

Zaštita tržišne utakmice u medijskoj sferi

Andrej Plahutnik

Tržišna utakmica ili konkurencija odražava stanje privrede: kada je ekonomija jedne države razvijena, kada je otvorena, kada su barijere ulasku na tržište iznimka prije nego pravilo, učinkovita tržišna utakmica gotovo uvijek postoji.

No, ne može se smatrati da će ikada biti idealne tržišne utakmice. Nikada nije ni postojala i nije baš vjerovatno da će je ikada biti. Što je pak znatno važnije jeste činjenica da bismo trebali težiti tržišnoj utakmici na višem nivou, kako bismo dostigli nivo efektivne konkurencije. To su, naime, uslovi jednog operativnog tržišta. Istinski poželjan nivo tržišne utakmice je dostignut kada regulatori postanu manje bitni i kada tržišne aktivnosti ostaju u okviru zacrtanom pravilima, bez rigidnih vanjskih kontrola. Pravila, međutim, ne smiju biti stroga i moraju se ažurirati tako da idu u korak sa promjenama u uslovima i potrebama modernih ekonomija te različitim trendovima, a naročito tehnološkim napretkom. I dok ta pravila moraju biti u skladu sa aktuelnim ekonomskim trendovima, ne smiju se zanemariti ni političke promjene.

Tržišna utakmica i kako je zaštititi

Statistički podaci Svjetske banke sugerišu da je manje od stotinu zemalja usvojilo legislativu kojom se reguliše tržišna utakmica. Ali, dok je savremen normativni okvir apsolutno neophodan, zaštita tržišne utakmice uveliko zavisi od implementacije tog okvira. Ovo zahtijeva određena ovlaštenja za donošenje odluka, kao i odgovarajuće ljudske i finansijske resurse relevantnih institucija, ako se teži modernoj tržišnoj politici i njenoj učinkovitoj implementaciji.

Potencijalne smetnje tržišnoj utakmici, međutim, su veoma raznovrsne. One obično uključuju ne samo poduzetnike kao aktivne aktere, već i državne ili lokalne vlasti, zbog čega je nezavisnost vlasti zaduženih za nadgledanje tržišne utakmice imperativ. Nezavisnost u ovom slučaju znači funkcionalnu nezavisnost odnosno nadležne institucije moraju biti nezavisne i autonomne u obavljanju svojih dužnosti, a poželjno je da uz to budu i administrativno i finansijski nezavisne.

Vlada kao cjelina i njena ministarstva pojedinačno su odgovorni za kreiranje politike tržišne utakmice, koja će odražavati solidnu makroekonomsku politiku, i to tako što će proizilaziti iz makroekonomske politike, a i dodatno je stimulisati. Ove političke institucije, međutim, ne mogu sudjelovati u zaštiti tržišne utakmice. To mora biti zaduženje stručnih agencija.

Jedno od osnovnih prava koje svaka država uživa jeste da jedino njene institucije imaju punu nadležnost na državnom teritoriju, dakle da uživaju državni suverenitet. Određeni multidržavni sistemi, kao što je Evropska unija, ograničili su neka ovlaštenja institucija države iz

posebnih razloga – na primjer, kontrola udruživanja kompanija mora poštovati pragove koje odredi Evropska unija i slično, s tim da se u obzir motaju uzeti i drugi bazični interesi, kao što su interni principi samog tržišta i drugo.

Saradnja institucija različitih država, često rezultat bilateralnih sporazuma, ne ograničava njihovu nadležnost i/ili autonomiju, ali može voditi boljem uvidu u tržišne aktivnosti i ponašanje glavnih tržišnih aktera odnosno kompanija i preduzeća.

Efektivna zaštita tržišne utakmice mora biti zasnovana na odgovarajućem normativnom okviru, koji je pristupačan za korisnike i uključuje odredbe, koje nadležnim institucijama omogućavaju da obavljaju svoje dužnosti. Zakon o konkurenciji stoga mora biti jasan i otvoren i mora sadržavati relevantne odredbe i to samo njih. Lično me iskustvo uči da ako zakon sadrži odredbe koje potencijalno mogu ugroziti tržišnu utakmicu, a ne mogu se tretirati kao problemi konkurencije odnosno udruživanja kapitala, takva situacija lako može proizvesti nesigurnost i konfuziju u pogledu elementarnih uslova tržišne utakmice.

