

# **PRINCÍPY ZHODNOTENIA DOPADU NA SÚŤAŽ**

**Príručka pre zhodnotenie dopadu na súťaž, Materiál I**

**Verzia 2.0**

Preklad do slovenského jazyka zabezpečil Protimonopolný úrad Slovenskej republiky a OECD nezodpovedá za jeho správnosť v slovenskom jazyku.

## ORGANIZÁCIA PRE EKONOMICKÚ SPOLUPRÁCU A ROZVOJ

Podľa Článku 1 Dohovoru podpísaného v Paríži dňa 14. decembra 1960, ktorý nadobudol právoplatnosť 30. septembra 1961, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD) presadzuje politiky navrhnuté na to, aby sa:

- dosiahol najvyšší udržateľný ekonomický rast a zamestnanosť a rastúci životný štandard v členských krajinách pri udržaní finančnej stability, a teda aby sa prispelo k rozvoju svetovej ekonomiky;
- prispelo k zdravej ekonomickej expanzii v členských, ako aj nečlenských krajinách v procese ekonomického vývoja; a
- prispelo k expanzii svetového obchodu na mnohostrannom a nediskriminačnom základe v súlade s medzinárodnými záväzkami.

Zakladajúcimi členskými krajinami OECD sú Rakúsko, Belgicko, Kanada, Dánsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Island, Írsko, Taliansko, Luxembursko, Holandsko, Nórsko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko, Švajčiarsko, Turecko, Anglicko a USA. Následne sa stali členmi nasledujúce krajiny, dátum vstupu je uvedený v zátvorke: Japonsko (28. apríl 1964), Fínsko (28. január 1969), Austrália (7. jún 1971), Nový Zéland (29. máj 1973), Mexiko (18. máj 1994), Česká republika (21. december 1995), Maďarsko (7. máj 1996), Poľsko (22. november 1996), Kórea (12. december 1996) a Slovenská republika (14. december 2000). Komisia Európskych spoločenstiev sa zúčastňuje na práci OECD (Článok 13 Dohovoru o OECD).

© OECD 2009

---

Povolenie kopírovať časť tejto práce pre nekomerčné účely alebo učebné účely môžete získať prostredníctvom Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paríž, Francúzsko, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pre všetky krajiny okrem USA. V rámci USA môžete získať povolenie prostredníctvom Copyright Clearance Center, Customer Service, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, alebo CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Ostatné žiadosti o povolenie kopírovať alebo prekladať celú alebo časť tejto knihy pošlite na OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Francúzsko.

---

## Predslov

Väčšia hospodárska súťaž môže zlepšiť ekonomickú výkonnosť krajiny, otvoriť podnikateľské možnosti pre svojich obyvateľov a znížiť náklady na tovary a služby v rámci ekonomiky. Veľa zákonov a nariadení ale obmedzuje hospodársku súťaž na trhu. Veľa ich ide ďalej, než je nevyhnutné na to, aby dosiahli svoje politické ciele. Vlády môžu zredukovať zbytočné obmedzenia tým, že budú používať Príručku pre zhodnotenie dopadu na súťaž („Competition Assessment Toolkit“). Príručka poskytuje všeobecnú metodológiu pre identifikovanie zbytočných obmedzení a rozvinutie alternatívnych, menej obmedzujúcich politík, ktorými je stále možné dosiahnuť ciele vlády. Jedným z hlavných prvkov príručky je súťažný kontrolný zoznam, ktorý kladie série jednoduchých otázok za účelom preverenia zákonov a nariadení, ktoré by mohli zbytočne obmedzovať hospodársku súťaž. Toto preverenie zameriava obmedzené vládne zdroje na oblasti, kde je zhodnotenie dopadu na súťaž najviac potrebné.

Tieto materiály môžu vlády použiť hlavne tromi spôsobmi:

Pri zhodnotení návrhu nových zákonov a nariadení (napr. prostredníctvom programov na posúdenie dopadu regulácie)

Pri zhodnotení existujúcich zákonov a nariadení (v ekonomike ako celku alebo v konkrétnych sektoroch)

Vládnymi orgánmi, ktoré sa venujú rozvoju a revízii politík, ako sú ministerstvá, ktoré tvoria zákony alebo súťažnou autoritou pri hodnotení súťažných dopadov nariadení

Príručka je navrhnutá tak, aby ju vlády mohli použiť decentralizovane, tak na národnej ako aj nadnárodnej úrovni. Dôvodom pre navrhnutie materiálov s takouto flexibilitou je to, že obmedzenia hospodárskej súťaže môžu byť implementované na mnohých rôznych vládnych úrovniach a zhodnotenie dopadu na súťaž môže byť užitočné na všetkých týchto úrovniach. V skutočnosti, jeden z najúspešnejších príkladov prosúťažnej reformy sa vyskytol vo federálnom systéme, keď Austrália implementovala široké prosúťažné reformy na národnej aj štátnej úrovni v strede 90-tych rokov. Odvtedy Austrália prešla silnou ekonomickou výkonnosťou, s vysokým a stabilným rastom, ktorý vyzdvihol ekonomiku Austrálie zo strednej výkonnosti na jednu z najvýkonnejších ekonomík OECD.

Materiály príručky sú navrhnuté tak, aby ich mohli použiť úradníci bez špecializovaného školenia v oblasti ekonomiky alebo súťažnej politiky. Z inštitucionálneho hľadiska, možnými užívateľmi príručky by mohli byť ministerstvá, zákonodarné orgány, úrady vládnych predstaviteľov, vlády štátov a vonkajší hodnotitelia politiky. Príručka pre zhodnotenie dopadu na súťaž je dostupná v mnohých jazykoch, aby sa zaistilo jej široké využitie a prijatie.

*Princípy zhodnotenia dopadu na súťaž* poskytujú príklady prínosov súťaže, poskytujú zoznámenie so súťažným kontrolným zoznamom a predstavujú niektoré spôsoby, ktorými vlády hodnotia dopad ich politík na hospodársku súťaž. Tento materiál dopĺňa ďalší materiál, *Návod na zhodnotenie dopadu na súťaž*, ktorý poskytuje podrobný technický návod ku kľúčovým oblastiam, ktoré je potrebné vziať do úvahy pre vykonávanie zhodnotenia

dopadu na súťaž. Tieto dva materiály spolu tvoria Príručku pre zhodnotenie dopadu na súťaž. Doplňujúce materiály súvisiace s touto témou sa nachádzajú na OECD stránke, v súčasnosti [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

## POĎAKOVANIE

Príručka pre zhodnotenie dopadu na súťaž bola vypracovaná Pracovnou skupinou č. 2 Výboru pre hospodársku súťaž v spolupráci s členmi mnohých delegácií pri OECD, jurisdikcií členských, ako aj nečlenských krajín.

Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivak Ghosal a Marta Troya-Martinez navrhovali materiály v rámci Sekretariátu OECD. Sean F. Ennis z Divízie hospodárskej súťaže viedol projekt zameraný na zhodnotenie dopadu na súťaž.

Sophie Blondieau, Wendy Houet, Laurence Langanay a Edward Smiley prispeli k príprave dokumentácie.

## Obsah

<b>KAPITOLA 1 ZHODNOTENIE DOPADU NA SÚŤAŽ A SÚŤAŽNÝ KONTROLNÝ ZOZNAM .....</b>	<b>6</b>
<b>KAPITOLA 2 AKO SPOTREBITELIA PROFITUJÚ Z HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE .....</b>	<b>15</b>
<b>KAPITOLA 3 ZAKOMPONOVANIE ZHODNOTENIA DOPADU NA SÚŤAŽ DO VLÁDNYCH ČINNOSTÍ .....</b>	<b>20</b>
<b>KAPITOLA 4 INTEGRÁCIA ZHODNOTENIA DOPADU NA SÚŤAŽ DO ANALÝZY REGULAČNÉHO DOPADU .....</b>	<b>26</b>
<b>PRÍLOHA ODPORÚČANIE RADY K ZHODNOTENIU DOPADU NA SÚŤAŽ .....</b>	<b>48</b>

## KAPITOLA 1

### ZHODNOTENIE DOPADU NA SÚŤAŽ A SÚŤAŽNÝ KONTROLNÝ ZOZNAM\*

Táto kapitola popisuje súťažný kontrolný zoznam a jeho úlohu v procese zhodnotenia dopadu na súťaž. Čitatelia, ktorí už túto tému poznajú, môžu prejsť priamo na technický, druhý materiál *Návod na zhodnotenie dopadu na súťaž*.

#### 1. Úvod

Obvykle sa činnosť vlády zameriava na podporu a ochranu dôležitých štátnych politických cieľov. Zvyčajne existujú viaceré spôsoby na dosiahnutie týchto cieľov. Keďže spotrebiteľia spravidla získavajú vtedy, keď je konkurencia vyššia než keď je nižšia, tak pri zvažovaní týchto možností je vhodné zhodnotiť dopady na súťaž.<sup>1</sup>

Táto príručka ukazuje ako robiť toto zhodnotenie. Poskytuje regulátorom a zákonodarcom praktickú metódu, ktorú môžu používať na identifikovanie dôležitých súťažných obmedzení, a ak je to možné, vyhnúť sa im. Rada OECD odporúča zhodnotenie dopadu na súťaž (pozri príloha A).

V prvom kroku táto metóda uplatňuje rad prahových otázok, „Súťažný kontrolný zoznam“ („Competition Checklist“), ktorý ukazuje, kedy môžu mať navrhované zákony alebo nariadenia potenciál poškodiť súťaž. Tento kontrolný zoznam pomáha tvorcom politiky zamerať sa na možné súťažné problémy už v skorej fáze procesu vývoja politiky.

Hoci väčšina nariadení nepredstavuje riziko významného poškodenia súťaže, proces zhodnotenia dopadu na súťaž, ktorého prvotnou fázou je kontrolný zoznam, poskytuje analytický rámec, ktorý potrebujú regulátori a zákonodarcovia na to, aby zmenšili alebo sa vyhli potenciálnym súťažným problémom. Toto sa dosiahne poskytnutím pomoci pri identifikovaní možných alternatív, ktoré by mohli zredukovať alebo eliminovať poškodenie súťaže, pričom požadované politické ciele budú dosiahnuté.

Vo zvyšnej časti tejto kapitoly sú popísané štyri kategórie otázok v Súťažnom kontrolnom zozname a prvé kroky, ktoré by mali tvorcovia politiky urobiť, ak je odpoveď na ktorúkoľvek z týchto otázok „áno“.

#### **2. Existujú obmedzenia týkajúce sa počtu alebo okruhu dodávateľov? (kontrolný zoznam A)**

Obmedzovanie počtu dodávateľov vedie k riziku, že sa vytvorí trhová sila<sup>2</sup> a zníži sa počet konkurentov. Keď počet dodávateľov klesá, zvyšuje sa možnosť obmedzenej súťaže (alebo kolúzie) medzi zostávajúcimi dodávateľmi a narastá schopnosť jednotlivých dodávateľov zvýšiť ceny. Výsledný pokles konkurencie môže znížiť zainteresovanosť

---

\* Túto kapitolu vypracoval Sean F. Ennis s pomocou podrobnejších materiálov, ktoré vypracoval Rex Deighton-Smith a Vivek Ghosal.

<sup>1</sup> Príklady prínosov konkurencie sú popísané v Kapitole 2.

<sup>2</sup> Trhová sila dodávateľov je schopnosť vo svoj prospech zvýšiť cenu, znížiť kvalitu alebo znížiť inováciu v porovnaní s úrovňami, ktoré by existovali na konkurenčnom trhu.

efektívne plniť spotrebiteľské požiadavky a môže znížiť inováciu a dlhodobú ekonomickú efektívnosť. Hoci existujú nesporné politické dôvody, prečo zákonodarcovia môžu niekedy obmedziť počet alebo okruh dodávateľov, ako bude popísané nižšie, politické prínosy z obmedzení vstupu by mali byť starostlivo vyvážené vzhľadom k skutočnosti, že zjednodušenie vstupu novým dodávateľom môže napomôcť zabráneniu, aby existujúci dodávatelia uplatnili svoju trhovú silu.

### **Súťažný kontrolný zoznam**

**Doplňujúce zhodnotenie dopadu na súťaž by sa malo realizovať, ak má návrh niektorý z nasledujúcich 4 dopadov:**

#### **(A) Obmedzuje počet alebo okruh dodávateľov**

Zvyčajne to je vtedy, keď návrh:

- 1 udeľuje exkluzívne práva pre dodávateľa na poskytovanie tovarov alebo služieb
- 2 zavádza licenčný, povoloňovací alebo autorizačný proces ako požiadavku pre činnosť
- 3 obmedzuje spôsobilosť niektorých typov dodávateľov poskytovať tovar alebo službu
- 4 významne zvyšuje náklady na vstup alebo odchod dodávateľa
- 5 vytvára geografickú bariéru, ktorá ohraničuje možnosť spoločností dodávať tovary, služby alebo práce alebo investovať kapitál

#### **(B) obmedzuje spôsobilosť dodávateľov súťažiť**

Zvyčajne to je vtedy, keď návrh:

- 1 obmedzuje spôsobilosť predajcov stanoviť ceny tovarov alebo služieb
- 2 obmedzuje slobodu dodávateľov propagovať alebo obchodovať so svojimi tovarmi alebo službami
- 3 stanovuje normy pre kvalitu produktu, ktoré zvyhodňujú niektorých dodávateľov v porovnaní s inými alebo ktoré prekračujú úroveň, ktorú by si niektorí dobre informovaní zákazníci vybrali
- 4 významne zvyšuje náklady na výrobu pre niektorých dodávateľov v porovnaní s inými (najmä odlišným obchodovaním s už existujúcimi dodávateľmi v porovnaní s novými vstupujúcimi)

#### **(C) znižuje zainteresovanosť dodávateľov súťažiť**

Zvyčajne to je vtedy, keď návrh:

- 1 vytvára samoregulačný režim alebo režim spoločného regulovania
- 2 vyžaduje alebo podporuje zverejnenie informácií o výstupoch, cenách, odbyte alebo nákladoch dodávateľa
- 3 vyníma činnosť určitého odvetvia alebo skupiny dodávateľov z aplikácie všeobecného súťažného práva

#### **(D) obmedzuje výber a informácie prístupné zákazníkom**

Zvyčajne to je vtedy, keď návrh:

- 1 obmedzuje spôsobilosť spotrebiteľov rozhodnúť sa, od koho budú nakupovať
- 2 znižuje mobilitu zákazníkov medzi dodávateľmi tovarov alebo služieb tým, že zvyšuje explicitné alebo implicitné náklady na zmenu dodávateľov
- 3 zásadne mení informácie, ktoré potrebujú kupujúci na to, aby nakupovali efektívne

## **2.1 Udeľovanie exkluzívnych práv (kontrolný zoznam A1)**

Udeľovanie exkluzívnych práv na výrobu určitého tovaru alebo na poskytovanie určitej služby predstavuje zriadenie súkromného monopolu. V minulosti sa udelenie exkluzívnych práv často vyskytovalo v súvislosti s „prirodzeným monopolom“.<sup>3</sup> Udelenie exkluzívnych práv, najmä keď majú dlhé trvanie, bolo často považované za prostriedok na stimulovanie významných investícií do infraštruktúry, ktoré by sa pravdepodobne nevyskytli bez stimulov, ktoré poskytuje garantovaný trh, ktorý udelenie exkluzívnych práv zabezpečuje. Exkluzívne práva sú ale niekedy používané v situáciách, kde pre nich neplatí opodstatnenie prirodzeným monopolom.

V mnohých ohľadoch sú exkluzívne práva definitívna bariéra vstupu. Exkluzívne práva s veľkou pravdepodobnosťou umožňujú monopolné stanovenie ceny a iné problémy súvisiace s uplatňovaním trhovej sily. Nie je možné plne sa vyhnúť takýmto následkom prostredníctvom regulácie, pretože regulátori často neuspjú alebo dosiahnu len malý úspech v tom, aby zabránili uplatneniu trhovej sily a ochránili spotrebiteľov. Preto by takéto práva mali byť obmedzené a zavedené iba po dôkladnom zvážení ceny, ktorá sa bude účtovať, doby trvania práv a alternatívnych spôsobov pre dosiahnutie rovnakých cieľov.

## **2.2 Požiadavka vlastníť licenciu alebo povolenie (kontrolný zoznam A2)**

Licencie alebo povolenia potrebné na činnosť bezpodmienečne obmedzujú vstup. Kvalifikačné požiadavky sa môžu vyskytnúť vo forme požiadaviek na minimálne vzdelanie a/alebo skúsenosti a môžu zahŕňať požiadavky na dobrú reputáciu. Napríklad tzv. „fit-and-proper“ testy (testy na „vhodnosť a náležitosť“) sú samozrejmosťou vo finančnom sektore pre kandidátov na oficiálne posty v spoločnostiach a v radách spoločností. Niekedy sa môže použiť test „verejného záujmu“, vtedy je potrebné, aby potenciálni vstupujúci demonštrovali, že je „potrebné“ poskytnutie dodatočnej služby a v niektorých prípadoch aj to, že ich vstup nebude mať negatívny dopad na podnikanie existujúcich účastníkov odvetvia. V krajných prípadoch môže byť počet licencií pevne stanovený.

Požiadavka vlastníť licenciu alebo povolenie je často prísnejšia, než je potrebné na ochranu spotrebiteľa a môže zbytočne znižovať spotrebiteľský výber a vytvoriť umelý nedostatok, čo spôsobí zvýšenie cien. Hoci sú schémy licencovania často opodstatnené ochranou spotrebiteľa, takéto bariéry často ochraňujú existujúcich výrobcov pred konkurenciou. Pozornosť by sa mala venovať tomu, či sa požiadavka vlastníť licenciu alebo povolenie nestáva obmedzujúcejšou než je potrebné na dosiahnutie požadovaných regulačných cieľov.

---

<sup>3</sup> Monopol existuje vtedy, keď je možné tovar alebo službu nakupovať len od jedného dodávateľa. V prípade „prirodzeného monopolu“, je jeden dodávateľ schopný vyrábať požadovaný výstup efektívnejšie a pri nižších celkových nákladoch ako dvaja alebo viacerí dodávatelia.



### **2.3 Obmedzenie spôsobilosti niektorých typov dodávateľov poskytovať tovar alebo službu (kontrolný zoznam A3)**

Niekedy vlády obmedzujú spôsobilosť iných typov dodávateľov, aby sa zúčastnili na podnikateľskej činnosti. Napríklad niektoré vlády vyžadujú, aby všetci realitní makléri poskytovali vládou nariadenú skupinu služieb, a teda obmedzujú alebo zakazujú poskytovanie služieb maklérmí poskytujúcimi minimum služieb pri nízkych nákladoch alebo maklérmí účtujúcimi si za služby.<sup>4</sup> Takéto obmedzenia sú často neprimerané, pretože neprimerane obmedzujú počet dodávateľov, znižujú konkurenciu medzi dodávateľmi a za následok majú vyššie ceny alebo menej vhodné zmluvné podmienky pre zákazníkov.

Tam, kde sa sledujú ciele regionálnej politiky alebo politiky malého podnikania, môžu alternatívy, ktoré menej poškodzujú súťaž zahŕňať škálu priamych podpôr a/alebo daňové výhody, regulačné ustanovenia výhodnejšie pre malých alebo regionálnych poskytovateľov alebo použitie reklamných/vzdelávacích kampaní.

### **2.4 Významne zvyšuje náklady na vstup alebo odchod dodávateľ'a (kontrolný zoznam A4)**

Nariadenia, ktoré zvyšujú náklady na vstup alebo odchod z trhu smerujú k odradeniu potenciálnych vstupujúcich subjektov, a teda znižujú počet účastníkov na trhu. Príkladmi takéhoto typu nariadenia sú požiadavky súvisiace s prísnyim testovaním výrobku a požiadavky na splnenie zbytočne vysokej vzdelanostnej alebo technickej kvalifikácie. Vlády niekedy poskytujú ciele výnimky, aby minimalizovali dopady takýchto nariadení na súťaž. Napríklad, výrobcovia nízko objemových áut sú často vylúčení z nariadení súvisiacich s testovaním vozidla alebo sú predmetom menej zložitých testovacích protokolov.

### **2.5 Obmedzuje geografický tok tovarov, služieb, kapitálu a práce (kontrolný zoznam A5)**

Nariadenia niekedy obmedzujú tok tovarov, služieb, kapitálu a/alebo práce v rámci hraníc jurisdikcie, často ako nástroj regionálnej politiky. Avšak takéto obmedzenia umelo znižujú geografickú oblasť súťaže pri poskytovaní tovaru alebo služby. Týmto sa môže znížiť počet dodávateľov a môže dôjsť k uplatneniu trhovej sily dodávateľmi a zvýšeniu cien.

