošača u redovnom poslovanju. Na već uspostavljenim tržištima ti izvori mogu biti nadopunjeni ostalim oblicima informacija kao što su prethodno iskustvo s proizvodima, ugled dobavljača, usmena predaja i komentari trećih osoba na internetu. Ti mehanizmi, uzeti zajedno, općenito pružaju djelotvorne načine kojima potrošači mogu pribaviti informacije koje oni trebaju da bi donijeli odluke o odgovarajućem izboru.

Međutim, velike regulatorne reforme mogu stvoriti situacije u kojima uobičajeni izvori informacija u početku pružaju ograničene informacije koje su potrebne mnogim potrošačima. To će najvjerojatnije biti slučaj kada se nova tržišta stvaraju za proizvode koje potrošači ranije nisu morali kupovati. Na primjer, deregulacija tržišta električne energije za kućanstva može rezultirati time da se od potrošača traži da odabere dobavljača među onima koji su novi na tržištu, i koji se dogovore da će dati ponude koje ni oni ni ostali potrošači ranije nisu imali priliku vrednovati. S jedne strane, rizik u tim slučajevima je taj da će mnogi potrošači biti potaknuti da potpišu ugovore o opskrbi koji nisu u njihovom interesu. S druge strane, nedostatne informacije mogu rezultirati time da mnogi potrošači

zadržavaju postojeće dobavljače, iako su im možda na raspolaganju druge, bolje ponude.

U oba slučaja, nedostatak primjerenih informacije može ozbiljno utjecati na potencijalne koristi od regulatornih reformi i možda čak i biti prijetnja cijelom procesu deregulacije. Mnogobrojne pritužbe potrošača mogu dovesti do zagovaranja deregulacije. Tamo gdje prevelik broj kupaca zadrži svoje postojeće dobavljače, to može usporiti razvoj djelotvornoga tržišnog natjecanja i dovesti u pitanje potencijalnu konkurentnost mjerodavnog tržišta, odnosno postaviti pitanje treba li se ono ponovno regulirati.

Da se osigura da će deregulacija ili ostale velike inicijative za promjenu tržišta od strane države biti uspješni, bilo bi dobro popratiti stvaranje novih izbora zahtjevom za informacijama koje potrošačima pružaju referentnu točku za uspoređivanje ponuda.

U svrhu odlučivanja između alternativnih izbora, potrošači vrednuju proizvode koje namjeravaju kupiti. Za mnoge proizvode informacije koje potrošači pribave prije kupnje pomoći će im da se odluče za jednu između različitih opcija.³⁸ Kada su informacije dostupne potrošačima neprimjerene, postoji veći rizik da će oni odabrati loše. Međutim, dobavljači za koje se potrošači odluče zbog pomanjkanja informacije mogu ostvariti korist zbog tih suboptimalnih odluka, što potencijalno daje dobavljačima manje poticaja da otkrivaju informacije o svojim proizvodima koje bi bile korisne potrošačima.

Samo postojanje nedostatka informacija nužno ne znači da će zahtjevi za informacijama riješiti takve neuspjehe. Valja pažljivo razmotriti mogu li zahtjevi sami po sebi stvoriti dodatne probleme, u obliku nepredviđenih posljedica ili povećanih troškova.

4.5. Sažetak

U 4. poglavlju raspravljali smo o mnogim vrstama pravila i propisa koje mogu nametnuti vlade i profesionalne organizacije. Ukratko smo ocijenili popratne društvene i gospodarske motivacije propisa i onda se usredotočili na potencijalne probleme tržišnog natjecanja koje bi mogla izazvati ograničenja. Za svaku vrstu

³⁸ Za neke proizvode (čiju kvalitetu saznajemo iskustvom), kvaliteta proizvoda može se saznati tek nakon konzumacije, kao što je voće. Za ostale proizvode (roba koja se kupuje na povjerenje), kvaliteta proizvoda ne može biti poznata potrošaču čak ni nakon kupnje (kao što su zdravstvena skrb ili pravno zastupanje). Pružanje i objava informacija mogu biti korisni za unaprjeđenje odlučivanja potrošača o kupnji takvih proizvoda.

propisa naveli smo neke primjere, zajedno s dodatnim raspravama, kako bismo naglasili vrstu ograničenja u sklopu svake kategorije. Naveli smo da bi pri razmatranju postojećih intervencija kao što su propisi o cijenama bilo dobro provjeriti bi li ostale alternative riješile probleme kupaca, kao što su poboljšavanje informacija dostupnih kupcima.

U raspravi o različitoj problematici tržišnog natjecanja u vezi s pravilima i propisima koje donose vlade i profesionalne organizacije, koristili smo se pojmovima i okvirom iz 3. poglavlja. Nadalje, u 5. poglavlju razvijamo opći okvir koji se može upotrebljavati u svrhu boljeg shvaćanja problematike tržišnog natjecanja u vezi s određenim pravilom ili propisom i, u 6. poglavlju, naznačujemo proces od dva stupnja radi specifičnije procjene problematike tržišnog natjecanja koja se može pojaviti.

5. Opći okvir za ocjenu učinaka propisa na tržišno natjecanje

Pojmovi i okvir naznačeni u 3. poglavlju daju fleksibilnu i analitičku metodu za ocjenu tržišnog natjecanja u smislu učinaka različitih vrsta propisa posebno istaknutih u 4. poglavlju. Pojmovi i okvir 3. poglavlja su fleksibilni u smislu da se oni mogu upotrijebiti za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje različitih vrsta propisa u industriji i tržišta s vrlo različitim značajkama. Cilj je ovog poglavlja ponajprije razviti širok okvir koji mogu upotrebljavati dužnosnici nadležni za donošenje propisa i ekonomisti kako bi u potpunosti razumjeli problematiku povezanu s tržišnim natjecanjem i kako bi im se pomoglo vrednovati učinke propisa na tržišno natjecanje. Nakon što izložimo široki okvir u ovom poglavlju, više specifičan proces u dva stupnja za procjenu propisa navodi se u 6. poglavlju.

Kao opće načelo, dužnosnici nadležni za donošenje propisa trebali bi se usredotočiti na tri važna aspekta da bi započeli postupak procjene. Kao prvo, polazište svake procjene trebali bi biti “ciljevi” koji se nastoje ostvariti. Kada se to uradi, u kasnijoj fazi postat će lakše razmotriti i ocijeniti alternativu koja postiže cilj s manje ograničenja nametnutih na tržišne procese. Na primjer:

- Ako je cilj zaštita manje informiranih potrošača, reguliranje minimalnih cijena može biti jedan način za ostvarenje tog cilja. Ali, postoje i drugi načini postizanja tog cilja koje također vrijedi razmotriti;
- Ovisno o vrsti propisa, neka stečena prava su neizbježna. Međutim, važan izazov je što više smanjiti razdoblje važenja stečenih prava jer duža razdoblja zaštite i loše osmišljeni mehanizmi stečenih prava mogu prouzročiti značajnu štetu tržištima.

Kao drugo, na mnogim tržištima mogu postojati značajne prepreke tržišnom natjecanju koje su relativno transparentne. S obzirom na to, bilo bi korisno navesti stavku po stavku “postojeće prepreke” koje bi mogle biti u vezi s:

- Između ostaloga, regulatornim preprekama povezanim s propisima o ulasku novih poduzetnika na tržište, odredbama o stečenim pravima, ograničenjima oglašavanja. Trebat će prikazati stavku po stavku sve propise kojima podliježe tržište koje se razmatra i zabilježiti njihove vjerojatne učinke na tržišno natjecanje;
- Preprekama povezanim s velikim režijskim troškovima ili nepovratnim troškovima kao što su potreba za značajnim troškovima za oglašavanje ili R&D izdaci da bi se poduzetnici mogli natjecati na tržištu. Na primjer, ako su za sadašnji set proizvoda ili usluga na tržištu bila potrebna velika ulaganja u kapital ili R&D, onda svaki novi propis koji utječe na strukturu troškova na tržištu – bilo zbog nužnih promjena u proizvodnom procesu ili zbog preraspodjele proizvoda – može imati značajne posljedice za poduzetnike koji već djeluju na tržištu, kao i za potencijalne nove poduzetnike na tržištu;
- Ponašanjem postojećih poduzetnika. Je li u prošlosti bilo vladajućih poduzetnika na tržištu koji su se ponašali na način koji otežava natjecanje novih poduzetnika i potencijalnih novih poduzetnika na tržištu? Na primjer, poduzetnik u vladajućem položaju u telekomunikacijama ili na tržištu električne energije možda je u prošlosti priječio ili otežavao pristup svojoj mreži.

Kao treće, ako predloženi propis uključuje pravila i propise o cijenama na tržištu, treba se razumjeti da to može imati učinak na brojne aspekte poslovanja poduzetnika. Kako smo napomenuli u odjeljku 4.2.4, kontrola cijena koje poduzetnici mogu zaračunavati može imati potencijalno široke učinke kao što su lošija kvaliteta i raznovrsnost proizvoda, manje ulazaka novih poduzetnika, smanjena proizvodna učinkovitost i sporije usvajanje novih tehnologija. S obzirom na to, ako postoje ograničenja cijena, to bi trebalo razmatrati sa skepsom i pažljivo ocijeniti alternativna rješenja koja su manje štetna za dugoročno funkcioniranje tržišta.

Gore navedena razmatranja dat će bolje, pravodobno, razumijevanje nekih aspekata ocjena učinaka na tržišno natjecanje u situacijama gdje se predlažu nova pravila i propisi. Čak i u slučaju postojećih pravila i propisa koji se revidiraju, takva ocjena bit će vrijedna. Najvažnije što treba zamijetiti jest koja kombinacija različitih vrsta zapreka može imati značajan učinak na tržišno natjecanje; taj učinak

možda neće biti očit ako se razmatranje usredotoči na samo jednu određenu zapreku.

Nakon ocjene navedene gore, razmatranja navedena u nastavku teksta osmišljena su tako da se stekne potpunije razumijevanje vjerojatnih učinaka na tržišno natjecanje.

5.1. Ispitati učinak na poduzetnike koji već djeluju na tržištu

Važno je jasno razumjeti kakav učinak bi propisi mogli imati na različite aspekte poslovanja poduzetnika, bi li propis mogao imati značajno različite učinke na različite poduzetnike koji već djeluju na tržištu, i bi li različiti učinci mogli značajno promijeniti konkurentne odnose tako da se smanji intenzitet tržišnog natjecanja na tržištu u značajnoj mjeri.

- Ocijeniti troškove usklađenosti s propisima.
 - Koje su komponente troškova koje poduzetnici moraju snositi?
 - Je li te troškovi najbolje opisati kao fiksne (ili jednokratne) troškove ili kao varijabilne (ili tekuće) troškove?
 - Kako su veliki troškovi u odnosu prema godišnjim prihodima poduzetnika od prodaje?
 - Razlikuje li se odgovor u (iii) prema veličini poduzetnika? Na primjer, jesu li mali poduzetnici više pogođeni negativnim učincima?
 - Ovisi li odgovor u (iii) o porijeklu (starog nasuprot novog) kapitala poduzetnika? Na primjer, jesu li poduzetnici sa starijim proizvodnim postrojenjima više negativno pogođeni?
- Ispitati učinak propisa o izlasku poduzetnika s tržišta. Valja napomenuti da, ako s tržišta izlazi značajan broj poduzetnika, to može rezultirati smanjenjem intenziteta tržišnog natjecanja. Različite vrste propisa nametnat će troškove postojećim poduzetnicima.
 - Hoće li ti troškovi natjerati poduzetnike na izlazak s tržišta?
 - Za koje poduzetnike je vjerojatnije da će izaći s tržišta?

Možemo li zaključiti hoće li mali ili veliki poduzetnici izaći s tržišta? Možemo li zaključiti hoće li poduzetnici sa starijim porijeklom proizvodnih postrojenja otići?

Razumijevanje toga koje vrste poduzetnika (ako ih bude) bi mogle otići s tržišta pružit će uvid u vjerojatne promjene strukture tržišta.

- Vrednovati učinak propisa na potencijalno protutržišno ponašanje poduzetnika koji već djeluju na tržištu. Na primjer, ako propis olakšava suradnju i razmjenu informacija, to može dovesti do dosluha među poduzetnicima na tržištu: dogovaranja o cijenama; ograničenja količina i raspodjele tržišnih udjela. Iako je provedba propisa u slučaju dosluha područje provedbe zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, bilo bi korisno eksplicitno napomenuti da su sporazumi o dogovaranju o cijenama i koluzivni sporazumi nezakoniti. Naposljetku, ako se pokaže da je u prošlosti na tržištu bilo pojava dosluha, te informacije trebalo bi uzeti u obzir u postupku donošenja odluka.

5.2. Ispitati učinak na ulazak novih poduzetnika na tržište

U 3. poglavlju raspravili smo o različitim vrstama novih poduzetnika na tržištu. Bit će važno zabilježiti odgovore na sljedeća pitanja. Ograničava li propis ulazak:

- Za sve vrste novih poduzetnika na tržištu? Na primjer, ako postoji propis koji ograničava ukupan broj ljekarni na 5 000 ljudi, to se primjenjuje na sve vrste ljekarni i ograničit će opseg tržišnog natjecanja na vrlo eksplicitan način.
- Za posebne vrste poduzetnika kao što su kategorije novi poduzetnik/novi pogon ili postrojenje? Pretpostavimo da se oni moraju uskladiti s novim propisima o zaštiti okoliša kojima se zahtijevaju značajni kapitalni izdaci. U ovom slučaju vrlo je vjerojatno da će propis imati veći učinak na manje nove poduzetnike na tržištu nego na veće nove poduzetnike. Također je vjerojatno da će on imati negativan učinak na kategoriju novi poduzetnik/novi pogon novih poduzetnika na tržištu više nego na različite nove poduzetnike na tržištu. Učinci na tržišno natjecanje ovdje mogu biti složeni. Na primjer, budući da to može dovesti do pojave niza poduzetnika u vladajućem položaju, to može olakšati dosluh.

Razumijevanje posljedica za ulazak, i po vrstama novih poduzetnika na tržištu, pružilo bi vrijedne uvide u buduće tržišno natjecanje jednog ili više pogođenih tržišta.

5.3. *Ispitati učinak na cijene i proizvodnju*

Ovdje ispitujemo potencijalne kanale putem kojih propis koji se razmatra može *povećati* cijene robe i usluga i proizvodnju na tržištu ili tržištima koja su pod utjecajem propisa.

- Propis može nametati troškove proizvođačima. Povećanje troškova proizvodnje dovest će do viših cijena koje plaćaju potrošači i smanjene proizvodnje poduzetnika. Na primjer, to bi se dogodilo ako bi bili doneseni novi standardi zaštite okoliša ili sigurnosti koji bi prisilili poduzetnike da uđu u nova i skupa ulaganja. Povećanje cijena koje bi iz toga proizašlo očigledno nije prouzročeno nikakvim protutržišnim ponašanjem. Međutim, bilo bi korisno zabilježiti koji dio povećanja ukupne cijene bi mogao proizaći iz povećanja troškova nasuprot potencijalnom protutržišnom ponašanju ili povećanoj tržišnoj snazi.
- Propis može biti uzrokom izlaska postojećih poduzetnika s tržišta, manje vjerojatnosti za ulazak u budućnosti stvaranjem zapreka pristupu tržištu i manjih razmjera konkurencije na tržištu. To može dovesti do povećanja tržišne snage poduzetnika koji ostaju na tržištu te do viših cijena i niže proizvodnje.
- Propis može olakšati veću razmjenu informacija i suradnju među poduzetnicima koja dovodi do dosluha. To će dovesti do viših cijena i niže proizvodnje.

Važan cilj ovdje će biti pogledati kroz različite perspektive da bi se dobili jasni odgovori na sljedeća pitanja:

- Hoće li se cijene koje plaćaju potrošači povisiti?
- Ako da, koji su vjerojatni veliki čimbenici koje će izazvati povećanje cijena?
 - Povećanje proizvodnih troškova?
 - Povećanje tržišne snage?

– Vjerojatnost protutržišnog ponašanja?

Iako zabrinutost ovdje ponajprije postoji u vezi s pitanjem hoće li tržišno natjecanje biti smanjeno (na primjer, zbog manjeg broja poduzetnika), važno je prepoznati koja različita pravila i propisi mogu imati složene učinke. Na primjer, u slučaju novih standarda zaštite okoliša, relativno je transparentno da se cijene mogu povećati kada poduzetnici provedu skupa ulaganja da se usklade s novim standardima. Međutim, kako smo već raspravljali ranije u ovom dokumentu, potencijalne posljedice novih standarda možda uključuju izlazak poduzetnika s tržišta i smanjen ulazak novih poduzetnika na tržište; to može donijeti veću tržišnu snagu postojećim poduzetnicima. U tom smislu povećanje standarda zaštite okoliša izravno povećava cijene zbog povećanih troškova, a postoji i potencijalno neizravni učinak pojave budućih povećanja cijena zbog povećanja tržišne snage, što ima za posljedicu manje tržišno natjecanje. Pri ispitivanju regulatornih prijedloga treba imati na umu tu složenost i pravilno razumjeti problematiku o kojoj se radi.