Jasan normativni okvir jeste dobar temelj, ali implementacija normi ostaje krucijalni element učinkovite zaštite tržišne utakmice. Kao što sam već pomenuo, učinkovita implementacija je moguća ukoliko je zagarantovana funkcionalna nezavisnost nadležnih institucija, kao i adekvatni ljudski i finansijski resursi. Ukoliko to nije slučaj, tržišna utakmica se neće moći efikasno zaštititi.

Ljudski su resursi u ovom slučaju izuzetno bitni. Profesionalizam i stručnost službenika zaduženih za zaštitu tržišne utakmice garantuju pravnu sigurnost društva, podižu ugled vlasti i značajno doprinose snazi argumenata za tržišnu utakmicu.

Stručnjaci se poštuju, stručnjake se može konsultovati i oni mogu pomoći u razvoju kulture tržišne utakmice, jer tržišna utakmica nije samo stvar institucija. Ona je takođe pitanje preduzeća, potrošača, vlasti, organizacija – ona je, zapravo, pitanje cijelog društva. Kultura tržišne utakmice je veoma bitna, jer ona može imati dugoročne pozitivne rezultate: uvijek je bolje spriječiti nego liječiti.

Zaštita tržišne utakmice u praksi je nužno proizvod svih ovih faktora: normativnog okvira, kulture tržišne utakmice, nacionalnog konsenzusa i ukupnog ekonomskog razvoja.

Smetnje

Kao što je već pomenuto, tržišna utakmica ili konkurencija *jeste* najbolji regulator tržišta. I dok nije realistično očekivati idealnu tržišnu utakmicu, od vitalnog je značaja da tržišna utakmica vodi inovacijama, optimalizaciji poslovanja i ukupnom ekonomskom rastu. Ako je tržišna utakmica uistinu učinkovita, konkurentnost cjelokupne nacionalne ekonomije je visoka. Ako je, međutim, tržišna utakmica slabo razvijena, ako je neproduktivna, nacionalna ekonomija trpi, jer nije konkurentna. Ovo često vodi uvođenju ili ponovnom uvođenju određenih mjera protekcionizma, netransparentnih državnih dotacija i, naročito, barijera za ulazak na tržište.

Kako tradicionalne barijere ulasku na tržište, kao što su carine, oscilirajuće dažbine, trgovinska ograničenja i drugo, bivaju iskorijenjene, a usvaja se novi pristup javnoj potrošnji, nacionalna se tržišta širom otvaraju. Ovo rezultira novom dinamikom tržišne utakmice i krajnji

ishod uključuje odnos cijene i kvaliteta povoljan za potrošače. Ogromna korist za tržišnu strukturu je očigledna.

Ipak, moramo se zapitati da li je rezultat baš onoliko dobar koliko može biti. Moramo se zapitati da li je tržište uistinu odraz odgovarajućeg nivoa tržišne utakmice i, na koncu, da li akteri tržišta uistinu slijede pravila tržišta ili se možda tržište prosto prilagođava ponašanju aktera.

Možda bismo se, uz sve to, morali upitati i da li su preduzeća nezavisna od potražnje na tržištu, ili ih tržište tjera da se prilagođavaju potražnji. Ponekad odgovor na ovo pitanje nije jasan i to nije slučaj samo sa zemljama čija je ekonomija u tranziciji.

Najproblematičnije smetnje tržišnoj utakmici nisu one koje dolaze od samih preduzeća, već one koje uzrokuju državne odnosno lokalne vlasti. Iako ne treba podcijeniti smetnje koje stvaraju sami poslovni subjekti, ne može se zanemariti veoma jednostavno pravilo: uvijek postoji država koja može zaštititi tržišnu utakmicu. U slučaju kad tu tržišnu utakmicu podriva sama država, nalazimo se u sasvim drugoj situaciji: kako se od države, koja ometa tržišnu utakmicu u određenom slučaju, može očekivati da zaštiti tržišnu utakmicu u istom tom slučaju? Ali, kao što je već opisano, tržište veoma lako crpi snagu iz samog sebe, tako da je država znatno svjesnija potrebe da se tržišna utakmica zaštiti.