Možné obmedzenia by sa mali zväžiť na základe toho, či existuje jasné spojenie medzi obmedzeniami a dosiahnutím konkrétnych politických cieľov, či sú obmedzenia minimálne nevyhnutné pre dosiahnutie cieľa, či dokazuje analýza, že politický cieľ bude dosiahnutý prostredníctvom obmedzenia a či jasné regulačné ustanovenia časovo ohraničujú obmedzenia.

Existuje značné riziko, že „dočasná“ ochrana sa vyvinie do kvázi stálych opatrení v dôsledku podstatnej lobby zo strany dodávateľov, ktorí majú z obmedzení prínos. Často existujú lepšie alternatívy, prostredníctvom ktorých by sa dosiahol regulačný cieľ vrátane priamych podpôr a vhodných regulačných úprav.

## **3. Existujú obmedzenia spôsobilosti dodávateľov súťažiť? (kontrolný zoznam B)**

Nariadenie môže rôznymi spôsobmi ovplyvniť spôsobilosť dodávateľov súťažiť. Hoci nie všetky spôsoby sú tu popísané, patria sem obmedzenia týkajúce sa reklamy a marketingu,

---

<sup>4</sup> Pozri [http://www.usdoj.gov/atr/public/real\\_estate/feeforservice.htm](http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm).

nastavenia kvalitatívnych noriem pre výrobok a službu a kontroly cien, za ktoré sa predávajú tovary alebo služby. Tieto obmedzenia môžu znížiť intenzitu a mieru súperenia, čo spôsobí zvýšenie cien pre spotrebiteľov a zníženie rozmanitosti výrobkov.

### **3.1 Kontroluje ceny, za ktoré sa predávajú tovary alebo služby (kontrolný zoznam B1)**

Vlády často regulujú ceny v tradičných monopolných odvetviach, napríklad vo verejných službách. Tieto typy cenovej kontroly pravdepodobne pomáhajú spotrebiteľom a slúžia ako protiváha k nedostatku alternatív pre spotrebiteľa. Avšak, cenové kontroly sa tiež niekedy používajú v situáciách, kde existuje veľa potenciálnych dodávateľov pre toho istého spotrebiteľa. Keď sú nastavené minimálne ceny, zabráni to nízko nákladovým dodávateľom v tom, aby získali trhovú podiel tým, že poskytnú lepšiu hodnotu spotrebiteľom. Podobne, keď sú nastavené maximálne ceny, iniciatíva dodávateľa inovovať tým, že bude poskytovať nové a/alebo vysokokvalitné výrobky sa môže podstatne znížiť a dodávatelia môžu účinne koordinovať svoje ceny okolo maximálnej ceny.

Regulácia minimálnej ceny je niekedy reakciou na extrémne dynamickú cenovú súťaž. V týchto prípadoch je regulácia minimálnej ceny všeobecne chápaná ako prostriedok, ktorý ochraňuje malých dodávateľov pred „neférovou“ súťažou. Dopady takejto cenovej regulácie je potrebné dôkladne zhodnotiť, pretože je pravdepodobné, že výsledkom budú vyššie ceny pre spotrebiteľov alebo neuspokojený dopyt. Regulácia maximálnej ceny je často predstavovaná ako nevyhnutný dôsledok obmedzení vstupu. Alternatívou je umožnenie voľnejšieho vstupu na trh.

### **3.2 Obmedzuje reklamu a marketing (kontrolný zoznam B2)**

Nariadenia, ktoré obmedzujú spôsobilosť dodávateľov propagovať alebo obchodovať s tovarmi a službami existujú často preto, aby obmedzili nepravdivé a klamlivé reklamy. Niekedy sú nariadenia v súvislosti s reklamou určené na to, aby znížili propagáciu výrobkov alebo služieb, ktoré sa považujú za negatívne pre spoločnosť alebo sú predmetom nadbytočnej spotreby. Inokedy môže byť obmedzená reklama cielená na určité „zraniteľné“ skupiny, ako sú napríklad deti. Takéto obmedzenia, v prípade, že sú vymedzené kvôli tomu, aby neboli príliš rozšírené, môžu mať významný spoločenský prínos.

Avšak v mnohých prípadoch sú reklamné a marketingové nariadenia príliš rozsiahle a prehnane obmedzujú súťaž. Reklamné a marketingové nariadenia sú obzvlášť obťažujúce pre potenciálnych vstupujúcich, keďže obmedzujú schopnosť vstupujúceho informovať potenciálnych zákazníkov o svojej prítomnosti na trhu a o charaktere a kvalite tovarov a služieb, ktoré sú schopní ponúkať. Realizovateľnou alternatívou sú často nariadenia, ktoré obmedzujú iba nepravdivú a klamlivú reklamu.

### **3.3 Stanovuje normy pre kvalitu produktu, ktoré poskytujú zbytočne veľkú výhodu niektorým dodávateľom v porovnaní s inými alebo ktoré prekračujú úroveň, ktorú by si niektorí dobre informovaní zákazníci vybrali**

Nariadenia, ktoré stanovujú normy často poskytujú výhody pre spotrebiteľov a môžu pomôcť propagovať nové typy produktov tým, že zaistia, že nové produkty od rôznych dodávateľov sú kompatibilné. Avšak stanovenie noriem môže tiež poskytnúť zbytočne veľké výhody niektorým dodávateľom v porovnaní s inými. Jedným bežným príkladom sú

environmentálne nariadenia, ktoré limitujú prípustné emisie mierne toxickkej látky. Hoci obmedzenie emisií je často náležité kvôli ochrane verejného zdravia, nariadenia môžu byť navrhnuté spôsobmi, ktoré nespravodlivo zvýhodňujú malý počet dodávateľov, napríklad tým, že vyžadujú určitú technológiu alebo nastavujú prehnane prísne normy, ktorých splnenie je pre horšie zaistených výrobcov zložité alebo nemožné. Ďalším príkladom, kedy nastavenie noriem môže mať významný protisúťažný dopad je, keď sú stanovené normy pre minimálnu kvalitu určitých typov produktov. Často existujú rozumné dôvody pre takéto nastavenie noriem, ako je napríklad ochrana spotrebiteľov pred rizikom spojeným s používaním produktu. Avšak, keď niektorí spotrebiteľia uprednostňujú menšie náklady pred zvýšenou bezpečnosťou, tak je potreba noriem menej jasná. Spotrebiteľský záujem sa môže takýmito normami znížiť, keďže spotrebiteľom sa bráni v nákupe lacnejších, menej kvalitných tovarov, ktoré by uprednostnili, aj keď sú plne informovaní o všetkých rizikách s tým spojených.

Často existujú alternatívy k prísnejším nariadeniam ohľadom produktových noriem. Napríklad tam, keď sú realizované minimálne normy kvôli ochrane spotrebiteľa, sa môže namiesto toho vyžadovať sprístupnenie informácií o určitých vlastnostiach produktu. Tam, kde sú zvažované veľké zmeny v emisných normách, vlády sa môžu snažiť minimalizovať protisúťažný dopad tým, že povolia obchodovanie s emisnými právami alebo poskytnú dočasnú pomoc menším dodávateľom, aby im pomohli splniť nové požiadavky.

### **3.4 Zvyšuje náklady niektorých dodávateľov v porovnaní s inými (kontrolný zoznam B4)**

Niekedy majú nariadenia neplánovaný efekt zvýšenia nákladov pre niektorých dodávateľov v porovnaní s inými. Jednou príčinou nákladovej asymetrie sú nariadenia, ktoré zbytočne vyžadujú použitie jednej technológie výroby oproti druhej. Ďalšou príčinou sú „grandfather clauses“ („oslobodzujúce klauzuly“), ktoré vylučujú súčasných dodávateľov z nariadenia, ale uplatňujú nariadenie na nových vstupujúcich. Takéto ujednania s veľkou pravdepodobnosťou deformujú konkurenčné vzťahy v rámci odvetvia tým, že zvyšujú náklady pre niektorých dodávateľov v podstatne väčšej miere než pre iných. Toto môže brániť vstupu, znížiť inováciu a znížiť intenzitu konkurenčného tlaku na trhu. Hoci môžu byť rozdiely v nákladoch škodlivé, nemôžeme povedať, že by mali nariadenia alternatívne požadovať od dodávateľov uniformné náklady.

Pokiaľ ide o požiadavky v súvislosti so vzdelaním, „grandfather clauses“ („oslobodzujúce klauzuly“) sú často implementované na základe presvedčenia, že rozsiahle praktické skúsenosti tých, čo dlhodobo vykonávajú profesiu sú adekvátnou náhradou za vyššiu úroveň formálnej kvalifikácie. Vo vzťahu k výrobným technológiám, sú často „grandfather clauses“ („oslobodzujúce klauzuly“) implementované tak, aby sa zaistil adekvátny čas pre amortizáciu utopených nákladov predchádzajúcich investícií. Protisúťažný dopad „grandfather clauses“ („oslobodzujúce klauzuly“) sa môže minimalizovať tým, že sa zaistí ich časová ohraničenosť, radšej než by mali byť trvalé. Zvyčajne je primeraný skeptický prístup k argumentom v prospech „grandfather clauses“ („oslobodzujúce klauzuly“), keďže klauzuly často ochraňujú vážny záujem pred potenciálnou konkurenciou.

### **4. Znižuje zainteresovanosť dodávateľov súťažit'? (kontrolný zoznam C)**

Nariadenia môžu ovplyvniť správanie dodávateľa nie len zmenou spôsobilosti dodávateľov súťažiť, ale aj zmenou zainteresovanosti dodávateľov konat' ako aktívni rivali. Dvomi hlavnými dôvodmi prečo dodávateľia môžu súťažiť menej aktívne sú, po prvé, že niektoré nariadenia môžu napomôcť koordinácii medzi dodávateľmi a po druhé, že niektoré

nariadenia môžu zmenšiť ochotu, schopnosť alebo zainteresovanosť zákazníkov meniť rôznych dodávateľov. Existujú aj iné dôvody, kedy môžu dodávatelia súťažiť menej aktívne, a to obmedzenia podielu na zisku alebo na trhu, ktoré obmedzujú potenciálnu odmenu zo súťaženia. Ku kartelovému správaniu<sup>5</sup> môže dôjsť jednoduchšie pri samoregulačných alebo spoločne regulovaných režimoch tým, že sa zvýši výmena informácií o outpute a cene dodávateľov alebo že sa odvetvie alebo sektor vylúči z pôsobnosti súťažného práva. Kartely sú škodlivé, lebo obmedzujú output a zvyšujú ceny, čo je pre spotrebiteľov horšie. Riziko kartelových aktivít sa musí porovnať s potenciálnymi výhodami samoregulácie, ako je napríklad rýchlejšia certifikácia nových technológií.

#### **4.1 Samoregulácia a spoločná regulácia (kontrolný zoznam C1)**

Keď berú odvetvové alebo profesné asociácie plnú zodpovednosť za regulovanie správania sa svojich členov bez vládnej legislatívnej podpory (často pod naliehaním vlády), používa sa pojem „samoregulácia“. Avšak, keď vláda poskytuje legislatívnu podporu pravidlám, ktoré sú aspoň čiastočne vypracované odvetvovou/profesnou asociáciou, používa sa pojem „spoločná regulácia“. Štruktúry samoregulácie a spoločnej regulácie môžu mať podstatné prínosy tým, že zaisťujú, že technické normy budú primerané a že normy sa budú vyvíjať spolu s technológiou.

Avšak, tieto štruktúry môžu mať značné protisúťažné dopady. Najmä, odvetvové/profesné asociácie často prijímajú pravidlá, ktoré znižujú zainteresovanosť alebo možnosti aktívnej súťaže medzi dodávateľmi tovarov alebo služieb, ako sú reklamné obmedzenia a pravidlá, ktoré zabraňujú poskytovaniu zliav. Ďalej prehnane prísne požiadavky súvisiace s kvalifikáciou môžu znížiť vstup na trh. Vláda by si mala ponechať právomoci, aby zabránila pokusom odvetvovej/profesnej asociácie používať regulačné právomoci protisúťažným spôsobom. Patrí sem napríklad zaistenie toho, že samoregulácia alebo spoločná regulácia budú jasne podliehať uplatňovaniu súťažného práva alebo že relevantné vládne authority budú mať právo schváliť alebo odmietnuť schváliť pravidlá asociácie, a ak je to potrebné, nahradiť ich svojimi, ak asociácia naďalej navrhuje neprijateľné pravidlá.

#### **4.2 Vyžaduje zverejnenie informácií o cenách, výstupoch alebo odbyte dodávateľ'a (kontrolný zoznam C2)**

Nariadenia, ktoré vyžadujú od účastníkov trhu, aby zverejňovali informácie o svojich cenách alebo outputoch môžu podstatne napomôcť vytvoreniu kartelu, keďže kľúčovou potrebou pre činnosť kartelu je, že účastníci kartelu môžu efektívne monitorovať správanie svojich konkurentov (alebo spolu konšpirátorov) na trhu. Pravdepodobnosť výskytu kartelu je väčšia tam, kde je menej účastníkov na trhu, kde sú veľké bariéry vstupu, kde sú výrobky dodávateľov relatívne homogénne a kde sú dostupné informácie o zmenách ceny alebo outputu, či už pred alebo čoskoro po zmenách ceny alebo outputu.

Nariadenia, ktoré vyžadujú zverejnenie takých informácií ako je úroveň ceny a outputu je možné prijať na to, aby sa zlepšila informovanosť spotrebiteľa a niekedy môžu zlepšiť efektívnosť trhov. Avšak, keď je pravdepodobné vytvorenie kartelu, takéto požiadavky budú mať s väčšou pravdepodobnosťou negatívny dopad. K zverejňovaniu všetkých zhromaždených údajov existujú alternatívy. Keď sa informácie získavajú hlavne pre tvorbu vládnej politiky, nie je potrebné zverejňovať všetky informácie. Keď je účelom pomoc

---

<sup>5</sup> Kartel existuje vtedy, keď konkurenti uzavrujú dohodu za účelom obmedzovania súťaže, napríklad stanovením ceny, obmedzovaním ponuky, rozdeľovaním ziskov alebo bid riggingom, a teda zvyšujú svoj kolektívny zisk.

spotrebiteľom alebo poskytnutie všeobecnej štatistiky, celková štatistika podporuje kartely menej ako štatistiky o konkrétnych dodávateľoch.

#### **4.3 Výnimky z aplikácie všeobecného súťažného práva (kontrolný zoznam C3)**

V mnohých krajinách majú určití dodávatelia alebo ekonomické odvetvia prínos z výnimiek z aplikácie všeobecného súťažného práva. V niektorých prípadoch podliehajú tieto sektory svojim vlastným súťažným zákonom, špecifickým pre sektor. V iných prípadoch neexistujú žiadne obmedzenia protisúťažného správania v týchto sektoroch. Tam, kde sa vyskytuje podstatné zľahčovanie všeobecnej aplikácie súťažného práva, existuje jasné riziko kartelov, cenového zneužívania a protisúťažných koncentrácií<sup>6</sup>.

Tam, kde bolo identifikované určité odôvodnenie pre pokračujúcu existenciu výnimiek, mala by sa venovať pozornosť prostriedkom, ktorými možno ich rozsah minimalizovať. Napríklad zákonný monopol, ktorý vyžaduje, aby všetci výrobcovia určitej komodity predávali produkty licencovaným sprostredkovateľom môže byť menej efektívny v porovnaní so systémom, ktorý umožňuje výrobcovi angažovať sa v dohovoroch o spoločnom predaji, ale nenúti ich tak robiť.

### **5. Obmedzuje výber a informácie prístupné zákazníkom? (kontrolný zoznam D)**

#### **5.1 Obmedzuje spôsobilosť spotrebiteľov rozhodnúť sa od koho budú nakupovať tovary alebo služby (kontrolný zoznam D1)**

Nariadenia niekedy obmedzujú výber, ktorý je dostupný spotrebiteľom. Napríklad nariadenie môže lokálne obmedziť zákazníka v nákupe medicínskych služieb. Takéto nariadenie by mohlo obmedziť kvalitu starostlivosti a zabrániť spotrebiteľom, ktorí by mali záujem cestovať (napríklad, na kliniku, kde sú kratšie čakacie lehoty alebo s lepšou reputáciou), aby tak urobili.

Obmedzenia spotrebiteľského výberu môžu byť škodlivé, pretože dodávatelia, ktorí zostávajú, môžu mať menší záujem uspokojiť spotrebiteľov dodávaním výrobkov požadovanej kvality a ceny.

#### **5.2 Znižuje mobilitu zákazníkov tým, že zvyšuje náklady na zmenu dodávateľov (kontrolný zoznam D2)**

Nariadenia môžu ovplyvniť väčšiu alebo menšiu ochotu spotrebiteľov vymeniť dodávateľov tým, že ovplyvnia „náklady na výmenu“ – explicitné a implicitné náklady znášané spotrebiteľom pri výmene jedného dodávateľa za druhého. Náklady na výmenu môžu vzrásť z rôznych dôvodov, vrátane dlhodobých zmluvných podmienok alebo viazania aktív na dodávateľov spôsobom, ktorý znevýhodní zmenu, ako je napríklad viazanie telefónneho čísla na daného poskytovateľa služby. Keď čelia spotrebiteľia vysokým nákladom na zmenu, tak dodávatelia môžu účtovať vyššie ceny za svoje tovary alebo služby. Dodávatelia sa preto často snažia spôsobiť vysoké náklady na zmenu, niekedy tým, že podporujú politiky, ktoré zabezpečia vysoké náklady na zmenu.

---

<sup>6</sup> Koncentrácia je spojenie dvoch (alebo viacerých) pred tým nezávislých dodávateľov za účelom vytvorenia jedného väčšieho dodávateľa.

Prosúťažný dopad obmedzenia alebo odstránenia nákladov na zmenu môže byť veľký a tvorcovia politiky by sa mali snažiť vyhnúť politikám, ktoré zvyšujú náklady na zmenu pre spotrebiteľov. Tam, kde existuje jasné riziko uvalenia nákladov na zmenu, je vhodné zaradiť do regulačnej štruktúry ustanovenia, ktoré obmedzia alebo zakážu ich použitie. Je vhodné zaistiť, aby sa vzali do úvahy zákonné náklady spotrebiteľa na zmenu.

### ***5.3 Zásadne mení informácie, ktoré potrebujú kupujúci na to, aby nakupovali efektívne (kontrolný zoznam D3)***

Keď vlády deregulujú a tým otvárajú trhy, ktoré predtým neexistovali, od zákazníkov sa vyžaduje, aby sa rozhodli medzi výrobkami, ktoré predtým nikdy nenakupovali. Jeden príklad kedy k tomuto dochádza je prípad nákupu elektriny spotrebiteľom. Keď dostanú spotrebiteľia právo vybrať si svojho dodávateľa na novom trhu, tak môže byť pre nich ťažšie, aby posúdili ponuky a rozlíšili dobré spoločnosti od zlých. Nebezpečenstvo, ktoré môže nasledovať v dôsledku týchto situácií, pri chýbajúcich informáciách kvôli „novému“ charakteru výrobku je, že reformy budú stiahnuté kvôli sťažnostiam spotrebiteľov na spoločnosti, ktoré zneužívajú neskúsenosť spotrebiteľov.

Za takýchto podmienok by mohlo byť lepšie, aby sa spojilo vytvorenie nového trhu s požiadavkou na poskytnutie informácií, ktoré poskytnú spotrebiteľom východiskový bod pre porovnanie ponúk.

## **6. Keď je odpoveď „áno“**

Identifikovanie nariadení, ktoré môžu nadmieru obmedziť súťaž je dôležitým prvým krokom pre zlepšenie kvality nariadenia. Otázky zahrnuté v Súťažnom kontrolnom zozname poskytujú spoľahlivý počiatkový základ pre identifikovanie nariadení, ktoré môžu mať protisúťažný dopad. Podkategórie otázok naznačujú hlavné, ale nie výlučné spôsoby, ktorými môžu nariadenia prehnane obmedziť trhovú rivalitu.

S pomocou Kontrolného zoznamu sa zistí, že len minimum nariadení má potenciál prehnane obmedziť trhovú aktivitu. Avšak, keď Kontrolný zoznam naznačí, že existuje potenciálne neprimerané obmedzenie trhovej aktivity, je treba zvážiť realizáciu komplexnejšieho zhodnotenia dopadu na súťaž. V kapitole 4 je popísaný postup ako takéto zhodnotenie robiť. Kapitola 3 rozoberá zakomponovanie zhodnotenia dopadu na súťaž do vládných činností.

