

P – 22
siječanj 2006.

Tatjana Ružić

Kontrola koncentracija u hrvatskome bankarskom sustavu

PREGLEDI



HRVATSKA NARODNA BANKA

Kontrola koncentracija u hrvatskome bankarskom sustavu

Tatjana Ružić
tatjana.ruzic@hnb.hr

Za stajališta u ovom radu odgovoran je autor i ta stajališta nisu
nužno istovjetna službenim stajalištima Hrvatske narodne banke.



HRVATSKA NARODNA BANKA

siječanj 2006.

Izdaje:

Hrvatska narodna banka
Direkcija za izdavačku djelatnost
Trg hrvatskih velikana 3, 10002 Zagreb
Telefon centrale: 4564-555
Telefon: 4565-006
Telefaks: 4564-687

Web-adresa:

<http://www.hnb.hr>

Glavni urednik:

dr. sc. Evan Kraft

Uredništvo:

mr. sc. Igor Jemrić

Urednica:

mr. sc. Romana Sinković

Grafički urednik:

Božidar Bengez

Lektorica:

Dragica Platužić

Suradnica:

Ines Merkl

Tisak:

Kratis d.o.o., Zagreb

Molimo korisnike ove publikacije da prilikom korištenja podataka obvezno
navedu izvor.

Tiskano u 450 primjeraka

ISSN 1332–2168

Kontrola koncentracija u hrvatskome bankarskom sustavu

Tatjana Ružić

Sažetak

Hrvatska narodna banka je od 2002. godine tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja u hrvatskome bankarskom sustavu. Ta nadležnost između ostalog uključuje i kontrolu koncentracija u tom sustavu. Iako se hrvatski model uređenja ove nadležnosti u bitnome razlikuje od modela većine zemalja, Hrvatska narodna banka u ovim poslovima slijedi općeprihvaćene principe tijela za zaštitu tržišnog natjecanja razvijene na osnovi ekonomske teorije. U ovom se radu pojašnjava hrvatski model zaštite tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu i opisuju poslovi koje Hrvatska narodna banka obavlja u sklopu kontrole koncentracija u tom sustavu.

JEL: E58, L10, D40, D41

Ključne riječi: kontrola koncentracija, tržišno natjecanje i banke, zaštita tržišnog natjecanja, tržišno natjecanje i stabilnost, banke i tržišno natjecanje

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Politika tržišnog natjecanja i pravo tržišnog natjecanja	1
2.1. Općenito o politici i pravu tržišnog natjecanja	1
2.2. Pravo tržišnog natjecanja i banke	2
2.3. Pravo tržišnog natjecanja u Hrvatskoj	5
2.3.1. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja	7
Sporazumi	7
Zlouporebe	8
Koncentracije	10
2.4. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i pravna stečevina Europske zajednice	12
3. Zakonski okvir zaštite tržišnog natjecanja u hrvatskome bankarskom sustavu	14
3.1. Zakon o bankama i Odluka o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava	14
Sporazumi	14
Zlouporebe	15
Koncentracije	16
3.2. HNB kao tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja	18
4. Kontrola koncentracija	25
4.1. Općenito o koncentracijama	25
4.2. Motivi za bankarske koncentracije	28
4.3. Mjerodavno tržište	31
4.4. Ispitivanje prijave namjere provedbe koncentracije i ocjena koncentracije	35
5. Zaključak	44
Literatura.	45
Dodatak 1. Primjer ocjene zajedničkog pothvata poduzetnika <i>Generali</i> i <i>Commerzbank</i> od strane Europske komisije	48
Dodatak 2. Primjer ispitnog postupka dokazivanja kartela u bankarskom sustavu od strane Europske komisije.	49
Dodatak 3. Primjer ispitnog postupka ocjene sporazuma u bankarskom sustavu od strane Europske komisije – <i>Identrus</i>	50

1. Uvod

Hrvatska narodna banka (HNB) od sredine 2002. godine nadležno je tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u hrvatskome bankarskom sustavu. Ta nadležnost između ostalog uključuje i kontrolu koncentracija unutar hrvatskoga bankarskog sustava. Iako poslovi HNB-a iz ove domene podrazumijevaju puno više od kontrole spajanja, pripajanja i preuzimanja banaka, čini se da je upravo to područje još uvijek najeksponiraniji dio aktivnosti HNB-a obuhvaćenih sintagmom “zaštita tržišnog natjecanja”. Jedan je od ciljeva ovoga rada demistificirati kontrolu koncentracija banaka koju HNB provodi u sklopu ove nadležnosti.

Iako medijima najzanimljiviji dio poslova HNB-a, kontrola koncentracija samo je dio aktivnosti HNB-a u sklopu provedbe propisa iz područja prava tržišnog natjecanja. U ovom se radu zato pojašnjava i zakonski okvir zaštite tržišnog natjecanja u hrvatskome bankarskom sustavu te uloga koju HNB ima u provedbi tih propisa.