Što se tiče takozvanih klasičnih smetnji tržišnoj utakmici, smatram, na temelju vlastitog iskustva, da institucije nadležne za tržišnu utakmicu najčešće stoje iza sljedećih:

- (1) horizontalna ograničenja, u formi (i) fiksiranja nabavnih i prodajnih cijena, (ii) podjele tržišta resursa i dobara, (iii) limitiranje ili kontrolisanje istraživanja i razvoja, proizvodnje i marketinga;
- (2) vertikalna ograničenja, uglavnom u vidu dugoročnih ekskluzivnih ugovora, i
- (3) zloupotreba državne dominacije – ovdje valja istaći da je dominantna pozicija ponekad rezultat legalnog monopola, a zloupotreba se ogleda u (i) unakrsnom subvencioniranju između usluga i dobara za koje se uživa monopol i onih sa kojima se mora ući u tržišnu utakmicu, (ii) strukturalnoj zloupotrebi i slično, što predstavlja posebne prepreke za ulazak drugih potencijalnih konkurenata na tržište i u tržišnu utakmicu.

U većini ovih slučajeva, preduzeća koja su umiješana u opstrukciju utakmice imaju sjedište u samoj državi i u njoj i posluju.

Neki strateški sektori, kao što je nafta, nisu uopšte ograničeni samo na nacionalna tržišta. Nacionalna tržišta stoga ne mogu kroititi vlastitu politiku na ovom polju, već moraju slijediti svjetsku politiku, koja je ponekad rezultat sporazuma ili dogovorene prakse te tako ne sasvim usklađena sa savremenom tržišnom politikom.

Određene nadnacionalne asocijacije, multinacionalne korporacije, kompanije ili neformalne grupe nastoje kreirati zasebna tržišta. Ali ona slijede interese svojih osnivača, ne interese lokalnog tržišta, tržišne utakmice i potrošača. I aktivnosti međunarodnih kartela i određeni ekskluzivni sporazumi često funkcionišu kao vandržavna ograničenja tržišne utakmice.

Institucije nadležne za tržišnu utakmicu su obično nadležne i za kontrolu udruživanja kapitala. Kako bi se postigla učinkovita kontrola u ovoj oblasti, institucije moraju sprovoditi sveobuhvatna istraživanja tržišta i djelovati u skladu sa rezultatima analiza. Ove su analize uglavnom ograničene na domaće tržište. Ipak, to ne bi trebalo biti tako u određenim slučajevima, naročito ne u malim ekonomijama koje ne uživaju nezavisnost od uticaja susjednih država.

Efekat nadnacionalnog okrupnjavanja kapitala na nacionalnu ekonomiju je izuzetno bitan. Nacionalna tržišta se ponekad kreiraju izvana usljed razvojnih planova određenih kompanija iz drugih zemalja. Ponekad to mega-udruživanje kapitala ne uzrokuje nikakve smetnje ni na međunarodnom tržištu niti na nacionalnim tržištima kompanija koje sudjeluju u samom procesu. Ipak, takvi procesi mogu imati iznimno značajan efekat na lokalna tržišta gdje su kompanije koje su se udružile zastupljene svojim kompanijama-kćerkama, predstavništvima ili čak i kroz poslovne transakcije.

S druge strane, određena nacionalna združivanja kapitala, naročito u maloprodaji, mogu imati efekta i na tržišta drugih država, i to mijenjajući navike potrošača: ne treba zaboraviti da ekonomije u tranziciji jesu istovremeno i ekonomije orijentisane na potrošnju.

Uvođenje učinkovite konkurencije i njena zaštita nije lak zadatak, to je posao koji traži puni angažman. Dalje, to se ne može izvesti preko noći, u pitanju je postepen proces, koji je istovremeno i prioritet nad prioritetima, a problemi u realizaciji su neizbježni. Ovdje bih pomenuo samo neke od njih, koje posebno mogu naškoditi učinkovitoj tržišnoj utakmici: nacionalni interesi, *ex ante* kontrola cijena, (legalni) monopol, utakmica između samih institucija, netransparentna politika državne pomoći i višak zaštite tržišne utakmice odnosno višak propisa.