## KAPITOLA 2

### AKO SPOTREBITEĽIA PROFITUJÚ Z HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE\*

Táto kapitola prináša príklady toho, aké významné prínosy má súťaž pre spotrebiteľov

Dôležitým dôvodom trhových reforiem je, že vlády jasne pripúšťajú prínosy hospodárskej súťaže.<sup>1</sup> Competition Assessment Toolkit (Príručka pre zhodnotenie dopadu na súťaž) sa zameriava na poskytovanie praktických nástrojov pre vlády s cieľom limitovať nadmerné obmedzenia súťaže. Pred použitím týchto nástrojov sa oplatí zvážiť, prečo je zvýšená súťaž medzi podnikateľmi cieľom, o ktorý sa oplatí usilovať.

Súťaž medzi podnikateľmi môže priniesť skvalitnenia v efektívnosti výroby, ako aj novšie a lepšie výrobky pre spotrebiteľov prostredníctvom inovácie, smerujúcej k nárastom ekonomického rastu a prospechu spotrebiteľa. Celkovo súťaž medzi dodávateľmi všeobecne vedie k nižším cenám a k širšiemu výberu. Jednou z najlepších ciest k pochopeniu týchto prínosov sú príklady. Vybrané príklady sú uvedené v Tabuľke 1. Cieľom týchto príkladov je ilustrovať celkové prínosy súťaže bez toho, aby sa nevyhnutne zamerali na regulačné obmedzenia.

Tabuľka 1. Príklady prínosov hospodárskej súťaže pre spotrebiteľov

1. Prístavy. Argentína začala privatizovať niektoré služby morských prístavov v sedemdesiatych rokoch 20. storočia. Táto fáza privatizácie nemala veľký úspech čo sa týka produktivity. Verejné investície do infraštruktúry zostali nízke, systém bol nadmerne regulovaný a prístavné inštitúcie boli neadekvátne. V deväťdesiatych rokoch 20. storočia dostali súkromné firmy povolenie prevádzkovať verejné prístavy a budovať nové prístavy alebo investovať do ich infraštruktúry. V prípade prístavu v Buenos Aires boli koncesie na jeho 6 terminálov pridelené piatim rôznym súkromným firmám a prístavnému úradu zostalo vlastníctvo infraštruktúry (model vlastníka prístavu). Výsledkom reforiem bolo, že preprava nákladov sa zvýšila o 50% medzi rokmi 1990 a 1995, produktivita práce sa prudko zvýšila o 275% a argentínske prístavy sa stali najlacnejšími prístavmi v Latinskej Amerike. V roku 1997 preprava nákladov v Puerto Nuevo predbehla prepravu v Santos (Brazília), v najväčšom prístave v Južnej Amerike. Zahraničné firmy sa podieľali na výstavbe nových prístavov, napríklad v prípade terminálu v Zarate.

Zdroje:

Lourdes Trujillo a Tomás Serebrisky. „An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead,“ World Bank, 2004.

[http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform\\_argentina.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf)

„Infrastructure in Trade and Economic Development,“ World Trade Report, World Trade Organization, 2004

[http://www.wto.org/English/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/wtr04\\_2b\\_e.pdf](http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf)

---

\* Príklady v tejto kapitole pripravil Vivek Ghosal.

<sup>1</sup> V mnohých deregulovaných sektoroch ako telekomunikácie, energetika a letectvo jedným z prínosov súťaže, ktorý sa núka je, že by sa časom znížila nadbytočná kapacita, ktorá sa vytvorila počas regulácie a to by viedlo k vyššej výkonnosti výroby a nižším cenám pre spotrebiteľov. Muris (2002) poukazuje na skutočnosť, že odkedy sa po celom svete privatizuje alebo liberalizuje mnoho sektorov, vlády jasne pripúšťajú prínosy hospodárskej súťaže.

2. Maloobchodné predajne. Účinky zvýšenej súťaže v potravinárskych predajniach a iných maloobchodných predajniach boli zaznamenané v rôznych štúdiách. Pre americké trhy, Hausman a Liebttag uvádzajú, že keď Wal-Mart prvýkrát vstúpil na trh, jeho ceny boli o 10% - 25% nižšie pre tie isté výrobky v porovnaní s veľkými maloobchodnými reťazcami ako Kroger, Publix, Target a iné. Keď Wal-Mart otvoril svoju predajňu v blízkosti Kroger supermarketu v Houstone, predaj v Kroger klesol o 10%, hoci jeho ceny klesli po vstupe konkurenta na trh. Tento účinok ukázal, že spotrebiteľia profitovali zo vstupu Wal-Mart. Medzi iné prínosy súťaže, ktoré boli spojené so vznikom potravinárskych obchodných centier patria: (a) nové výrobky a väčší sortiment v predajniach; (b) modernizácia predajní so širšími uličkami, lepším osvetlením a usporiadaním výrobkov; (c) nárast počtu pokladní. Snaha neumožniť otvoriť tieto predajne cez reguláciu by znamenala zabránenie dosiahnutia cenových prínosov pre spotrebiteľov.

Zdroje:

Jerry Hausman and Ephraim Leibtag. „Consumer Benefits from Increased competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart.“

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

„Wal-Mart Throws an Undercut at Target.“ *The Washington Post*, December 16, 2005.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

3. Železnice. Lalive a Schmutzler (2007) sa zaoberajú dopadmi zavedenia hospodárskej súťaže na trhy miestnej osobnej železničnej dopravy v nemeckom štáte Baden-Württemberg (jeden z najväčších štátov Nemecka) v rokoch 1994 – 2004. Zistili, že zatiaľ čo DB Regio bol stále dominantným operátorom desať rokov po zavedení reformy, jeho konkurenti, NE operátori zvýšili svoje trhové podiely z 3% na začiatku reformy na 13,2% v roku 2004. Zistili, že frekvencia služieb v Baden-Württemberg značne narástla v rokoch 1994 – 2004 a že frekvencia služieb na tých linkách, ktoré boli obstarávané súťažne sa vyvíjala priaznivejšie ako na tých, ktoré neboli obstarávané súťažne. Zistili: (1) 29% nárast celkovej dopravy; (2) oveľa silnejší nárast v súťažnej skupine (45% vs. 22% v kontrolovanej skupine); a (3) nárast počtu liniek z 19 na 39, ktoré aspoň čiastočne prevádzkovali konkurenti spoločnosti DB Regio. Celkovo možno konštatovať, že výsledkom zavedenia väčšej konkurencie je väčšie množstvo (frekvencia služieb), ako aj nárast pohodlia pre spotrebiteľov, ktorý prináša vyššia frekvencia.

Zdroj:

Rafael Lalive and Armin Schmutzler. „Exploring the Effects of Competition for Railway Markets,“ University of Zürich, February 2007.

<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. Cestná doprava. Existujú dôkazy o vplyve na zamestnanosť vo Francúzsku od zmien v regulácii cestnej nákladnej dopravy. Vo Francúzsku vláda bývalého premiéra Balladura odstránila dovtedy existujúcu požiadavku, že na prepravu tovaru do vzdialenosti viac ako 150 km je potrebná licencia vydaná vládou. Po reforme klesli ceny cestnej dopravy ako aj marže s odôvodnením, že v sektore boli vysoké poplatky za prenájom. Čo sa týka zamestnanosti v sektore, táto pred reformou rástla rýchlosťou 1 – 1,5% ročne. V rokoch po reforme zamestnanosť vzrástla o 5% a v súčasnosti rastie rýchlosťou okolo 4% ročne. Kvôli reforme a jej implementácii bolo niekoľko štrajkov (1992, 1995). Ale podľa Cahuc a Kamarz (2005) konečným efektom bolo vytvorenie pracovných miest.

Zdroje:

OECD. „Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession.“ Working Party No. 2 on Competition and Regulation, October 2007. (See comments of Francis Kamarz, p. 16)



Cahuc, Pierre, and Francis Kramarz. „De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle,“ Report to the Minister of Economics and the Minister of Labor, June 2005, La Documentation Française, Paris.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

5. Automobilové súčiastky. Warren-Boulton a Daniel Haar (2007) uvádzajú odhady rozsahu ekonomických prínosov pre spotrebiteľov zo súťaže na trhu automobilových náhradných súčiastok. Uvádzajú, že zo vstupu spoločnosti Keystone (alebo iného predajcu konkurenčných súčiastok) na trh s konkurenčnou alternatívou súčiastok Original Equipment Manufacturer (OEM) majú spotrebiteľia prínos dvomi spôsobmi. Do úvahy berú dva efekty: (a) cena Keystone bude zvyčajne nižšia než cena OEM; a (b) vstup a konkurencia zo strany Keystone bude mať za následok zníženie cien OEM. Ich výpočty ukazujú, že v priemere: (a) ceny automobilových súčiastok Keystone sú približne o 26% nižšie ako ceny OEM súčiastok, s ktorými súťažia; a (b) ceny OEM súčiastok sa znížili približne o 8% vďaka tejto súťaži. Regulácia, ktorá vyžaduje použitie OEM súčiastok môže poškodiť spotrebiteľov.

Zdroj:

Frederick R. Warren-Boulton and Daniel E. Haar. “Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts.” Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007.

<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

6. Vydávanie kníh. Dohoda o knižnej sieti (NBA), ktorá existovala pred 1997, bránila kníhkupectvám v Anglicku a Írsku predávať pod ceny zvolené vydavateľmi. Po zrušení NBA bol kôš najpredávanejších kníh zlacnený v priemere o 28 %. Hneď po zrušení NBA bolo zlacnených 41 % kníh. O šesť rokov neskôr, v roku 2006 bolo zlacnených 52 % kníh. Ďalšími prínosmi boli, napríklad: (a) nárast nových vydaných knižných titulov vzrástol z priemerne 3 % za rok na viac ako 4 %; (b) rozšírený výber v predajniach a kvalitnejšie zákaznicke služby.

Zdroj:

„The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases.“

<http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

7. Bývanie. Atterhög (2005) používa údaje na preskúmanie účinkov privatizácie bytov mestskými bytovými spoločnosťami umiestnenými mimo území veľkomiest vo Švédsku na nájomné a kvalitu služieb bývania. Zisťuje, že: (a) na niektorých trhoch viedla väčšia súťaž k nižšiemu nájomnému, s poklesom v rozsahu 2%-5%; a (b) v priemere sa nevyskytli významné zmeny v kvalite služieb bývania v dôsledku privatizácie. Výsledky v súvislosti s kvalitou bytov boli rôzne medzi určitými vlastníckymi.

Zdroj:

Atterhög, Mikael. „Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households,“ *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, No. 1, 32-49, 2005.

<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

8. Burza cenných papierov. Monopolný prevádzkovateľ trhu s cennými papiermi Austrálska burza s cennými papiermi začala ponúkať zľavy na maklérsky poplatok v dôsledku súťažného ohrozenia od dvoch zahraničných konkurentov – Liquidnet a AXE – ktorí plánovali začať pôsobiť v Austrálii. Liquidnet je evidovaná v Amerike a AXE ECN je podporovaná Novozélandskou burzou a významnými makléorskými domami Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquarie a Merrill Lynch. AXE a Liquidnet presadzujú

alternatívne obchodovacie systémy pre prekrývanie sa trhov alebo mimotrhov obchody medzi investičnými manažérmi, ktoré tvoria okolo 30 % z celkových obchodov s akciami.

Zdroj:

„Exchange cuts fees as competitors lurk.“ *The West Australian*, August 25, 2007.

<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

9. Aerolínie. Pred rokom 1990 bol letecký trh EÚ výrazne regulovaný čo sa týka prístupu leteckých spoločností k dráham a cien. Dohody medzi členskými štátmi obmedzili prístup k trhom a často umožňovali iba jednej leteckej spoločnosti pôsobiť a prevádzkovať službu na obmedzenom počte stanovených dráh. Počas 90-tych rokov boli domáce trhy sprístupnené a nakoniec sa stali voľne prístupné pre súťaž zo strany všetkých dopravcov evidovaných v EÚ. V dôsledku väčších možností pre súťaž vznikli nízkonákladové letecké spoločnosti. Niektorými dôsledkami zvýšenej súťaže boli: (a) tradiční dopravcovia začali ponúkať také služby ako on-line objednávky a jednoduché stanovovanie cien, aby konkurovali nízkonákladovým dopravcom. Zjednodušená štruktúra cestovného prináša nižšie cestovné, vyššiu flexibilitu a väčší výber pre zákazníkov. Napríklad bola odstránená platba vopred a obmedzenia v súvislosti so zotrvaním v mieste pobytu v noci zo soboty na nedeľu (Saturday night restriction); (b) boli značné poklesy ceny; (c) frekvencia európskych letov vzrástla o 78%. Po určitej dobe sa frekvencia domácich letov viac ako zdvojnásobila a (d) rozšírila sa paleta služieb. Priemerný počet leteckých spoločností pôsobiacich na sledovaných dráhach sa zvýšil z 3 na 4 medzi rokmi 1992 a 1997 a ďalej rástol v roku 2003.

Zdroj:

[www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf)

10. Káblková televízia. Americká Federálna komunikačná komisia („FKK“) nedávno zakázala exkluzívne zmluvy medzi káblovými spoločnosťami a bytovými komplexmi, aby umožnila súťaž v týchto prípadoch. Odhad FKK je, že dôjde k možnému poklesu cien predplatného o 30%. Okrem cenového dopadu budú mať bytoví obyvatelia väčší výber poskytovateľov, ktorí budú pri zvýšenej konkurencii pravdepodobne súťažiť, aby dodávali lepšie palety balíkov a kvalitu služieb.

Zdroje:

“Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units.” Federal Communications Commission, 2007.

<http://www.fcc.gov/>

In the matter of Exclusive Service Contracts for Provision of Video Services in Multiple Dwelling Units and Other Real Estate Developments, 2007 WL 3353544 (FKK)(Nov. 13. 2007), upheld in *National Cable and Telecommunications Ass'n v. F.C.C.*, 567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009).

“Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts.” Mortgage News Headlines, October 21, 2007.

[http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007\\_Apartment\\_Cable.asp](http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp)

11. Telekomunikácie.

(A) Nárast na trhu s mobilnými telefónmi predstavuje výraznú súťažnú výzvu pre poskytovateľov pevnej linky. A VoIP transformuje lokálny telekomunikačný trh skoro takisto rýchlo. Podľa novej správy, ktorú zverejnil Balancing Act (telekomunikačná konzultačná firma so sídlom v Anglicku), náklady na telefonovanie z Afriky do Európy a Severnej Ameriky dramaticky klesli pod tlakom lacnejších cien dostupných od malých novozaložených subjektov ponúkajúcich VoIP služby v Afrike. V prieskume väčšiny poskytovateľov telekomunikačných služieb Balancing Act zistil, že v roku 2005 takmer všetci africkí

poskytovatelia telekomunikačných služieb účtovali 1 US\$ alebo viac za minútu do hlavných medzinárodných destinácií. V roku 2006 iba 19 stále účtovalo túto cenu. V roku 2007 viac ako polovica účtuje 0,25 US\$ za tieto volania, v krajinách iných ako Alžírsko a Keňa.

Zdroj:

“Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises.” 08 Mar 2007, *Economist Intelligence Unit*.

[http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich\\_story&doc\\_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4](http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4)

(B) V roku 1995 vláda Singapuru vydala licenciu pre druhého mobilného poskytovateľa pre zahájenie služieb v roku 1997. Toto rozhodnutie odrážalo zámer vlády zvýšiť konkurenčný tlak na SingTel v príprave na zvýšenú medzinárodnú súťaž a expanziu. MobileOne vstúpil na trh v apríli 1997, získal okolo 30% trhu a ceny klesli o 50-70% počas jedného roka. Rozsah a kvalita služieb sa výrazne zlepšili a trh rýchlo expandoval s tempom prieniku mobilných telefónov rastúcim zo 14% na začiatku roka 1997 na 25% na konci roka a dosiahol 30% na konci roka 1998.

Zdroj:

Singh, Kulwant. “Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry,”

*Industrial and Corporate Change* Vol. 7, Number 4, 1998, p. 585-599.

<http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

## KAPITOLA 3

### ZAKOMPONOVANIE ZHODNOTENIA DOPADU NA SÚŤAŽ DO VLÁDNYCH ČINNOSTÍ\*

Táto kapitola sa zaoberá tým, ako možno zhodnotenie dopadu na súťaž účinne včleniť do vládnych činností.

#### 1. Úvod

Ako sme už mohli vidieť, zhodnotenie dopadu na súťaž je proces hodnotenia vládnych nariadení, pravidiel a/alebo zákonov s cieľom (1) identifikovať tie, ktoré môžu zbytočne zabraňovať súťaži a (2) prepracovať tie identifikované, aby súťaž nebola neprimerane potláčaná. Efektívne zakomponovanie tohto procesu do vládnych činností a inštitúcií realisticky vyžaduje zváženie nasledujúcich piatich okruhov:

- Ktoré politiky si zasluhujú zhodnotenie dopadu na súťaž?
- Kedy by malo byť vykonané zhodnotenie dopadu na súťaž v rámci procesu vývoja politiky?
- Kto by mal byť zodpovedný za návrh a kontrolu zhodnotenia dopadu na súťaž?
- Ako môžu tvorcovia politiky bez zodpovednosti za kvalitu regulácie alebo súťaž získavať podnety na prípravu príslušného zhodnotenia?
- Aké zdroje sú potrebné na zhodnotenie dopadu na súťaž?

Z nasledujúceho bude jasné, že neexistuje žiadny jednoznačný alebo jednoduchý recept pre inštitucionálne uskutočnenie zhodnotenia dopadu na súťaž. Realizovateľné riešenia sa medzi jurisdikciami postatne líšia, vzhľadom na rozdiely medzi jurisdikciami čo sa týka toho, či tam funguje federálny systém, silné stránky pracovníkov a politické prostredie. Hoci táto príručka popisuje existujúce skúsenosti s identifikovaním potenciálnych možností, nemožno tieto možnosti považovať za vyčerpávajúce.

#### 2. Ktoré politiky si zasluhujú zhodnotenie dopadu na súťaž?

Hĺbka zhodnotenia dopadu na súťaž by mala úmerne zodpovedať potenciálnym negatívnym súťažným dopadom politiky. Súťažný kontrolný zoznam umožňuje rýchly screening politik, takže tie, ktoré by mohli neprimerane ovplyvniť súťaž je možné rýchlo identifikovať a podrobiť ďalšiemu zhodnoteniu. Väčšina jednotlivých zákonov alebo nariadení nemá takýto potenciál. Následne teda, väčšina z nich nevyžaduje detailné zhodnotenie dopadu na súťaž.

---

\* Túto kapitolu napísal Sean F. Ennis.

*Zákony, nariadenia a pravidlá.* Medzi politiky, ktoré môžu byť predmetom zhodnotenia dopadu na súťaž patria zákony a nariadenia, ako aj pravidlá, ktoré implementujú tieto zákony alebo nariadenia. Nie všetky jurisdikcie vystavujú svoje zákony zhodnoteniu dopadu na súťaž, ale tie, ktoré najlepšie uspeli pri zhodnotení dopadu na súťaž tak urobili. (pozri Tabuľku 1.)

*Nové a existujúce politiky.* Niektoré vlády pristúpili k zhodnoteniu dopadu na súťaž tak, že sledujú ako nové, tak aj existujúce politiky. Toto je najefektívnejší spôsob ako čo najširšie zlepšiť súťažnú atmosféru, ale vyžaduje to zásadnú politickú vôľu. Niektoré vlády implementovali formu zhodnotenia dopadu na súťaž, ktorá sa zameriava výlučne na nové politiky.

*Národné, regionálne, miestne.* Existuje silné ekonomické zdôvodnenie pre vykonanie zhodnotenia dopadu na súťaž na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. Zhodnotenie dopadu na súťaž je relevantné pre všetky vládne politiky, ktoré môžu neprimerane obmedzovať súťaž. Politiky, ktoré vytvárajú takéto obmedzenia sa niekedy uplatňujú na národnej úrovni, ale môžu vzniknúť aj na regionálnej alebo miestnej úrovni. Napríklad politiky nepriateľské súťaži pri poskytovaní taxi služieb sa často uplatňujú na miestnej úrovni, zatiaľ čo regulácia profesných služieb, ktorá poškodzuje spotrebiteľov sa zvyčajne objavuje na regionálnej úrovni.