Prvi propis iz područja zaštite tržišnog natjecanja u Hrvatskoj je donesen 1995. godine. U predstavljanju i promicanju zaštite tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj od tada do danas ostvaren je značajan napredak. Ipak većini građana još nisu jasni izrazi “tržišno natjecanje”, “pravo tržišnog natjecanja” i “politika tržišnog natjecanja”. Dapače, doživljavaju ih kao nešto složeno i daleko, kao nešto o čemu raspravljaju pravnici i ekonomisti, nikako “obični ljudi”. Najčešće pitanje povezano sa zaštitom tržišnog natjecanja jest – što je to uopće? U ovom se radu pokušava odgovoriti upravo na to pitanje.

Rad je podijeljen na tri dijela. Prvi dio pojašnjava samu politiku tržišnog natjecanja i pravo tržišnog natjecanja, tretman banaka s obzirom na primjenu tih propisa te zakonski okvir prava tržišnog natjecanja u Hrvatskoj (2. poglavlje). Drugi dio (3. poglavlje) objašnjava zakonski okvir zaštite tržišnog natjecanja u hrvatskome bankarskom sustavu te ulogu koju HNB ima u tim poslovima. Uspoređuju se hrvatsko i talijansko rješenje s rješenjima drugih zemalja glede nadležnosti nad zaštitom tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu. Za usporedbu je izabran talijanski model jer je najbliži hrvatskom. Treći dio (4. poglavlje) govori o tome kako HNB provodi kontrolu koncentracija u hrvatskome bankarskom sustavu.

2. Politika tržišnog natjecanja i pravo tržišnog natjecanja

2.1. Općenito o politici i pravu tržišnog natjecanja

Motta (2004.) definira politiku tržišnog natjecanja kao skup politika i zakona koji osiguravaju da natjecanje na tržištu ne bude ograničeno na takav način da smanjuje ekonomsko blagostanje. Nju čini ukupnost mjera i pravila ponašanja koje pojedina država propisuje i provodi na području tržišnog natjecanja. Osnova politike tržišnog natjecanja izražena je u propisima o tržišnom natjecanju većine suvremenih zemalja kao zabrana narušavanja slobodnoga tržišnog natjecanja raz-

ličitim oblicima ograničavanja i sprječavanja poduzetničkih sloboda u prometu robe i usluga na tržištu. Cerovac (2004.a) zaključuje da je u tom smislu politika tržišnog natjecanja (politika konkurencije) neodvojivo povezana s pravom tržišnog natjecanja (pravom konkurencije) te se razlikuje od države do države. Zaštita tržišnog natjecanja kao takva obuhvaća nekoliko područja, i to: državne potpore, liberalizaciju i tržišno natjecanje u “užem smislu”. Tržišno natjecanje “u užem smislu” uključuje sporazume, zlouporabe i koncentracije. Državne potpore, liberalizacija i tržišno natjecanje u “užem smislu” čine tržišno natjecanje u “širem smislu”. Ovaj se rad ograničava na područje tržišnog natjecanja u “užem smislu”, a poglavito na kontrolu koncentracija, i to u bankarskom sustavu.

Cilj je zakona iz područja prava tržišnog natjecanja (konkurencije) osigurati potrošačima takve uvjete da plaćaju najnižu cijenu za danu kvalitetu proizvoda i usluga. Prema ekonomskoj teoriji to se može postići samo efikasnim tržišnim natjecanjem. Tržišno natjecanje ne smanjuje samo pojedinačne cijene određenih proizvoda i usluga već ima i protuinflacijski učinak jer snizuje opću razinu cijena.

Tržišno natjecanje donosi brojne prednosti: potiče proizvođače na efikasnije poslovanje, kvalitetnije odgovaranje na potrebe potrošača te inovativnost i kreativnost, odnosno optimizira alokaciju sredstava na mikrorazini, naposljetku i na razini nacionalnoga gospodarstva, a s tržišta uklanja neuspješne, nekompetentne i nedjelotvorne poduzetnike. Iako se potonje na prvi pogled može činiti kao umanjenje (slabljenje) tržišnog natjecanja na nekom tržištu, u prirodi je tržišnog natjecanja da konkurentskim pritiscima prisiljava poduzetnike da budu što djelotvorniji i što fokusiraniji u anticipiranju potreba potrošača. Od toga koristi napokon nemaju samo potrošači – ako poduzetnik zbog konkurentskih pritisaka poboljšava svoje poslovanje, transformira i unapređuje poslovne procese, uvodi nove tehnike upravljanja i modernizira, onda tržišno natjecanje kao takvo koristi i samim poduzetnicima i gospodarstvu u cjelini.

Sile konkurencije osiguravaju maksimalno mobiliziranje poduzetničkih snaga na najdjelotvorniji način te stalno potiču na tehnološki napredak i druge inovacije, aktivnu strategiju na tržištu i poslovanje uz razumne rizike. Ona podrazumijeva stalna nastojanja poduzetnika da što boljom kvalitetom proizvoda i usluga, povoljnim uvjetima prodaje te što nižim cijenama, nastoje pridobiti povjerenje potrošača, koji svojim izborom proizvoda i usluga postaju arbitri uspješnosti pojedinog poduzetnika na tržištu. Time tržišno natjecanje djeluje kao sila koja prisiljava poduzetnike da, uzimajući u obzir želje potrošača, posluju djelotvornije. U procesu prirodne selekcije, gdje uspješniji i efikasniji poduzetnici opstaju, a oni drugi bivaju uklonjeni s tržišta, štede se raspoloživi resursi društva.