5.4. Ispitati učinak na kvalitetu i raznovrsnost robe i usluga

Na širokoj razini, svaki propis koji smanjuje kvalitetu i raznovrsnost robe dostupne na tržištu štetan je za dobrobit potrošača, ako se ne radi o posebnim slučajevima u kojima se uvode minimalni proizvodni standardi u svrhu smanjenja značajnih rizika povezanih s upotrebom proizvoda. Dužnosnici nadležni za donošenje propisa trebat će ocijeniti hoće li biti negativnih učinaka na kvalitetu i raznovrsnost i, ako da, jesu li oni u skladu s ovim posebnim testom “javne koristi”. Učinak na kvalitetu i raznovrsnost može se postići alternativnim mehanizmima kao što su:

- Propisi koji utvrđuju standarde minimalne kvalitete smanjit će raznovrsnost na tržištu. Iako će se time poboljšati prosječna kvaliteta, tržišne cijene koje plaćaju potrošači će se povećati kako bi odrazile ovu višu prosječnu kvalitetu. U segmentu potrošača – na primjer, onih koji su skloniji kupovati proizvode nižih cijena i slabije kvalitete – doći će do gubitka pogodnosti za potrošače.
- Ako tržište sadrži diferencirane proizvode, onda je vjerojatno da će propisi koje prouzrokuju izlazak poduzetnika s tržišta smanjiti raznovrsnost proizvoda.
- Ako propis stvara zapreke pristupu tržištu, tržište nema koristi od budućeg unošenja raznovrsnosti koja bi postala dostupna da je ulazak bio slobodniji.

Općenito se može reći da tržište sa smanjenom raznovrsnošću i kvalitetom može imati značajne negativni učinke na dobrobit potrošača. Te negativne učinke trebat će vrlo pažljivo uravnotežiti s najvažnijim socio-gospodarskim ciljevima propisa.

5.5. *Ispitati učinak na inovacije*

Za razumijevanje učinka na učinkovitost poslovanja i *inovacije*, jedno opće pravilo koje se može primijeniti je sljedeće:

- Ako propis stvara zapreke pristupu tržištu i uzrokom je izlaska postojećih poduzetnika s tržišta, vrlo je vjerojatno da će rezultat toga biti smanjenje tržišnog natjecanja. Nedostatak konkurencije može potaći poduzetnike koji već djeluju na tržištu da budu manje učinkoviti i smanjiti poticaje za uvođenje inovacija. Kako smo već izložili, do toga mogu dovesti različite vrste propisa. Na primjer:
 - Klauzule o stečenim pravima koje nude značajna i dugoročna razdoblja zaštite postojećim poduzetnicima mogu dovesti do smanjenja pristupa novih poduzetnika i nastavljanja neučinkovite proizvodne prakse;
 - Zabrane oglašavanja mogu stvoriti tržišta sa smanjenom konkurencijom, što dovodi do pomanjkanja poticaja za inovacije i veću troškovnu učinkovitost;
 - Ograničenja protoka robe i usluga između regija mogu smanjiti tržišno natjecanje unutar regija i promicati neučinkovite proizvodne strukture.

Još jedno važno pitanje povezano je s troškovima koji se utvrđuju propisima. Ako su oni značajni, mogu negativno djelovati na poduzetnikove izdatke za R&D i ostale inovativne aktivnosti, budući da poduzetnici mogu preusmjeriti resurse sa nastojanja da se uvedu inovativne aktivnosti prema usklađivanju s regulatornim standardima.

5.6. *Ispitati učinak na rast tržišta*

- Dvije su najvažnije značajke propisa koje mogu dovesti do negativnih posljedica za *rast*:

- Ako propis nameće visoke troškove na postojeće poduzetnike i potencijalne nove poduzetnike na tržištu;
- Ako propis stvara prepreke za ulazak i ometa tržišno natjecanje.

Problematika rasta tržišta može se ispitati razmatranjem rasta proizvodnje i prodaje, kao i novih kapitalnih ulaganja u pogone, opremu i strojeve. Analiza ovog aspekta izravno je povezana s razlozima za zabrinutost u vezi s ulaskom i izlaskom koje smo posebno naglasili u ranijim raspravama.

5.7. Ispitati učinak na povezana tržišta

Važno je razumjeti da, osim izravnog učinka na tržište koje je predmet razmatranja, propisi će vjerojatno pogoditi uzvodna i nizvodna tržišta. Na primjer, pretpostavimo da neki propis zahtijeva smanjenje emisija automobila i povećava troškove proizvodnje da bi se proizvođači automobila uskladili s novim standardima. Iako će taj propis imati očigledne izravne učinke na proizvodnju i cijene u automobilskoj industriji, on će također imati posredne učinke na raznovrsnost tržišta kao što su distributeri automobila, dobavljači inputa poput gume, čelika i elektronike. Osim toga, on će također pogoditi naftnu industriju, gdje za plinovod mogu biti potrebni novi aditivi i promjene u procesu rafiniranja kako bi se zadovoljili novoutvrđeni standardi emisija. Ignoriranje učinaka na uzvodnom i nizvodnom tržištu – ili cijelog “dobavljačkog lanca” – moglo bi, u određenim okolnostima, dovesti do značajnog zanemarivanja negativnih učinaka na tržišno natjecanje i blagostanje.³⁹

U svrhu pravilnog mjerenja učinka propisa, trebalo bi ispitati njegove učinke na sva povezana – uzvodna i nizvodna – tržišta. Ovaj postupak može se podijeliti u dva dijela.

³⁹ Postoje drugi načini na koje se može razmišljati o tome kako su tržišta međusobno povezana. Na primjer, dva proizvoda možda nisu potpuno jednaka i mogu podlijevati različitim regulatornim strukturama, ali natjecati se za istu podskupinu kupaca. Strogi propisi u jednom području mogu dati “umjetnu” konkurentnu prednost ostalima. Pogledajte slučaj glisera i morskih skutera u Kanadi. Morski skuteri su regulirani na način sasvim drugačiji od glisera, iako su i jedni i drugi slični i međusobno zamjenjivi za određenu skupinu korisnika. Još jedan primjer su zakoni u Kanadi prema kojima se zahtijevalo povezivanje različitih usluga uglavnom zato što zakonodavci nisu shvaćali da bi se usluge zapravo mogle razdvojiti.

- Provodi se preliminarna ocjena u svrhu utvrđivanja tržišta koje bi moglo biti pogođeno i postojanja vjerojatnosti “značajnih” uzvodnih ili nizvodnih učinaka na tržišno natjecanje.
- Ako odgovor na gornje pitanje upućuje na to da postoje značajni učinci, u tom slučaju, da bi se donijela potpuna ocjena učinaka na tržišno natjecanje, točke 5.1-5.6 gore trebalo bi ispitati za svako povezano tržište na kojem učinak postoji.

5.8. *Sažetak učinka pravila ili propisa*

Naglasite zaključke o učincima za *primarno* tržište koje razmatramo:

- Cijene i proizvodnju;
- Raznovrsnost i kvalitetu proizvoda;
- Učinkovitost;
- Inovacije.

Naglasite zaključke za *povezana* (uzvodna i nizvodna) tržišta koja bi mogla biti pogođena. Sve ocjene povezanih tržišta će biti obavljene samo ako se utvrdi da postoje značajni negativni učinci na tržišno natjecanje za primarno tržište i imajući na umu postupak naznačen u točki 5.7 gore. Kao u slučaju primarnog tržišta, sažetak bi trebao uključiti učinke na:

- Cijene i proizvodnju;
- Raznovrsnost i kvalitetu proizvoda;
- Učinkovitost;
- Inovacije.

5.9. *Alternativa za predloženo pravilo ili propis s manje ograničenja za slobodna tržišta*

U mnogo slučajeva pravila i propisi mogu se restrukturirati kako bi se što više smanjilo narušavanje tržišnog natjecanja. Iako se za neke vrste ograničenja može postići široki konsenzus u vezi s vrstom alternativa, u drugima je problematika

složenija i morat će se vrednovati od slučaja do slučaja. Razmotrite dva hipotetična primjera:

Ograničavanje: zabrana sveg *oglašavanja*. Osim nekih proizvoda kao što su duhan ili alkohol, ograničenja oglašavanja trebalo bi razmatrati s velikom skepsom. Alternative koje bi se moglo razmotriti uključuju sljedeće:

- (a) ukidanje svih ograničenja oglašavanja;
- (b) dopuštanje svega nekomparativnog oglašavanja;
- (c) dopuštanje svega nekomparativnog i komparativnog oglašavanja, s tim da je komparativno oglašavanje podložno potvrđi navoda.
- (d) dopuštanje sveg oglašavanja, ali podložno standardu da ne smije biti lažno ili obmanjujuće.

U većini slučajeva opcije (c) ili (d) mogu biti idealne.

Razmatraju se predloženi propisi: utvrditi nove standarde emisija zaštite okoliša i dopustiti stečena prava za sve poduzetnike koji već djeluju na tržištu na razdoblje od deset godina. U ovom slučaju, novi standard emisija se uzima kao zadani pri ocjeni učinaka na tržišno natjecanje. Alternative koje bi se mogle razmotriti uključuju (više detalja o stavkama navedenim u nastavku teksta v. u odjeljku 4.2.3 klauzule o stečenim pravima):

- (a) Gdje je to mjerodavno, treba razmotriti opciju nedavanja nikakvih stečenih prava.
- (b) Dati stečena prava svim poduzetnicima koji već djeluju na tržištu, ali smanjiti broj godina tijekom kojih stečena prava nastaju.
- (c) Stečena prava na temelju porijekla poduzetničkog kapitala. Učinak porijekla (tj. starosti) kapitala mogao bi se kombinirati s trajanjem stečenih prava:
 - (i) Kraće razdoblje trajanja stečenih prava za poduzetnike sa starijim kapitalom;
 - (ii) Duže razdoblje trajanja stečenih prava za poduzetnike s novijim kapitalom.

- (d) Različita razdoblje trajanja stečenih prava za male i veće poduzetnike.

Alternative predloženom pravilu o stečenim pravima izložene u tekstu gore mogle bi uključiti različite opsege razdoblja prilagodbe (trajanja stečenih prava), kao i uvjetovanje vremenskog razdoblja značajkama poduzetnika kao što su porijeklo kapitala i veličina poduzetnika.

Za dovršavanje ovog dijela ocjene potrebno je identificirati alternativne načine strukturiranja predloženih propisa. Za svaku predloženu alternativu:

- Ocijenite učinke na tržišno natjecanje;
- Usporedite alternative s obzirom na njihove učinke na tržišno natjecanje;
- Rangirajte opcije s ciljem ostvarivanja što veće koristi uz istodobno što veće smanjenje ograničenja.

Zaključujemo ovo poglavlje spominjanjem jednoga važnog pitanja. Problem koji se pojavljuje kod mnogih pravila i propisa je da, iako oni mogu biti korisni u određenom trenutku za neku određenu državu u svijetu, naposljetku se može dogoditi da traju predugo i da postanu protekcionistički. Na primjer, to može biti slučaj s ljekarnama u mnogim zemljama, različitim propisima o maloprodajnom poslovanju, te za razne profesije. Ovaj problem također postoji u ostalim vrstama regulatornih odluka kao što su stečena prava, gdje nuđenje dugačkih razdoblja trajanja stečenih prava može značajno narušiti tržišne poticaje i narušiti tržišno natjecanje. Općenito, za države je od ključne važnosti da shvate da je “vrijeme” važna varijabla pri strukturiranju propisa i to bi se trebalo eksplicitno prepoznati. Gdje je to moguće, vremensko razdoblje važenja nekog pravila ili propisa trebalo bi utvrditi prema posebnim potrebama, a ne dulje od toga.

6. Faze procjene

Ocjena učinaka na tržišno natjecanje će sadržavati dvije faze. Prva faza će sadržavati početnu ocjenu koja se može dopuniti u razumnom vremenskom roku da se “izmjere” potencijalni problemi tržišnog natjecanja. Ako se pojavi vjerojatnost za značajno narušavanje tržišnog natjecanja, bit će potrebna detaljnija procjena u drugoj fazi. Ako ocjena u drugoj fazi pokaže da su razmjeri i opseg učinka na tržišno natjecanje veliki, dobro je razmotriti vanjske preglede analize koju provodi državna agencija, kao i suradnju sa tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja u zemlji.

6.1. Početna procjena

Ova faza će sadržavati početnu ocjenu za mjerenje razmjera i opsega vjerojatnog narušavanja tržišnog natjecanja. Početna procjena bit će usmjerena na primarno tržište koje se razmatra. Neće biti pokušaja ocjene ugrožavanja tržišnog natjecanja na povezanim – uzvodnim i nizvodnim – tržištima (kao u odjeljku 5.7). U početnoj procjeni se ekstenzivna upotreba podataka i njihova analiza ne očekuje.

Da se obavi početna procjena, neki dužnosnik može pregledati *Kontrolni popis* za tržišno natjecanje iz 1. poglavlja *Načela ocjene učinaka na tržišno natjecanje* kako bi se ispitalo ima li prijedlog propisa značajan potencijal za protutržišne učinke. Kontrolni popis za tržišno natjecanje sadrži niz jednostavnih pitanja osmišljenih tako da pokažu postoji li potencijal za učinak protivan tržišnom natjecanju, bez zahtijevanja ekstenzivnog znanja o dotičnoj industriji. Od mnogih propisa ne očekuje se da će izazvati velike probleme u tržišnom natjecanju koji su utvrđeni u Kontrolnom popisu.

Cilj će biti podvrgavanje različitih pravila i propisa gore navedenoj dubinskoj provjeri u svrhu izrade početne ocjene vjerojatne štete za tržišno natjecanje. Odgovor “da” na **bilo koju** stavku navedenu u Kontrolnom popisu tržišnog natjecanja zahtijevat će temeljitije razmatranje pravila ili propisa koji se razmatraju, budući da to potencijalno upućuje na problem tržišnog natjecanja koji izaziva veliku zabrinutost. To će biti pokretač za “potpunu ocjenu” koja se navodi u odjeljku 6.2 dolje.

Za mnoge propise je vjerojatno da će po strukturi biti složeni (npr., klauzule o stečenim pravima i propisi o sadržaju i standardima) i za njih će biti potrebna pažljiva ocjena kako bi se procijenila vjerojatna šteta za tržišno natjecanje. Međutim, postoje neka pravila i propisi za koja se može lakše tvrditi da smanjuju tržišno natjecanje ako ne postoji opravdanje (argumentacija) javnog interesa koje se ne može ignorirati. Njih je potrebno pomno analizirati, a oni uključuju:

- Oglašavanje. Pozornost bi se ponajprije trebala usmjeriti na ograničavajuće, obmanjujuće ili neistinito oglašavanje. Osim toga, nametanje ograničenja na oglašavanje za proizvode kao što su alkohol i duhan može imati jaka opravdanja javnog interesa kao što su ona povezana sa zdravljem i konzumiranjem alkohola i duhana od strane maloljetnika. Osim tih razmatranja, ograničenja oglašavanja trebalo bi promatrati s velikom skepsom;

- Izuzeća od zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Djelomično ili potpuno izuzimanje potencijalno konkurentnih industrija ili posebnih poduzetnika od zakona o zaštiti tržišnog natjecanja treba ukinuti. Argumentacija javnog interesa za takva izuzeća često nije transparentna;
- Eksplicitna ograničenja pristupa tržištu trebalo bi promatrati sa skepsom ako ne postoje velika opravdanja u smislu javnog interesa.

Osim toga, ako se prijedlogom poziva na bilo kakav oblik ograničavanja cijene robe i usluga, to treba pažljivo razmotriti budući da oni mogu imati štetne učinke širokih razmjera na dugoročno funkcioniranje i rezultate tržišta. Kako smo naveli u odjeljku 4.2.4, ograničenja cijena trebalo bi izbjegavati gdje god je to moguće.

6.2. Potpuna procjena

Potpunu procjenu treba provesti ako početna procjena upućuje na to da dotični propis potencijalno može nanijeti štetu tržišnom natjecanju. Jedan aspekt koji zahtijeva osobito pomnu analizu je pitanje troškova.