Tržišna utakmica i mediji

Zakon o tržišnoj utakmici primjenjuje se na sva pravna i fizička lica, koja poduzimaju ekonomske aktivnosti, bez obzira na njihov pravni status i vlasništvo. Asocijacije preduzeća, koje ne sudjeluju direktno u ekonomskim aktivnostima, ali imaju ili mogu imati uticaja na ponašanje preduzeća na tržištu takođe se tretiraju kao preduzeća. Zakon o konkurenciji se primjenjuje i na javna preduzeća i druge javne pravne subjekte koji poduzimaju ekonomske aktivnosti, osim ako nisu od toga eksplicitno izuzeti. Tako i preduzeća koja djeluju u medijskoj sferi moraju poštovati pravila tržišne utakmice. U prošlosti, tržište elektronskih medija bilo je ograničeno manjkom frekvencija i veoma visokim ulaznim barijerama – ta su dva elementa zapravo kreirala pravni monopol.

Liberalizacija radio-televizijske sfere otvorila je vrata tržišnoj utakmici i na ovom specifičnom tržištu, ali upitno je da li su svi konkurenti na ovom tržištu u istoj situaciji i da li su svi konkurenti ravnopravni. Ovo je pitanje izuzetno relevantno tamo gdje se određene radio i TV stanice još uvijek finansiraju od strane javnosti, obično pod izgovorom da one imaju zadaću da zadovoljavaju određene potrebe javnosti. U tom slučaju, koji je naravno sasvim legitiman, sistem

finansiranja iz javnih fondova može i treba biti dopušten kako bi se javnosti pružile određene usluge, ali bitno je ne zanemariti neke uslove, jer u protivnom trpi tržišna utakmica.

Finansiranje iz javnih fondova predstavlja vid pomoći države ukoliko primalac zadobija prednost u tržišnoj utakmici kao rezultat takvog finansiranja. Iz tog razloga, postoji dužnost, ne samo pravo, da se definiše opseg djelovanja javne radio-televizije kako bi se izbjegla pretjerana i nelegitimna državna pomoć radio-televiziji koja, inače, ima pravo na finansiranje iz javnih fondova.

Postoji jedno nadasve jednostavno pravilo: iznos finansijskih sredstava mora biti proporcionalan neto dodatnim troškovima javnog servisa i ne smije uticati na tržišnu utakmicu toliko da naškodi zajedničkom interesu. Definicija zajedničkog interesa je jedno drugo veoma bitno pitanje, jer kada zajednički interes nije precizno definisan, velika je vjerovatnoća da će tržišna utakmica biti ometana.

Proporcionalnost je još jedan element na koji se posebno mora obratiti pažnja. Državna pomoć ne smije premašiti troškove preduzeća u obavljanju javne funkcije. Ukoliko princip proporcionalnosti nije ispoštovan, netransparentna politika državne pomoći može proizvesti konkurentne prednosti, iako se ova vrsta smetnji tržišnoj utakmici rijetko uzima u obzir.

Drugi se problem tiče unakrsnog subvencioniranja. Unakrsno se subvencioniranje mahom javlja kada radio-televizijska kuća ima vlastitu infrastrukturu, koju koriste i konkurenti, a cijena usluga ne odgovara komercijalnoj vrijednosti. U tim slučajevima, nije isključeno unakrsno subvencioniranje unutar same kompanije, što može ozbiljno naškoditi tržišnoj utakmici.

Unakrsno subvencioniranje kao jedan element nedozvoljene konkurentne prednosti može se javiti kada radio ili TV stanica uživa prihode iz više različitih nezavisnih izvora kapitala ili finansijskih sredstava. Naplata za korištenje kapaciteta, reklame, obeštećenje za infrastrukturu i pretplata, ukoliko ulaze u integralni budžet radio-televizije, mogu kreirati idealnu situaciju za unakrsno subvencioniranje, naročito u slučaju netransparentnog računovodstva.