2.2. Pravo tržišnog natjecanja i banke

Osvrnimo se sada na povijesni tretman banaka u sklopu prava tržišnog natjecanja. Razmotrit ćemo praksu Sjedinjenih Američkih Država (SAD) i Europske unije (EU). SAD se smatra zemljom najbogatije prakse iz područja prava tržišnog natjecanja, stoga ćemo ukratko razmotriti njihovo iskustvo. S druge strane EU je

strateški važan za Republiku Hrvatsku, a jedan je od preduvjeta integracije i harmonizacija zakonodavstva, pa tako i propisa iz ovog područja, zato navodimo i iskustvo EU.

Temeljni su propisi američkog zakonodavstva iz područja prava tržišnog natjecanja Shermanov zakon, Claytonov zakon i Zakon Savezne trgovinske komisije, a tijela nadležna za provedbu tih propisa jesu Ministarstvo pravosuđa (*Department of Justice, DOJ*) i Savezna trgovinska komisija (*Federal Trade Commission, FTC*). Shermanov zakon (*Sherman Act*) iz 1890. godine prvi je i temeljni antitrustovski¹ zakon u SAD-u.² Zbog poduzetničkog nezadovoljstva provođenjem Shermanova zakona tijekom prvih desetljeća njegova postojanja prihvaćena su dva nova zakona, koja su stupila na snagu 1914. godine, Claytonov zakon (*Clayton Act*) i Zakon Savezne trgovinske komisije (*Federal Trade Commission Act, Zakon FTC-a*). Claytonovim zakonom trebalo je pobliže i detaljnije razraditi dijelove Shermanova zakona te se njime nastojalo na razne načine ugušiti razvoj monopola u njegovu začetku. Taj je zakon bio usmjeren protiv onih koncentracija koje bi mogle rezultirati stvaranjem monopola.³ Svrha Zakona FTC-a bilo je osnivanje specijalne komisije koja će provoditi Claytonov zakon i Zakon FTC-a.⁴ Tada je u sklopu DOJ-a već djelovala antitrustovska komisija, koja je imala potpunu samostalnost u poslovima iz područja antitrusta.

Praksa DOJ-a i FTC-a uvijek je imala velik utjecaj na rad drugih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, stoga su zanimljive ekonomske škole koje su snažno djelovale na rad DOJ-a i FTC-a. To su čikaška i harvardska škola. Čikaška ekonomska škola (M. Friedman, Stigler, Demsetz, Brozen, Posner i Bork), koja je izrazito utjecala na američku pravnu praksu u razdoblju od 1970. do 1980., daje prednost velikim poduzetnicima, vjerujući u sposobnost tržišta da samo, bez intervencije države, pomoću primjene propisa o tržišnom natjecanju, uspostavi djelotvorno tržišno natjecanje. Teorija polazi od pretpostavke da tržište u sebi sadrži meha-

1 "Antitrust je izraz koji obučava područje prava tržišnog natjecanja (prava konkurencije) i politike tržišnog natjecanja (politike konkurencije). Razumijeva dio gospodarske politike i zakonodavstva koji se bavi različitim oblicima protutržišnih djelovanja (ponašanja) poduzetnika. Riječ je o sklapanju zabranjenih sporazuma poduzetnika, odnosno kartelima i drugim oblicima koluzije, te o sprječavanju zlouporaba vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu, uključujući i kontrolu koncentracija poduzetnika." Preuzeto iz Cerovac (2004.a), str. 14.

2 "Shermanov zakon se smatra jednim od temelja suvremenog prava tržišnog natjecanja. Zakon je donesen kao sredstvo borbe protiv tada vrlo raširenog djelovanja trustova. Konkretno, taj je propis bio izravno upravljen protiv Standard Oil Trusta, konglomerata kojim je upravljala obitelj Rockefeller, koji je potkraj 19. stoljeća nadzirao više od 90% prerade sirove nafte u SAD-u. U bitnome, Shermanov zakon zabranjuje svako ograničavanje prometa roba i usluga proisteklo iz izričitih ili prešutnih sporazuma poduzetnika ili njihovih djelovanja usmjerenih na monopoliziranje tržišta". Preuzeto iz Cerovac (2004.a), str. 122.

3 "Claytonov zakon doživio je tijekom vremena nekoliko izmjena. Donošenjem Robinson-Patman Price Discrimination Acta (1936.) i Celler-Kefauver Anti-Merger Acta (1950.), taj propis danas uređuje četiri vrste ponašanja poduzetnika: diskriminaciju u cijenama, isključive sporazume poduzetnika, vezanu kupnju, koncentracije poduzetnika i preplitanje uprava poduzetnika." Preuzeto iz Cerovac (2004.a), str. 122 i 123.