Tema koja se pojavljuje u mnogim propisima jest da oni nameću troškove sudionicima na tržištu. Pitanje troškova koji se nameću propisima na poduzetnike koji već djeluju na tržištu i potencijalne nove poduzetnike na tržištu je značajno i obično se detaljno rješava unutar standardnije analize troškova i koristi regulatornih ocjena. Između ostaloga, utvrđivanje sadržaja i standarda, klauzule o stečenim pravima, troškovi nastali zbog promjene dobavljača, repositioniranje proizvoda, imaju potencijal za nametanje značajnih troškova poduzetnicima. Važno je koji troškovi mogu biti značajni i asimetrični. Na primjer, manji poduzetnici mogu biti jače pogođeni ako novi standardi kvalitete ili zaštite okoliša prisile poduzetnike da uđu u značajna nova ulaganja i izdatke za R&D, ili kada postoje asimetrični učinci zbog porijekla kapitala. Ako je poduzetnik stekao kapital relativno nedavno pretpostavljajući da će biti važeća starija pravila, tada njihovi troškovi usklađivanja s novim pravilima mogu biti značajniji u usporedbi s drugim i poduzetnikom čiji temeljni kapital je relativno star i potrebno ga je zamijeniti. Tako je za mnoge propise procjena troškova koje oni nameću od velike važnosti za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje. U ovoj dimenziji, postoji jasna sinergija između postupka standardne regulatorne ocjene i ocjene učinaka na tržišno natjecanje, budući da je procjena troškova koje nameću propisi dio standardnih procjena koristi i troškova regulative. Ti podaci i informacije dobiveni iz regulatornih ocjena mogu se upotrijebiti da se načine ocjene veličine propisanih troškova i kako bi se utvrdilo mogu li oni biti asimetrični.

U nekim slučajevima ocjena troškova bit će relativno lakša, ali u ostalim slučajevima predstavljat će značajne izazove. Na primjer, ako novi propisi o zaštiti okoliša od poduzetnika koji se bave proizvodnjom električne energije zahtijevaju novu kapitalnu opremu kao što su filtri protiv onečišćenja, njihovi troškovi mogu se odmah izračunati. U ostali slučajevima, kao što je reguliranje sadržaja ili standarda proizvoda, gdje poduzetnici mogu snositi nove izdatke za R&D, procjena troškova je složenija. Ocjena veličine troškova i toga imaju li oni asimetričan učinak po vrsti poslovanja i vrsti kapitala morat će se uraditi od slučaja do slučaja. Jasno je da takva ocjena može biti ključna za procjenu učinaka propisa o ulasku, izlasku i budućem natjecanju na tržištu.

Ocijenite bi li propis mogao:

1. Nametati prepreke za ulazak novih poduzetnika.

Propisi koji eksplicitno ograničavaju ulazak ili nameću prepreke protoku robe i usluga su očigledni slučajevi. Ostali kandidati u ovoj kategoriji – za koju se može smatrati da implicitno ograničava ulazak – uključuju propise koji utvrđuju sadržaj i standarde, odredbe o stečenim pravima, davanje ili produženje isključivih prava, troškove povezani s promjenom dobavljača i repozicioniranje proizvoda.

2. Prisiliti određene vrste poduzetnika koji već djeluju na tržištu (npr., manji poduzetnici) da izađu s tržišta.

Ovoj kategoriji bi pripadalo utvrđivanje novih standarda ili sadržaja, klauzule o stečenim pravima, davanje ili produženje isključivih prava, troškovi nastali zbog promjene dobavljača, novi (implicitni ili eksplicitni) propisi o protoku robe i usluga na lokalna ili regionalna tržišta i repozicioniranje proizvoda.

3. Povećati cijene roba i usluga.

Zaključci o ovoj točki će, djelomično, biti izvedeni iz točaka 1. i 2. gore. Na primjer, ako bi određeno ograničenje moglo smanjiti ulazak ili prisiliti poduzetnike na izlazak s tržišta, postoji vjerojatnost da će se cijene povisiti. Osim toga, postoji vjerojatnost da će se cijene podizati ako postoje ograničenja oglašavanja; ako mehanizmi koji dopuštaju povećanu suradnju između poduzetnika vode dosluhu; i ako mehanizmi samoregulacije dovode do koordinacije cijena i dosluha; i ako se industrije ili posebni poduzetnici djelomično ili potpuno izuzimaju od propisa o tržišnom natjecanju.

4. Smanjiti raznovrsnost proizvoda.

Kao i kod točke 4. gore, zaključak o ovoj točki će se, djelomično, izvesti iz točaka 1. i 2. gore. Na primjer, ako bi određeno pravilo ili propis mogli smanjiti tržišno natjecanje smanjenjem ulazaka ili prisiliti poduzetnike na izlazak, postoji vjerojatnost da tržištu može biti nanesena šteta zbog smanjene raznovrsnosti.

5. Značajno povećati koncentraciju na mjerodavnom tržištu.

Potpuniji opis posebnog (pogođenog) tržišta i ocjena potencijalnog povećanja koncentracije bile bi korisne u utvrđivanju vjerojatnosti za djelovanje protivno tržišnom natjecanju. U 3. poglavlju raspravljalo se o problematici u vezi s definicijom tržišta i koncentracijom na tržištu, a u Dodatku A daje se kraći pregled problematike mjerenja. Kako je već napominjano u ovom dokumentu, važno je napomenuti da će, iako je koncentracija podataka korisno polazište za analizu, primjerena ocjena učinaka tržišne snage morati uzeti u obzir problematiku povezanu sa zaprekama pristupu tržištu i ponašanjem postojećih poduzetnika u skladu s tržišnim natjecanjem. Na primjer, visoka koncentracija na mjerodavnom tržištu, zajedno s visokim zaprekama za ulazak, vodit će značajnoj vjerojatnosti tržišne snage.

6. Smanjenje inovacija

Široke postavljene smjernice za ovu temu bile su naznačene u 5. poglavlju. One uključuju ocjenu ulaska i izlaska i razmjere troškova koje poduzetnicima nameću propisi. Ako postoji vjerojatnost da će posljedica propisa biti smanjenje konkurencije na tržištu, to može dovesti do smanjenja inovacija. Također, ako su troškovi ispunjavanja regulatornih zahtjeva visoki, to može preusmjeriti sredstva poduzetnika sa inovativnih aktivnosti na ispunjavanje regulatornih ciljeva.

7. Imati učinak na uzvodna i nizvodna tržišta.

O ovom se pitanju raspravljalo u odjeljku 5.7. Učinak na povezana tržišta može se ocijeniti u dvije faze, kao i u slučaju primarnog tržišta koje smo razmotrili.

6.3. *Predložene alternative*

Kako je spomenuto u 5. odjeljku, morat će se navesti alternative predloženim propisima i navesti ocjena njihove problematike tržišnog natjecanja.

7. **Zaključne napomene**

Imajući na umu opće društvene i gospodarske ciljeve propisa, ocjena učinka pravila i propisa na tržišno natjecanje može poslužiti u ostvarivanju važnih gospodarskih ciljeva. Gospodarstva prosperiraju kada su tržišta relativno

konkurentna, budući da to prisiljava poduzetnike da budu učinkovitiji i inovativniji. Dugoročne koristi za nacionalna gospodarstva mogu biti značajne u smislu bolje raspodjele resursa, nižih cijena, poboljšanog konkurentnog položaja u odnosu prema trgovinskim partnerima i višega gospodarskog rasta i blagostanja. Tradicionalno, pri oblikovanju propisa, vlade obično nisu obraćale veliku pozornost učinku propisa na razmjere tržišnog natjecanja. Iako učinci na tržišno natjecanje ne mogu poništiti neke od poželjnih društvenih i gospodarskih ciljeva koji se nastoje ostvariti propisima, sve se više prepoznaje da smanjenje negativnih učinaka na tržišno natjecanje može uroditi značajnim pogodnostima. Posljednjih godina mnoge nacionalne vlade su pokrenule korake u smjeru vrednovanja prednosti i nedostataka različitih pravila i propisa kako bi se što više smanjila šteta za gospodarski rast i blagostanje.

Iako je sve više inicijativa za poboljšanje učinkovitosti propisa, postoji relativno malo dostupnih smjernica o tome kako ocijeniti učinak različitih pravila i propisa na tržišno natjecanje. Ovaj dokument važan je korak prema prevladavanju ovog nedostatka.

Ovaj dokument oslanja se na pojmove i okvir koji se upotrebljavaju u provedbi propisa o tržišnom natjecanju za objašnjavanje najvažnije problematike tržišnog natjecanja. U njemu se raspravlja o različitim vrstama pravila i propisa koji potencijalno mogu neopravdano ograničiti tržišno natjecanje, a on daje i presjek općeg okvira za usmjeravanja regulatornih tijela i dužnosnika koji se bave javnom politikom u vrednovanju učinaka na tržišno natjecanje. Iako raspravlja o različitim vrstama propisa, dokument također daje i neke uvide o tome kako osmisliti načine za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje i što je više moguće smanjiti negativne posljedice.

Svrha smjernica iz ovog dokumenta je dati uvod u problematiku tržišnog natjecanja za dužnosnike nadležne za propise koji žele saznati koji su učinci propisa i ostalih aktivnosti vlada i profesionalnih (strukovnih) organizacija na tržište. S jedne strane, pristup naveden ovdje potencijalno bi se mogao uključiti kao jedan element unutar šireg procesa regulatorne ocjene. U tom slučaju, očekuje se da bi detaljna ocjena učinaka na tržišno natjecanje bila opravdana samo u slučajevima gdje je postojao potencijalno značajan negativni učinak na uvjete povoljne za konkurenciju. S druge strane, pristup naznačen u ovom dokumentu također bi se mogao upotrijebiti jednostavno za to da se kreatorima politike omogući da potpunije razmotre učinke različitih propisa i direktiva na tržišno natjecanje. Sveukupno gledajući, okvir za ocjene učinaka na tržišno natjecanje predstavljen u ovom dokumentu vjerojatno će pomoći dužnosnicima nadležnima za donošenje propisa da unaprijede svoje znanje o pojmovima i alatima provedbe propisa o tržišnom natjecanju i da ih zatim upotrijebe za procjenu učinka propisa.

Općenito, ocjene učinaka na tržišno natjecanje koje su usmjerene na vrednovanje učinka državnih politika na tržišne ishode, kao i pravila i ograničenja što ih nameću profesionalne organizacije, mogu biti vrijedan doprinos povećanju djelotvornosti i učinkovitosti pravila i propisa i dovesti do poboljšanih ishoda za potrošače te do većeg stupnja gospodarskog blagostanja i rasta.

BIBLIOGRAFIJA

- Annan, Richard “Merger Remedies in Canada,” Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, 4. studenoga 2005.
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&l g=e>
- Ascher, Bernard. “Toward a borderless market for professional services.” American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, i Vernon Henderson. “Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries,” Journal of Political Economy 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “India's Competition Policy: An Assessment,” radni materijal, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Entry and Competition in Concentrated Markets,” Journal of Political Economy 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law,” China Business Review, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaaccharoff, George Lowenstein, Ted O'Donoghue i Matthew Rabin, “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for 'Assymetric Paternalism”” University of Pennsylvania Law Review 151, 3. siječnja 2003., 1211-1254.
- Cassidy, B. “Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?” govor, Australaska komisija za tržišno natjecanje i potrošače, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri i Giorgio Tanasso. “Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare,” radni materijal, Università di Pavia, (rujan) 2001.
- Caves, Richard. “Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms,” Journal of Economic Literature, 1998, 1947-1982.

- Clyde, P.S. i J.D. Reitzes. "The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences." Američka Savezna komisija za trgovinu, Izvješće osoblja Ureda za ekonomiju, prosinac 1995.
- Czech Business Weekly. "Beer Spat Brewing in E.U.," siječanj 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. i Pearson, K. "Reforming the Regulation of the Professions," dokument za raspravu osoblja Nacionalnog vijeća za tržišno natjecanje, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. "The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union," Europska komisija, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. "The Regulation of Entry," Quarterly Journal of Economics 117, 2002., 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts i Larry Samuelson. "Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing," RAND Journal of Economics 19, 1988., str. 495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). Competition Policy in Europe. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. "Competition and price dispersion in international long-distance calling," Journal of Regulatory Economics 29, 2006., 303.-317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, i Bruce Peterson, "Financing Constraints and Corporate Investment," Brookings Papers on Economic Activity 1, 1988., 141-195.
- Financial Times (April, 14), 2006. "GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body."
- FTC, "The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study," Savezna komisija za trgovinu, veljača 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson i H. Li, "Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits", radni materijal, ožujak 2005.
- Ghosal, Vivek. "Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed?" World Competition Law and Economics Review," 2002., str. 205-222.

- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," radni materijal, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, i Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, radni materijal br. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, i David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3, (rujan) 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," *Environmental Focus*, Pravni fakultet Sveučilišta u Nottinghamu, 2001.
- Government of Australia. "Competition Principles Agreement," Klauzula 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, *E-Commerce Times*, 29. lipnja, 2000.
<http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. *Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency*. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974., 13–38.
- Homma, T. "Japan Fair Trade Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21st Century," Commissioner's Speech, 2002.
- International Air Transport Association. "Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U," (verzija koja nije povjerljiva) 2004.
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>
- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," Dokument sastavljen za Nacionalnu prometnu komisiju, (studeni), 2003.

- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.
- Kleiner, Morris, i Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Lacko, J. i J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures – An Empirical Assessment of Current and Proptotype Disclosure Forms," Izvješće osoblja Ureda za ekonomiju Savezne komisije za trgovinu, lipanj 2007.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Radni materijal, Sveučilište Ludwig-Maximilians (München), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," *New York Times News Service*, (9. kolovoz) 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," (rujan) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, str. 49.-50., 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004., str. 35.-38.
- MacAvoy, Paul. *Industry Regulation*. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, *Employment Performance*, Washington D.C.: McKinse and Company, 1994.
- Motta, M. *Competition Policy*. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Napulj, Italija, (28. rujna) 2002.

- New York Times. "FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary," (8. listopada) 1974.
- Netz, Janet. "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," u Bouckaert, Boudewijn i De Geest, Gerrit (ur.), Encyclopedia of Law and Economics, sv. III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. "The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles," Nordic Energy Regulators, 2006.
- Britanski Ured za pravednu trgovinu. "Switching Costs," Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), Izvješće koje su za Ured za pravednu trgovinu i Ministarstvo trgovine i industrije sastavili National Economic Research Associates, travanj 2003.
- Office of Fair Trading (UK). "The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK," siječanj 2003. Ogando, Joseph. "Safety Nets," Design News, 2003.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis," 1997.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. "Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform," 1999.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj Organization. "Competition in Local Services: Solid Waste Management," 2000.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. "Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry," 2001.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. "Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance," 2002.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. "Regulatory Impact Analysis: Inventory," 2004.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. "Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance," 2005.
- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. "Competition on Merits," 2005.

- Panchapakesan, Bala. "Repositioning in Tough Economic Times," PaperAge, (listopad) 2003., str. 34.-37.
- Perloff, J.M. i S.C. Salop, "Equilibrium with Product Differentiation" Review of Economic Studies svezak 52, 1985, str.107.-120.
- Pitofsky, Robert. "Self Regulation and Antitrust," Govor predsjedavajućeg američke Savezne komisije za trgovinu, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. "Information Regulation (Including Regulation of Advertising," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, sv. III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. "A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market," Observatoire Français des Conjonctures Économiques, (January) 2006.
- Sappington, David i Gregory Sidak. "Anticompetitive Behavior by State- Owned Enterprises: Incentives and Capabilities," in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope," (December 1, 2000).
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, i James Love. "Regulation of the Legal Profession," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," Journal of Economic Literature, 1997., 40-59.
Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992.
Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm i Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," Public Utilities Reports, siječanj 2000.
<http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>

- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition," američko Savezno udruženje za zrakoplovstvo, studija Radne skupine, listopad 1999. <http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.
- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Govor glavnog pravnog savjetnika američke Savezne komisije za trgovinu, 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," Journal of Health Economics 20, 2001., 955-966.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," Research Internship Papers, Centar za civilno društvo, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" The American Banker, (29. lipnja) 2001.
- Wilson, Chris M. and Catherine Waddams Price, "Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit," ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia, kolovoz 2005. <http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>

DODATAK A.

DEFINICIJA TRŽIŠTA I ANALIZA STRUKTURE

U slučaju da se čini da neki propis ima značajne negativne učinke na tržišno natjecanje, može biti korisno obaviti formalniju analizu razmatranoga mjerodavnog tržišta i njegove strukture kao dio detaljnije ocjene u drugoj fazi. Ova je analiza više usklađena s analizom koju obavljaju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. S obzirom na to može biti korisno konzultirati se s ostalim tijelima države koja imaju iskustvo s politikom tržišnog natjecanja.¹

Postavlja se opravdano pitanje: zašto bi formalna analiza definicije tržišta i strukture tržišta mogle pomoći u ocjeni učinaka propisa na tržišno natjecanje? Jedan cilj formalne analize bio bi ocijeniti vjerojatnost protutržišnog ponašanja i ostvarivanja tržišne snage.