#### Tabuľka 1. Reformy austrálskej národnej súťažnej politiky

Po dokončení správy Hilmerovho výboru v roku 1993, ktorá nabádala k väčšej mikroekonomickej otvorenosti so zameraním na prosúťažné reformy, pristúpili austrálske vlády v roku 1995 k programu preskúmania a prehodnotenia legislatívy, ktorá obmedzuje súťaž a ktorá nespĺňa verejný záujem. Tento program reformy priniesol identifikáciu 1700 zákonov, ktoré si vyžadovali preskúmanie. Legislatíva sa preskúmavala na národnej a štátnej alebo územnej úrovni, pričom väčšina preskúmaní bola ukončená v roku 2001. Národná vláda ponúkla pomoc štátnym a územným vládam vo forme financovania všetkých nákladov na úpravu, ktoré vyplynuli z revízie legislatívy. Program bol pozoruhodný, pretože systematicky identifikoval existujúce zákony a nariadenia, ktoré bolo treba skontrolovať a pretože od začatia implementácie programu je austrálska ekonomika jednou z najsilnejších predstaviteľov OECD.

### 3. Kedy by malo byť vykonané zhodnotenie dopadu na súťaž v rámci procesu vývoja politiky?

*Nové politiky.* Zhodnotenie dopadu na súťaž môže pozitívne prispieť k forme novej politiky a ideálne by bolo, aby bolo vykonané *na začiatku* procesu vývoja politiky, predtým ako sa stanoví, aký postoj sa prijme k danej politike. Ak navrhovaná politika obmedzí súťaž, je neoceniteľné konzultovať s vládnymi súťažnými expertami hneď na začiatku procesu vývoja politiky, či sa nedajú nájsť alternatívy, ktorými by sa dali dosiahnuť regulačné ciele s menším poškodením súťaže.

*Existujúce politiky.* Väčšina existujúcich politík neprešla zhodnotením dopadu na súťaž. Kritickou oblasťou je prioritizácia, ktoré politiky by mali byť preskúmané ako prvé, keďže sa dá očakávať, že niektoré existujúce politiky ovplyvňujú súťaž nepriaznivejšie ako iné. Napríklad v Austrálii, v čase revízie ich národnej súťaže boli identifikované stovky existujúcich vládnych politík, ktoré obmedzovali súťaž. Pri preskúmaní Austrália uprednostnila tieto politiky. Keď sa našli problémy, revízia nastala takmer vo všetkých prípadoch.

#### **4. Kto by mal byť zapojený do návrhu a kontroly zhodnotenia dopadu na súťaž?**

Aby sa súťažné dopady náležite zväžili, zhodnotenie dopadu na súťaž by mal urobiť vládny orgán, ktorý vypracováva príslušnú politiku. Preto si tvorcovia politiky v určitom čase kladú náležité otázky, potrebné na rýchle a efektívne rozvíjanie politiky, ktorá berie do úvahy súťažné dopady.

Prední tvorcovia politík však nemusia brať proces zhodnotenia dopadu na súťaž vážne, pokiaľ externá strana nekontroluje ich prácu. Regulační strážcovia, úradníci zaoberajúci sa súťažnou expertízou, napr. pracovníci súťažných autorít, prípadne kombinácie týchto dvoch môžu vykonávať tieto kontroly.

V Spojenom kráľovstve napríklad, the Office of Fair Trading (OFT), súťažná autorita je zodpovedná ako za tvorbu príručiek o zhodnotení dopadu na súťaž, tak aj za kontrolu súťažných dopadov nových politík.<sup>1</sup> OFT vykonáva tieto povinnosti spolu s regulátorom, the Better Regulation Executive (BRE). Pre zabezpečenie spoločných pracovných metód a postupov niekoľko pracovníkov OFT rozdelilo svoj pracovný čas medzi OFT a BRE.

Vykonanie zhodnotenia dopadu na súťaž, ktoré je detailnejšie ako požaduje kontrolný súťažný zoznam zahŕňa znalosti týkajúce sa definície trhu a súťažnej analýzy. Z tohto dôvodu niektoré krajiny požadujú od svojich súťažných autorít, aby preverovali všetky nové zákony alebo nariadenia, u ktorých sa dá očakávať, že budú mať ekonomický dopad, skôr než príslušné ustanovenia vstúpia do platnosti.

V Mexiku, napríklad, musí súťažná autorita preveriť každú novú sekundárnu legislatívu s potenciálnym dopadom na súťaž. V Kórei je súťažná autorita zodpovedná za preverovanie vybraných nových nariadení. V Maďarsku sa od súťažnej autority požaduje, aby predkladala pripomienky k novým nariadeniam.

Mnoho iných krajín uskutočňuje horizontálne konzultácie pred prijatím nových nariadení. Tieto konzultácie majú lepší účinok, keď môžu súťažní posudzovatelia vstúpiť do procesu včas a nevyžaduje sa od nich, aby predkladali svoje pripomienky k všetkým politikám, ale môžu zakročiť v situáciách, kde sú presvedčení, že môže nastať výrazný potenciálny problém.

Dôležitý je aj stupeň nezávislosti posudzovateľského orgánu. V Austrálii, napríklad, bol nový orgán vytvorený v roku 1995, aby dohliadal na previerky národných a štátnych alebo územných zákonov a nariadení v rámci národnej súťažnej politiky. Tento orgán, Národná súťažná rada je odlišný a nezávislý od regulačného dozorného úradu na preverovanie nových

---

<sup>1</sup> OFT príručka z roku 2006 podrobne vychádza z príručky OECD. Pozri: <http://www.oft.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>.

nariadení, ale aj od súťažnej autority.<sup>2</sup> Austrálsky úspech dostatočne dokazuje hodnotu nezávislých orgánov na kontrolu zákonov a nariadení.

Zapojenosť súťažnej autority alebo iného vládneho orgánu do procesu zhodnotenia dopadu na súťaž by nemalo zamedziť ďalším vládnym právnym činnostiam podľa súťažných zákonov jurisdikcie. Podľa definície sú zhodnotenia dopadu na súťaž založené na predpovediach a predpovede v reálnom živote často ukazujú, že sa bagatelizujú súťažné škody alebo zveličujú súťažné prínosy.

## **5. Ako môžu tvorcovia politiky bez zodpovednosti za kvalitu regulácie alebo súťaž získať podnety na prípravu príslušného zhodnotenia?**

Tvorcovia politík, ktorí tvoria nové nariadenia môžu mať tendenciu zľahčovať potenciálne súťažné problémy, spojené s navrhovaným nariadením. Môžu to vnímať tak, že určovanie potenciálnych súťažných problémov alebo konzultovanie s príslušným úradom, ako napríklad regulačný strážca alebo súťažná autorita im len vytvára viac práce bez podstatného prínosu. Je preto dôležité tvorcom politiky zdôrazniť, že zhodnotenie dopadu na súťaž skvalitňuje ich produkt, tj. politiku, ktorú vytvárajú.

Existuje množstvo alternatív na zvýšenie stimulov tvorcov politiky, aby sa chopili zhodnotenia dopadu na súťaž a správne ho vykonali, ako aj na skvalitnenie ich zručností vykonať túto úlohu. Medzi tieto možnosti patrí:

- Začlenenie zhodnotenia dopadu na súťaž do analýzy regulačného dopadu (RIA);
- Finančné odmeny; a
- Školenie v oblasti najlepších postupov.

*Začlenenie zhodnotenia dopadu na súťaž do RIA.* RIA je overený proces na kontrolu nariadení, ktorého cieľom je uistenie sa, že prostredníctvom nariadenia sa dosiahnu plánované ciele politiky. Vo všeobecnosti je cieľom RIA prekonať náklady regulácie kvôli jej prínosom. RIA je účinnejšia, ak je zhodnotenie dopadu na súťaž do nej začlenené ako jeden z jej prvkov. Je to tak preto, lebo dynamické, trhovo-orientované úvahy obsiahnuté v zhodnotení dopadu na súťaž poskytnú tvorcom politiky dôležité preniknutie do podstaty veci. Títo sa snažia určiť, či prínosy určitého nariadenia prevážia nad jeho nákladmi. Ak súťažná autorita v tejto oblasti získa určitú úlohu, zníži sa tiež potreba, aby regulačné úrady alebo strážcovia museli preškoľovať svojich pracovníkov.<sup>3</sup>

*Finančné odmeny.* Keďže Austrália má federálny systém, vyžadovalo si implementovanie Národnej súťažnej politiky (NCP) na štátnej a územnej úrovni štátne dohody. Austrálska vláda vykonala významné platby štátom a územiám, pozostávajúce z platieb na jedného obyvateľa na základe vykonaných kontrol a revízií legislatívy. „NCP platby sú prostriedkom, ktorým sa zisky z reformy rozdelia v rámci celej spoločnosti. Platbami sa priznáva, že hoci štáty a územia nesú zodpovednosť za významné zložky NCP, väčšina priamych finančných

---

<sup>2</sup> Detailnejšie pozri <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>.

<sup>3</sup> Pre viac detailov o tom, ako začleniť zhodnotenie dopadu na súťaž do RIA pozri Kapitulu 3 nižšie a DAF/COMP/(2007(8/REV1 „Integrating competition assessment into regulatory impact analysis“ (Začlenenie zhodnotenia dopadu na súťaž do analýzy regulačného dopadu)

nárastov vznikne austrálskej vláde prostredníctvom nárastov daňových výnosov, ktoré vyplnú z väčšej ekonomickej aktivity.<sup>4</sup>

Platby štátom a územiám boli výrazné. Tabuľka 1 uvádza NCP platby od zavedenia NCP.<sup>5</sup>

Tabuľka 1. **Ročné NCP platby, ktoré dostali jednotlivé jurisdikcie**  
(v miliónoch AUD)

Jurisdikcia	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a) (b)	(a) (b)	(b) (c)
New South Wales	126,5	138,7	148,6	155,9	242,5	251,8	203,5	233,6	292,5
Victoria	92,8	102	109,2	114,7	179,6	182,4	178,7	201,6	197,9
Queensland	74,2	81,6	81,5	73	147,9	138,9	87,9	143,3	178,7
Western Australia	38,4	42,4	43,2	45,5	71,1	72	33,6	53,5	71
South Australia	34,3	38,4	34,5	35,9	55,7	57,1	40,7	50,4	54,3
Tasmania	12,6	13,9	10,8	11,2	17,4	17,7	17,2	19,8	19
ACT	6,2	7	7,2	7,5	11,6	12,4	11	13,6	12,7
Northern Territory	11,2	13	4,5	4,5	7,6	7,5	5,9	8,4	8
<b>Spolu</b>	<b>396,2</b>	<b>436,9</b>	<b>439,5</b>	<b>448</b>	<b>733,3</b>	<b>739,9</b>	<b>578,5</b>	<b>724,2</b>	<b>834,1</b>

Zdroj: National Competition Council [Národná súťažná rada]

- (a) Z podkladových materiálov konečného rozpočtu
- (b) Platby každej jurisdikcie odrážajú aplikáciu stálych zrážok a pozastavení
- (c) Costello, the Hon. P (pokladník) 2005, „Platby národnej súťažnej politiky štátom a územiám za rok 2005“, tlačová správa, 15. december 2005.

Poznámka 1: Celkový súčet nemusí súhlasiť kvôli zaokrúhľovaniu.

Poznámka 2: Hodnoty do a vrátane rokov 1999-2000 zahŕňajú granty finančnej pomoci

Keďže platby sú výrazné, austrálska vláda určila ročné prínosy ekonomike na 2,5% HDP alebo 20 miliárd AUD vyplývajúce zo zvýšenia produktivity a vyrovnávania cien v mnohých sektoroch, kde sa vyskytli NCP alebo podobné reformy.<sup>6</sup>

*Najlepšie postupy.* Poskytovanie školení o najlepších postupoch úradníkom, ktorí vykonávajú alebo kontrolujú tvorbu politiky – ide o zásadný krok pre úspech programu zhodnotenia dopadu na súťaž. Mnoho tvorcov politiky sa zameriava na oblasť, ktorá nesúvisí so súťažnými dopadmi alebo ekonomikou. Od týchto úradníkov nemožno očakávať, že budú

<sup>4</sup> Pozri <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

<sup>5</sup> Pozri <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

<sup>6</sup> Pozri Komisiu pre produktivitu (2005) *Review of National Competition Policy Reforms [Prehľad reforiem národnej súťažnej politiky]*, Správa z prieskumu Komisie pre produktivitu č. 33, 28. február. Pozri <http://www.pc.gov.au/inquiry/NCP/finalreport/ncp.pdf>. Prehľad upozorňuje, že je ťažké empiricky stanoviť priame príčinné súvislosti. Navyac, meranie konečných účinkov v tejto oblasti je obzvlášť komplexné.



hodnotiť súťažné otázky primerane bez špecifického školenia. Súťažné authority, regulační strážcovia alebo OECD môžu napomôcť tomuto snaženiu.

## 6. Aké zdroje sú potrebné na zhodnotenie dopadu na súťaž?

Zdroje potrebné na efektívny program zhodnotenia dopadu na súťaž môžu byť relatívne nízke. Napríklad, keď Spojené kráľovstvo zavádzalo svoj program zhodnotenia dopadu na súťaž, len dvaja pracovníci OFT zohrávali veľmi aktívnu úlohu a len malé percento z približne 400 nariadení, ktoré skontrolovali za rok prešlo podrobným skúmaním. Zvyšok bol hodnotený prostredníctvom súťažného filtra, podobného súťažnému kontrolnému zoznamu, ktorým sa zaoberá Kapitola 1, ktorý umožnil úradníkom rýchlo diagnostikovať, či sa tam vyskytuje možnosť, že by sa v rámci politiky vyskytli súťažné problémy.

Samozrejme, program zhodnotenia dopadu na súťaž môže tiež profitovať z vysokej úrovne viazanosti zdrojov. Austrálsky príklad ilustruje ďalekosiahly a zdrojovo intenzívny prístup, ktorý podporil veľmi silnú ekonomickú výkonnosť.<sup>7</sup>

Bez ohľadu na úroveň viazanosti, požiadavky na zdroje budú najvyššie v počiatočnej fáze implementácie. Podrobný program školení o najlepších postupoch napríklad často vyžaduje vysoké počiatočné jednorazové výdaje zdrojov. Školenia v neskorších rokoch však nemusia byť až také podstatné, keďže systém už lepšie funguje a osobné vzťahy medzi relevantnými úradníkmi už sú vytvorené. Avšak, pretrvávajúce školenia takmer určite budú stále potrebné aj po počiatočnej implementácii kvôli pohybu pracovníkov.

## 7. Záver

Začlenenie zhodnotenia dopadu na súťaž do vládnej tvorby regulačných rozhodnutí má potenciál priniesť silné ekonomické prínosy prostredníctvom identifikovania oblastí, kde sú trhové aktivity neprimerane obmedzené a navrhovaním politických alternatív, ktoré dokážu naplniť ciele politiky a zároveň podporovať súťaž v najväčšej možnej miere. Keďže inštitucionálne, právne a federálne prostredia jednotlivých jurisdikcií OECD sa podstatne líšia, bude odlišné aj nastavenie zhodnotenia dopadu na súťaž, aby sa čo najlepšie zakomponovalo do vládnych operácií. Ale niekoľko bodov vystupuje do popredia. Po prvé, regulační strážcovia sú vhodní na vykonávanie zhodnotenia dopadu na súťaž, zvlášť ak sa robí ako súčasť RIA. Po druhé, súťažné authority sú ideálne prispôsobené na vykonávanie poradenstva pri zhodnotení dopadu na súťaž, môžu poskytovať školenia ohľadom postupu a vykonávať vybrané zhodnotenia dopadu na súťaž. Napokon, prínosy zo začlenenia účinného programu zhodnotenia dopadu na súťaž do vládnych regulačných operácií jednoznačne stoja za vynaložené náklady.

---

<sup>7</sup> Pozri OECD (2006) Ekonomický prehľad Austrálie, Politický brief. „Nedávna makroekonomická výkonnosť je naďalej pôsobivá: rast hrubého domáceho produktu (HDP) od začiatku tisícročia bol priemerne ročne 3% a vrátane ziskov z obchodných podmienok (terms-of-trade) bol rast skutočného hrubého domáceho príjmu priemerne cez 4% u hrstky OECD krajín, ktoré dosahujú takýto rýchly rast; miera nezamestnanosti klesla na úroveň okolo 5%, tj. najnižšiu úroveň od roku 1970; inflácia sa pohybovala v rámci určeného rozsahu; a následne po dlhom úseku fiškálnych prebytkov je Austrália jednou z mála OECD krajín, kde bol zlikvidovaný celkový vládny dlh. Životná úroveň sústavne stúpa od začiatku deväťdesiatych rokov a v súčasnosti predstihuje všetky krajiny G7 okrem Spojených štátov. *V tomto ohľade boli nástrojmi rozsiahle reformy, obzvlášť na podporu súťaže.* Podporili rast produktivity, zvlášť výrazne v druhej polovici deväťdesiatych rokov. Väčšia flexibilita, vyvolaná týmito reformami, spolu so zavedením masívnych systémov menovej a fiškálnej politiky takisto upevnili odolnosť ekonomiky voči sérii závažných šokov predošlej dekády...“ (Zdôraznenie doplnené)

## KAPITOLA 4

### INTEGRÁCIA ZHODNOTENIA DOPADU NA SÚŤAŽ DO ANALÝZY REGULAČNÉHO DOPADU\*

Táto kapitola objasňuje ako začleniť zhodnotenie dopadu na súťaž do analýzy regulačného dopadu.

#### 1. Úvod

Niekedy sa pri posudzovaní určitého návrhu za pomoci Súťažného kontrolného zoznamu z kapitoly 1 odporúča vykonať rozšírenejšie zhodnotenie dopadu na súťaž. Zvyčajne je najlepšie takéto zhodnotenie spraviť v rámci procesu vykonávania analýzy regulačného dopadu (RIA) na jednotlivé ustanovenia.

Dôkladné zhodnotenie dopadu na súťaž zahŕňa (1) jasné identifikovanie cieľov politiky, (2) uvedenie alternatívnych nariadení, ktorými sa dosiahnu ciele politiky, (3) zhodnotenie súťažných dopadov každej alternatívy a (4) porovnanie alternatív. Keď zhodnotenie dopadu na súťaž identifikuje významný potenciál na oslabenie súťažnej rivality v rámci postihnutého sektora alebo príbuzných sektorov, tvorcovia politik by mali hľadať najmenej protisúťažnú alternatívu, ktorou dosiahnu cieľ politiky. V situácii, kedy nemožno nájsť alternatívu, ktorá by predstavovala menej protisúťažný regulačný prístup na dosiahnutie určeného cieľa politiky, treba porovnať prínosy a náklady tohto regulačného prístupu. Analýza by mala dospieť k záveru, že regulácia je opodstatnená len vtedy, ak prínosy prijatia protisúťažnej regulácie prevýšia náklady, vrátane nákladov protisúťažného dopadu.

Využitie RIA sa významne rozšírilo v členských krajinách OECD v ostatnej dekáde a v súčasnosti sa využíva vo väčšine alebo vo všetkých nových nariadeniach vo väčšine členských krajín OECD. Pri objasňovaní tohto prudkého rozšírenia využitia RIA ako súčasť regulačného rozhodovacieho procesu, OECD uviedlo:

*Za vysoko kvalitnú reguláciu sa stále viac považuje taká regulácia, ktorá vytvára požadované výsledky za vynaloženia čo najefektívnejších nákladov. Vyvíja sa názor, že každý krok vládnej politiky zahŕňa kompromisy medzi rôznymi využitiami zdrojov, pričom základný cieľ politických krokov – vrátane regulácie – t.j. maximalizovať spoločenský prospech je stále častejšie explicitne uvádzaný a akceptovaný<sup>2</sup>.*

RIA je založená na analýze prínosov/nákladov, aplikovanej v komparatívnom kontexte, ktorý zvažuje relatívne vykonanie všetkých prijateľných politických intervencií, ktoré boli identifikované ako spôsobilé dosiahnuť základný politický cieľ.

Keďže sa RIA rozšírila, mnoho členských krajín OECD sa posunulo smerom k rozšíreniu pôsobnosti súťažnej politiky a všeobecného súťažného práva spolu s výraznejším

---

\* Túto kapitolu pripravil Rex Deighton-Smith.

1 V tejto kapitole sa výraz „nariadenie“ používa všeobecne pre všetky druhy legislatívnych nástrojov, vrátane primárnej a podriadenej legislatívy.

2 *Regulačné politiky v krajinách OECD: od Intervencionizmu k Regulačnému poriadku.* OECD (2002), s. 44.

a účinnejším presadzovaním v tejto oblasti. Tento trend vychádza z rastúceho poznania, že zvyšovanie stupňa efektívnej súťaže v rámci ekonomiky je základom pre dosiahnutie širokých cieľov zvyšovania ekonomického rastu a následne aj spoločenského prospechu.

Nepochybne je teda veľmi silné prepojenie medzi zhodnotením dopadu na súťaž a RIA. Smernica OECD pre kvalitu a vykonanie regulácie uvádza, že zváženie dopadu na súťaž by malo byť včlenené do procesu kontroly nových a existujúcich nariadení.