4 "Federal Trade Commission Act uređuje pitanja nepoštenoga tržišnog natjecanja (nelojalne konkurencije)." Preuzeto iz Cerovac (2004.a), str. 123.

nizme koji će onemogućiti održavanje neuspješnih poduzetnika. Suprotan stav o ciljevima prava tržišnog natjecanja zastupa harvardska škola (E. S. Mason i J. S. Bain), koja daje prednost zaštiti malih poduzetnika protiveći se pretjeranom koncentriranju pojedinih industrija jer se smatra da je ta koncentriranost u nekim industrijama pretjerano velika i bez opravdanja s obzirom na ekonomije razmjera. Teoretičari te škole drže da struktura tržišta utječe na ponašanje poduzetnika na tom tržištu, a to ponašanje utječe na karakteristike tog tržišta.⁵

Osim američke prakse, potrebno je osvrnuti se i na praksu EU. Pravno uređenje zaštite tržišnog natjecanja na razini EU snažno je utjecalo na rješenja europskih tranzicijskih zemalja. Naime, kao što je već rečeno, uvjet je za pridruženje harmonizacija propisa s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis communautaire*), pa tako i propisa iz ovog područja. EU je politiku tržišnog natjecanja inkorporirao u članke 85. i 86. Rimskog ugovora⁶ (danas članak 81. i članak 82. Amsterdamskog ugovora). Mlikotin-Tomić, Parać, Petrović, Sorić i Šoljan (1997.) pojašnjavaju da je za problematiku tržišno restriktivnih klauzula i ograničavajućih poslovnih aranžmana članak 85. Rimskog ugovora temeljni pravni izvor. Odredbe članka 86. uređuju materiju povezanu sa zlouporabom dominantnog položaja jednog ili više gospodarskih subjekata na tržištu. Odredbe članka 85. i 86. odnose se na isti cilj, ali na različitim razinama – u njima je riječ o očuvanju djelotvorne gospodarske utakmice unutar zajedničkog tržišta. Kontrolu koncentracija EU je regulirao Uredbom Vijeća ministara 4064/89 od 21. prosinca 1989., nakon 16 godina pregovora. Ta je uredba stupila na snagu 21. rujna 1990.

Postavimo sada banke u kontekst primjene propisa iz područja zaštite tržišnog natjecanja.

Povijesno gledano banke su imale nešto drugačiji tretman u odnosu na sve druge poduzetnike. White (1996.) naglašava da SAD ima 200 godina staru povijest posebnog tretmana banaka što se tiče politike tržišnog natjecanja. Banke nisu promatrane kao još jedna grupa društava u još jednoj djelatnosti, bile su izuzete od primjene nekih zakona, a s druge strane imale su posebnu legislativu i poseban teret. U smislu formalnoga antitrustovskog djelovanja bankarstvo se smatralo izuzetim od dometa antitrustovskih zakona saveznih vlada (Shermanova zakona i Claytonova zakona) sve do 1944. Tek u toj godini odlukom Vrhovnog suda o predmetu *South-Eastern Underwriters Association*, osiguranje – i neizravno bankarstvo – ušli su u domenu primjene Shermanova zakona. Do ranih 1960-ih bankarske su se koncentracije smatrale izuzetima iz dosega Claytonova zakona. Kongres je, međutim, stvarao odvojenu i specifičnu politiku tržišnog natjecanja za bankarstvo. Danas DOJ dijeli nadležnost u politici tržišnog natjecanja u slučajevima koncentracija koje uključuju banke sa četiri federalna bankarska regulatora, to su: *Office of the Comptroller of the Currency*, *Federal Deposit Insurance Corporation*, *Board of Governors of the Federal Reserve System* i *Office of Thrift Supervi-*

5 V. Cerovac (2004.a), str. 26 i 47.

6 Ugovori kojima su uspostavljeni EEZ i Euratom potpisani su u Rimu 25. ožujka 1957., a stupili su na snagu 1. siječnja 1958. Ti su ugovori u povijesti europske integracije poznati pod nazivom Rimski ugovori.

sion. Općenito, bankarski regulatori primjenjuju standarde slične onima iz Claytonova zakona i moraju uzeti u obzir izvještaj DOJ-a prije nego što dovrše vlastitu ocjenu transakcije.⁷

Kao i u američkoj praksi, Europska komisija – tijelo zaduženo za zaštitu tržišnog natjecanja na razini Zajednice (supranacionalna razina),⁸ dugo je vremena dokazivala da se članak 81. i 82. Amsterdamskog ugovora (nekadašnji članak 85. i 86. Rimskog ugovora) u potpunosti primjenjuju na bankarski sektor i sektor osiguranja. Tek tijekom 1980-ih Sud pravde to je potvrdio – u predmetu *Züchner*⁹ Sud je odbacio prigovor, na temelju članka 86. i odredaba Ugovora tada primjenjivih na ekonomsku politiku, da se odredbe članka 81. i 82. u potpunosti ne odnose na banke.¹⁰

O pitanju “drugačijeg” tretmana banaka u odnosu na ostale poduzetnike, kad je riječ o primjeni propisa iz područja zaštite tržišnog natjecanja, govorit ćemo i u ostalim poglavljima ovog rada. Sada nastavljamo s prikazom “hrvatskog prava tržišnog natjecanja”.