Ekskluzivni sporazumi takođe mogu ograničiti konkurenciju, jer određene kompanije imaju veća prava od svojih rivala. U nekim slučajevima, ekskluzivni sporazumi mogu sasvim odstraniti druge konkurente sa tržišta. Ali ni svi ekskluzivni sporazumi nisu zabranjeni. Neki od njih su izuzeti kao kategorija, dok drugi mogu izbjeći zabranu na osnovu odluke koja se donosi od slučaja do slučaja. Ipak, preduzeća bi trebala biti oprezna, jer su ekskluzivni sporazumi isprazni i bezvrijedni ukoliko nisu saglasni sa pravilima tržišne utakmice, a preduzeća rizikuju plaćanje velike kazne.

Ekskluzivni sporazumi u medijskoj sferi se u principu ne smatraju prijetnjom tržišnoj utakmici ukoliko su zaključeni na period kraći od godine dana. Bilo kakvi sporazumi na duži period razmatraju se pojedinačno.

Kolektivna prodaja nije uvijek vezana za ekskluzivnost, mada je to tako u većini slučajeva. Kolektivna prodaja može povećati probleme u tržišnoj utakmici, jer je velika vjerovatnoća da će na radio-televizijskom tržištu biti ograničen broj raspoloživih prava na emitovanje. U slučajevima kolektivne prodaje, prodavci se ne takmiče nezavisno da bi prodali prava direktno radio i TV

stanicama. Tipični primjeri ove situacije se obično tiču sportskih događaja, naročito fudbala ili formule 1 i slično.

Slični su efekti u slučaju kolektivne kupovine, kada obim rezultirajućih restrikcija zavisi od pozicije učesnika na tržištu. Zatvaranje je veoma vjerovatan ishod u ovim slučajevima, a to je istinska prijetnja tržišnoj utakmici. To se najčešće dešava kad su u pitanju sportski događaji i televizija, gdje kablovski operatori, sportski klubovi, zemaljski operatori i drugi mogu biti sasvim isključeni sa tržišta.

Kontrola nad medijima uključuje određenu vrstu tržišne dominacije, jer može rezultirati u monopolu nad protokom informacija. Iz tog razloga vlasništvo nad medijima, naročito različitim vrstama medija, treba da bude predmet posebne pažnje.

Isto se odnosi i na interakciju između medija i informacijskog društva, gdje su kriteriji konvergencije veoma značajni. Unakrsno vlasništvo između medijskih kuća i sportskih klubova je veoma značajno za tržišnu utakmicu, a neki su slučajevi koji uključuju upravo medije i sportske, naročito fudbalske, klubove izuzetno zanimljivi u ovom pogledu.

Sve ovo ukazuje na činjenicu da medijska sfera nije izuzeta od pravila tržišne utakmice. Razlog za to tiče se nekoliko faktora, od kojih treba navesti bar dva: medijski *business* je ekonomska aktivnost i to je veoma bitna oblast, koja ponekad vlada svim drugim sektorima tržišta.

Kao ni u drugim oblastima, ni tržišnu utakmicu u medijskoj sferi ne mimoilaze uobičajeni problemi. Kako bi se intenzivirala konkurencija i povećala njena učinkovitost, potreban je jasan pravni okvir, potrebni su stručnjaci i efikasna primjena opštih pravila konkurencije, kao i pravila koja se odnose samo na medijski sektor. Takođe nam je potrebno uzajamno razumijevanje i saradnja između institucija i jak osjećaj zajedničkog interesa. Sve ovo će pomoći održavanju učinkovite, inovativne konkurencije i dobijanju odnosa cijene i kvaliteta povoljnog za potrošače.

Andrej Plahutnik je direktor slovenačkog Ureda za zaštitu tržišne utakmice u Ljubljani. Članak se zasniva na tekstu prezentovanom na međunarodnom seminaru 'Zakonodavstvo u oblasti radija i televizije: javni servis i komercijalni mediji', koji je održan na Bledu u Sloveniji od 11. do 12. maja 2001. godine. Seminar su organizovali Nacionalna komisija UNESCO-a u Sloveniji, Vijeće radio-televizije Republike Slovenije, Institut za medijsko pravo iz Ljubljane i Media plan institut iz Sarajeva. Prevod: S. N. © Media Online 2002. All rights reserved.