V praxi je však zodpovednosť za vykonanie RIA a analýzu súťažnej politiky často rozložená na rôzne zložky vládnej správy. Výsledkom je často nedostatočná koordinácia pri vykonávaní týchto dvoch prepojených foriem analýzy.

V niektorých krajinách však prebiehajú pokusy o integráciu RIA a zhodnotenie dopadu na súťaž. Napríklad v Spojenom kráľovstve je zhodnotenie súťažného dopadu povinnou súčasťou RIA od roku 2002. V Európskej komisii je zhodnotenie dopadu na súťaž súčasťou procesu RIA od roku 2005. V Spojených štátoch RIA príručky jednoznačne vyžadujú zváženie dopadov na trh.<sup>3</sup> Podobne aj Austrálska národná súťažná politika požaduje, aby všetky RIA dokumenty uvádzali, či navrhované nariadenie spĺňa podmienky dohôd Národnej súťažnej politiky a zahŕňali analýzu, ktorá potvrdzuje tento záver.

Táto kapitola objasňuje ako môžu úradníci využiť zhodnotenie dopadu na súťaž ako jeden z komponentov RIA. Vo väčšine prípadov je zhodnotenie dopadu na súťaž len menšinovým komponentom RIA. V niektorých prípadoch je však významnejšie a táto kapitola uvádza prehľad indikátorov, ktoré naznačujú, že zhodnotenie dopadu na súťaž je oprávnené.

Kapitola najprv porovnáva rozdielne znaky RIA a zhodnotenia dopadu na súťaž a potom objasňuje možné prínosy pre RIA, ak by zhodnotenie dopadu na súťaž bolo jednoznačne včlenené do RIA. Kapitola sa ďalej zaoberá negatívnymi dopadmi na súťaž, ktoré regulácia často prináša. Nakoniec kapitola popisuje všeobecný rámec komplexného zhodnotenia dopadu na súťaž. Tí, ktorí sú už oboznámení so Súťažným kontrolným zoznamom môžu preskočiť túto poslednú časť.

## **2. RIA a analýza súťažnej politiky**

Analýza prínosov/nákladov vykonaná v rámci RIA všeobecne porovnáva pravdepodobné výsledky na základe existujúceho ekonomického a regulačného prostredia a nemusí umožniť zmeny v hlavných parametroch, ktoré ovplyvňujú tieto prostredia. Pre porovnanie analýza súťažnej politiky je často zameraná viac na budúcnosť. Analýza súťažnej politiky sa zaoberá dopadom jednotlivých zmien trhových podmienok na intenzitu súťaže a teda na pravdepodobné dôsledky pre ekonomickú efektívnosť a prospech spotrebiteľa.

Zatiaľ čo vyššie spomenuté fakty poukazujú na všeobecné rozdiely v prístupe, rastúci trend, aby RIA príručky vyžadovali zhodnotenie súťažných dopadov ako súčasť RIA nezvratne znižuje tieto rozdiely v mnohých krajinách.

---

<sup>3</sup> Pozri Úrad pre riadenie a rozpočet, Circular A-4, 17. september 2003.

Je to práve zameranie sa na dynamickú trhovú efektívnosť<sup>4</sup>, ktoré stavia zhodnotenie dopadu na súťaž do pozície najužitočnejšieho prvku celkového regulačného posúdenia. Tento prvok môže napomôcť vyhnúť sa nariadeniam, ktoré neprimerane obmedzia trhovú aktivitu. Navyše, sprievodným prínosom zhodnotenia dopadu na súťaž je, že napomáha identifikovať všetky strany, ktoré by mohli byť ovplyvnené regulačným návrhom, zvlášť tie, ktoré sú ovplyvnené nepriamo. Toto môže pomôcť úradníkom pri zabezpečení toho, aby konzultácie založené na RIA dostatočne pokrývali všetky strany a teda boli efektívnejšie.

Ak bolo spomenuté v Kapitole 1, prvým krokom zhodnotenia dopadu na súťaž, či už je súčasťou RIA alebo nie, je skompletizovanie Súťažného kontrolného zoznamu. Zoznam zvyčajne ukáže, že väčšina nariadení nevyžaduje hĺbkové zhodnotenie dopadu na súťaž. Avšak v niektorých prípadoch môže zoznam naznačiť, že takéto zhodnotenie je potrebné. Ak napríklad existuje jeden alebo viac zo štyroch základných druhov obmedzenia súťaže uvedených v zozname, komplexnejšie zhodnotenie dopadu na súťaž je opodstatnené. Rozsah a hĺbka takéhoto zhodnotenia by mala byť v pomere k rozsahu možného súťažného poškodenia a zvyčajne sa najlepšie vykonáva ako súčasť regulačného RIA. Ak je po zvážení okolností a predošlých skúseností malá pravdepodobnosť významného obmedzenia súťaže prameniaceho z regulačného návrhu, čo sa často stáva, potom zhodnotenie súťažných dopadov môže byť krátke a stručné.

### 3. Včasný výkon zhodnotenia dopadu na súťaž ako súčasť RIA

Ako ukáže nasledujúca časť, forma regulačnej štruktúry môže niekedy vyvolať vážne nepriaznivé súťažné dopady. To znamená, že úradníci by sa mali snažiť vykonať zhodnotenie dopadu na súťaž v počiatočných fázach regulácie. Podobne aj odveká rada OECD znie, že „*RIA by mala byť zahrnutá do procesu tvorby politiky tak skoro, ako je to možné*“<sup>5</sup>. Je tu teda zásadná idea, že obe formy analýzy by mali byť vykonané včas a tvorcovia politiky by ich mali vnímať ako integrálnu súčasť procesu tvorby politiky, a nie len ako pridané úlohy, o ktorých možno uvažovať izolovane od väčších otázok tvorby politiky.

### 4. Prehľad hlavných foriem obmedzenia súťaže

Nasledujúca časť poskytuje podrobnejšie detaily každého z hlavných typov obmedzenia súťaže, ktoré sú uvedené v Zozname. Úradníkom tak poskytne pomoc pri vykonávaní komplexného zhodnotenia dopadu na súťaž, ak Zoznam stanoví, že je to potrebné. Zdôrazňuje dôležitosť stanovenia cieľov politiky, ktoré sa vláda snaží dosiahnuť prostredníctvom jednotlivých protisúťažných nariadení. Pre najčastejšie sa vyskytujúce protisúťažné nariadenia tiež stanovuje škálu alternatív politiky, ktorými sa dajú dosiahnuť rovnaké ciele ako nariadením, pričom sú menej škodlivé pre súťaž. Tiež sú stanovené prípady, v ktorých možno akceptovať nariadenia s určitým typom protisúťažných dopadov, vrátane príručky ako možno tieto protisúťažné dopady minimalizovať.

V Zozname je uvedená celá škála špecifických obmedzení súťaže usporiadaných v štyroch všeobecných kategóriách obmedzení súťaže, ktoré sú uvedené v Súťažnom kontrolnom zozname. Avšak, treba poznamenať, že niektoré špecifické obmedzenia môžu spadať do viac ako jednej z týchto širokých kategórií. Napríklad, vytvorenie samoregulačného

<sup>4</sup> Dynamická efektívnosť sa zameriava na efektívnosť v priebehu času, vrátane zmien efektívnosti potenciálne prameniacych z inovácie, technologického rozvoja, schopnosti firiem flexibilne reagovať na nové trhovú podmienky a rastu úspešných dodávateľov.

<sup>5</sup> Pozri *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. (OECD, Paris, 1997) s. 215.

alebo kooregulačného režimu môže viesť k obmedzeniu počtu alebo škály dodávateľov alebo obmedziť spôsobilosť dodávateľov súťažiť. Teda, každý druh obmedzenia súťaže bol zaradený do určitej kategórie Zoznamu na základe výsledkov najčastejšieho použitia tohto obmedzenia. Analytici jednako ale musia zväžiť všetky možné protisúťažné dopady spojené s každým typom obmedzenia.

Cieľom tejto kapitoly je zasvätiť úradníkov do rámca a konceptov, ktoré sú základom RIA, vrátane komplexného zhodnotenia dopadu na súťaž. *Príručka pre zhodnotenie dopadu na súťaž* poskytuje špecifickejšiu pomoc pre jednotlivé typy politických opatrení.

#### **4. 1 Obmedzenie počtu alebo škály dodávateľov**

Ako sa uvádza v Kapitole 1, regulácia, ktorá obmedzuje počet výrobcov, ktorí môžu zásobovať trh vytvára riziko, že sa vytvorí trhová sila a zníži sa intenzita súťažných síl. Udelenie exkluzívnych práv, vytvorenie schém licencií a povolení a schémy obmedzenia účasti na verejnom obstarávaní sú tri najčastejšie formy regulačných obmedzení počtu dodávateľov, ale existujú aj ďalšie formy obmedzenia počtu dodávateľov. Pri vykonávaní zhodnotenia dopadu na súťaž tých politických návrhov, ktoré obsahujú takéto opatrenia je dôležité mať na pamäti, že ak obmedzenie zníži súťaž na jednom trhu, môže mať tiež „prietokové“ dopady na iných trhoch.

##### *4. 1. 1. Udelenie exkluzívnych práv*

#### **Očakávané prínosy týchto opatrení**

Udelenie exkluzívneho práva sa často objavuje v kontexte toho, čo je označované ako „prirodzený monopol“. To je situácia, kedy priemerné náklady na výrobu dodatočného druhu tovaru klesajú až na úroveň, kedy je rozsah výroby taký, že jeden dodávateľ dokáže pokryť celý dopyt prameniáci z relevantného trhu s nižšími nákladmi, ako by mohli dvaja alebo viacerí dodávatelia, ak by sa snažili pokryť celý dopyt.

V takýchto prípadoch vlády niekedy udeľujú exkluzívne práva s cieľom zabezpečiť, že spotrebiteľia dostanú dodávky s najnižšími možnými nákladmi, pričom regulujú správanie dodávateľa, ktorý dostal toto exkluzívne právo, aby sa tak predišlo vykorisťovaniu trhovej sily, pokiaľ je to možné. Bez ohľadu na to, či sa jednalo o prirodzený monopol, tvorcovia politiky v minulosti často udeľovali exkluzívne práva s cieľom podporiť zásadné a/alebo strategické investície, zvlášť v oblasti infraštruktúry. Vlády často zastávajú názor, že takéto investície by boli nepravdepodobné bez stimulov, ktoré poskytuje garantovaný prístup na trh, ktorým je sprevádzané udelenie exkluzívneho práva. Avšak, z času na čas bolo výsledkom takýchto politik preinvestovanie.

#### **Charakter a rozsah protisúťažného dopadu**

Udelenie exkluzívneho práva na výrobu určitého tovaru alebo na poskytovanie určitej služby evidentne vytvára extrémny prípad „bariéry vstupu“. Prakticky udelenie exkluzívneho práva predstavuje vytvorenie súkromného monopolu. Táto forma regulácie nutne má podstatné protisúťažné dopady.

## Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Môžu nastať okolnosti, kedy udelenie exkluzívneho práva predstavuje jediný spôsob ako zabezpečiť, aby sa určitá služba dostala na trh. Avšak regulátori sa musia ubezpečiť pred udelením tohto práva, že ostatné alternatívy, ktoré sú menej obmedzujúce pre súťaž sú nerealizovateľné.

Dokonca aj v prípadoch, kedy je udelenie exkluzívneho práva opodstatnené kvôli podmienkam prirodzeného monopolu na trhu, zásadným problémom dlhodobého udelenia exkluzívnych práv je, že technologická zmena môže poslúžiť ako počiatočné zdôvodnenie udelenia práva prebytočného už dávno predtým, ako samotné právo vyprší. Navyiac, štátom sankcionovaný monopolista sa pravdepodobne skôr ocitne v silnej pozícii vis-à-vis regulátorovi, ktorý sa snaží predísť tomu, aby monopolista uplatnil svoju trhovú silu. Toto spolu s potrebou vysoko sofistikovaného regulačného prístupu v týchto kontextoch často znamená, že regulátori sú relatívne málo úspešní v snahe predísť zneužívaniu trhovej sily a v ochrane spotrebiteľov.

Ak neexistujú žiadne iné alternatívy, regulátori môžu zvažovať dražbu exkluzívneho práva. Keď sa udelí takéto právo, treba určitú pozornosť venovať forme regulácie. Napríklad, treba sa venovať okruhom ako relatívna primeranosť „cost-plus“ pricing regulation (regulácia stanovovania cien „nákladov s prirážkou“) versus „rate-of-return regulation“ (regulácia „miery návratnosti“) versus „price-cap“ regulation (regulácia „cenovým uzáverom“). Navyiac, v mnohých prípadoch rozdelenie exkluzívneho práva medzi dve alebo tri strany môže do určitej miery zachovať súťažnú dynamiku a zároveň dosiahnuť požadované prínosy. Tiež možno požadovať radu od vládnych alebo iných ekonómov ohľadom typu dražby, ktorý by bol najvhodnejší pre navrhovaný predaj práv.

### *4. 1. 2. Vytvorenie systému licencií alebo povolení ako požiadavka fungovania*

#### Očakávané prínosy týchto opatrení

Licencie sa zvyčajne používajú ako prostriedok na zabezpečenie, že s vysokou mierou určitosti sú do odvetvia schopní vstúpiť len dodávatelia, ktorí splňajú stanovené normy. Licenčné podmienky zvyčajne zahŕňajú minimálne kvalifikačné požiadavky, napríklad minimálnu úroveň formálneho vzdelania a/alebo praktických skúseností, ktoré platia pre členov určitých profesných skupín, ako napríklad rôzni zdravotnícki pracovníci. Často sa realizujú pri naplňaní opodstatnených cieľov ochrany spotrebiteľa. Zvlášť, ak sa spotrebiteľia nevedia ľahko rozhodnúť ohľadom kompetencie odborníkov, kvalifikačné požiadavky môžu pomôcť predísť škodám zapríčineným nekompetentnou činnosťou. Medzi ďalšie bežné požiadavky patria minimálne poistné požiadavky, ktoré môžu mať dôležité prínosy pre ochranu spotrebiteľa tam, kde spotrebiteľovi môžu vzniknúť významné straty v prípade bankrotu podnikania, nekompetencie alebo podvodu (napr. prevod nehnuteľností, cestovné kancelárie).

#### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Keď nariadenie vyústi do bariér vstupu, ktoré sú obmedzujúcejšie ako je potrebné na adekvátne dosiahnutie regulačných cieľov, dopadom môže byť presadzovanie „ochrany výrobcu“ a existujúci výrobcovia ho často využívajú na základe potreby presadzovať „trhovú stabilitu“. Čo sa týka žiadosti o licenciu na prevádzkovanie, je rozsah obmedzenia účinne

uloženého na vstup pravdepodobne veľký, keďže kvalifikačné požiadavky sú často doplnené o dodatočné prvky, ako napr. hodnotenie charakteru. Medzi ďalšie bežné spoločné licenčné požiadavky patrí potreba uzavrieť určité poistenia alebo splniť minimálne požiadavky na prevádzkový kapitál. Niekedy sú to dokonca „mierne limity“ čo sa týka počtu firiem alebo odborníkov, ktorí majú povolené vstúpiť do odvetvia. Tieto možno realizovať prostredníctvom aplikácie testov „verejného záujmu“, v ktorých sa požaduje, aby potenciálni konkurenti preukázali, že doplňujúcu službu je „potrebné“ poskytovať a v niektorých prípadoch dokonca, že ich vstup nebude mať negatívny dopad na podnikanie už existujúcich podnikateľov v odvetví.

Niektoré regulačné požiadavky môžu mať za následok rastúci tlak na niektorých dodávateľov, aby odišli z odvetvia z dôvodu, že nedokážu vyhovieť týmto požiadavkám a môžu tak mať negatívny dopad na súťaž, ak už sa vyskytnú významné bariéry nového vstupu. Niektoré obmedzenia odchodu, ako napr. príliš zaväzujúce požiadavky zaplatiť odstúpné predchádzajúcim zamestnancom alebo strata určitých nenávratných záruk plnenia môžu schladiť pohnútky firmy opustiť odvetvie a teda pôsobiť de facto ako bariéry vstupu.

### Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Hľadanie „trhovej stability“ je vo všeobecnosti chabým dôvodom vytvorenia regulačných obmedzení vstupu do odvetvia, keďže účinná súťaž je dynamický koncept, ktorý bezpodmienečne zahŕňa možnosť dodávateľov skrachovať a rovnako aj vyžaduje, aby bol zachovaný stabilný tok nových konkurentov do odvetvia (alebo aspoň možnosť nového vstupu), pričom ostanú zachované vysoké štandardy inovácie a ústretovosti voči dopytu spotrebiteľov.

Ako už bolo spomínané, kvalifikačné požiadavky na odborníkov sú pravdepodobne legitímne v prípadoch, kedy je nevhodné, aby spotrebiteľia sami rozhodovali o kompetencii odborníka a kde dôsledky (napr. potenciálne poškodenie spotrebiteľov) nesprávneho výberu sú vážne a nezvratné. V mnohých oblastiach regulácie je základným princípom zabezpečiť, aby realizované obmedzenia neboli obmedzujúcejšie ako je potrebné na dosiahnutie regulačných cieľov. Teda napríklad, kvalitatívne normy výrobku by nemali byť nastavené vyššie ako je potrebné na zabezpečenie bezpečnosti spotrebiteľa. Takisto obmedzenia veľkosti dodávateľa (napr. nie viac ako jedna prevádzka otočená do ulice na jedného odborníka) by nemali byť stanovené na takej úrovni, ktorá už vytvára podstatné protisúťažné dopady alebo je neefektívna.

Podobne, pri zvažovaní potreby povinných poistných požiadaviek, záruk plnenia a podobne, treba mať na zreteli charakter a rozsah poškodenia spotrebiteľa, ktorý potenciálne môže prameniť či už zo slabého výkonu alebo zo zlyhania poskytovateľa služby. Ako úspešní budú spotrebiteľia pri vzájomnom informovaní o možnom poškodení a pri svojej ochrane prostredníctvom informovaného výberu poskytovateľov je dôležitou úvahou, ako aj to, či alternatívne prístupy, ktoré by mohli rozšíriť znalosti spotrebiteľa v tejto oblasti, sú realizovateľné.

#### *4. 1. 3. Obmedzenia spôsobilosti niektorých druhov dodávateľov poskytovať tovar alebo službu*

Politiky obmedzujúce spôsobilosť niektorých druhov dodávateľov zúčastniť sa na verejnom obstarávaní často vyžadujú, aby bol dodávateľom zriadeným v určitom regióne,

štáte alebo krajine udelený určitý stupeň preferencie (ktorý môže, ale nemusí byť jasne uvedený). Alternatívne, môžu uprednostňovať dodávateľov, ktorí považujú iné charakteristiky za potrebné, napríklad stanovenie kvóty pre účasť malých dodávateľov v obstarávaní, alebo takých, ktorí uskutočňujú určité politiky zamestnanosti.

### Očakávané prínosy týchto opatrení

Poznáme niekoľko cieľov, ktoré sa plnia prostredníctvom obmedzenia druhov dodávateľov, ktorí sa môžu zúčastniť na vládnom obstarávaní. Snáď najbežnejšími druhmi sú národné a/alebo štátne preferenčné schémy, ktoré sa snažia o podporu ekonomickej aktivity v preferovanom odvetví, často s ohľadom na to, že o určitom odvetví sa uvažuje, že má „strategickú“ významnosť.

### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Obmedzovanie účasti na obstarávaní smeruje k nárastu nákladov vládnych nákupov kvôli obmedzenej súťaži. Vzhľadom na celkový objem vládneho rozpočtu na obstarávanie je dôležitosť týchto obmedzení relatívne vysoká.

Naviac, existuje tu vysoký predpoklad konfliktu medzi týmito preferenčnými dohovormi a ostatnými oblasťami politiky. Napríklad, uprednostňovanie dodávateľov z určitého regiónu môže byť v konflikte s inými politikami, preferujúcimi malých podnikateľov.

### Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Preferenčné schémy môžu mať významný opačný dopad na súťaž kvôli silnej pozícii vlády ako kupujúceho. Toto je obzvlášť významné, pretože alternatívne spôsoby uskutočňovania cieľov prostredníctvom preferenčných schém existujú v mnohých oblastiach. Napríklad, keď treba presadzovať ciele regionálnej politiky, alternatívami môžu byť priame dotácie a/alebo daňové výdaje, poskytnutie priateľnejšieho regulačného prostredia v kľúčových odvetviach alebo využitie propagačných/vzdelávacích kampaní. Ak je cieľom podpora malých podnikateľov, vhodnými alternatívami môžu byť dočasné daňové/dotačné možnosti a flexibilnejšie regulačné prístupy.