2.3. Pravo tržišnog natjecanja u Hrvatskoj

Pravo tržišnog natjecanja ili pravo konkurencije zajamčeno je već Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. u odredbama članka 49. i 50. kao temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Tim člancima Ustava određeno je da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu te da je zabranjena zlouporaba monopolističkog položaja određenog zakonom. Nadalje, prava stečena ulaganjem ne mogu se umanjiti zakonom ni drugim pravnim aktom, inozemnom ulagaču jamči se slobodno iznošenje dobiti i uloženoga kapitala, a poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Mlikotin-Tomić, Parać, Petrović, Sorić i Šoljan (1997.) naglašavaju da je stvarnu slobodu poduzetničkog djelovanja, iako Ustav i drugi zakoni osiguravaju svim građanima da pod jednakim uvjetima osnivaju poduzeća, sklapaju ugovore i obavljaju promet robe i usluga, moguće ostvariti samo na tržištu i u državi koja propisima i mjerama ograničava djelovanje monopola i zabranjuje sporazume i praksu koja ograničava slobodu tržišnog natjecanja.

Zakonsko uređivanje prava tržišnog natjecanja u Hrvatskoj započelo je 1995. godine kada je donesen prvi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, izmijenjen 1998.

7 Izvor: www.usdoj.gov

8 S izmjenama pravne stečevine Zajednice u području prava konkurencije koje su stupile na snagu 1. svibnja 2004. (tzv. reforma) došlo je do određenih izmjena što se tiče do tada “ekskluzivnog” prava Europske komisije u zaštiti tržišnog natjecanja na razini Zajednice. Od reforme Europska komisija te ovlasti dijeli s nacionalnim tijelima za zaštitu konkurencije.

9 Predmet 172/80 *Züchner* protiv *Bayerische Vereinsbank AG* (1981.)

10 Godine 1984. Europska je komisija donijela svoju prvu odluku u sektoru osiguranja: izuzetak u predmetu *Nuovo CEGAM* i zabranu u predmetu *Fire Insurance*, v. *Nuovo CEGAM* (1984.) i *Fire Insurance* (1985.).

godine (“Narodne novine”, br. 48/1995., 52/1997. i 89/1998.). Dana 1. listopada 2003. počela je primjena novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN, “Narodne novine”, br. 122/2003.) koji je danas temeljni nacionalni propis za pravo tržišnog natjecanja.¹¹ Od stupanja na snagu ZZTN-a do danas Vlada Republike Hrvatske donijela je na prijedlog Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja veći broj podzakonskih akata kojima su detaljno uređena određena pitanja iz djelokruga ZZTN-a.

ZZTN pripada sustavu zaštite tržišnog natjecanja u “užem smislu”, koji regulira odnose između poduzetnika. Kao što je već rečeno, osim tržišnog natjecanja u “užem smislu” (sporazumi, zlouporabe i koncentracije) postoji i sustav zaštite tržišnog natjecanja u širem smislu, što je izvan domašaja ZZTN-a, koji obuhvaća sve oblike državne intervencije na tržištu u korist pojedinih poduzetnika: propise o javnoj nabavi, o dodjeli posebnih ili isključivih prava te propise o državnim potporama.

Određeno je da se ZZTN primjenjuje na sve oblike sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na području Republike Hrvatske ili izvan područja Republike Hrvatske ako imaju učinak na području Republike Hrvatske, osim ako posebnim propisom za pojedina tržišta nije drukčije uređeno (članak 2. ZZTN-a). U smislu spomenute odredbe ZZTN-a Petrović (2004.) tumači da izvorima prava tržišnog natjecanja valja smatrati sve posebne propise koji sadržavaju odredbe o tržišnom natjecanju i time, barem u nekoj mjeri, odstupaju od pravila ZZTN-a. Pri tome Petrović (2004.) te posebne propise dijeli u dvije skupine:

- na one propise u kojima postoje odredbe koje izričito uređuju tržišno natjecanje u obavljanju određenih djelatnosti na posebnim tržištima i
- na one propise koji nemaju odredbe koje tržišno natjecanje na posebnim tržištima uređuju izravno, ali u njima postoje pravila koja bitno utječu na tržišno natjecanje.

S obzirom na to koje je tijelo nadležno za poslove tržišnog natjecanja u određenoj djelatnosti, propise koji se mogu smatrati izvorima prava tržišnog natjecanja Petrović (2004.) nadalje dijeli:

- na one kojima je nadležnost za obavljanje poslova u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja za ta posebna tržišta povjerena Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (u nastavku teksta: Agencija) i
- na one propise koji za obavljanje poslova u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja predviđaju posebna regulatorna tijela, koja su nadležna samo za ta tržišta, pa je isključena nadležnost Agencije.

Očigledno je da su pravila iz područja prava tržišnog natjecanja sadržana ne samo u ZZTN-u već se izvorima prava tržišnog natjecanja u Hrvatskoj može

11 Potreba donošenja novog ZZTN-a proizašla je iz međunarodnopravne obveze usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske zajednice, ali i iz činjenice da je prethodni ZZTN pokazao nedostatke i nedosljednosti u primjeni, što je naposljetku rezultiralo pravnom nesigurnošću njegovih adresata. V. Cerovac (2003.).

smatrati i cijeli niz drugih propisa. Ovdje se ne ulazi u detaljan prikaz i obradu svih propisa koji su bitni za pravo tržišnog natjecanja u Hrvatskoj, već se ograničavamo na ZZTN, kao temeljni nacionalni propis iz područja prava tržišnog natjecanja. Zakon o bankama ("Narodne novine", br. 84/2002.) i Odluka o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sektora ("Narodne novine", br. 48/2003.) određuju pravila tržišnog natjecanja za bankarski sustav i obrađeni su u nastavku rada.