¹ Propisi koji podržavaju tržišno natjecanje postaju sve snažniji i sve se učinkovitije provode u mnogim zemljama. U Europskoj uniji su se dogodile važne promjene u provedbi pravila tržišnog natjecanja, i sve je više poziva na budnost u osiguravanju konkurentnosti tržišta. Prilozi u Eekhoffovom dokumentu (2004.) zagovaraju budnost u politici tržišnog natjecanja u nedavno dereguliranim sektorima u Europi usmjereni na osiguravanje tržišnog natjecanja i rasta. Provedba sporazuma o dogovaranju o cijenama je u Europi doživjela veliku promjenu; Harding i Joshua (2004.) navode detalje o pomacima koji su se dogodili. Motta (2004., str. 9.-17.) daje pregled politike tržišnog natjecanja u odabranim europskim zemljama i EU-u. Primjerice, Japan i Australija su stavili novi naglasak na politiku tržišnog natjecanja i proveli rasprave o usklađivanju zakona s velikim trgovinskim partnerima (Cassidy 2001., Homma 2002., OECD 1999. i Richardson i Graham 1997.). Tijekom protekla dva desetljeća SAD su značajno pojačale provedbu zakona protiv kartela; Ghosal (2006.) raspravlja o tim pomacima. Očekuje se da će Kina usvojiti svoj Protumonopolski zakon otprilike 2006.-07. god. nakon više od deset godina razmatranja (Bush, 2006.). Indija je usvojila svoj novi Zakon o tržišnom natjecanju 2002. god. i osnovala svoju Komisiju za tržišno natjecanje (Bhattacharjea, 2003.). U ovom kontekstu mogu postojati značajne sinergije između državnih službenika koji provode propise o zaštiti tržišnog natjecanja i onih koji provode regulatorne ocjene.

Kako smo opisali na nekoliko mjesta u odjeljku 4., mnoge vrste pravila i propisa mogu dovesti do zapreka za ulazak i izlazak poduzetnika s tržišta, što ima za posljedicu promjene u tržišnoj strukturi. Smanjenje broja ulazaka i/ili povećanje broja izlazaka može značajno povećati koncentraciju tržišta i vjerojatnost ostvarivanja tržišne snage i protutržišnog ponašanja. S obzirom na to da je koncentracija tržišta povezana s vjerojatnošću za protutržišno ponašanje, vrijedi formalno ispitati ovo pitanje. Na primjer, klasični članak Haya i Kelleya (1974.) pokazuje jasne poveznice između strukture tržišta – malog broja poduzetnika i visoke koncentracije – i pojave koordinacije cijena i količina (dosluha). Kada se mjerodavno tržište formalno definira, u skladu sa smjernicama dotične zemlje o kritičnim granicama koncentracije, može se uraditi ocjena u vezi s vjerojatnim narušavanjem tržišnog natjecanja. Ponovno napominjemo da, iako su podaci o koncentracijama korisni za ocjenjivanje vjerojatnosti tržišne snage, potpuna ocjena učinaka tržišne snage morat će uzeti u obzir problematiku povezanu sa zaprekama pristupu tržištu i ponašanjem poduzetnika koji već djeluju na tržištu koje je sukladno tržišnom natjecanju.

Zatim ćemo se pozabaviti postupkom definiranja mjerodavnog – gospodarski značajnog – tržišta. Najvažnije je pitanje koje treba postaviti sljedeće: je li proizvod koji prodaje jedan poduzetnik dobra zamjena za proizvod koji prodaje neki drugi poduzetnik? Stupanj međusobne zamjenjivosti proizvoda dvaju poduzetnika ovisi o čimbenicima kao što su svojstva proizvoda i zemljopisni aspekti. Razmotrimo neke primjere:

- Automobili se uvelike razlikuju prema svojim značajkama. Potrošači koji žele kupiti velik luksuzni automobil poput Rolls Roycea nisu isti kao oni koji traže mali, ekonomičan automobil kao što je Smart Car. Drugim riječima, potrošači obično ne smatraju da ta dva automobila mogu biti supstituti. Za razliku od toga, kukuruz što ga proizvode na dva susjedna poljoprivredna gospodarstva može biti doslovno jednak po okusu i svojstvima, a u tom slučaju potrošači bi ih smatrali vrlo dobrim (ako ne i savršenim) međusobnim supstitutima.
- Proizvođač koji prodaje električnu energiju u Norveškoj ne natječe se s proizvođačem koji prodaje električnu energiju u Portugalu. Slično tome, prodavatelji električne energije u državi Kaliforniji ne natječu se s prodavateljima u Floridi. Ograničenjem prijenosa osigurava se da su ta tržišta zemljopisno odvojena. Drugim riječima, opskrba električnom energijom na jednom tržištu možda nije zamjena za drugo, zemljopisno odvojeno, tržište. Nasuprot tome, olovke koje se upotrebljavaju u

školama, a koje proizvode različiti proizvođači dostupne su u cijeloj zemlji i na tom tržištu nema zemljopisnog odvajanja.

Tako, pri definiranju mjerodavnog tržišta, valja razmotriti poduzetnike i proizvode koji su međusobno izravna konkurencija, a to uključuje pažljivu ocjenu:

- Mjerodavnog proizvoda; i
- Mjerodavnog područja u zemljopisnom smislu.

Iz gore navedenih primjera, tržište malih automobila definira se kao različito od tržišta velikih luksuznih automobila. Isto tako, niz poduzetnika koji prodaju električnu energiju u jednom dijelu zemlje (npr. u Kaliforniji) može biti potpuno različit od onih u ostalim dijelovima (npr. Florida).

Definiranje mjerodavnog tržišta važno je za ocjenu potencijalnog učinka na potrošače. Razmotrimo neke primjere:

- Ako se proizvođači električne energije u Kaliforniji bave poslovanjem koje može biti štetno za tržišno natjecanje – kao što je dogovaranje o cijenama – očekuje se da će to imati negativan učinak na potrošače električne energije u Kaliforniji, ali neće imati nikakav učinak na potrošače u Floridi.
- Pretpostavimo da novi propis uveden u cijeloj državi podigne sigurnosne standarde za rendgenske uređaje kako bi oni emitirali nižu radijaciju. Poduzetnici sada imaju nove izdatke za R&D u svrhu usklađivanja s novim regulatornim standardima. Neki poduzetnici su sposobni rano se uskladiti sa standardima na troškovno učinkovit način, a ostali u tome ne uspijevaju i moraju izaći s tržišta. Učinak ovog propisa može biti trajna promjena broja poduzetnika koji se natječu na ovom tržištu i potencijalno povećanje tržišne snage i cijena koje potrošači moraju platiti. Ti će se učinci morati procijeniti na posebnom tržištu proizvoda koje je “pogođeno“ novim propisom o sigurnosti.
- Pristup telekomunikacijskoj mreži poduzetnika koji već djeluju na tržištu ključno je da novi poduzetnici na tržištu uđu na tržište i natječu se. Pretpostavimo da neka zemlja donese takve propise prema čijim pravilima vlasnici mreže (postojeći poduzetnici) ne moraju dopustiti pristup konkurentima do mreže. To rješenje će vjerojatno imati negativan učinak na nekoliko tržišta kao što su (a) međugradske telefonske usluge, (b)

domaće telefonske usluge i (c) brzi pristup internetu. Negativni učinak ovog rješenja može se značajno razlikovati između tih triju tržišta. Tržišno natjecanje u području tržišta usluga brzog pristupa internetu, na primjer, može biti pogođeno vrlo negativno ako konkurenti nemaju pouzdan i primjeren pristup mreži.

Tako svaka ocjena učinaka na tržišno natjecanje mora biti usmjerena na mjerodavno – gospodarski značajno – tržište i poduzetnike koji na njemu djeluju.

Kada se mjerodavno tržište definira, nakon razmatranja svojstava proizvoda i zemljopisnog aspekta, može se pozabaviti s nekoliko varijabla koje opisuju strukturu ovog tržišta.

- *Broj poduzetnika:* općenito govoreći, što je veći broj poduzetnika na mjerodavnom tržištu, manja je briga zbog tržišne snage. Mali broj poduzetnika nije nužno loš za tržišno natjecanje – to ovisi o veličini prepreke za ulazak i potencijalno o vrsti tržišnog natjecanja koje prevladava (npr., tržišta na kojima se provodi nadmetanje nasuprot redovnim tržištima).²
- *Distribucija poduzetnika po veličini:* Jesu li poduzetnici na mjerodavnom tržištu po veličini relativno jednaki, ili postoje značajne razlike u njihovim veličinama? Na primjer, pretpostavimo da tržište ima 20 poduzetnika, ali je distribucija poduzetnika po veličini jako iskrivljena, pa najveći poduzetnik zauzima 80% tržišnog udjela, a preostalih 19 poduzetnika ima preostalih 20% outputa. Ako je raspodjela veličine jako iskrivljena, ona ima potencijalne implikacije za konkurentnost tržišta. Također može postojati slučaj da poduzetnik u vladajućem položaju koji nema djelotvornu konkurenciju u vidu drugih poduzetnika na tržištu ostvaruje značajnu tržišnu snagu.
- *Koncentracija outputa:* Ovim se mjeri opseg u kojem su prodaja ili proizvodni kapaciteti koncentrirani u rukama nekoliko poduzetnika na

² Na primjer, Bresnahan i Reiss (1991.) proučavaju lokalna tržišta prema različitim profesionalnim uslugama – liječnike, stomatologe i ostale. Oni su utvrdili da počevši s monopolističkim pružateljem usluga čak i ulazak jednoga dodatnog pružatelja usluga dovodi do značajnog smanjenja stopa dobiti, a dodatni ulazak smanjuje marže za mnogo manje iznose. Čini se da njihovi rezultati upućuju na to da nije nužno potreban velik broj konkurenata za postizanje niskih cijena za potrošače i niskih marži za proizvođače.

tržištu. Jednostavna mjera je, na primjer, udio ukupne prodaje koju čine 3 ili 4 najveća poduzetnika na tržištu. Mjera kojom se obično koriste tijela nadležna za politiku tržišnog natjecanja je Herfindahl-Hirschmanov indeks (HHI). Veći HHI upućuje na veću koncentraciju prodaje (ili proizvodnih kapaciteta) u rukama malog broja poduzetnika. Općenito, očekuje se da će povećanje HHI dovesti do veće vjerojatnosti tržišne snage s implikacijama da će potrošači plaćati više cijene.

Kombinacija varijabli povezanih s brojem poduzetnika, distribucija poduzetnika po veličini i koncentracija outputa mogu se upotrijebiti za dobivanje šire slike strukture mjerodavnog tržišta, što nam omogućuje da donesemo sudove o konkurentnosti tržišta koje se razmatra. Važno je napomenuti da visoka koncentracija ili prisutnost malog broja poduzetnika nužno ne implicira sposobnost ostvarivanja tržišne snage. Za pravilnu ocjenu također će trebati ispitati obujam prepreka za ulazak i ponašanje postojećih poduzetnika u smislu tržišnog natjecanja. Na primjer, više koncentracije, u kombinaciji s visokim preprekama za ulazak, vodit će većoj vjerojatnosti da će postojeći poduzetnici imati sposobnost za ostvarivanje tržišne snage.

U Okviru A1 navode se informacije kojima se ilustriraju pojmovi tržišne strukture.

Okvir A1: Struktura tržišta

Primjer 1. A Hipotetično tržište.

Razmotrite tržište s pet poduzetnika čiji su tržišni udjeli 40%, 25%, 20%, 10% i 5%. Raspodjela veličine je iskrivljena u tom smislu da najveći poduzetnik ima velik udjel, ali drugi i treći poduzetnik imaju udjele koji nisu mnogo manji.

- Mjera koncentracije outputa četiriju poduzetnika (C4) = 95%.
- Herfindahl-Hirschmanov indeks (HHI) definiran je kako slijedi. Neka N označava poduzetnike na tržištu s Q ukupnim outputom svih poduzetnika na

$$Q = \sum_{i=1}^N q_i.$$

mjerodavnom tržištu, a q_i je output i-tog poduzetnika; Neka je t

$$s_i = \frac{q_i}{Q}.$$

tržišni udio i-tog poduzetnika ; HHI je definiran kao:

$$HHI = \sum_{i=1}^N (s_i^2).$$

Na gornjem hipotetičnom tržištu, $HHI=40^2+25^2+20^2+10^2+5^2=2,750$.

Primjer 2: Tržišni udjeli za proizvodnju avionskih motora (približne brojke za 2001. god.).

General Electric 42%; Pratt i Whitney 32%; i Rolls Royce 26%. Iako General Electric ima najveći udio, raspodjela veličine nije jako iskrivljena.

- $C4=100\%$.
- $HHI=1764+1024+676=3464$.

Primjer 3: Tržišni udjeli za internetske pretraživače (približne brojke za 2005. god.).

Internet Explorer 85%; Firefox 5%; Mozilla 4%; AOL 2%; MSN 2%; Netscape 1%; i Opera 1%. Internet Explorer ima najveći udio i raspodjela veličine je jako iskrivljena.

- $C4=96\%$.
- $HHI=7225+25+16+4+4+1+1=7276$.

Primjer 4: Tržišni udjeli za lanac supermarketa u UK. (Izvor: BBC, 8. veljače 2006. god.)

Tesco 31%; Asda 17%; Sainsbury's 16%; Morrison's 11%; Somerfield 6%; Waitrose 4%; Iceland 2%; i ukupno za ostale (manje) trgovine 13%. Tesco ima dvostruki tržišni udio u usporedbi s najbližim suparnikom i sljedeća tri lanca su relativno jednaka. (Iako izračuni HHI u nastavku teksta pretpostavljaju nacionalno tržište, najvjerojatnije će na tržištu postojati određena zemljopisna segmentiranost i, u ovom slučaju, mjere koncentracija morat će se izračunati za svako segmentirano tržište u zemljopisnom smislu. Ali, ovdje se ne bavimo tom komplikacijom.)

- $C4=75\%$
- HHI (za gornjih 7 poduzetnika)= $961+289+256+121+36+16+4=1683$.

Iz primjera 2-4 vidimo da tržište internet pretraživača ima najviši HHI, 7276, a lanci supermarketa u UK najniži, 1683. Izrazita razlika u HHI stvara se zbog činjenice da Microsoft zauzima 85% tržišta, ali vodeći lanac supermarketa Tesco ima samo 31%. HHI ima bolju mjeru u usporedbi s C4, budući da on uzima u obzir problematiku raspodjele veličine. Općeniti zaključak koji se može donijeti u analizi politike tržišnog natjecanja je da

tržišta s višim HHI imaju veći potencijal za ostvarivanje tržišne snage.

Koraci u procjeni mogu se oblikovati kako slijedi.

1. Definirati mjerodavno tržište u proizvodnom smislu i mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu

Ovo je ključan prvi korak prema cilju pravilne ocjene učinaka pravila ili propisa. Razmotrit ćemo nekoliko hipotetičnih primjera kako bismo naglasili problematiku proizvoda i mjerodavnog tržišta u zemljopisnom smislu.

- Propis: Pretpostavimo da je lokalna uprava u nekoj zemlji usvojila ograničenja na prijevoz robe u regiju. Isto tako pretpostavimo da se skupina proizvoda na koje se to ograničenje odnosi sastoji od poljoprivrednih proizvoda. Proizvod i mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu mogli bi se definirati kako slijedi:
 - Proizvod: Kao prvo, treba navesti stavku po stavku sve poljoprivredne proizvode koji će vjerojatno biti pogođeni ovim propisom. To nam daje širu definiciju tržišta proizvoda. Kao drugo, treba utvrditi postoje li bilo kakvi posebni proizvodi (krumpiri? kukuruz?) u toj široj skupini proizvoda za koje je vjerojatno da će biti više pogođeni. Tako definicije proizvoda mogu postojati na dvije razine: jednoj širokoj i jednoj uskoj.
 - Mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu: široka definicija bi uključila cijelu pogođenu regiju. Ako su, na primjer, dijelovi regije (Istok?) najviše pogođeni, to bi moglo sačinjavati užu zemljopisnu definiciju.
- Propis: Pretpostavimo da klauzula o stečenim pravima dopušta da postojeća postrojenja za proizvodnju električne struje ne moraju biti usklađena s novim standardima onečišćenja pet godina, ali se sva nova postrojenja (bilo proširenje postojećih postrojenja ili nova postrojenja) moraju uskladiti s novim standardima.
 - Proizvod: Električna energija.

- Mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu: najbolji način za razmišljanje o zemljopisnom aspektu bio bi razmotriti je li tržište segmentirano u smislu mreže (za prijenos) električne energije, ili ga je najbolje promatrati kao integriranu cjelinu. Na primjer, u SAD-u, ako država Kalifornija donese nove propise o zaštiti okoliša i doda klauzulu o stečenim pravima, nije vjerojatno da će to pogoditi tržište u Floridi. Tako bi bilo najbolje smatrati države mjerodavnim tržištem u zemljopisnom smislu.
- Propis: Pretpostavimo da postoji zabrana oglašavanja veterinarskih usluga na televiziji ili internetu.
 - Proizvod: veterinarske usluge.
 - Mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu: cijela zemlja. Budući da se ograničenje primjenjuje na svakoga u ovoj struci, nema segmentiranja mjerodavnog tržišta u zemljopisnom smislu.

2. Ocijeniti strukturu mjerodavnog tržišta

Kada je mjerodavno tržište definirano kako je opisano u prethodnom tekstu, prosljedite sa skiciranjem sljedećih informacija:

- Broj poduzetnika na tržištu. To bi bila evidencija svih poduzetnika na mjerodavnom tržištu. Ako potpuna evidencija nije moguća, trebalo bi identificirati bar velike igrače na tržištu.³
- Raspodjela veličine poduzetnika na tržištu. Općenito, teško je dobiti uvid u tržišne udjele svakog poduzetnika. Općenita ideja može se dobiti podjelom u skupine poduzetnika na kategorije malih, srednjih i velikih, te broj poduzetnika u svakoj kategoriji.
- Koncentracija. Bit će općenito teško izmjeriti Herfindahl-Hirschmannov indeks (HHI) koncentracije, budući da može biti teško utvrditi točne razine proizvodnje poduzetnika na tržištu. Gdje su tržišni udjeli dostupni, za izračunavanje ovog indeksa mogu se upotrijebiti tržišni udjeli velikih igrača na tržištu. Jednostavnija mjera, kao što je indeks koncentracije

³ U idealnom slučaju također bi trebalo dobiti sliku o broju potencijalnih novih poduzetnika na tržištu, budući da bi to točnije prikazalo razmjere vjerojatne konkurencije. Međutim, može se pokazati da je te informacije teško pribaviti.

četiri ili pet poduzetnika, može se lakše izračunati jer je potrebno manje informacija.

Kako je već navedeno, posebni pragovi koncentracija ili broja poduzetnika na tržištu koji će se upotrebljavati bit će utvrđeni u smjericama koje se utvrđuju posebno za svaku zemlju.

DODATAK B.

PRIMJER OCJENE UČINAKA NA TRŽIŠNO NATJECANJE

Kako se navodi u “Vodećem zakonodavnom načelu” Australuskog sporazuma o načelima tržišnog natjecanja (Vlada Australije, 1996. god.), vodeće načelo ocjene učinaka na tržišno natjecanje je da pravila i propisi ne bi trebali ograničavati tržišno natjecanje, osim ako se može dokazati:

1. da koristi od ograničavanja za zajednicu u cjelini nadmašuju troškove;
2. da se ciljevi propisa mogu ostvariti samo ograničavanjem tržišnog natjecanja.

Kako smo vidjeli, ocjene učinaka na tržišno natjecanje su djelotvoran opći okvir u dvije faze za kreatora politike i državne službenike koji oni mogu upotrebljavati za donošenje nužne ocjene učinka koji će određeno pravilo ili propis imati na tržišno natjecanje, ili se očekuje da će imati. Kako pokazuju primjeri u nastavku teksta, takve ocjene, s njihovom fazom “početne ocjene” koja se sastoji od jednostavnog pregleda i poslije koje slijedi detaljnija “potpuna ocjena” ako se pojave značajni razlozi za zabrinutost u vezi s tržišnim natjecanjem tijekom početne ocjene, daju uvid u funkcioniranje tržišta, čine transparentnijima mjerodavne čimbenike za donošenje odluka, te predstavljaju važan alat za pomoć kreatorima politike da mogu načiniti prave izbore pri ocjeni dobrih i loših strana propisa. Pravila i propisi često mijenjaju poticaje za tržišne sudionike. Ocjene učinaka na tržišno natjecanje pomažu kreatorima politika u razumijevanju učinka koji te promjene mogu imati na ponašanje sudionika na tržištu, te načina na koji taj učinak može djelovati na tržišno natjecanje.

1. PROPISI O TAKSIJIMA *

Ovaj odjeljak opisuje primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje pri promjeni propisa o taksijima u hipotetičkom gradu. Najprije se opisuju sadašnja situacija i potencijalne aktivnosti. To su materijali koji bi se predvidjeli za opsežniji pregled učinaka propisa i zato nisu specifični za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje. Nakon tih uvodnih materijala daje se primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje.

Ovaj primjer ocjene relativno je kratak. Mogle bi biti primjerene duže ocjene, pogotovo za tržišta s većim gospodarskim uvozom.

1. Opća situacija

1.1. Uvodne informacije

Grad Touriste ima Gradsko vijeće koje je tijelo nadležno za komunalne djelatnosti, i nadležno je za uređivanje djelatnosti pružanja taksi usluga. U obnašanju njegovih funkcija, krajnji cilj Gradskog vijeća trebao bi biti da se osigura da tržište pružanja taksi usluga funkcionira učinkovito i da donese najveće moguće koristi potrošačima, djelatnosti pružanja taksi usluga i gospodarstvu u cjelini. Touriste je grad s više turističkih atrakcija. 60% vožnji taksijem u gradu odnosi se na turiste. Da se zaštite turisti, Gradsko vijeće je u prošlosti održavalo visokoregulirano tržište taksi usluga.

Unatoč visokoj razini propisa, razina pritužbi potrošača je prilično visoka, a pritužbe su većim dijelom povezane s nedostatkom taksija i u vrijeme najvećeg prometa i noću. Na zahtjev Ministarstva prometa i lokalne uprave, Gradsko vijeće je pregledalo postojeće propise. Utvrdilo je da postojeći propisi nisu uvijek bili u skladu s javnim interesom i daje prijedloge novih propisa kojima se namjerava:

- Osigurati učinkovito funkcioniranje tržišta taksija, kojim će se jamčiti da će sigurnost, kvaliteta i dostupnost biti osigurani u svako doba dana i godine; i
- Donijeti maksimalne koristi potrošačima u skladu s javnim interesom.

* Ovaj primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje izradila je Marta Troya-Martinez.

1.2. Opis postojećih propisa i sadašnje situacije

Gradsko vijeće, temeljem ovlasti koje mu je dao Zakon o prometu, od 1978. godine imalo je dužnost da utvrđuje propise u djelatnosti pružanja taksi usluga, koja ima tri dimenzije: propis o ulasku na tržište, propis o kvaliteti i propis o cijenama vožnje taksijem. Gradsko vijeće trenutno ima 2562 licence u optjecaju. U posljednje tri godine grad je izdao ukupno 25 novih licenci, tj. povećao je broj dostupnih licenci za 1 posto.

Gradsko vijeće, tijelo za izdavanje licenci za komunalne djelatnosti, zahtijeva da sve osobe koje rade s taksijima moraju imati vozačku dozvolu i moraju proći provjeru prije nego što dobiju licencu. Potencijalni vozači taksija moraju zadovoljavati državne standarde u pogledu financijske održivosti, sigurnosti putnika i javnosti, te održavanja vozila. Operatori također moraju osigurati da taksiji pod njihovom kontrolom moraju ispunjavati te iste uvjete.

Posebice, provjerom se od vozača taksija zahtijeva:

- Da predoče izvod bankovnog računa za posljednjih pet godina;
- Da prođu liječnički pregled (dobiju zdravstveno uvjerenje);
- Da prođu provjeru svoje vozačke evidencije;
- Da polože ispit o poznavanju lokalne cestovne mreže i poznavanja jezika; te
- Da odvezu taksi u gradsku stanicu za tehnički pregled vozila na ispitivanje.

Zadovoljavajuća provjera mora se dovršiti prije izdavanja licence. Postoje dva načina za pribavljanje licence: prvo, kada Gradsko vijeće izdaje nove licence i drugo, kada postojeći vozač taksija želi prodati svoju vlastitu licencu. U oba slučaja, novopridošli vozač taksija mora platiti naknadu za licencu.

Zbog ograničenja ulaska i sprječavanja zlouporabe tržišne snage, tijelo za izdavanje licenci odlučuje o cijeni vožnje temeljenoj na udaljenosti te vremenu i području, kao i početnoj naknadi. U pravilima se ne navodi smiju li vozači nuditi popuste. Iako se ponekad popust može dogovoriti pregovorima s vozačem, posebno za duže vožnje, takvi su popusti rijetki. Cijene vožnje se povećavaju prema potrebi

kako bi se uračunale inflacija i tržišna cijena nafte. Vijeće također utvrđuje svojstva taksimetra i njegove redovne kontrole.

Različita udruženja potrošača i turista već su isticala da je cilj postojećih propisa zaštititi postojeće vozače taksija umjesto da štite potrošače. Tvrdi se da mjere kojima se pribavlja licenca (kojom se zamjenjuje postojeći vlasnik licence ili se stječe jedna od malobrojnih dodatnih licenci koje izdaje lokalno tijelo) ograničavaju ulazak na tržište.

Kao rezultat, postoji značajna neravnoteža između ponude i potražnje koja špekulantima daje poticaj da se prijave za licence i kad ih pribave (za cijenu uređenu propisom), prodaju ih po visokoj tržišnoj vrijednosti i ostvaruju veliku dobit. Smanjena ponuda također smanjuje kvalitetu usluge, na primjer, vrijeme čekanja u posljednjih pet godina značajno se produžilo, budući da se broj aktivnih taksija tijekom dana smanjio sa 9,2 na 7,9 taksija na 10 000 ljudi i neki nezakoniti taksiji već su ušli na tržište. Taksije je osobito teško naći noću (trenutno postoji samo 5,7 taksija na 10 000 ljudi), budući da niže stope upotrebe i veća vjerojatnost za "loše" kupce rezultira time da vozači taksija po satu zarađuju manje noću nego danju. Osim toga, činjenica da većina vozača taksija ima obitelji znači da su oni manje spremni raditi noću.

1.3. *Alternative*

Postoji pet glavnih alternativa politike koje se razmatraju:

- Ne poduzima se ništa;
- Održavanje sustava izdavanja licenci s postupnim ukidanjem ograničavanja broja licenci uz zadržavanje propisa o cijenama vožnje taksijem, s višim cijenama za vožnju taksijem u noćnim satima;
- Održavanje sustava izdavanja licenci s postupnim ukidanjem ograničavanja broja licenci i cijena vožnje taksijem;
- Prelazak na sustav franšiza; i
- Ukidanje svih propisa.

2. Primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje

S obzirom na ovakvu situaciju, ocjena učinaka na tržišno natjecanje izrađena za Gradsko vijeće Touristea priložena je u nastavku teksta. Točni ishodi ove ocjene ne bi nužno bili isti u svim okolnostima, pa bi se na temelju drugih ocjena propisa o taksijima lako moglo doći do različitih zaključaka. Gradsko vijeće bi onda trebalo donijeti svoje odluke o tome kako proslijediti djelomično na temelju rezultata ocjene učinaka na tržišno natjecanje, ali ne bi imalo nikakvu zakonsku obvezu da se pridržava preporuka iz ocjene.

2.1. Ciljevi propisa

Ciljevi propisa su sljedeći:

- Osigurati učinkovito funkcioniranje tržišta taksi usluga, koje će jamčiti da će sigurnost, kvaliteta i dostupnost stalno biti osigurani u svako doba dana i godine; i
- Donijeti najveće koristi potrošačima sukladno javnom interesu.

2.2. Regulatorne opcije

Regulatorne opcije su kako slijedi:

Opcija 1: Status quo. Ništa ne uraditi, ali zadržati sadašnji sadržaj propisa, prema kojem Gradsko vijeće (gradsko tijelo koje izdaje propise) nastavlja propisima uređivati ulazak na tržište putem sustava obveznih licenci kojim se ograničava broj licenci na tržištu. Ovim sustavom licenciranja Vijeće također utvrđuje zahtjeve za kvalitetu prema kojima taksisti mogu posloovati. Ono je posebice utvrdilo da se, prije pribavljanja licence, mora obaviti provjera statusa, za koju se mora podnijeti bankovni izvod računa za posljednjih pet godina; da prođu liječnički pregled (dobiju uvjerenje o sposobnosti); da se provjeri vozačka evidencija; da polože ispit o poznavanju lokalne cestovne mreže i poznavanju jezika; i da odvezu taksi u gradsku stanicu za tehnički pregled vozila na ispitivanje. Štoviše, Gradsko vijeće također utvrđuje strukturu i najviše razine cijene vožnje taksijem koje se smiju zaračunavati.

Opcija 2: Ukidanje ograničenja ulaska novih vozača taksija na tržište. Zadržati sustav licenciranja koji provodi Gradsko vijeće, ali postupno ukinuti ograničenja broja licenci. Gradsko vijeće će zaračunavati novim taksistima fiksnu naknadu za pokrivanje troškova uvjerenja o vozačkim sposobnostima, poznavanja

usluge, osobne spremnosti vozača, posjedovanja obveznog osiguranja od odgovornosti i sigurnosnih provjera automobila. Gradsko vijeće će također zadržati propise o cijenama vožnje taksijem, iako će uvesti više cijene za noćnu vožnju, i zahtijevat će da struktura cijena bude izložena na taksiju.

Opcija 3: Ukidanje ograničenja ulaska novih vozača taksija na tržište i propisa o cijeni vožnje taksijem. Ukinuti propis o maksimalnim cijenama vožnje i pravilo “prvi na stajalištu prvi dobiva vožnju” koje se primjenjuje kod stajališta taksija, ali inače se zadržavaju propisi opcije 2.

Opcija 4: Sustav franšiza. Uvesti sustav franšiza prema kojem se svi taksisti natječu sa svima ostalima kako bi ponudili najbolji omjer cijene i kvalitete usluga. Poduzetnicima koji predlože najbolju ponudu bit će dodijeljene franšize, koje će podlijevati povremenom ponovnom natjecanju. U sklopu franšize Gradsko vijeće će dodijeliti taksi operatorima odgovornost za rješavanje pritužbi i smatrat će ih odgovornima za zadovoljavajuće rješavanje svake pritužbe. Korisnici franšize koji krše gradske standarde podlijevat će novčanim kaznama, i postojat će mogućnost oduzimanja franšize. Razmatra se dodjela četiriju franšiza.

Opcija 5: Ukidanje svih propisa. Ukinuti sve propise. Posebice, urediti da sama ova djelatnost nametne sustav dobrovoljne registracije (sustav certificiranja), kojim će upravljati Gradsko vijeće, i dati potencijalnu mogućnost potrošačima da slobodno odlučuju hoće li odabrati uslugu taksija s certifikatom ili jeftinije, neregulirane taksi usluge.

2.3. Tržište na koje propis utječe

Tržište proizvoda na koje propis izravno utječe je tržište usluga vožnje taksijem koje uključuje sva vozila koja pružaju usluge prijevoza putnika od vrata do vrata na zahtjev, unutar gradskog područja. To tržište može biti segmentirano na temelju toga kako kupci traže ovu uslugu. Prema ovom kriteriju, ograničenja se mogu ukinuti za sljedeće segmente: telefonske narudžbe prijevoza taksijem, stajališta taksija i taksiji zaustavljeni na cesti. Raspon tržišta taksi usluga je općina/grad na koju se odnosi propis Gradskog vijeća, budući da taksiji mogu uzimati putnike samo iz područja za koje su dobili licencu.

Nije vjerojatno da će postojati ikakav značajan učinak na ostale elemente dobavnog lanca (tj. isporuku posebnih uređaja za taksije kao što su taksimetri).

Iako tržište nije jako koncentrirano (u siječnju 2006. god. u optjecaju su bile 2562 licence, od kojih je većina bila u vlasništvu samozaposlenih vozača koji voze

vlastita vozila) i stupanj diferencijacije¹ je nizak, konkurencija na tržištu definirana u tekstu gore je jako slaba, s važnom neravnotežom između ponude i potražnje (osobito za noćne vožnje) i s taksi vozačima koji su se očito premalo trudili poboljšati usluge s ciljem privlačenja kupaca. To je rezultat:

- Postojanja nedovoljno informacija, i u vezi s cijenama i u vezi s kvalitetom, koje sprečavaju potrošače da odaberu najpogodnije usluge za sebe (na primjer, kada se taksi naručuje telefonom, oni ne znaju koja su svojstva taksija);
- Umjetna ograničenja broja vozača na tržištu (u posljednje tri godine grad je povećao broj dostupnih licenci za samo 1 posto) koja sprječavaju potencijalne vozače da uđu na tržište u situaciji nedovoljne ponude; i
- Običaj, koji provode vozači taksija uzajamnim prijetnjama, kojim se zahtijeva od klijenata na stajalištima taksija da uzmu prvi taksi u redu, umjesto da odaberu kvalitetniji automobil koji bi oni radije odabrali.