#### *4. 1. 4. Výrazný nárast nákladov na vstup alebo výstup*

### Očakávané prínosy týchto opatrení

Ako už bolo objasnené vyššie, nariadenie, ktoré výrazne zvyšuje náklady na vstup alebo výstup bolo často vytvorené na dosiahnutie viacnásobných regulačných cieľov. Napríklad, nariadenia, ktoré nastavili veľmi prísne očistné požiadavky vo vzťahu k bývalým priemyslovým plochám sledujú ciele ochrany životného prostredia, ale tiež výrazne zvyšujú výstupné (a de facto, vstupné) náklady. V mnohých prípadoch je niekoľko realizovateľných alternatívnych prostriedkov dosiahnutia týchto nesúťažných cieľov. Z tohto dôvodu vlády niekedy minimalizujú súťažné dopady týchto opatrení tak, že poskytujú ciele výnimky alebo pomoc dodávateľom, čím im napomáhajú, aby vyhovelí požiadavkám. Napríklad, výrobcovia áut s nízkou produkciou majú často výnimku z nariadení o testovaní vozidiel alebo podliehajú menej náročným testovacím protokolom.



## Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Nariadenia, ktoré zvyšujú náklady na vstup alebo výstup z trhu majú tendenciu znižovať počet účastníkov na tomto trhu. Za týchto okolností sa požadujú vyššie hrubé príjmy, ktoré by pokryli danú mieru návratnosti vstupu. Navyiac, vyššie náklady na výstup zvýšia riziko pri vstupe. Následne je tu aj vyššie riziko, že súťaž na tomto trhu bude menej dynamická.

## Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Nariadenia stanovujúce prísne normy testovania výrobkov budú opodstatnené vtedy, keď existuje výrazné riziko vážneho poškodenia spotrebiteľov vyplývajúce z používania výrobku. Podobne aj nariadenia zvyšujúce vstupné náklady, vyplývajúce z požiadavky poistenia alebo z preukazovania finančnej kapacity budú opodstatnené, ak by značné finančné riziko pre spotrebiteľov mohlo vzniknúť následkom krachu podnikania, nespôsobilosti alebo podvodu.

Za určitých okolností možno zvážiť alternatívy ako požiadavku širšieho poskytovania informácií alebo požiadavku sprístupnenia informácií o výrobku s cieľom zabezpečiť vyššiu informovanosť spotrebiteľa pri jeho výbere. V iných prípadoch môže byť regulácia potrebná, hoci zvyšuje vstupné náklady, ale zameriava sa na minimalizovanie protisúťažného potenciálu tak, že požiadavky sú stanovené na minimálnej úrovni, ktorá zabezpečí dosiahnutie adekvátneho stupňa ochrany spotrebiteľa.

### *4. 1. 5. Obmedzenia geografického toku tovaru, služieb, kapitálu a pracovnej sily*

## Očakávané prínosy týchto opatrení

Historicky mnohé nariadenia obmedzili tok tovaru, služieb, kapitálu a/alebo pracovnej sily cez hranice jednotlivých jurisdikcií. Tieto obmedzenia možno považovať za špecifickú podskupinu všeobecnej kategórie „obmedzení vstupu“, ktoré boli už skôr rozoberané. Regulačné obmedzenia toku tovaru a služieb alebo kapitálu a pracovnej sily sa často realizovali ako nástroj regionálnej alebo národnej politiky. Vlády teda realizovali tieto obmedzenia v snahe udržať alebo pozdvihnúť životaschopnosť regionálnych alebo národných ekonomík. Medzi ďalšie prepojené ciele, ktoré možno dosiahnuť prostredníctvom týchto politík (obzvlášť na národnej úrovni) patria sebestačnosť alebo ochrana „národných šampiónov“, či už kvôli prestíži alebo z iných dôvodov.

Jedným z kontextov, v ktorých možno navrhovať takéto ochranné obmedzenia je kontext „začínajúcich odvetví“<sup>6</sup>. To znamená, že o týchto obmedzeniach možno povedať, že sú dočasne potrebné na zabezpečenie rozvoja miestneho priemyslu v kontexte relatívneho nedostatočného rozvoja. Avšak, rizikom je, že takáto „dočasná“ ochrana sa vyvinie do kvázi trvalých dohôd vďaka masívnemu lobingu zo strany miestnych dodávateľov, ktorí majú prínos z pokračujúcej existencie takejto ochrany.

---

<sup>6</sup> Začínajúce odvetvia sú tie, ktoré nemusia byť dostatočne silné, aby prežili otvorenú súťaž.

## Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Dopadom obmedzení geografického toku tovaru a služieb, aplikovaných tam, kde by bol obchod aj inak technicky a ekonomicky realizovateľný, je umelé zníženie efektívnej veľkosti trhu príslušných tovarov alebo služieb. Niekoľko potenciálnych protisúťažných dopadov vznikne znížením veľkosti trhu. Po prvé, nevyhnutne vzniká možnosť, že stupeň koncentrácie na trhu môže rásť až do tej miery, že výrobcovia budú môcť realizovať svoju trhovú silu. Po druhé, menší a viac izolovaný trh je skôr spájaný s nižšími úrovňami inovácie, rozlišovania tovaru a podobne. Teda služby spotrebiteľom budú asi menej kvalitné. Je tiež pravdepodobné, že tempo vstupov bude pomalšie, keďže potenciálni noví podnikatelia sa stretávajú s väčšími problémami pri etablovaní sa na geograficky a ekonomicky menších trhoch, ktoré sa takými stali vďaka regulačným faktorom.

## Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

V posledných rokoch sa čoraz viac priznáva možné poškodenie súťaže vyplývajúce z obmedzenia tokov tovaru, služieb, kapitálu a pracovnej sily. V európskom kontexte boli voľný pohyb tovaru, služieb, kapitálu a pracovnej sily popísané ako „štyri slobody“, ktoré tvoria pilier Programu jednotného trhu, uskutočňovaného od roku 1992.

Vo všeobecnosti je len relatívne málo kontextov, v rámci ktorých by tieto obmedzenia pravdepodobne prešli testom prínosov/nákladov. Preto by si tvorcovia politik mali všeobecne osvojiť skeptický pohľad na také navrhované nariadenie, ktoré obsahuje takéto obmedzenia. Ak sa obmedzenia aplikujú, treba ich zhodnotiť s ohľadom na mnoho faktorov, vrátane toho, či (1) existuje jasné prepojenie medzi príslušným obmedzením a dosiahnutím špecifického, určeného cieľa vo verejnom záujme, (2) obmedzenia nie sú obmedzujúce viac ako je potrebné na dosiahnutie cieľa, (3) racionálna analýza potvrdila vyhladku, že cieľ politiky bude dosiahnutý prostredníctvom obmedzenia a (4) obmedzenia sú ohraničené jednoznačným a limitovaným časovým rozpätím prostredníctvom presných regulačných ustanovení.

### **4.2 Obmedzenie spôsobilosti dodávateľov súťažiť**

Existencia veľkého počtu konkurentov nie je dostatočnou podmienkou rozvoja vysoko konkurenčných trhov. Musia tu tiež byť silné podnety pre súperenie medzi dodávateľmi tovaru a služieb. Nariadenie vo forme všeobecného súťažného zákona má významnú úlohu pri určovaní, ktoré protisúťažné konania sú nezákonné (napr. stanovovanie cien, rozdelenie trhu). Avšak nariadenie môže tiež podstatne znížiť spôsobilosť dodávateľov súťažiť. Najčastejšie majú takéto obmedzenia formu kontroly cien. Prípadne môže nariadenie obmedziť spôsob, akým sa výrobky predávajú alebo propagujú alebo môže stanoviť pre výrobok normy, ktoré je pre niektorých dodávateľov obtiažne splniť. Zaznamenaných bolo veľké množstvo iných nariadení, ktoré obmedzujú spôsobilosť súťažiť, vrátane obmedzení ziskov, trhových podielov, výrobných kvót a podobne.

#### *4.2.1. Kontrola cien, za ktoré sa tovary a služby predávajú*

### Očakávané prínosy týchto opatrení

Ako bolo spomenuté v Kapitole 1, regulácie maximálnych cien sa často zavádzajú ako nevyhnutný následok obmedzení vstupu na trh. Napríklad vstup na trh taxi služieb je vo väčšine krajín značne obmedzený, čo v priebehu času vedie k podstatnej prevahe dopytu po

taxi službách. Takýto dopyt zvyčajne vyústi do podstatného zvýšenia cien. Regulácia maximálnych cien sa často aplikuje v nádeji, že spotrebiteľ bude chránený pre týmto zvýšením. Naopak, keď bola použitá regulácia minimálnych cien, išlo o reakciu na extrémne dynamickú cenovú súťaž a obavy, že bolo uplatnené „predátorské stanovovanie cien“<sup>7</sup>. V týchto prípadoch je regulácia minimálnych cien všeobecne chápaná ako prostriedok ochrany malých výrobcov alebo miestnych výrobcov a/alebo menej efektívnych výrobcov pred „nekalou“ súťažou.

## Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Kontrola cien, za ktoré sa tovar predáva priamo zabraňuje fungovaniu normálnych trhových síl a poriadkov. Stanovenie minimálnych cien zabraňuje dodávateľom s najmenšími nákladmi získať trhové podiely tak, že spotrebiteľom poskytnú tovar za lepšiu cenu. Podobne, ak existujú maximálne ceny, podnety na inováciu prostredníctvom poskytovania nových a/alebo vysoko kvalitných výrobkov sú podstatne obmedzené. V každom prípade je výrazne obmedzená dynamická schopnosť trhu reagovať na spotrebiteľské preferencie. Zákony o minimálnej cene majú tiež ďalší nedostatok, a to zníženie celkovej ekonomickej efektívnosti tým, že podporujú neefektívnych výrobcov, aby zotrvali na trhu, a teda zabraňujú presunutiu zdrojov na alternatívne, produktívnejšie využitie.

## Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Cenová regulácia je málokedy najefektívnejším a najúčinnnejším prostriedkom dosiahnutia plánovaných cieľov. Napríklad, v prípade trhu s taxi službami je lepším prostriedkom ochrany spotrebiteľa nasmerovať obmedzenia na dodávky na trh. V prípade obáv z „predátorského stanovovania cien“ je pravdepodobne najlepšou alternatívou použitie všeobecného súťažného zákona. Teda regulácia, ktorá navrhuje kontrolu cien by mala prejsť obzvlášť prísny šetrením.

### 4. 2. 2. Obmedzenia propagácie a marketingu

#### Očakávané prínosy týchto opatrení

Nariadenia obmedzujúce schopnosť propagovať alebo obchodovať s tovarom a službami sa často vyskytujú s cieľom predchádzať nepravdivým a zavádzajúcim reklamám, pričom zároveň priznávajú pozitívnu úlohu, ktorú propagácia a marketing zohrávajú pri tlmočení informácií spotrebiteľom. Takéto obmedzenia udržiavajú dôveru spotrebiteľov v trh, keďže zabezpečujú, že výber, ktorý sa vytvoril vďaka súťažnému trhu nebude oslabený podvodmi. Určité doplnkové obmedzenia, ako napríklad požiadavky, aby predajcovia mali kompetentné a spoľahlivé zdôvodnenie nárokov, ktoré požadujú sú zvyčajne tiež prínosom, keďže často umožňujú predchádzať podvodom, zvlášť v prípadoch, kde môže byť ťažké získať dôkaz o nepravdivosti.

V niektorých prípadoch, kedy výrobky alebo služby môžu byť škodlivé za určitých okolností, sú požiadavky na všeobecné sprístupnenie informácií o výrobku veľmi nápomocné, lebo informujú spotrebiteľov o možnej škodlivosti. Medzi bežné príklady patrí informovanie o previazanosti medzi fajčením cigariet a rakoviny v reklamách na tabak a detailné

<sup>7</sup> Predátorské stanovovanie cien sa vyskytuje vtedy, keď dodávateľ dočasne stanoví ceny, ktoré sú výrazne nižšie ako náklady, s očakávaním, že ostatní dodávatelia opustia trh alebo zmenia svoje správanie.

prístupnenie informácií, ktoré sprevádzajú farmaceutické reklamy v mnohých krajinách, ktoré takéto reklamy povoľujú.

Niektorí síce obhajovali reklamné obmedzenia ako nepriamy prostriedok snahy o obmedzenie spotreby tovarov alebo služieb, u ktorých sa uvažuje, že majú spoločensky negatívnu hodnotu alebo ich spotreba je nadmerná, ale tieto obmedzenia sú vo všeobecnosti neefektívne pri znižovaní používanosti týchto výrobkov. V takýchto prípadoch reklamné obmedzenia len jednoducho znižujú množstvo informácií, ktoré má spotrebiteľ k dispozícii a postupne znižujú súťaž a zvyšujú ceny.

Niekedy nariadenia obmedzia propagovanie zamerané na určité skupiny (napr. deti), keďže treba priznať, že členovia týchto skupín môžu byť ovplyvniteľnejší reklamou než široká verejnosť. Bežným prístupom pri takýchto reklamách je posúdenie pravdepodobnosti oklamania očami členov skupiny, na ktorú sa reklama zameriava.

V niektorých prípadoch, ako je propagovanie tabaku a alkoholu zameraného na deti v tých jurisdikciách, kde je predaj týchto výrobkov nepľnoletým osobám zakázaný, môže poškodenie zdravia verejnosti úplne prevážiť nad spotrebiteľským prínosom reklamy. V týchto situáciách môže byť táto reklama zakázaná úplne. Obmedzenia tohto charakteru, ak sú nastavené tak, že nie sú príliš rozšírené, môžu mať výrazný spoločenský prínos.

### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

V mnohých prípadoch sú obmedzenia propagácie a marketingu príliš široké a neprimerane obmedzujú súťaž. Obmedzenia propagácie a marketingu sú svojim dopadom obzvlášť obmedzujúce pre potenciálne novovstupujúcich podnikateľov na trhy, keďže výrazne obmedzujú schopnosť novovstupujúceho podnikateľa informovať potenciálnych zákazníkov o ich prítomnosti na trhu a o charaktere a kvalite tovaru a služieb, ktoré sú schopní ponúknuť.

Určité obavy vyvoláva oblasť obmedzení porovnávacej reklamy, obzvlášť pri cenových porovnaníach. Keďže cena je základný prvok spotrebiteľského výberu, obmedzenia schopnosti spotrebiteľov dozvedieť sa o relatívne nízkych cenách predstavujú vysokú pravdepodobnosť, že trhovú efektívnosť sa zníži.

Mnoho sektorov sa úspešne ochránilo pred súťažou prostredníctvom obmedzení propagácie a marketingu. Toto sa obzvlášť týkalo liberálnych profesií. Čo sa týka regulácie profesií, tradične pozostávajúcich zo samotných členov profesií, členovia týchto sektorov vyhlásili, že reklama môže byť „neetická“ a že členovia profesií sú vo veľkej miere motivovaní altruizmom a finančný zisk je len druhotný. Tieto tvrdenia však neobstáli pri podrobnom prešetrení. Ako bolo detailnejšie popísané v súvisiacom vydaní *Príručky zhodnotenia dopadu na súťaž*, štúdie preukázali, že obmedzenia marketingu a propagácie zo strany predstavitel'ov profesií znamenajú malý alebo žiadny prínos pre ochranu spotrebiteľov, ale prispievajú k výraznému rastu cien a zníženiu prístupu a výberu spotrebiteľa.

### Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Všeobecné zákony ochrany spotrebiteľa takmer neustále zahŕňajú zákaz zavádzajúcich a falošných reklamných praktík. Tieto podporujú efektívne trhy a sú účinne prosúťažné

a zvyčajne eliminujú potrebu nejakých ďalších reklamných obmedzení zameraných na výrobok alebo službu. Keďže zriedkavo sa môžu vyskytnúť obmedzené okolnosti, kedy sú dodatočné reklamné obmedzenia opodstatnené vo vzťahu k určitým tovarom alebo službám, treba tieto prípady dôkladne zvážiť na základe prínosov/nákladov. Takéto obmedzenia takmer vždy znižujú ekonomickú efektívnosť a poškodzujú spotrebiteľov prostredníctvom problémov so zhoršujúcou sa informačnou asymetriou, ktorej spotrebiteľia čelia.

Ak sa vyskytne potreba odrádzať od nadmernej spotreby, medzi alternatívne prístupy k reklamným obmedzeniam patria informačné kampane a spotrebné dane. Tieto sú priamejším, účinnejším prostriedkom riešenia daného politického problému.

*4. 2. 3. Stanovenie noriem výrobkov, ktoré zvýhodňujú určitých dodávateľov pred ostatnými alebo ktoré presahujú úroveň, ktorú by si niektorí plne informovaní zákazníci vybrali*

### Očakávané prínosy týchto opatrení

Minimálne normy výrobkov sa zvyčajne stanovujú v snahe dosiahnuť ciele ochrany zákazníka za prítomnosti skutočných alebo pocitovo chápaných zlyhaní trhu, najmä informačnej asymetrie. Avšak takéto normy môžu znížiť spotrebiteľský osov, ak sú stanovené na prehnane vysokej úrovni. Potom zabránia tým spotrebiteľom, ktorí uprednostňujú lacnejšie (ale s nižšou kvalitou) ponuky trhu, aby si uspokojili svoje potreby. Teda, kvalitatívne normy výrobku by nemali byť stanovené na vyššej úrovni ako je potrebné na zabezpečenie nevyhnutnej minimálnej úrovne spotrebiteľskej bezpečnosti.

Podobne, normy priemyselných emisií majú jasne za cieľ plniť široké, chvályhodné, spoločenské ciele. Avšak, tiež majú potenciálny protisúťažný dopad spomenutý vyššie. Následne tiež vyžadujú dôkladnú rovnovahu ich nákladov a prínosov.

### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Nariadenia, ktoré stanovujú normy, ktoré sa výrazne líšia od súčasnej praxe môžu podstatne obmedziť schopnosť dodávateľov súťažiť na trhu. Bežným príkladom sú environmentálne nariadenia, ktoré stanovujú limity prípustných úrovní emisií rôznych druhov toxických látok. Keďže tieto nariadenia sú často celkom náležité a potrebné ako prostriedok poskytovania cennej ochrany zdravia a výtvarnosti verejnosti, môžu byť stanovené na úrovni, ktorá zvýhodňuje malý počet dodávateľov na trhu, ktorí majú zákonom chránený prístup k určitým druhom technológií.

Ďalšou oblasťou, kedy stanovovanie noriem môže mať výrazne protisúťažné dopady je stanovenie minimálnych kvalitatívnych noriem pre určité typy výrobkov. Znova môže ísť o nesporné regulačné ciele, ktoré tvoria základ stanovenia týchto noriem, napríklad ochrana spotrebiteľov pred rizikom spojeným s používaním tohto výrobku. Ak je však norma stanovená na úrovni, ktorá je omnoho vyššia ako súčasná trhová prax, môže byť pre niektorých hráčov na trhu obtiažne alebo nemožné splniť túto normu. To sa môže vyskytnúť napríklad vtedy, keď len určité výrobné technológie (ktoré môžu podliehať patentovej ochrane) sú schopné splniť nové normy minimálnej kvality.

Keď ostatní dodávateľia nie sú technologicky schopní splniť nové normy, výsledkom môže byť výrazný odchod zo sektoru, čo často vedie k závažnému poškodeniu procesu súťaže. Ak je jediný realizovateľný prostriedok splnenia noriem chránený patentom, držiteľia

týchto patentov môžu byť náchylní k odmietaniu udelenia licencií potenciálnym konkurentom, aby tak získali súťažné výhody na trhu. Prípadne, ak aj problémom nie je patentová ochrana, malí dodávatelia alebo tí, ktorí majú horšie zdroje, nemusia byť schopní dovoliť si veľké kapitálové investície, ktoré by boli potrebné na inštalovanie novej technológie umožňujúcej splniť nové normy výrobku. V každom prípade môže zníženie počtu dodávateľov viesť k situácii, kedy zostávajúci dodávatelia zvýšia ceny alebo uplatnia svoju trhovú silu.

## Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Zmeny regulačných noriem súvisiacich s výrobkami alebo výrobnými procesmi sa zvyknú objavovať postupne z času na čas, odrážajúc zmeny spoločenských preferencií a bohatstva spoločnosti. Skôr majú protisúťažné dopady zásadné „on-off“ (dvojplošové) zmeny noriem ako miernejšie zmeny.