2.3.1. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja

Za ovaj su rad zanimljivi antikonkurentski oblici ponašanja poduzetnika, odnosno oni oblici ponašanja kojima se može narušiti tržišno natjecanje. ZZTN prepoznaje tri takva oblika ponašanja: zabranjene sporazume, zlouporabe vladajućeg položaja i zabranjene koncentracije.

Sporazumi

Pod zabranjenim sporazumima u smislu ZZTN-a podrazumijevaju se svi sporazumi između poduzetnika, ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prešutni dogovori, usklađeno djelovanje i odluke udruženja poduzetnika koji kao cilj ili posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.¹²

Kao osobito zabranjene sporazume članak 9. ZZTN-a određuje one kojima se:

- izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti
- ograničava ili nadzire proizvodnja, tržišta, tehnološki razvoj ili ulaganje
- dijele tržišta ili izvori nabave
- primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju
- uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih stranaka dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

Zabranjeni sporazumi su ništavni. Petrović (2004.) tumači da sporazumi koji sadržavaju ograničenja u djelovanju za stranke sporazuma mogu biti dopušteni pojedinačnim i skupnim izuzećem. Sporazum koji je izuzet od zabrane (dakle dopušten) mora kumulativno ispunjavati određene pretpostavke.¹³ Određene vrste sporazuma ulaze u kategoriju onih na koje se odnose tzv. skupna izuzeća (engl. *block exemption*).¹⁴ Tim se sporazumima strankama sporazuma nameću neka og-

12 Članak 9. ZZTN-a

13 Riječ je o tzv. četiri testa. V. članak 10. ZZTN-a.

14 V. Uredbu o skupnom izuzeću sporazuma između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije ("Narodne novine", br. 51/2004.), Uredbu o skupnom izuzeću sporazuma između poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije ("Narodne novine", br. 158/2004.) i Uredbu o skupnom izuzeću sporazuma o distribuciji i servisiranju motornih vozila ("Narodne novine", br. 105/2004.).

raničenja u djelovanju, koja su svakako potrebna radi ostvarenja cilja zbog kojeg se uopće pristupa sklapanju takvog sporazuma. Kategorije sporazuma na koje se odnose skupna izuzeća razvile su se kroz pravila i praksu institucija Europske zajednice.¹⁵ Drugi sporazumi koji nisu obuhvaćeni skupnim izuzećima, također se mogu na određeno vrijeme izuzeti odlukom Agencije, na zahtjev stranaka, ako ispunjavaju mjerila određena propisima. Drugim riječima, pod određenim uvjetima Agencija može proglasiti dopuštenim i druge sporazume koji sadržavaju ograničenja tržišnog natjecanja. Tada je riječ o pojedinačnom izuzeću¹⁶ (članak 12. ZZTN-a). Sporazumi koji imaju ograničenja neće biti nedopušteni, čak i kada ne ispunjavaju uvjete koji se traže za izuzeće, ako su oni sklopljeni između poduzetnika koji su takve veličine i tržišne snage da se smatra da njihov sporazum ne može imati znatnijeg utjecaja na slobodno tržišno natjecanje. To su sporazumi male vrijednosti.¹⁷ No, i oni će biti zabranjeni, ako se u njima nalaze ograničenja koja su takve naravi da, već zbog okolnosti da ona postoje, dolazi do pretjeranog narušavanja slobodnoga tržišnog natjecanja.¹⁸

Zlouporebe

ZZTN određuje da je zabranjena svaka zlouporaba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na mjerodavnom tržištu.¹⁹ Zlouporeba u smislu odredaba ZZTN-a očituje se osobito kao:

- izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih nepravednih trgovinskih uvjeta
- ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehnološkog razvitka na štetu potrošača
- primjena nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima,
- čime ih se dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju
- uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom drugih ugovornih stranaka na dodatne obveze, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu ni u kakvoj vezi s predmetom tih ugovora.²⁰

Očigledno je da ZZTN ne zabranjuje vladajući položaj poduzetnika na mjerodavnom tržištu, već zlouporabu takvog položaja. Za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sektoru posebno je bitno određenje vladajućeg položaja prema

15 To su vertikalni sporazumi, horizontalni sporazumi, sporazumi o prijenosu tehnologije, sporazumi o licenciji i o *know-how*, sporazumi o distribuciji i servisiranju motornih vozila i sporazumi o osiguranju.

16 Engl. *individual exemption*

17 Pojam sporazuma male vrijednosti (engl. *agreements of minor importance*) temelji se na doktrini *de minimis*.

18 V. članak 12. ZZTN i Uredbu o sporazumima male vrijednosti ("Narodne novine", br. 51/2004.).

19 Odredbom članka 7. stavka 1. ZZTN-a utvrđeno je da se mjerodavno tržište određuje kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika (proizvodna dimenzija) na određenom zemljopisnom području (zemljopisna dimenzija). U skladu s odredbama stavka 2. članka 7. ZZTN-a Vlada Republike Hrvatske donijela je na prijedlog Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja Uredbu o utvrđivanju mjerodavnog tržišta ("Narodne novine", br. 51/2004.). V. *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law*; OJ C 372, 9. 12. 1997.