Postojanje cijena koje su više od konkurentne razine i nedovoljna ponuda odražavaju se u previsokoj neslužbenoj tržišnoj vrijednosti licenci, kada se one preprodaju novim taksistima i u dugačkim listama čekanja za dobivanje licence.

Međutim, živahnost tržišnog natjecanja različita je od jednog segmenta do drugoga. Načelno, tržište telefonskih narudžbi može biti prilično konkurentno jer putnici mogu prikupljati i uspoređivati informacije o različitim cijenama s relativno niskim troškovima potrage (tj. cijenom telefonskog poziva). Štoviše, relativno su vjerojatne opetovane kupnje u ovom segmentu, koje bi osigurale pružanje primjerenih usluga. Na tržištu taksi stajališta prilike za tržišno natjecanje su ograničene jer potrošači moraju uzeti prvi taksi na redu (pravilo “prvi na stajalištu prvi dobiva vožnju”). Naposljetku, na tržištu taksija koji se zaustavljaju na ulici mogućnosti za biranje taksija mogu biti ograničene, posebice ako taksiji dolaze rijetko, što znači da potrošači imaju poticaje da zaustave prvi slobodan taksi koji prođe kraj njih. U takvoj situaciji cjenovnu konkurenciju je teško održati jer će smanjenje cijena vrlo vjerojatno biti neprofitabilno ako potrošači ne žele tražiti ponude i ako ne postoji obrazac ponovljenih kupnji (tj. vozač taksija koji jednostrano smanji svoje cijene doživio bi da se potražnja za njegovom uslugom poveća).

¹ Stupanj diferencijacije odnosi se na količinu izmjena koje se mogu uraditi u usluzi kako bi ona bila različita od usluge konkurenata.

2.4. Ocjena učinaka na tržišno natjecanje

2.4.1. Opcija 1 - status quo

Licencirani vozači nastavili bi dobivati koristi od slabe konkurencije kako je izloženo u tekstu gore.

2.4.2. Opcija 2 – ukidanje ograničenja za ulazak

Očekuje se da će se početni fiksni trošak ulaska smanjiti kao rezultat povećanja dostupnosti licenci. Štoviše, očekuje se da će se pojaviti tendencije nuđenja inovativnih usluga u tom smislu da će se tržišno natjecanje pojačati.

Ukidanjem ograničenja broja licenci smanjit će se zapreke pristupu tržištu i time će se potaći tržišno natjecanje. Ta činjenica, zajedno sa smanjenim troškovima, stvorit će pritisak na snižavanje cijena vožnje taksijem, što će potrošači sada moći lakše zamijetiti. To bi trebalo omogućiti učinkovitije funkcioniranje tržišta, a potrošači bi odabirali taksi usluge na temelju boljih informacija. Osim toga, povećani ulazak na tržište isto tako će smanjiti vrijeme čekanja i time povećati prosječnu kvalitetu usluga.

2.4.3. Opcija 3 – ukidanje ograničenja za ulazak i propisa o cijenama vožnje taksijem

Učinci na tržišno natjecanje isti su kao u opciji 2, s tom razlikom da se konkurentne cijene taksi usluga ne bi mogle tako lako osigurati. Osobito je teško predvidjeti s bilo kakvom sigurnošću koji će biti krajnji učinak na cijene. S jedne strane, cijene se mogu smanjiti ako se promiče veća konkurencija i ako se početni troškovi ulaska smanje. Ali, s druge strane, cijene taksi usluga mogu se povećati ako proširenje ponude dovede do smanjenja popunjenosti taksija² ili ako se ne stvori konkurentno okruženje zbog tržišnih neuspjeha koji su inherentni tržištu, uključujući neznanje klijenata koji ne stanuju u dotičnom gradu o sustavu taksija i potrebu za pregovaranjem.

S obzirom na to da se 60% vožnji taksijem odnosi na turiste, i da većini turista ne bi bilo poznato da se cijene mogu razlikovati ili da se mogu dogovoriti pregovaranjem, postoji razlog za zabrinutost da se mnogi taksisti mogu baviti slobodnim formiranjem cijena.

² S obzirom na to da je većina troškova fiksna, to bi značilo da bi cijene trebalo povećati kako bi se pokrili svi troškovi.

2.4.4. *Opcija 4 – sustav franšiza*

Učinci ove opcije izgledaju donekle dvosmisleni. Mnogo ovisi o tome bi li se tržišno natjecanje moglo uspješno uspostaviti.

Ako je tome tako, u tom slučaju očekuje se da će se cijene vožnje taksijem smanjiti i da će se povećati kvaliteta i dostupne informacije, što bi omogućilo tržištu da funkcionira učinkovitije, a potrošači bi odabirali na temelju boljih informacija.

Međutim, ako se umjesto toga uspostavi situacija dosluha, očekivalo bi se da će se cijene vožnje taksijem povećati, a kvaliteta smanjiti. Ovo je mogući scenarij, budući da se očekuje da će se koncentracija i prepreke za ulazak povećati (tj. u praksi bi mogli poslovati samo veliki poduzetnici).

2.4.5. *Opcija 5 – ukidanje svih propisa*

Očekuje se da će se troškovi ulaska i usklađivanja kvalitete smanjiti. Time se predviđa povećani broj ulazaka. Očekuje se da će se cijene u prosjeku smanjiti kao rezultat smanjenja troškova i povećanja konkurencije, ali se očekuje da će se kvaliteta smanjiti zbog pomanjkanja kontrole kvalitete i nedovoljnih poticaja za taksije (osim onih koji su unaprijed naručeni) da ulažu u kvalitetu.

Budući da nema nikakvog propisa o kvaliteti i cijeni usluga prijevoza taksijem, nesigurnost potrošača u pogledu kvalitete i cijene usluga će se povećati. Posljedica toga je, a osobito za manje informirane potrošače, kao što su turisti, koji čine velik postotak korisnika usluga prijevoza taksijem, da se pogodnosti za klijente mogu smanjiti, a očekuje se da će mnogi nelicencirani taksisti nastojati cijenama “oderati” klijente. Kazne za taksiste koji počine prijevaru ili se ne pridržavaju svojih prvotnih usmenih preuzetih obveza u pogledu cijena (nakon što vožnja završi) su male, budući da oduzimanje licence nije vrlo skupo ako su troškovi ulaska na tržište mali. Kada klijenti uđu u taksi, osobito ako imaju i prtljagu, njihov pregovarački položaj je slab ako se taksist ne pridržava prvotnih obveza.

2.5. *Zaključci*

Za opciju 1 je vjerojatno da će imati najštetniji učinak na tržišno natjecanje, budući da se propisima nameću nepotrebne prepreke za ulazak na tržište, koje ne samo da narušavaju tržišno natjecanje, nego i štete informacijama dostupnima potrošačima koje su im nužne da donesu informirane odluke. Kao rezultat toga, postoji negativan učinak na kvalitetu i dostupnost pruženih usluga. Prijedlozi broj

2. odnosno 3. donose više koristi u smislu toga da su povoljni za tržišno natjecanje budući da, u usporedbi s važećim propisima, broj raspoloživih licenci na tržištu nije umjetno ograničen, što je imalo učinak ograničavanja tržišnog natjecanja. Vjeruje se da bi te opcije promicale kvalitetne pogodbe za klijente i dostupnost primjerenih usluga. Međutim, u sklopu 3. opcije, konkurentne cijene usluga prijevoza taksijem neće se osigurati tako učinkovito. Teško je utvrditi bi li opcija 4 ukinula probleme ponašanja protivnog tržišnom natjecanju koji su utvrđeni u sklopu 1. opcije. Ako se ona uspješno provede, to može imati koristi za tržišno natjecanje, ali postoje značajni rizici od dosluha, posebno ako novi operatori koji imaju franšizu ne mogu lako ući na tržište u kasnijim krugovima podnošenja ponuda. Štoviše, s obzirom na postojeću strukturu tržišta, provođenje franšiza je relativno komplicirano. Naposljetku, iako opcija 5 ima mnoge koristi za tržišno natjecanje, ona ne može osigurati dobro funkcioniranje tržište u gradu koji je izrazito orijentiran na turizam odnosno na turiste, budući da ne rješava problem asimetričnih informacija između vozača i klijenta. Štoviše, na tržištu nisu učinkovito osigurani ni kvaliteta, ni sigurnost.

2. PROPISI O STOMATOLOŠKIM USLUGAMA *

U ovom poglavlju izlaže se primjer ocjene učinaka propisa o pružanju stomatoloških usluga na tržišno natjecanje pri promjenama na nacionalnoj razini. Najprije se opisuju sadašnja situacija i potencijalne aktivnosti. To su materijali koji bi bili predviđeni u okviru širokog pregleda propisa, pa se ne odnose samo na ocjenu učinaka na tržišno natjecanje. Nakon tih uvodnih materijala prikazuje se primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje.

Ovaj primjer ocjene je relativno kratak. Možda bi primjerenije bile duže ocjene, posebno za tržišta s većim gospodarskim uvozom.

1. Opća situacija

1.1. Uvodne informacije

Parlament je održao rasprave o stomatološkim uslugama prije dvije godine, a one su obuhvaćale davanje iskaza stomatologa, osiguravatelja koji imaju police za osiguravanje liječenja zubi, zubnih higijeničara i skupina potrošača. Iskazi osoba koje nisu stomatolozi upućivali su na to da se liječenje zubi sve više prenosi iz programa koje plaća država prema mnogo višim naknadama privatnih stomatologa. Potrošačke skupine izjavile su da je postojalo malo aktivnog tržišnog natjecanja između stomatologa u pogledu tih naknada. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja dalo je iskaz kako bi, da Vijeće za opću stomatologiju nije bilo zaštićeno svojim propisima kojima se daju ovlaštenja, mnoge njegove aktivnosti vjerojatno bile smatrane djelovanjima organizatora kartela. Zubni higijeničari naveli su da bi privatne opcije za usluge stomatološke skrbi, kao što su čišćenja zubi od strane zubnih higijeničara, bile mnogo manje skupe, ali da su bile opstruirane sustavom javnog upravljanja u cijeloj stomatološkoj praksi. Budući da je sustav javnog upravljanja bio uspostavljen propisom u kojem se navodi da stomatološke ordinacije treba regulirati Vijeće za opću stomatologiju, i da se smatralo da mnogi problemi proizlaze iz činjenice da stomatolozi imaju većinu mjesta u Vijeću za opću stomatologiju, Parlament je usvojio, u sklopu svoga novog Zakona o zdravstvu, zahtjev da Ministarstvo zdravstva pregleda svoje stomatološke propise i rad stomatološke struke, u cilju:

- Da se osigura poštivanje sigurnosti i kvalifikacija za osobe koje se bave stomatologijom, kao i primjerenost obavljenih usluga; i

* Ovaj primjer ocjene tržišnog natjecanja izradila je Marta Troya- Martinez.

- Da se izbjegnu nepotrebna ili nerazmjerna ograničenja pružanja stomatoloških usluga, osobito onih ograničenja koja možda nisu sukladna javnom interesu.

1.2. Opis postojećih propisa i sadašnje situacije

U pružanju stomatoloških usluga značajan dio pacijenata dobiva povrat troškova od države, dok značajan dio prihoda stomatologa dolazi od privatnih usluga. Povrat troškova od države usmjeren je prema mladima, nezaposlenima, osobama s niskim primanjima, starijim osobama i osobama s invaliditetom. Naknade za privatne usluge su značajno više od onih obuhvaćenih državnim planovima naknada. Većina stomatologa pruža usluge i privatnim pacijentima i pacijentima s državnim osiguranjem.

Tijekom 37 godina Ministarstvo zdravstva je nalagalo propisom 103.4(a) da dužnost utvrđivanja kvalifikacija koje su potrebne za rad s različitim vrstama postupaka zdravlja zubi, isključujući kirurgiju usta, ima profesionalno regulatorno tijelo, Vijeće za opću stomatologiju.

Vijeće za opću stomatologiju zahtijeva da sve osobe koje nadziru i obavljaju stomatološke usluge imaju bar profesionalni stupanj obrazovanja iz stomatologije (diploma doktora stomatologije) iz programa koji ovjerava Vijeće za opću stomatologiju i da sve takve osobe moraju ostati ugledni članovi Vijeća za opću stomatologiju.

Vijeće za opću stomatologiju je ustanovilo da, da bi ostao ugledan član, doktor stomatologije mora se pridržavati “etičkih standarda” Vijeća. Etički standardi uključuju:

- Poštenu praksu naplate (pacijentima se moraju zaračunavati cijene koje su u skladu s cjenikom ordinacije);
- Ne smiju se objavljivati oglasi za usluge u novinama ili na javnim oglasnim pločama koje su veće od 10 cm x 20 cm;
- Ne smiju se nuditi usluge pacijentima drugih stomatologa;
- Ne smiju se zapošljavati u korporacijama i stomatolozi se ne smiju zapošljavati kod osoba koje nisu stomatolozi; i

- Ne smiju se utvrđivati cijene koje su niže od standardnih cijena koje vrijede u lokalnoj zajednici.

Vijeće za opću stomatologiju je odlučilo da ni jednoj osobi koja nije doktor stomatologije ne smije biti dopušteno da se bavi stomatologijom, osim pod nadzorom i kontrolom doktora stomatologije. Posebice, Vijeće za opću stomatologiju je utvrdilo da zubni higijeničari i zubni tehničari ne posjeduju dovoljne kvalifikacije za samostalno pružanje bilo kojih usluga.

Kao rezultat revizije koja se propisuje Zakonom o stomatologiji, Ministarstvo zdravstva predlaže izmjenu propisa 103.4(a). Predloženom izmjenom i dopunom Vijeću za opću stomatologiju dodjeljuje se dužnost utvrđivanja medicinskih i sigurnosnih zahtjeva za stjecanje zvanja doktora stomatologije, zubnog higijeničara ili zubnog tehničara i reguliranja djelatnosti praktičara i njihovog korporativnog oblika. Međutim, Ministarstvo zdravstva bi zadržalo snagu veta nad predloženim kodeksima ponašanja Vijeća za opću stomatologiju i djelovalo bi sukladno načelu da se osobama može dopustiti da otvore vlastitu djelatnost (samozaposleni) i obavljaju zadaće za čije obavljanje imaju licencu, sve dok to rade pošteno i bez lažnog oglašavanja. Ministarstvo zdravstva će također uvesti postupak podnošenja pritužbi u čijem će djelokrugu biti ovlasti za pokretanje stegovnih postupaka protiv stomatologa čiji pacijenti tvrde da pružaju usluge loše kvalitete i uvest će odgovarajući stegovni postupak.

1.3. Alternative

Postoje četiri alternative koje se razmatraju u ovom pregledu:

- Ne poduzima se ništa;
- Vijeće za opću stomatologiju zadržava nadležnost za kontrolu kvalitete i standarda, kao i ne-medicinskih aspekata pružanja skrbi. Međutim, ne-medicinski aspekti bit će podložni nadzoru Ministarstva zdravstva. Slično tome, postupci podnošenja pritužbi bit će uređeni pravilima Ministarstva zdravstva;
- Ministarstvo zdravstva preuzima sve funkcije koje je ranije obnašalo Vijeće za opću stomatologiju; i
- Ukidaju se svi stomatološki propisi.

Prema prvoj opciji gdje se ne poduzima ništa, propis koji je ranije bio na snazi, 103.4(a), i dalje bi važio.

Prema drugoj opciji – reviziji propisa, uvelo bi se više promjena kojima se rješava zabrinutost koju su izrazili neki promatrači o sadašnjem uređivanju stomatologije. Posebno, Vijeće za opću stomatologiju upotrebljava svoje sposobnosti za razvijanje i nadzor nad primjerenim kvalifikacijama praktičara oralnog zdravlja kojima se uređuju i aspekti ponašanja povezani sa zdravljem i oni aspekti koji nisu povezani sa zdravljem, a nije se na primjeren način pobrinulo da pacijenti budu upoznati s cijenama stomatoloških zahvata prije nego što su ti zahvati obavljani. Vijeće za opću stomatologiju bi zatim zadržalo odgovornost za nadzor nad zdravstvenim kvalifikacijama i aspektima ponašanja koji nisu povezani sa zdravljem; međutim, aspekti ponašanja bi od sada bili podložni odobrenju Ministarstva zdravstva. Postupci podnošenja pritužaba također bi od sada bili i ostali u nadležnosti Ministarstva zdravstva.