Málokedy sa stane, že alternatívnymi nástrojmi možno dosiahnuť prínos, očakávaný cez implementáciu minimálnych noriem. Napríklad, ak sa minimálne normy zavádzajú z dôvodu ochrany spotrebiteľa, možno namiesto toho poskytovať informácie o riziku spojenom s výrobkom priamo spotrebiteľom alebo cez požiadavku sprístupnenia informácií o určitých charakteristikách výrobku. Podobný prípad je, keď sa uvažuje o veľkých zmenách, vlády sa niekedy snažia minimalizovať možné protisúťažné dopady poskytnutím finančnej, technickej alebo inej pomoci menším dodávateľom, ktorí sú tak schopní lepšie splniť navrhované nové požiadavky.

### 4. 2. 4. Zvyšovanie nákladov niektorých dodávateľov v porovnaní s inými

#### Očakávané prínosy týchto opatrení

Asi najbežnejšou formou regulácie, ktorá zvyšuje náklady niektorých dodávateľov v porovnaní s inými je tá, ktorá zahŕňa „grandfather clauses“ („oslobodzujúce klauzuly“). Sú to dojednania, ktoré od podnikateľov novovstupujúcich do odvetvia požadujú, aby vyhovelí novým, vyšším normám, pričom podnikatelia už fungujúci v odvetví pokračujú podľa nižších, skôr existujúcich noriem.

V prospech udeľovania „oslobodzujúcich klauzúl“ za určitých okolností bolo vyriešených niekoľkých argumentov. Čo sa týka kvalifikácie zamestnancov je častým argumentom, že obsiahle praktické skúsenosti tých, ktorí sa už dlho zaoberajú svojou činnosťou sú adekvátnou náhradou za vyššiu úroveň formálnej kvalifikácie. Čo sa týka výrobných technológií je častým argumentom, že tým, ktorí sú na trhu už dlhší čas treba dopriať adekvátny čas, aby boli schopní amortizovať utopené náklady investícií, ktoré vložili do svojich prevádzok, aby tak zabezpečili plnenie relevantných environmentálnych a iných noriem, ktoré sú v platnosti v danom čase.

#### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

„Oslobodzujúce klauzuly“ majú zásadný potenciál deformovať súťažné vzťahy v odvetví tým, že zvyšujú ceny pre niektorých dodávateľov (napr. podnikateľom novovstupujúcim na trh alebo tým, ktorí implementujú nové postupy) v oveľa väčšom rozsahu ako iným. Toto pravdepodobne zabraňuje vstupom a tým znižuje ako inováciu, tak aj intenzitu súťažného tlaku na trhu.

## Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Protisúťažný dopad oslobodzujúcich klauzúl možno minimalizovať tým, že budú len na určité časové obdobie, skôr ako na trvalo a že trvanie udelenej výnimky je prísne primerané zdôvodneniu, z ktorého vychádzalo, keď bola udelená po prvý raz. Avšak všeobecnejšie, skeptickejšie treba pristupovať k argumentom v prospech potreby „oslobodzujúcich klauzúl“, keďže tieto často odrážajú snahy obhajovať nezadateľné záujmy potenciálnej konkurencie.

### **4. 3 Zníženie podnetov na súťaž pre dodávateľov**

Predchádzajúca časť vyzdvihla schopnosť regulácie znížiť *príležitosti* na súťaž pre dodávateľov. Regulácia môže tiež znížiť *podnety* súťažiť.

Vo všeobecnosti dodávatelia výrobkov alebo služieb, ktorí sa navzájom dokážu skoordinať pri rozdelení daného trhu sú schopní kolektívne maximalizovať zisky potenciálneho monopolu. Teda nariadenie, ktoré umožní alebo podporí spoluprácu medzi výrobcami znižuje podnety na dynamickú súťaž.

Toto sa najpravdepodobnejšie vyskytne, ak nariadenie umožňuje alebo požaduje zdieľanie informácií o trhovu citlivých faktoroch ako sú ceny, náklady a výstupy. Navyše nariadenie, ktoré znižuje skutočnú schopnosť zákazníkov meniť súťažiacich dodávateľov tiež znižuje súťažné tlaky. Riziko týchto dopadov je najväčšie, keď skupiny výrobcov hrajú významnú úlohu vo vývoji a implementácii nariadenia.

#### *4. 3. 1. Samoregulácia a spoločná regulácia*

### Očakávané prínosy týchto opatrení

Vlády sa môžu rozhodnúť, či budú plne zodpovedné za vytvorenie a implementáciu regulačnej štruktúry alebo alternatívne sa môžu rozhodnúť, že sa zapoja do odvetvovej alebo profesnej asociácie čo sa týka vytvorenia alebo implementácie regulačnej štruktúry. Keď odvetvová asociácia preberá plnú zodpovednosť za reguláciu konania svojich členov, bez vládnej legislatívnej podpory (často na naliehanie vlády) používa sa výraz „samoregulácia“. Avšak, ak vláda poskytuje legislatívne krytie pravidiel, ktoré si buď vytvorila odvetvová/profesná asociácia alebo ich vytvorila spolu s vládou, potom sa používa výraz „spoločná regulácia“.

Štruktúry spoločnej regulácie môžu mať zásadné prínosy pre vlády, obzvlášť v kontexte odvetvia alebo profesie, ktoré predtým nepodliehali regulácii. Zapojenie odvetvovej alebo profesnej asociácie často prepozičiava dôveryhodnosť regulačnej štruktúre v očiach tých, ktorí budú regulovaní. Táto dôveryhodnosť sa sčasti odvíja od faktu, že o vládach sa predpokladá, že využívajú vysokú úroveň špecifických expertíz príslušného odvetvia, ktoré nepochybne majú k dispozícii tí, ktorí praktizujú danú profesiu.

Zapojenie odvetvových alebo profesných asociácií tiež znamená, že vlády sa často môžu vyhnúť potrebe interne vyvíjať špecifické expertízy na vysokej úrovni v oblastiach týkajúcich sa daného trhu, kvalifikácie a povinností relevantných podnikateľov, ktorí praktizujú danú profesiu. Následne môžu vlády vyvíjať štruktúry spoločnej regulácie s podstatne nižšími nákladmi ako by boli potrebné na vytvorenie riešenia plne založenom na

vláde. Toto sa vyskytuje najmä vtedy, keď členov profesií možno presvedčiť, aby vytvorili regulačné a disciplinárne orgány, ktoré na seba prevezmú dôležité aspekty regulácie, ale od vlády dostanú len obmedzené financie, ak vôbec nejaké.

### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Regulácia stanovená tými, ktorí majú byť regulovaní môže priniesť zásadné benefity z toho, že sa zabezpečia vhodné technické normy v súlade s technológiami. Avšak, je tu vysoké riziko, že pravidlá, vytvorené sektorovými alebo profesnými asociáciami budú mať protisúťažné dopady. Napríklad, profesná asociácia môže uviesť do platnosti prísne kvalifikačné požiadavky, údajne z dôvodov ochrany spotrebiteľa, ale stanoviť túto kvalifikáciu na tak vysokej úrovni (obzvlášť ak sú vyňatí, tí, ktorí sú už na trhu dlhší čas), že dodávatelia na trh sú dostatočne obmedzovaní v tom, aby zvyšovali ceny. Podobne, niektoré pravidlá, „založené na etike“, ako obmedzenia cien reklamy majú väčšiu šancu znížiť spôsobilosť výrobcov súťažiť než zvýšiť perspektívu spotrebiteľov, ktorí sa sami ochraňujú pred podvodom. Teda, so spoločnou reguláciou sa často môže vyskytnúť aspoň potenciálny podnet, aby členovia profesie alebo sektora profitovali z argumentov o verejnom záujme, ktorý sa používa na zakrytie pôvodného účelu regulácie.

Za týchto okolností je základnou požiadavkou pri vykonávaní zhodnotenia dopadu na súťaž posúdenie regulácie z pohľadu jej očakávaných dopadov, skôr než zameranie sa len na stanovený účel alebo na úsudky ohľadom motívov ich zástancov. Teda pri hodnotení bariér súťaže, ktoré často možno nájsť v schémach spoločnej regulácie, zodpovedanie nasledujúcich troch otázok môže napomôcť v tomto procese: (1) Aké špecifické poškodenie spotrebiteľov má bariéra spôsobiť?, (2) Je navrhované obmedzenie vhodne prispôbené, aby pokrylo toto poškodenie? a (3) Prevyšuje poškodenie spotrebiteľa, ktorému sa má predísť obmedzením spotrebiteľské straty spôsobené obmedzením súťaže?

Obavy o rozvoj protisúťažných regulácií sú zvlášť významné, ak má príslušná odvetvová/profesná asociácia dominantnú úlohu pri vytváraní pravidiel správania, ktoré treba dodržiavať. Napríklad, pravidlá, ktorými sa riadi výkon právnických profesií často zakazujú „price cutting“ (znižovanie cien), „touting for business“ (čierny obchod?) alebo zlúčenie s právnikmi, ako aj väčšinu foriem reklamy. V mnohých prípadoch sa takéto obmedzenia presunuli do reforiem, ktoré viedli k tomu, že vláda získala väčšiu úlohu v regulácii profesií.

### Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Úspešná štruktúra spoločnej regulácie vyžaduje existenciu odvetvovej/profesnej asociácie so širokou členskou základňou v rámci regulovanej skupiny. Členovia vnímajú asociáciu, že má relatívne vysokú prestíž, ak je schopná udeľovať účinné sankcie (vrátane výlučenia z asociácie) tým, ktorí neplnia regulačné požiadavky. Na druhej strane existencia účinných sankcií je potrebná, aby sa spotrebiteľia utvrdili v dôveryhodnosti regulačnej štruktúry.

Vlády by mali predchádzať pokusom odvetvových/profesných asociácií využívať silu spoločnej regulácie protisúťažným spôsobom. Sem by malo spadať uistenie, že relevantný minister je oprávnený schvaľovať alebo zamietnúť schválenie zásad správania, a ak je to potrebné, zameniť vládne regulácie, ak odvetvový orgán stále navrhuje neprijateľné verzie.



#### 4. 3. 2. Požiadavky zverejňovať informácie o cenách, outputoch alebo odbyte spoločností

##### Očakávané prínosy týchto opatrení

Nariadenie, ktoré vyžaduje publikovanie informácií ako sú ceny a úrovne outputov sa zvyčajne prijíma ako prostriedok znižovania nákladov spotrebiteľa na vyhľadávanie tým, že je táto informácia jednoduchšie dostupná. Za určitých okolností znižovanie nákladov na transakcie týmto spôsobom môže zlepšiť trhovú efektívnosť tým, že sa pre spotrebiteľov zvýši zrozumiteľnosť ponúk na trhu.

##### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Nariadenia, ktoré požadujú, aby účastníci trhu publikovali informácie o svojich cenách alebo outputoch môžu výrazne napomôcť pri vytváraní kartelov, keďže kľúčovou požiadavkou fungovania kartelu pre jeho účastníkov je monitorovanie trhového správania jeho konkurentov (alebo spolu konšpirátorov). Tieto možné protisúťažné dopady sa vyskytnú skôr vtedy, keď je na trhu menej účastníkov, bariéry vstupu sú vysoké a keď sú výrobky relatívne nediferencované.

Publikovanie informácií o cenách bude mať protisúťažný dopad skôr v odvetviach, v ktorých je bežnou praktikou ponúkať alebo rokovať o privátnych zľavách z reklamovaných alebo „odporúčaných“ cien. Konkurenti by inak mali problémy získať informácie o aktuálnych cenách, ktoré platia iným konkurenčným dodávateľom. V situácii, kedy sa vyžaduje publikovanie informácií o aktuálnych cenách vedia členovia kartelu identifikovať okolnosti, kedy ostatní členovia nedodržiavajú „dohodnuté“ ceny alebo množstvá.

##### Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Ako už bolo spomenuté vyššie, obavy z možného kartelového správania sú nepravdepodobné v situácii, kedy sa vyskytuje veľký počet konkurentov a/alebo relatívne nízke bariéry vstupu. Za takýchto okolností môžu pozitívne dopady týchto publikačných požiadaviek, tj. zníženie nákladov na vyhľadávanie, zdôvodniť ich použitie. Avšak na koncentrovanejších trhoch môžu mať tieto požiadavky celkové negatívne dopady. Na trhoch s niekoľkými dodávateľmi a štandardizovanom výrobku musia spotrebiteľia vynaložiť menšiu snahu pri vyhľadávaní medzi rôznymi dodávateľmi než v situácii, keď je na trhu viac dodávateľov, pričom riziko kartelových dohôd je väčšie. Teda, potenciálny prínos takýchto publikačných požiadaviek je porovnateľne nižší.

Ak sa publikačné ceny alebo informácie o outpute považujú za podporné pri vytváraní kartelu, existujú alternatívy, ktoré sú menej rizikové. Ak sa informácie zhromažďujú primárne kvôli tvorbe vládnej politiky, nemusí tu byť potreba vôbec ich publikovať. Ak je účelom pomoc spotrebiteľom alebo poskytnutie všeobecných štatistík, znamenajú celkové štatistiky menšiu podporu kartelom než štatistiky zamerané na spoločnosť. Historické štatistiky znamenajú menšiu podporu než súbežné informácie. Celkové štatistiky za všetky spoločnosti nepomôžu členom kartelu identifikovať dodávateľa, ktorý porušuje kartelovú dohodu, pričom štatistiky zamerané na spoločnosť môžu jasne identifikovať spoločnosť, ktorá sa odchyľila od kartelovej dohody o stanovovaní cien alebo množstva. Historické štatistiky poskytujú menej užitočné informácie pre kartely, pretože kartely si často musia vymieňať súčasné informácie pri rozhodovaní o rozdelení outputov a stanovovaní cenových cieľov. Historické informácie im v tejto úlohe nijak významne nepomôžu.

#### 4. 3. 3. Výnimky zo všeobecných súťažných zákonov

##### Očakávané prínosy týchto opatrení

V mnohých krajinách majú určité ekonomické sektory prínos z výnimiek zo všeobecného súťažného zákona. V niektorých prípadoch podliehajú tieto sektory svojim vlastným súťažným zákonom, špecifickým pre sektor. V iných prípadoch nemusia byť žiadne obmedzenia protisúťažného konania v týchto sektoroch.

Pre takéto výnimky boli použité početné zdôvodnenia. V niektorých prípadoch majú dodávatelia povolené spolupracovať s cieľom zlepšiť svoje schopnosti etablovať sa a súťažiť na exportných trhoch. V iných prípadoch trhy charakterizované rozdrobenými výrobcami majú povolené spolupracovať kvôli existencii monopsónnej sily u časti kupujúcich ich výrobky a následnej túžbe vlády vytvoriť určitý stupeň kompenzačnej sily (ako príklady možno uviesť množstvo poľnohospodárskych komodít). Mnoho relatívne vysoko regulovaných spoločností bolo oslobodených od všeobecného súťažného zákona. V týchto prípadoch sa vyskytuje názor, že regulačná štruktúra zameraná na sektor vytvára vhodnú náhradu za všeobecný súťažný zákon.

##### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Ak existuje podstatné vyňatie zo všeobecnej platnosti súťažného zákona, je tu jasné riziko vzniku kartelov, zneužívania formou stanovovania cien a protisúťažných koncentrácií. Navyše, je to aj významný potenciál vzniku ekonomických deformácií, keďže rôzne sektory môžu podliehať výrazne odlišným regulačným prostrediam. Takéto deformácie môžu mať zásadný negatívny dopad na ekonomický prospech, keďže deformujú rozhodnutia spotrebiteľov aké výrobky a služby si zakúpia.

##### Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

OECD zvyčajne tvrdí, že výnimky zo všeobecného súťažného práva by mali byť minimalizované alebo eliminované:

*V rámci všeobecnej reformnej stratégie by vlády mali rozšíriť rozsah a účinnosť súťažnej politiky. Rozsah a účinnosť súťažného práva a súťažných orgánov treba zrevidovať a posilniť tam, kde je to potrebné. Výnimky zo súťažného práva by mali byť eliminované, ak chýba dôkaz, že si to vynútili verejné záujmy, ktoré nemožno naplniť lepším spôsobom. (Správa OECD o regulačnej reforme, 1997, str. 271)*

Keď boli identifikované špecifické zdôvodnenia pokračujúcej existencie výnimiek, treba zvážiť prostriedky, akými možno minimalizovať ich rozsah. Napríklad, zákonný monopol, ktorý požaduje od všetkých výrobcov určitej komodity, aby predávali konkrétnemu, licencovanému exportnému marketérovi môže byť menej kvalitnou náhradou systému, ktorý umožňuje výrobcovi zapájať sa do kooperatívnych exportných predajných dohôd, ale nenúti ich to robiť.

#### **4. 4 Obmedzenia výberu a informácií, ktoré sú prístupné zákazníkom**

Predošlé časti sa zameriavali na zabezpečenie toho, aby dodávateľská strana trhov fungovala bez prílišných obmedzení. Naopak, táto časť sa zameriava na to, že je dôležité, aby dopytová strana trhov dobre fungovala, aby tak výstupy trhovej súťaže zvýšili spotrebiteľské prínosy.

##### **4. 4. 1. Obmedzenia spôsobilosti spotrebiteľov pri rozhodovaní od koho kúpiť tovar alebo služby**

#### **Očakávané prínosy týchto opatrení**

Hoci trhy zvyčajne fungujú lepšie, keď spotrebiteľia nie sú obmedzovaní vo výbere, nie je to všeobecná pravda. Obzvlášť keď sa tvorcovia politik domnievajú, že spotrebiteľia pravdepodobne urobia slabé rozhodnutia s možnými dlhodobými škodami, môžu obmedziť výber dostupný pre spotrebiteľov. Napríklad, vlády môžu obmedziť dostupnosť určitých farmaceutických výrobkov proti bolesti tak, že silnejšie, potenciálne nebezpečné prostriedky proti bolesti budú vydávané len na lekárske predpis a slabšie prostriedky proti bolesti sa budú dať zakúpiť bez predpisu. Všeobecnejšie, vlády môžu obmedziť výber dostupný pre spotrebiteľov s cieľom skvalitniť výstupy v prípade, že sa spotrebiteľom prezentujú možnosti, ktoré sú neúplné, zavádzajúce, klamlivé alebo ťažko rozluštitel'né.

Bežné sú aj súkromné obmedzenia výberu. Napríklad, jedálne lístky reštaurácií majú za cieľ obmedzovať a ovplyvňovať výber spotrebiteľa. Design áut umožňuje zákazníkom vybrať si len určité možnosti. V súkromných transakciách sú tieto obmedzenia často prínosom, pretože umožňujú špecializáciu a zníženie nákladov pri zachovaní jasného spojenia so spotrebiteľskými preferenciami. Pre spotrebiteľov môže tiež byť ťažké rozhodovať sa, keď majú veľa možností na výber.

#### **Charakter a rozsah protisúťažného dopadu**

Rizikom vládnych obmedzení spotrebiteľského výberu je neprimerané obmedzenie možností, ktoré majú spotrebiteľa k dispozícii. Vládne požiadavky na lekárske predpisy pre kontaktné šošovky môžu byť zneužit' očnými špecialistami, predpisujúcimi kontaktné šošovky, ktoré sa spájajú s menom príslušného lekára a tým sa obmedzuje možnosť spotrebiteľa zakúpiť si kontaktné šošovky od dodávateľa s najnižšou cenou.

Obmedzovanie výberu spotrebiteľov môže viesť k menej intenzívnej cenovej a kvalitatívnej súťaži než je žiaduce.

#### **Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy**

Keď vlády obmedzia výber, treba zvážiť iné alternatívy. Snáď najprirodzenejšou alternatívou sú lepšie informácie. Ale často existencia obmedzenia znamená, že len jednoducho informácia nestačí. V prípade lekárskeho predpisu na kontaktné šošovky sa menili pravidlá predpisovania tak, že lekári, ktorí vypísali predpis na kontaktné šošovky určitej súkromnej značky museli poskytnúť dostatok informácií na to, aby pacient vedel identifikovať najbližšie alternatívy na trhu a predávajúci mu ich mohol nahradiť. (Pre viac informácií pozri časť 4.4.1 Návod pre zhodnotenie dopadu na súťaž, materiál II Príručky pre zhodnotenie dopadu na súťaž.)

#### 4. 4. 2. Zníženie mobility zákazníkov zvyšovaním nákladov na zmenu dodávateľov

##### Očakávané prínosy týchto opatrení

„Náklady na zmenu“ možno definovať ako náklady, ktoré vzniknú spotrebiteľovi pri zmene dodávateľa výrobku alebo služby.