20 Članak 16. ZZTN-a

ZZTN-u.²¹ Stavkom 3. članka 15. ZZTN-a određeno je da se pretpostavlja postojanje vladajućeg položaja onda kada poduzetnik na mjerodavnom tržištu ima tržišni udjel veći od 40% (oboriva presumpcija). Stavkom 4. članka 15. ZZTN-a utvrđeno je kada se pretpostavlja postojanje zajedničkoga vladajućeg položaja više poduzetnika na mjerodavnom tržištu: kada tri ili manje poduzetnika ima zajednički tržišni udio na mjerodavnom tržištu veći od 60% ili kada pet ili manje poduzetnika ima zajednički tržišni udio na mjerodavnom tržištu veći od 80% (oborive presumpcije).

Osim kvantitativno, ZZTN određuje postojanje vladajućeg položaja i kvalitativno – poduzetnik je u vladajućem položaju ako se zbog svoje tržišne snage može ponašati na mjerodavnom tržištu u značajnoj mjeri neovisno o svojim stvarnim ili mogućim konkurentima, potrošačima, kupcima ili dobavljačima, osobito ako:

1. nema konkurenata na mjerodavnom tržištu i/ili
2. ima značajnu tržišnu snagu na mjerodavnom tržištu u odnosu na stvarne ili moguće konkurente, a naročito s obzirom:
 - na tržišni udjel i položaj
 - na financijsku snagu
 - na pristup izvorima nabave ili tržištu
 - na povezanost s drugim poduzetnicima
 - na pravne ili činjenične zapreke za ulazak drugih poduzetnika na tržište
 - na poduzetnikovu sposobnost diktiranja tržišnih uvjeta s obzirom na njegovu ponudu ili potražnju i
 - na poduzetnikovu sposobnost isključivanja ostalih konkurenata s tržišta usmjerenjem na druge poduzetnike.²²

Dva ili više poduzetnika nalaze se u vladajućem položaju ako međusobno značajno ne konkuriraju na mjerodavnom tržištu glede određene robe i/ili usluga te ako zajedno ispunjavaju uvjete iz stavka 1. članka 15. ZZTN-a.²³

Ako Agencija utvrdi zlouporabu vladajućeg položaja, donosi rješenje kojim se utvrđuje vladajući položaj i postupanje poduzetnika kojim se zloupotrebljava taj položaj, te trajanje takvoga postupanja. Zatim se zabranjuje svako daljnje takvo postupanje poduzetnika te se određuju rokovi i mjere za uklanjanje štetnih učinaka takvog postupanja i za uspostavljanje slobodnoga tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.²⁴

21 Zato što je Odlukom o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sektora određeno preuzimanje definicije vladajućeg položaja jedne ili više banaka pojedinačno ili skupno iz ZZTN-a.

22 Članak 15. stavak 1. ZZTN-a

23 Članak 15. stavak 2. ZZTN-a

24 Članak 17. ZZTN-a

Koncentracije

Odredbe članka 19. ZZTN-a određuju kako nastaje koncentracija.²⁵ Petrović (2004.) tumači da bi se vrlo općenito moglo reći da je koncentracija svaki oblik povezivanja poduzetnika na statusnopravnoj ili ugovornoj osnovi koji dovodi do takve razine njihove povezanosti da oni, u cijelosti ili djelomično, počinju poslovati kao jedan gospodarski subjekt. Dakako, nije svako povezivanje koncentracija, nego samo ono koje se u smislu pravila tržišnog natjecanja načelno smatra takvim da može dovesti do narušavanja slobodnoga tržišnog natjecanja. Stoga se mora voditi računa o tome da oblici povezivanja po pravu tržišnog natjecanja nisu identični oblicima povezivanja trgovačkih društava po Zakonu o trgovačkim društvima,²⁶ premda su s njima u vezi. Koncentracije kao takve nisu zabranjene, već ZZTN zabranjuje one koncentracije kojima se stvara novi ili jača vladajući položaj jednog poduzetnika ili više njih, pojedinačno ili skupno, ako mogu značajno utjecati na sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, osim u slučaju ako sudionici koncentracije dokažu da će ta koncentracija dovesti do jačanja tržišnog natjecanja na tržištu koje će biti značajnije od negativnih učinaka stvaranja ili jačanja njihova vladajućeg položaja.²⁷

Na temelju članka 19. stavka 4. ZZTN-a Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika ("Narodne novine", br. 51/2004.; u nastavku teksta: Uredba).