Prema trećoj opciji, Ministarstvo bi preuzelo dužnost utvrđivanja kvalifikacija stomatologa koji vode praksu i odlučivanja o preporukama u vezi s primjerenim postupcima za postupanje s određenom dijagnozom.

Prema četvrtoj opciji, sadašnji propisi koji uređuju sigurnost i ponašanje bili bi ukinuti. Kvalifikacije bi i dalje izdavalo Vijeće za opću stomatologiju, ali takve kvalifikacije ne bi bile nužne za praksu. Umjesto toga, potencijalni pacijenti bili bi odgovorni da se pobrinu da njihov stomatolog ima primjerene kvalifikacije i imali bi mogućnost podnošenja tužbe sudu za loše postupanje.

Trebalo bi obaviti ocjenu učinaka na tržišno natjecanje, budući da izgleda da 1. opcija regulatornog prijedloga ima bar jedan učinak naveden u “Kontrolnom popisu za tržišno natjecanje” koji je predložen u OECD-ovu Alatu za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje. Posebno, 1. opcija bi “kontrolirala ili značajno utjecala na cijenu po kojoj se roba ili usluge mogu prodavati na tržištu” i “ograničavala bi slobodu dobavljača proizvoda ili usluge da reklamiraju ili prodaju svoj proizvod (iznad bilo kakvoga općeg ograničenja kojim se zahtijeva točno označavanje i sprječavanje lažnog ili obmanjujućeg oglašavanja)”.

2. Primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje

2.1. Ciljevi propisa

Ciljevi propisa su kako slijedi:

- Osigurati kontrolu sigurnosti i kvalifikacija osoba koje obavljaju stomatološku djelatnost, kao i primjerenost pruženih usluga; i
- Da se izbjegnu nepotrebna ili nerazmjerna ograničenja pružanja stomatoloških usluga, osobito onih koje možda nisu sukladne javnom interesu.

2.2. *Regulatorne opcije*

Regulatorne opcije su sljedeće:

Opcija 1: Ne poduzima se ništa. Ne poduzima se ništa, ali se zadržava važeći sadržaj propisa, prema kojem je Vijeće za opću stomatologiju (privatno strukovno tijelo) odgovorno za propise povezane sa stomatologijom i one koji to nisu i za postupke podnošenja pritužbi. Osobito, sadašnji propis je utvrdio da sve osobe koje nadziru i obavljaju stomatološku djelatnost moraju imati bar profesionalni stupanj obrazovanja iz stomatologije (diplomu doktora stomatologije) iz programa koji certificira Vijeće za opću stomatologiju i da sve takve osobe moraju ostati ugledni članovi koji se pridržavaju pravila Vijeća za opću stomatologiju (tj. moraju se pridržavati sljedećih etičkih standarda: poštene prakse naplate, ne smiju objavljivati oglase za usluge u novinama ili na javnim oglasnim pločama koje su veće od 10 cm x 20 cm, ne smiju nuditi usluge pacijentima drugih stomatologa, ne smiju se zapošljavati u korporacijama i stomatolozi se ne smiju zapošljavati kod osoba koje nisu stomatolozi i ne smiju se utvrđivati cijene koje su niže od standardnih cijena koje vrijede u lokalnoj zajednici). Jedan rezultat ovog propisa je da zubni higijeničari i zubni tehničari ne smiju obavljati djelatnost bez nadzora stomatologa.

Opcija 2: Medicinski nadzor Vijeća za stomatologiju, državni nadzor poslovne prakse. Dopustiti Vijeću za opću stomatologiju da utvrđuje standarde sigurnosti i kvalitete, a da nema pravo na kontroliranje poslovne prakse kao što je utvrđivanje cijena, oglašavanje, ponude i organizacija poslovanja. Staviti nadzor nad poslovnom praksom u nadležnost Ministarstva zdravstva, koje će djelovati prema načelu da se osobama mora dopustiti da obavljaju samostalnu djelatnost (samozaposleni) i da obavljaju zadaće za čije obavljanje su dobili licencu, sve dok oni to rade pošteno i bez lažnog oglašavanja. Staviti postupak i uređivanje podnošenja pritužbi pod kontrolu Ministarstva zdravstva.

Opcija 3: Državni nadzor nad medicinskom i poslovnom praksom. Dodijeliti Ministarstvu zdravstva dužnost utvrđivanja kvalifikacija stomatologa koji

se bave stomatološkom djelatnošću i uređivanja djelatnosti koje nisu u vezi sa stomatologijom, ali inače zadržati propise iz 2. opcije.

Opcija 4: Nema propisa. Ukinuti sve propise. Osobito, dopustiti stomatološkoj djelatnosti da uvede sustav dobrovoljne registracije (sustav certificiranja), kojim će upravljati Vijeće za opću stomatologiju, i dopustiti potencijalnim pacijentima da se pobrinu da njihov stomatolog ima primjerene kvalifikacije. Oni bi imali i mogućnost podnošenja tužbe sudu za loše postupanje.

2.3. *Tržište na koje propis utječe*

Tržište proizvoda na koje propis ima izravan učinak je tržište stomatoloških usluga, koje uključuje sve profesionalce koji mogu pružati usluge prevencije (npr. opći pregled za utvrđivanje stanja zdravlja zubi, rendgen i analizu), savjetovanje o zdravlju usne šupljine, izradu i prodaju zubnih proteza, popravke zubnih proteza, redovna liječenja (npr. plombe, vađenje zubi, uklanjanje zubnih naslaga), složeno liječenje (npr. krune), ortodontsko liječenje, kirurgiju usne šupljine i kozmetičke tretmane (npr. izbjeljivanje zubi). Zbog male veličine nacionalnog teritorija, tržište u zemljopisnom smislu je cijela zemlja.

Nije vjerojatno da će postojati bilo kakav značajan učinak na ostale elemente dobavnog lanca (tj. isporuku inputa i strojeva).

Iako tržište nije jako koncentrirano (u travnju 2005. god. bilo je 3.459 registriranih profesionalnih stomatologa, obično koji su radili kao samozaposleni stomatolozi ili mala partnerstva od dva ili tri profesionalca), konkurencija na tržištu je dosta slaba, i svaki profesionalac “čeka” da se klijent pojavi. To je rezultat sljedećega:

- Provedbe etičkih standarda, koji eksplicitno zabranjuju svaku vrstu tržišnog natjecanja (uključujući promocije i oglašavanje);
- Postojanja čimbenika koji sprječavaju potrošače da lagano prijeđu drugom profesionalcu, kao što su poteškoće u prenošenju zdravstvenih kartona (mnogi stomatolozi ne žele dati svoje evidencije drugim stomatolozima) i nedostatka dostupnih informacija o cijenama i značajkama liječenja; i
- Ograničenja na strani ponude koja sprječavaju korporacije da uđu na tržište i zubne higijeničare i zubne tehničare da obavljaju djelatnost samostalno, bez stomatologa.

2.4. Ocjena učinaka na tržišno natjecanje

2.4.1. Opcija 1 – Ne poduzima se ništa

Stomatolozi bi nastavili uživati u koristima od nerazvijenog tržišnog natjecanja kako je navedeno gore, a potrošači bi i dalje bili lišeni informacija, izbora i nižih troškova.

2.4.2. Opcija 2 – Medicinski nadzor Vijeća za stomatologiju, državni nadzor poslovne prakse

Očekuje se da će se troškovi operacije smanjiti kao rezultat veće slobode u izboru poslovnog modela i veće učinkovitosti u upotrebi profesionalne stomatološke stručnosti. Štoviše, očekuju se veća ulaganja, budući da korporacije imaju koristi od većeg pristupa izvorima kapitala.

Teško je predvidjeti s bilo kakvom sigurnošću kakav će biti učinak na strukturu tržišta. S jedne strane, očekuje se veći broj ulazaka jer je zubnim higijeničarima i zubnim tehničarima dopušteno samostalno obavljanje djelatnosti. Međutim, s druge strane, ulazak korporacija i ostalih privatnih poduzetnika, koji su potencijalno veći od samozaposlenih profesionalaca ili partnerstava, može učiniti tržište koncentriranijim. Ulazak će se isto tako pojačati zbog mogućnosti provođenja marketinških strategija koje su ranije bile zabranjene, kao što je oglašavanje usmjereno na to da novi poduzetnici postanu poznati i promocije u svrhu privlačenja pacijenata suparnika. Ti alati će olakšati ulazak novih stomatologa na tržište time što će im omogućiti promicanje njihove prakse, i time i skraćanje vremena potrebnog za stvaranje dovoljnog poslovanja da se ostvari povrat ulaganja.

Ukidanje najrestriktivnijih propisa koji nisu u vezi sa stomatološkom djelatnošću dovelo bi do povećanog tržišnog natjecanja, a da to ne bude na račun kvalitete (profesionalni uvjeti za bavljenje stomatologijom ostaju nepromijenjeni i postupak podnošenja pritužbi će u okviru ove opcije postati djelotvorniji). Osim toga, u utrci za pribavljanje novih klijenata bit će otkriveno više informacija. To bi trebalo omogućiti tržištu da funkcionira učinkovitije, a da potrošači donose odluke o izboru na temelju boljih informacija.

2.4.3. Opcija 3 – Državni nadzor nad medicinskom i poslovnom praksom

Učinci na tržišno natjecanje su općenito isti kao u 2. opciji, s tom razlikom da se očekuje manja kvaliteta budući da će Ministarstvo zdravstva preuzeti tehničke

propise, propise o stručnom radu, za koje je općenito manje kvalificirano od profesionalaca.

2.4.4. Opcija 4 – Nema propisa

Kao i u 2. i 3. opciji, očekuje se da će se troškovi poslovanja smanjiti. Međutim, novi stomatolozi na tržištu će imati više koristi (zbog uvođenja sustava certificiranja). Slično tome, također se očekuje više ulaganja.

Predviđa se da će se broj ulazaka povećati, ne samo iz redova zubnih higijeničara i zubnih tehničara, nego i iz redova onih profesionalaca koji nisu mogli poslovati u postojećim uvjetima. Ipak, učinak na koncentraciju na tržište je nejasan, budući da se također očekuju i novi i veći poduzetnici. Kao i u okviru 2. i 3. opcije, na tržištu će se pojaviti više informacija i nove tržišne strategije. Međutim, budući da neće biti nikakvih ograničenja u ponašanju profesionalaca, ovaj potencijalni protok informacija može dovesti do zabune ili čak i obmana i zbog toga je beskoristan u svrhe smanjenja asimetrije informacija između pacijenta i profesionalca. Time tržište može postati manje transparentno, a povećava se osjećaj nesigurnosti u pogledu usluga. Kao rezultat, ono će funkcionirati manje učinkovito, a potrošači će donositi odluke o izboru na temelju lošijih informacija ili manje informacija. Osim toga, zbog sustava certificiranja i manje djelotvornog postupka podnošenja pritužbi, očekuje se da će kvaliteta u prosjeku biti niža.

Zbog toga, iako izgleda da će se tržišno natjecanje povećati, to će biti na račun kvalitete.

2.5. Zaključci

Za opciju 1 je vjerojatno da će imati najštetniji učinak na tržišno natjecanje, budući da propisi nameću nepotrebna ograničenja na stomatološku djelatnost, koja ne samo da ugrožavaju tržišno natjecanje, nego i informacije dostupne potrošačima nužne za informirani odabir. Obratno, prijedlozi broj 2 i 3 će imati više koristi povoljnih za tržišno natjecanje jer u usporedbi sa sadašnjim propisima, stomatolozi više neće moći ograničavati oglašavanje, promocije, korporativni oblik i pomoćne stomatološke profesionalne zaposlenike, koji svi imaju učinak na ograničavanje tržišnog natjecanja. Međutim, u okviru 3. opcije, kvaliteta se neće osigurati tako djelotvorno. Naposljetku, 4. opcija, iako ima mnoge pogodnosti povoljne za tržišno natjecanje, ne može osigurati djelotvorno funkcioniranje tržišta budući da ne rješava problem asimetričnih informacija između profesionalca i pacijenta.

Stoga opcija 2 postiže ciljeve politike, a istodobno je vjerojatno da će u najvišoj mjeri promicati proces tržišnog natjecanja. Opcija 2 vjerojatno je najbolja opcija sa stajališta tržišnog natjecanja.

3. PROPISI O KVALITETI ZRAKA*

U ovom poglavlju navodi se primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje za promjenu u kvaliteti zraka na nacionalnoj razini. Najprije se opisuju sadašnja situacija i potencijalne aktivnosti. To su materijali koji bi bili predviđeni unutar širokog regulatornog pregleda, pa zato nisu specifični samo za ocjenu učinaka na tržišno natjecanje. Nakon tih uvodnih materijala prikazuje se primjer ocjene učinaka na tržišno natjecanje.

Ovaj primjer ocjene je relativno kratak. Također bi mogle biti primjerene i duže ili kraće ocjene.

1. Uvodne informacije

Zapadna regija je gusto naseljena i pod velikim rizikom za zaštitu okoliša zbog visoke razine onečišćenja zraka. Zakonodavci Zapadne regije ovlastili su Odbor za čisti zrak Zapadne regije (WCAB), koji je regionalno regulatorno tijelo, da osmisli i provede propise povezane s mješavinama automobilske goriva u svrhu kontrole onečišćenja zraka. WCAB je razmotrio različite opcije za smanjenje onečišćenja zraka zbog automobila i odlučio da će zahtijevati novu rafinerijsku tehnologiju za proizvodnju automobilske goriva za upotrebu u Zapadnoj regiji. Nakon što su vlasnici rafinerija investirali u promjenu svojih rafinerija, jedan od naftnih poduzetnika (Xoil) objavio je da ima patent na tehnologiju koja se upotrebljavala i da će vlasnici rafinerija morati plaćati licencnu naknadu za pravo na korištenje tehnologije. Vlasnici rafinerija su se počeli žaliti na visoke patentne naknade koje su morali plaćati. Vladina radna skupina provela je istragu o učincima propisa WCAB-a i u izvješću je navela da propis daje monopolističku snagu Xoil-u za licenciranje nužne rafinerijske tehnologije za proizvodnju automobilske goriva u Zapadnoj regiji i da ta monopolistička snaga daje Xoil-u sposobnost za povećanje troškova rafinerija njegovih rivala, kako bi kontrolirao cijenu automobilske goriva u Zapadnoj regiji. Radna skupina utvrdila je da Xoil nije otkrio svoj patentni zahtjev kada je lobirao za svoju tehnologiju kod WCAB-a i da je čak naveo da ta tehnologija neće biti patentirana. Udruženja potrošača i vozača kamiona počela su se žaliti na visoke cijene automobilske goriva od usvajanja propisa WCAB-a. Povećanje cijena automobilske goriva u Zapadnoj regiji iznosilo je 6%, a u ostatku zemlje samo 1%. WCAB-ov pravni zastupnik utvrdio je da Xoil ne može snositi sankcije regulatora zbog toga što nije objavio svoj patentni zahtjev, niti bi WCAB mogao ukinuti patent. WCAB vjeruje da postojeći propis nije uvijek u skladu s javnim interesom i razmatra alternative.

* Ovaj primjer ocjena učinaka na tržišno natjecanje izradio je Özlem Bedre.

2. Ciljevi propisa

WCAB nastoji unaprijediti tri cilja politike Zakona o čistom zraku u državi: (1) osiguravanje boljih uvjeta zaštite okoliša smanjenje emisija iz automobilskih motora, (2) pružanje pravih poticaja poduzetnicima da ulažu u R&D u svrhu razvijanja automobilske tehnologije s čistijim izgaranjem i izbjegavanja dupliranja istraživanja tehnologija za proizvodnju čistijeg automobilske goriva, i (3) izbjegavanje nesrazmjernih propisa o zaštiti okoliša, osobito one koji možda nisu u javnom interesu, kao što su povećanje cijena automobilske goriva koje je uzrok većih gubitaka u socijalnoj skrbi nego što su to koristi za socijalno blagostanje zbog poboljšanih uvjeta zraka.

3. Regulatorne opcije

Utvrđeno je više opcija. Regulatorne opcije su sljedeće:

Opcija 1: Zadržati postojeći tehnološki standard. Ne uraditi ništa, ali zadržati postojeće propise, prema kojima vlasnici rafinerija moraju upotrijebiti rafinerijsku tehnologiju Xoil-a za proizvodnju automobilske goriva za upotrebu u Zapadnoj regiji. Xoil bi tako nastavio zaračunavati vlasnicima rafinerija monopolističke cijene ili licencijske naknade za upotrebu njegove tehnologije. Kao rezultat, troškovi proizvodnje automobilske goriva za upotrebu u Zapadnoj regiji i dalje bi bili visoki, što bi rezultiralo visokim cijenama automobilske goriva u Zapadnoj regiji.