##### Príklady nákladov na zmenu:

- použitie dlhodobých zmlúv, ktoré „zablokujú“ spotrebiteľov na dlhé obdobia a udeľujú výrazné finančné pokuty v prípade, že sa rozhodnú zmeniť dodávateľov pred vypršaním lehoty; a
- absencia prenositeľnosti telefónneho čísla, čo môže zneatraktívniť meniacich sa poskytovateľov služieb tým, že spotrebiteľovi vzniknú administratívne náklady.

Legislatívne opatrenia umožňujúce zaúčtovanie nákladov na zmenu môžu napomôcť znížiť náklady transakcie tým, že stanovujú skutočné a veľké náklady, ktoré musí dodávateľ často znášať v prípade, že spotrebiteľ zmení dodávateľov. Do určitej miery opatrenia umožňujúce zaúčtovanie určitých nákladov na zmenu môžu zvýšiť prospech spotrebiteľa a môžu byť v súlade s aplikáciou objektívnych zmluvných princípov. Napríklad, pokuty spojené s predčasným ukončením zmlúv na dobu určitú nemusia odrážať nič iné ako „bundling“ (balíčkovanie) výrobkov a potrebu dodávateľa vykompenzovať náklady kapitálových položiek (napr. slúchadlá k mobilným telefónom), za ktoré dostali len čiastočnú platbu.

##### Charakter a rozsah protisúťažného dopadu

Pri raste nákladov pri výmene dodávateľa môžu náklady na zmenu výrazne znížiť spôsobilosť dodávateľov súťažiť. Náklady na zmenu majú významnú dôležitosť v kontexte nových konkurencieschopných odvetví, kde často môžu pôsobiť ako dôležitá bariéra znižovania silnej pozície dodávateľa už aktívneho na trhu.

Škandinávske trhy s elektrinou slúžia ako dobrý príklad. Rôzne krajiny tam mali výrazne odlišné úrovne aktivít spotrebiteľov, súvisiacich so zmenou dodávateľa. Prehľad regulačných dohôd v oblasti ukázal, že úroveň aktivity súvisiacej so zmenou je v úzkom prepojení s charakterom a rozsahom nákladov na zmeny v každej krajine.

Keď sú skutočné náklady dodávateľov spojené so zmenou výrazné, môže sa stať nevyhnutné, aby dodávateľa mali umožnené presunúť tieto náklady na spotrebiteľov. Avšak, v prípade nákladov na zmenu spôsobených v snahe znížiť náklady na transakciu treba zvážiť, či zníženie nákladov na transakciu, ktoré môžu byť výsledkom vytvorenia nákladov na zmenu zdôvodní ich protisúťažný dopad, prejavujúci sa znižovaním aktuálneho výskytu zmien.

Pokiaľ vyššie uvedené príklady zahŕňali prípady, kedy sa nariadenie výslovne týkalo problematiky účtovania nákladov na zmenu, iné nariadenia mlčia čo sa týka predmetu. Cieľu dosiahnuť lepšiu súťaž sa možno značne spreneveriť, ak nariadenie mlčí o tejto téme a umožňuje dodávateľom uplatniť nespútanú slobodu pri ukladaní nových alebo zvýšených nákladov na zmenu v priebehu času.

## Indikácie použitia a potenciálne politické alternatívy

Zvlášť v prípade novo reštrukturovaných sektorov, ktoré charakterizuje dominantný podnikateľ prítomný na trhu, ktorý sa so súťažou zo strany novo-vstupujúcich podnikateľov stretáva po prvýkrát je dôležitou podmienkou rozvoja efektívnej súťaže zabezpečenie, aby náklady na zmenu zostali nízke. Ostatné podmienky musia byť tiež splnené (napr. prístup k monopolnej sieti za reálnych podmienok), ale otázka nákladov na zmenu je zásadnou, čo sa týka konkurencieschopných výstupov.

Pri kontrole navrhovaného nariadenia, ktorého cieľom je implementovať prosúťažné reformy v rámci odvetvia, je potrebné, aby všetky ustanovenia, ktoré otvorene umožňujú uloženie nákladov na zmenu prešli dôkladným prešetrením a za akceptovateľné ich možno považovať len tam, kde existujú silné argumenty na ich využitie. Tieto sa môžu vyskytnúť, ak sa preukáže, že s určitými činnosťami sú spojené výrazné náklady, ktoré dodávatelia musia vynaložiť ako súčasť procesu zmeny.

Nemalo by sa predpokladať, že takáto situácia je bežná. Naviac, hoci aj dodávateľovi vzniknú výrazné náklady ako následok procesu zmeny, môže nastať situácia, že prosúťažný dopad zníženia alebo eliminovania nákladov na zmenu je dostatočne veľký a regulátor bude chcieť zabrániť dodávateľom, aby si otvorene kompenzovali tieto náklady od spotrebiteľov. Súťaž medzi podnikateľmi pred rozhodnutím zákazníka o nákupe môže napomôcť pri znižovaní negatívnych dopadov nákladov na zmenu.

V tomto ohľade je obzvlášť problematickou možnosť, keď podnikateľ prítomný na trhu uloží nové alebo zvýšené náklady na zmenu ako reakciu na súťažný tlak. Tam, kde je jasné riziko, že náklady na zmenu budú uložené, možno vyžadovať, aby boli do regulačnej štruktúry zahrnuté ustanovenia, ktoré obmedzia alebo zakážu použitie takýchto nástrojov.

### *4. 4. 3. Zásadne mení informácie, ktoré kupujúci požadujú, aby nakupovali efektívne*

Keď vlády deregulujú, z času na čas je deregulácia sprevádzaná zavedením spotrebiteľského výberu, ktorý predtým neexistoval. Môže sa stať, že spotrebiteľia sú požiadaní, aby si vybrali medzi výrobkami, ktoré nikdy predtým nenakupovali. Toto sa pravidelne objavuje napríklad v súkromnom sektore s inovatívnymi novými výrobkami vysokej technológie. Spotrebiteľský výber bez predchádzajúcej skúsenosti nie je nezvyčajný.

Z času na čas sa však musia rozhodovať všetci spotrebiteľia, keďže sa to môže týkať výrobkov, ktoré sa považujú za životné nevyhnutnosti. V mnohých krajinách je elektrina široko spotrebovávaná. Elektrická deregulácia môže z času na čas poskytnúť výber dodávateľa nielen priemyselným zákazníkom, ale aj bežným spotrebiteľom. Zatiaľ čo priemyselní zákazníci si zvyčajne rýchlo získajú všetky znalosti potrebné pre dobré rozhodnutie o nákupe, nie všetci maloobchodní zákazníci to dokážu. Keď majú domácnosti právo vybrať si svojho dodávateľa na nových trhoch, môže sa stať, že spoločnosti im komplikujú hodnotenie ponúk, napríklad tým, že ponúkajú komplexné výrobky s uvádzacími ponukami, ktoré predávajú podomovým predajom, čím sa znemožňuje porovnanie.

Rizikom takýchto predajných praktík, kde chýbajú informácie kvôli „novému“ charakteru výrobku je, že reformy budú potlačené kvôli sťažnostiam spotrebiteľov. Riziko je vyššie, keď sa všeobecne očakáva, že deregulácia zníži ceny, ale mnoho spotrebiteľov skončí s platením vyšších cien, keď prejdú od tradičného poskytovateľa k novému.

Pre zabezpečenie toho, aby deregulácia prežila a bolo možné ju považovať za úspešnú by bolo lepšie spojiť vytvorenie nového výberu s požiadavkou na informácie, ktoré by spotrebiteľom poskytli možnosť porovnať ponuky.

Medzi alternatívy tejto informačnej požiadavky patria vládne informácie a vzdelávacie programy. Takto sa môžu distribuovať letáky alebo reklamy verejnej televízie, ktoré pomôžu informovať spotrebiteľov o výbere, ktorý budú musieť urobiť po deregulácii.

## **5. Proporcionalita pri vykonávaní zhodnotenia dopadu na súťaž**

Súťažný kontrolný zoznam z Kapitoly 1 poskytuje spoľahlivý základ na identifikovanie nariadení, následkom ktorých by mohli nastať protisúťažné dopady. Avšak relatívna dôležitosť rôznych protisúťažných dopadov sa výrazne mení. Rozsah zhodnotenia dopadu na súťaž by mal byť úmerný počiatocnému odhadu pravdepodobného rozsahu protisúťažného dopadu ustanovenia. Detailné, úplné zhodnotenie dopadu na súťaž by sa malo robiť len vtedy, keď počiatocný odhad ukazuje, že potenciálne náklady protisúťažných aspektov regulačného návrhu sú dostatočne veľké, aby sa tým zdôvodnili potrebné výdaje, ktoré si hĺbkové zhodnotenie dopadu na súťaž bude vyžadovať.

Kľúčovým faktorom vyplývajúcim z kontextu pri tomto rozhodovaní je charakter daného súťažného prostredia v sektore, ktorý sa má regulovať. Súťažné obavy sú všeobecne menej ťaživé, ak je sektor jasne konkurenčný, charakterizovaný veľkým počtom konkurenčných dodávateľov, výrazným počtom vstupov a výstupov z trhu a vysokou úrovňou inovácie výrobkov a služieb. Naopak, na relatívne statickom trhu, charakterizovanom výraznou mierou koncentrácie a obmedzenými vstupmi na trh je protisúťažný regulačný dopad oveľa pravdepodobnejší.

Úplne zhodnotenie dopadu na súťaž sa skôr zameriava na pravdepodobný rozsah dopadov regulačného návrhu na hlavné činitele súťažného tlaku na dotknutom trhu. Ide zvlášť o nasledujúce:

- Je pravdepodobné, že dopad návrhu na veľký počet dodávateľov na trhu bude dosť veľký na to, aby znížil počet účastníkov na trhu na takú úroveň, že koordinácia alebo rozsiahlejšie kartelové správanie bude realizateľné?
- Je pravdepodobné, že návrh bude mať významný dopad na dynamické aspekty súťažného správania na trhu, napríklad výrazným znížením vstupov na trh alebo podnetov na inováciu?
- Je pravdepodobné, že návrh obmedzí schopnosť dodávateľov alebo ich podnety na róznu súťaž?

Aby recenzent mohol vykonať presné zhodnotenie dopadu na súťaž, musí správne pochopiť charakter a rozsah trhu, ktorého sa zhodnotenie týka. Toto poznáme pod pojmom „definícia trhu“. Základnou otázkou je aké výrobky tvoria trh? Do akej miery je možná nahraditeľnosť medzi výrobkami a službami, ktoré by mali byť regulované a inými výrobkami a službami? Je trh relatívne statický alebo je charakterizovaný vysokým tempom technologických zmien a častým uvádzaním nových typov výrobkov? Aké sú geografické dimenzie trhu? Je to miestny, regionálny, národný alebo medzinárodný trh?

## 6. Zjednodušený postup vykonania RIA s úplným zhodnotením dopadu na súťaž

Prvým krokom pri vykonávaní úplného zhodnotenia dopadu na súťaž v rámci RIA je identifikácia základného cieľa nového nariadenia zo širšieho RIA procesu. Po druhé, treba identifikovať a analyzovať existujúce súťažné obmedzenia. Ďalej treba urobiť analýzu toho ako zásadné sú nepriaznivé súťažné dopady návrhu. V niektorých prípadoch môže napomôcť, keď sa zväží súčasný rozsah súťažného tlaku, napríklad definovaním relevantného trhu, hoci nemusí ísť o formálny alebo komplikovaný proces. Definícia trhu je nástroj, ktorý možno použiť ako pomôcku, ale nevyžaduje sa. Hlavným zmyslom je, aby hodnotiteľ realisticky zväzil, aká súťaž tu existuje a aká súťaž je možná. Nakoniec sa zhodnotia a porovnajú súťažné dopady alternatívnych politických možností.

Kompletnejší návod ako robiť úplné zhodnotenie dopadu na súťaž možno nájsť v častiach 5 a 6 *Príručky pre zhodnotenie dopadu na súťaž*.

## 7. Integrácia výstupu do RIA

Väčšina návrhov výrazne nepoškodzuje súťaž. Avšak tam, kde zhodnotenie dopadu na súťaž identifikuje určitú možnosť oslabenia súťaže v dotknutom sektore alebo v súvisiacich odvetviach je treba prehodnotiť kľúčové elementy návrhu v kontexte porovnania, aké z alternatívnych prostriedkov dosiahnutia regulačného cieľa, ktoré sú menej obmedzujúce pre súťaž boli identifikované a stanovené.

Keď takéto alternatívy nie je možné identifikovať, je treba vykonať dôkladné porovnanie prínosov návrhu. Návrh by mal byť prijatý, len ak porovnanie preukáže (po zohľadnení nákladov protisúťažných dopadov, ktoré zhodnotenie identifikovalo), že prijatie návrhu prinesie čisté prínosy<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Takýto prístup sa už jednoznačne využíva v Austrálii. „Riadiaci legislatívny princíp“ prijatý na základe dohôd o národnej súťažnej politike uvádza, že legislatívu, ktorá obmedzuje súťaž nemožno prijať, iba ak by sa preukázalo, že prínosy obmedzení celospoločensky prevážia náklady a že ciele regulácie nemožno dosiahnuť žiadnym iným spôsobom, ktorý menej obmedzuje súťaž. Pozri Dohodu o súťažných princípoch, klauzula 5 (1).

## Príloha

Dňa 22. októbra 2009 Rada OECD prijala odporúčanie k zhodnoteniu dopadu na súťaž. Text odporúčania nasleduje.

### ODPORÚČANIE RADY K ZHODNOTENIU DOPADU NA SÚŤAŽ

#### RADA

so zreteľom na článok 5 b) Dohovoru o Organizácii pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj zo dňa 14. decembra 1960;

so zreteľom na dohodu dosiahnutú v roku 1997 na zasadnutí Rady na ministerskej úrovni, že obmedzenia súťaže sú často nákladné a neefektívne pri presadzovaní verejných záujmov a bolo by treba sa im vyhnúť [C/MIN(97)10];

so zreteľom na Príručku OECD pre kvalitu a vykonávanie regulácie [C(2005)52], ktorá vyzýva vlády, aby preverovali návrhy nových nariadení, ako aj už existujúce nariadenia z pohľadu súťaže;

uznávajúc, že súťaž podporuje efektívnosť, napomáha tomu, že tovary a služby ponúkané spotrebiteľom lepšie zodpovedajú spotrebiteľským potrebám, vytvára prínosy ako napríklad nižšie ceny, zvýšenú kvalitu, rozšírenú inováciu a vyššiu produktivitu;

uznávajúc, že vyššia produktivita je základom ekonomického rastu a zvýšenej zamestnanosti;

uznávajúc, že štátne politiky plnia množstvo komerčných, sociálnych, zdravotných, bezpečnostných, environmentálnych a iných cieľov;

uznávajúc, že z času na čas štátne politiky neprimerane obmedzujú súťaž;

uznávajúc, že takéto neprimerané obmedzenia sa môžu neúmyselne vyskytnúť, aj keď príslušné štátne politiky nie sú zamerané na ekonomickú reguláciu a ich úmyslom nie je ovplyvňovať súťaž žiadnym spôsobom;

uznávajúc, že štátne politiky, ktoré neprimerane obmedzujú súťaž možno často reformovať tak, že podporia trhovú súťaž a zároveň dosiahnu splnenie cieľov verejného záujmu;

uznávajúc, že nariadenia a reforma regulovaných odvetví zvyčajne vyžadujú podrobné zhodnotenie dopadov na súťaž;

uznávajúc, že pokiaľ ostatné veci sú rovnaké, štátne politiky s menším poškodením súťaže by mali by uprednostnené pred tými, ktoré spôsobia súťaži väčšie škody, za predpokladu, že stanovené ciele štátnej politiky budú dosiahnuté;



poukazujúc na to, že veľký počet krajín už vykonáva zhodnotenie dopadu na súťaž; a

poukazujúc na to, že OECD a veľký počet členských krajín OECD už vytvorilo Príručky pre zhodnotenie dopadu na súťaž;

## **I. ODPORÚČA** nasledovné vládam členských krajín:

A. Identifikáciu existujúcich alebo navrhovaných štátnych politík, ktoré neprimerane obmedzujú súťaž

1. Vlády by mali zaviesť primeraný proces identifikovania existujúcich alebo navrhovaných štátnych politík, ktoré neprimerane obmedzujú súťaž a stanoviť špecifické a transparentné kritériá vykonávania zhodnotenia dopadu na súťaž, vrátane prípravy screeningových nástrojov.

2. Pri vykonávaní zhodnotenia dopadu na súťaž by mali vlády venovať osobitnú pozornosť politikám, ktoré obmedzujú:

- i) počet alebo okruh účastníkov na trhu;
- ii) činnosti, ktorú môžu účastníci na trhu vykonávať;
- iii) podnety účastníkov na trhu, aby sa správali súťažne;
- iv) výber a informácie prístupné spotrebiteľom.

3. Štátne politiky by mali podliehať zhodnoteniu dopadu na súťaž, aj keď sledujú cieľ presadzovania súťažných výstupov, najmä ak:

- i) zriaďujú alebo pozmeňujú regulačný orgán alebo systém (napr. medzi iným, zhodnotenie môže preukázať, či je regulátor náležite oddelený od regulovaného odvetvia);
- ii) zavádza regulačnú schému týkajúcu sa ceny alebo vstupu (napr. zhodnotenie môže preukázať, že neexistujú primerané, menej protisúťažné spôsoby intervencie);
- iii) reštrukturalizuje monopoly už aktívne na trhu (napr. zhodnotenie môže preukázať, že reštrukturalizačné opatrenia skutočne dosiahli svoje prosúťažné ciele);
- iv) zavádza procesy „competition-for-the-market“ [„súťaž pre trh“] (napr. zhodnotenie môže preukázať, že proces predkladania ponúk vo verejnom obstarávaní poskytuje podnety na efektívnu činnosť v prospech spotrebiteľov).

B. Revíziu štátnych politík, ktoré neprimerane obmedzujú súťaž

1. Vlády by mali zaviesť primeraný proces revízie existujúcich alebo navrhovaných štátnych politík, ktoré neprimerane obmedzujú súťaž a stanoviť špecifické a transparentné kritériá pre hodnotenie vhodných alternatív.

2. Vlády by mali prijať prosúťažnejšiu alternatívu v súlade so sledovanými cieľmi vo verejnom záujme s ohľadom na prínosy a náklady implementácie.

## C. Inštitucionálne nastavenie

1. Zhodnotenie dopadu na súťaž by malo byť zakomponované do prieskumu štátnych politík čo najefektívnejším spôsobom v súlade s inštitucionálnymi obmedzeniami a obmedzeniami z pohľadu zdrojov.
2. Súťažné orgány alebo úradníci, ktorí sú expertami v oblasti súťaže by mali byť prepojení s procesom zhodnotenia dopadu na súťaž.
3. Pri navrhovaných štátnych politikách by zhodnotenie dopadu na súťaž malo byť začlenené do procesu tvorby politiky v počiatočnej fáze.

## D. Definície

Pre účely tohto Odporúčania:

„štátne politiky“ znamenajú nariadenia, pravidlá alebo legislatívu.

„neprimerane obmedzuje súťaž“ znamená, že obmedzenia súťaže potrebné pre dosiahnutie cieľov verejného záujmu sú väčšie, ako je potrebné, s ohľadom na realizovateľné alternatívy a ich náklady.

„účastníci trhu“ sú podnikatelia, jednotlivci alebo vládne podniky, zaoberajúce sa dodávkou alebo nákupom tovarov alebo služieb.

„súťažné orgány“ sú štátne inštitúcie, vrátane národného súťažného úradu, ktoré vykonávajú podporu, presadzovanie a skvalitňovanie trhovej súťaže, pričom sa v týchto svojich úlohách neobmedzujú len na špecifický sektor.

„competition-for-the-market“ [„súťaž pre trh“] sa týka procesu predkladania ponúk vo verejnom obstarávaní, ktorý organizuje vláda s cieľom prideliť právo na zásobovanie daného trhu alebo použiť skromné vládne zdroje na určitý čas.

„zhodnotenie dopadu na súťaž“ znamená preverenie súťažných dopadov štátnych politík, vrátane zváženia alternatív a menej protisúťažných politík. Princípy zhodnotenia dopadu na súťaž sú relevantné pre všetky vládne úrovne.

**II. VYZÝVA** nečlenské ekonomiky, aby sa pripojili k tomuto Odporúčaniu a realizovali ho.

**III. NARIAĐUJE** Súťažnému výboru, aby:

Slúžil ako fórum na výmenu skúseností, týkajúcich sa tohto Odporúčania pre členské krajiny a nečlenské ekonomiky, ktoré sa pripojili k tomu Odporúčaniu;

Presadzoval toto Odporúčanie v rámci ostatných relevantných výborov a orgánov OECD;

Za tri roky predložil Rade správu o skúsenostiach s týmto Odporúčaním.