Opcija 2: Dodati propis o cijenama standardu proizvodne tehnologije. Utvrditi neku drugu tehnologiju kao standard za proces formulacije i miješanja "čistijeg" automobilske goriva koje manje onečišćuje okoliš u konzultacijama s industrijskim udruženjima i poduzetnicima, a istodobno regulirati cijenu rafinerijske tehnologije odabrane kao standard. Onaj tko bi razvio tu tehnologiju bi zatim morao zaračunavati reguliranu cijenu za svoju tehnologiju. Vlasnici rafinerija bi zbog toga bili svjesni svih troškova proizvodnje čistijeg automobilske goriva prije usvajanja WCAB-ovih propisa.

Opcija 3: Uvesti standard temeljen na rezultatima. Nema propisa o tome kako proizvesti automobilske gorivo koje manje onečišćuje okoliš, ali postaviti ograničenje na emisije iz izgaranja bilo koje vrste automobilske goriva. Svaki vlasnik rafinerije bio bi slobodan upotrijebiti bilo koju metodu ili tehnologiju za proizvodnju automobilske goriva čije izgaranje bi trebalo otpuštati manje emisija od praga najvećih vrijednosti.

Opcija 4: Uvesti porez na emisije. Nema propisa o tome kako proizvoditi čišće automobilsko gorivo, ali uvode se porezi o razinama emisija benzina koji se prodaje na benzinskim postajama u Zapadnoj regiji, i po mogućnosti bi se odredilo gornje ograničenje na emisije iz bilo koje vrste automobilskog goriva. Kao i u prethodnoj opciji, svaki vlasnik rafinerije bio bi slobodan upotrijebiti bilo koju metodu ili tehnologiju kojom bi onečišćenje automobilskim gorivom bilo ispod maksimalnog praga. Nadalje, benzinske postaje (ili prodavatelji automobilskog goriva) plaćale bi određene poreze razmjerne emisijama iz izgaranja njihovog benzina.

Opcija 5: Nema propisa. Ukinuti sve propise. Posebice, dopustiti vlasnicima rafinerija da proizvode bilo koju vrstu automobilskog goriva koju žele i ne bi bilo nikakvih poreza na razine emisija iz benzina, a industrija bi morala uvesti sustav dobrovoljnog certificiranja za razine emisije koje se ispuštaju upotrebom određene vrste automobilskog goriva. Potrošači u Zapadnoj regiji zatim bi odlučili koju vrstu automobilskog goriva žele kupiti, a time i koliko bi bili spremni plaćati da se smanji emisija iz njihovih motornih vozila.

4. Tržište na koje propis utječe

Tržište proizvoda pod izravnim učinkom propisa je tržište rafinerijske tehnologije za proizvodnju automobilskog goriva sukladnog propisu WCAB-a (“tržište tehnologije”). Tržište na koje propis neizravno utječe je tržište automobilskog goriva koje se može prodavati u Zapadnoj regiji (“tržište automobilskog goriva”).

Utvrđivanje standarda o tome kako formulirati i miješati svojstva za proizvodnju čišćeg automobilskog goriva u konzultacijama s industrijskim udruženjima i poduzetnicima djelotvoran je način pronalaženja najučinkovitije rafinerijske tehnologije za proizvodnju čišćeg automobilskog goriva. Međutim, budući da propis WCAB-a propisuje posebnu tehnologiju, on je postao prepreka tržišnom natjecanju na tehnološkom tržištu, što je rezultiralo višim potrošačkim cijenama na tržištu automobilskog goriva, (1) ograničavanjem broja ili raspona dobavljača na tehnološkom tržištu putem utvrđivanja licence kao uvjeta za poslovanje, i (2) ograničavanjem sposobnosti dobavljača na tržištu automobilskog goriva WCAB-a za natjecanje (a) podizanjem troškova proizvodnje automobilskog goriva sukladnog propisu WCAB-a za sve vlasnike rafinerija osim za Xoil, i (b) stvaranjem zemljopisne prepreke za sposobnost naftnih poduzetnika da isporučuju plin Zapadnoj regiji (naftnim poduzetnicima koji posluju u ostalim regijama nije dopušteno uvoziti svoje automobilsko gorivo u distribucijsku mrežu Zapadne regije, osim ako se uvezeno gorivo proizvodi upotrebom tehnologije po standardu WCAB-

a, koji je Xoil-ova patentirana tehnologija). Time su WCAB-ovi propisi dali Xoil-u monopolističku snagu na tržištu tehnologije i ta monopolistička snaga je donijela Xoil-u protutržišne prednosti nad ostalim vlasnicima rafinerija u opskrbi tržišta automobilskog goriva prema propisima WCAB-a, budući da Xoil može podići troškove konkurentnih vlasnika rafinerija zaračunavanjem visokih licencnih naknada za svoju tehnologiju.

5. Ocjena učinaka na tržišno natjecanje

5.1. Opcija 1. Zadržati postojeći tehnološki standard

Xoil bi nastavio upotrebljavati svoju monopolističku snagu na tržištu tehnologije i slabu konkurenciju na tržištu automobilskog goriva sukladnog propisu WCAB-a spomenutom u prethodnom tekstu.

5.2. Opcija 2. Dodati propis o cijenama standardu proizvodne tehnologije

Industrija može ostvariti važna poboljšanja učinkovitosti provođenjem zajedničkog istraživanja u svrhu uspostavljanja najučinkovitije tehnologije kao standarda za rafiniranje čišćeg automobilskog goriva. Osim tih koristi, reguliranje cijene nužne tehnologije zadržalo bi troškove proizvodnje automobilskog goriva sukladnog propisu WCAB-a na niskoj razini, koji bi, s druge strane, rezultirali nižim cijenama automobilskog goriva u Zapadnoj regiji. Reguliranje cijene inputa također bi smanjilo neizvjesnost u vezi s troškovima proizvodnje automobilskog goriva sukladnog propisu WCAB-a. Međutim, s obzirom na to da bi cijena nužne rafinerijske tehnologije bila regulirana, poduzetnici bi imali manje poticaja da ulažu u R&D u svrhu razvijanja takve tehnologije. Nadalje, zamjena Xoil-ove tehnologije novom može zahtijevati da ulaganja u Xoil-ovu tehnologiju budu "nepovratna". Dopuštanje vlasnicima rafinerija da utvrđuju standard može im dati veću premoć u pregovaranju o licencnoj naknadi s Xoil-om. Preuzimanje dobrovoljnog plana standarda može donijeti više koristi. Takvi planovi su prilično uobičajeni ako ih ne zabranjuju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.

5.3. Opcija 3. Uvesti standard temeljen na rezultatima

Ukidanjem propisa o tome kako proizvoditi čišće automobilsko gorivo dopustilo bi se svakom vlasniku rafinerije da upotrijebi bilo koju metodu i tehnologiju u proizvodnji automobilskog goriva. Nadalje, postavljanje gornjeg ograničenja emisije iz izgaranja bilo koje vrste goriva prisiljava svakog vlasnika rafinerije da ili kupi licencu ili da provede individualno istraživanje o tehnologiji kojom se proizvodi automobilsko gorivo kojim se poštuje maksimalni prag emisije.

Dupliciranje istraživačkih napora bilo bi vjerojatnije prema ovom regulatornom okviru, iako nema očigledne štete zbog dupliciranja istraživanja, budući da to može stvarati brže inovacije i veći izbor korištenih tehnologija. Postojali bi mnogi alternativni načini i tehnologije dostupne za proizvodnju čisteg automobilske goriva. Konkurencija među dobavljačima tržišta tehnologija bila bi jaka, što bi rezultiralo nižim troškovima proizvodnje čisteg automobilske goriva. WCAB bi bilo u stanju smanjiti emisije motornih vozila na željenu razinu bez ometanja tržišnog natjecanja; vlasnici rafinerija bili bi fleksibilniji u svojim tehnikama proizvodnje i ulagali bi u R&D kako bi razvili rafinerijsku tehnologiju koja im omogućuje da proizvode čiste automobilske gorivo, osim ako je manje skupo kupovati licencu za takvu tehnologiju.

5.4. Opcija 4. Uvesti poreze na emisije

Ukidanje propisa o proizvodnji čisteg automobilske goriva omogućilo bi svakom vlasniku rafinerije da upotrijebi bilo koju metodu i tehnologiju za proizvodnju automobilske goriva. Prikupljanje poreza iz benzinskih postaja proporcionalno razinama emisije benzina koji prodaju dalo bi vlasnicima rafinerija poticaje za proizvodnju goriva gdje je granična korist od smanjenja poreza na emisije jednaka graničnom trošku smanjenja emisije. Onda svaki vlasnik rafinerije ili kupuje licencu ili provodi individualno istraživanje da pronađe najučinkovitiju tehnologiju koja će mu omogućiti da proizvede automobilske gorivo koje izaziva najmanje onečišćenje. Gornje ograničenje emisije iz izgaranja bilo koje vrste automobilske goriva bilo bi nedjelotvorno za neke poduzetnike koji već namjeravaju proizvoditi automobilske gorivo čije je onečišćenje niže od praga kako bi povećali potražnju za svojim gorivom. Ta regulatorna opcija bi zbog toga pružila jak poticaj za ulaganje u R&D u svrhu proizvodnje čisteg automobilske goriva. Kao u opciji 3, postojale bi mnoge alternativne tehnologije koje bi bile dostupne za proizvodnju čisteg automobilske goriva. Konkurencija među dobavljačima na tržištu tehnologije u tom bi slučaju bila jaka (čak i jača od one u opciji 3 zbog boljih poticaja za ulaganje u R&D s porezima na emisije), a rezultat toga su niži troškovi proizvodnje čisteg automobilske goriva.

Oporezivanje automobilske goriva koja se prodaju na benzinskim postajama razmjerno razinama njihove emisije pri izgaranju goriva dovodi do toga da potrošači internaliziraju negativni učinak onečišćenja koji nastaje njihovom vožnjom. Porezi bi podigli cijene automobilske goriva, a zbog toga bi se smanjila potražnja za automobilske gorivom u Zapadnoj regiji. Porezi za zaštitu okoliša povećali bi dobrobit potrošača ako je šteta za potrošače kao rezultat viših cijena automobila manja od socijalnih koristi koje proizlaze iz nižeg onečišćenja zraka. Nije lako utvrditi točnu razinu poreza na emisije na gorivo.

Vlasnici rafinerija bili bi fleksibilni (kao u opciji 3) u svojim tehnikama proizvodnje i bili bi spremni ulagati u R&D u svrhu razvijanja rafinerijske tehnologije koja bi im omogućila proizvodnju automobilskog goriva sa čistim izgaranjem osim ako bi bilo manje skupo kupiti licencu za takvu tehnologiju.

5.5. Opcija 5. Ukinuti sve propise

Ukidanje svih propisa omogućilo bi vlasnicima rafinerija da proizvode bilo koju vrstu automobilskog goriva koju žele. Međutim, od industrije se očekuje da razvije sustav dobrovoljne certifikacije za razinu emisije koja se ispušta upotrebom bilo koje vrste automobilskog goriva, tako da se potrošači mogu informirati o tome koja vrsta goriva izgaranjem manje onečišćuje. Potrošači u Zapadnoj regiji bi zatim odlučili koju vrstu automobilskog goriva će kupovati, a time i koliko bi bili spremni plaćati za smanjenje emisija iz svojih motornih vozila. Bez bilo kakvih poreza na razine emisija benzina potrošači bi bili spremni plaćati suviše malo da bi se smanjile emisije iz njihove upotrebe automobilskog goriva; budući da oni ne bi mogli internalizirati negativne vanjske čimbenike koje prebacuju na druge svojim pojedinačnim “doprinosima“ onečišćenju zraka. Zbog toga bi onečišćenje zraka bilo mnogo više od poželjnih razina i ostalih regulatornih okvira.

6. Odlučivanje

Veliko pitanje u ovoj analizi je koje opcije će potaknuti primjerene inovacije. Tri najvažnija pitanja su sljedeća:

- Je li politika fleksibilna, to jest, dopušta li inovatoru da odluči koji je najbolji način za ostvarenje cilja?
- Primjenjuje li se politika na onečišćivača, to jest, primjenjuje li se izravno na vanjsku okolnost, a ne na zamjenu ili na tehnologiju?
- Je li politika duboka, to jest, primjenjuje li se na raspon outputa, osiguravanjem trajnog poticaja za razvijanje tehnologija kojima se umanjuje onečišćenje?⁷

⁷

Dodatne materijale o najvažnijim pitanjima u vezi s inovacijama u zaštiti okoliša možete vidjeti u OECD-ovom dokumentu (iz 2009. god.) “Environmental Framework Conditions, Innovation and Technology Transfer (*Uvjeti okvira politike zaštite okoliša, inovacije i transfer tehnologije*).” na portalu [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/\\$FILE/JT03274164.pdf](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/$FILE/JT03274164.pdf)

Opcija 4 je vjerojatno najbolja regulatorna opcija za dobrobit potrošača kojom se istodobno ostvaruju primarni ciljevi smanjenja emisija iz automobila. Opcija 4 je fleksibilna, primjenjuje se izravno na onečišćivača i temeljita je. Opcija 3 je druga i vrlo bliska najboljoj opciji, budući da nije temeljita i time ne pruža nikakve poticaje za inovacije ispod razine standarda. Opcije 3 i 4 također uklanjaju protutržišno ograničenje koje postoji u sklopu opcije 1, onečišćenje zraka je u Zapadnoj regiji smanjeno, a industrija izbjegava dupliciranje istraživačkih napora i postoje koristi koje proizlaze iz učinkovitosti od usvajanja najučinkovitije rafinerijske tehnologije kao standarda za proizvodnju čisteg automobilskog goriva. Međutim, opcija 1 vjerojatno će imati najštetniji učinak na tržišno natjecanje, budući da se propisima licenca postavlja kao uvjet za proizvodnju čisteg automobilskog goriva, i time se stvara monopol na tržištu tehnologije. Propisom se nadalje ograničava sposobnost dobavljača na tržištu automobilskog goriva za natjecanje podizanjem troškova rafiniranja automobilskog goriva i stvaranjem zemljopisne zapreke pristupu tržištu automobilskog goriva Zapadne regije. Kao rezultat toga, cijene goriva u Zapadnoj regiji su se povećale i pogodnosti za potrošače su se smanjile. Ta šteta mogla bi se ukloniti opcijom 2, kojom se osigurava niža cijena za potrebnu rafinerijsku tehnologiju reguliranjem monopolističkih cijena, ali se istodobno ponajprije smanjuju poticaji za ulaganja u R&D u svrhu razvijanja takve tehnologije. Opcije 3 i 4 dopuštaju vlasnicima rafinerija da budu fleksibilniji u svom izboru tehnologije ukidanjem propisa o procesu proizvodnje automobilskog goriva. Prema oba ta režima regulator bi mogao zadržati onečišćenje zraka na željenoj razini. Nadalje, obje opcije pružaju vlasnicima rafinerija visoke poticaje za ulaganja u R&D u svrhu razvijanja rafinerijske tehnologije kojom se proizvodi čišće automobilsko gorivo. Opcijom 4 mijenja se potrošnja automobilskog goriva uvođenjem poreza na goriva razmjerno njihovim razinama emisije nastalih izgaranjem goriva. Opcija 5 pruža veliku fleksibilnost poduzetnicima time što im se dopušta da odaberu rafinerijsku tehnologiju bez ikakvih standarda emisije i poreza, ali opcija 5 ne pruža poticaje za smanjenje emisija ni za ulaganje u R&D za tehnologiju kojom se proizvodi benzin sa čistim izgaranjem, i tako se ne smanjuje onečišćenje zraka u Zapadnoj regiji.

Ova publikacija je dostupna za preuzimanje na:

www.oecd.org/competition/toolkit

Engleski / English

Mađarski / Magyar

Francuski / Français

Portugalski / Português

עברית / Hebrejski

Ruski / Русский

Hrvatski

Rumunjski / Român

Indonezijski / Bahasa

Spanjolski / Español

Japanski / ほんご

Talijanski / Italiano

Kineski / 中文

Turski / Türk

Korejski / 한국어



Za više informacija o ovoj publikaciji, molimo da se obratite:

Frank Maier-Rigaud
Organisation for Economic Co-operation and Development
2, rue André Pascal
75016 Paris France
Tel : +33 1 45 24 89 78
Fax : +33 1 45 24 96 95
frank.maier-rigaud@oecd.org

ili

comp.toolkit@oecd.org // www.oecd.org/competition/toolkit