Odredbama članka 22. ZZTN-a utvrđeno je da su sudionici koncentracije Agenciji dužni prijaviti namjeravanu koncentraciju²⁸ kada su ispunjeni uvjeti vezani uz ukupni godišnji prihod sudionika koncentracije na svjetskom tržištu i ukupni godišnji prihod sudionika koncentracije na hrvatskom tržištu. Naime, Agenciji nije potrebno prijaviti sve koncentracije, nego samo one koje zadovoljavaju kriterije glede visine prihoda određene propisima. HNB nije odredio takve

25 Članak 19. ZZTN-a:

"(1) Koncentracija poduzetnika nastaje:

1. pripajanjem ili spajanjem poduzetnika,
2. stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja jednog, odnosno više poduzetnika nad drugim, odnosno više drugih poduzetnika ili dijelom drugog poduzetnika, odnosno dijelovima drugih poduzetnika i to:
 - stjecanjem većine dionica ili udjela, ili
 - stjecanjem većine prava glasa, ili
 - na drugi način u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima i drugim propisima.

- (2) Stvaranje zajedničkog pothvata (joint venture) koji na trajnijoj osnovi djeluje kao neovisan gospodarski subjekt smatrat će se koncentracijom u smislu stavka 1. ovoga članka.

- (3) Stjecanje kontrole u smislu stavka 1. ovoga članka ostvaruje se putem prava, ugovora ili drugih sredstava kojima jedan ili više poduzetnika, bilo posebno, bilo zajednički, uzimajući u obzir sve pravne i činjenične okolnosti, stječe mogućnost ostvarivanja prevladavajućeg utjecaja nad jednim ili više poduzetnika.

- (4) Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Vijeća propisuje način prijave i kriterije za ocjenu koncentracija.

- (5) Stvaranje zajedničkog pothvata (joint venture) koji kao cilj ima koordinaciju tržišnog natjecanja između poduzetnika koji ostaju nezavisni, ne smatra se koncentracijom, a ocjenjuje se u smislu članka 9. ovoga Zakona."

26 "Narodne novine", br. 111/1993., 34/1999., 52/2000. i 118/2003.

27 Članak 18. ZZTN-a

28 Odredbe članka 3. Uredbe detaljno određuju podnositelja prijave.

kriterije što se tiče obvezne prijave namjere provedbe koncentracije.

Prema članku 4. Uredbe podnositelj prijave dužan je pribaviti i Agenciji dostaviti sve podatke, isprave i dokaze potrebne za ocjenu dopuštenosti prijavljene koncentracije. Uredba detaljno određuje oblik i sadržaj prijave, ispitivanje prijave koncentracije te kriterije za ocjenu dopuštenosti koncentracije.

ZZTN razlikuje dvije faze postupka ocjene koncentracije koji provodi Agencija. Ako Agencija na temelju pravovaljanih dokaza dostavljenih uz prijavu koncentracije,²⁹ te na temelju drugih raspoloživih podataka i saznanja, utvrdi da se može razumno pretpostaviti da provedba prijavljene koncentracije nije zabranjena te ako, u roku od 30 dana od dana dostave potpune prijave koncentracije, podnositelju prijave ne dostavi zaključak o pokretanju postupka ocjene koncentracije, smatrat će se da je koncentracija dopuštena. Ako Agencija smatra da bi provedba koncentracije mogla imati za posljedicu značajno sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, donijet će zaključak o pokretanju postupka radi ocjene njezine dopuštenosti, te u roku od tri mjeseca od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka, donijeti rješenje:

1. kojim se koncentracija ocjenjuje dopuštenom
2. kojim se koncentracija ocjenjuje nedopuštenom ili
3. kojim se koncentracija ocjenjuje uvjetno dopuštenom ako se ispune određene mjere i uvjeti u rokovima koje odredi Agencija.³⁰

Ukoliko je koncentracija uvjetno dopuštena, Agencija će u rješenju odrediti mjere, uvjete te rokove njihova ispunjenja, kako provedba koncentracije ne bi imala za posljedicu značajno sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.³¹ Ako poduzetnik ne prijavi namjeru provođenja koncentracije, a provedba te koncentracije dovela je do sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja ili je provedena protivno rješenju Agencije, Agencija će rješenjem odrediti sve mjere neophodne za osiguranje djelotvornoga tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu kao i rokove za njihovo izvršenje. Stavkom 2. članka 28. ZZTN-a određeno je koje mjere takvim rješenjem Agencija može naložiti.³²

ZZTN je u bitnome usklađen s pravnom stečevinom Zajednice. Može se očekivati da će do ostvarivanja punopravnog članstva Hrvatske u EU ovaj propis biti barem još jednom izmijenjen kako bi se hrvatsko zakonodavstvo potpuno harmoniziralo s pravnom stečevinom. Takav su proces prošle sve tranzicijske zemlje koje su od 2004. punopravne članice EU.

Recimo na kraju da je Agencija pravna osoba s javnim ovlastima. Neovisno obavlja poslove iz djelokruga i nadležnosti određenih odredbama ZZTN-a, za što odgovara Hrvatskom saboru. Agencijom upravlja Vijeće za zaštitu tržišnog natje-

29 V. članak 25. ZZTN-a

30 Članak 26. ZZTN-a. V. Cerovac (2004.)

31 Članak 26. ZZTN-a

32 Detaljnije o mjerama koje može naložiti tijelo za zaštitu konkurencije vidi u Cerovac (2002.)

canja, koje ima pet članova od kojih je jedan predsjednik Vijeća. Predsjednika i ostale članove Vijeća imenuje i razrješava dužnosti Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Agencija ima stručnu službu koja obavlja upravne i stručne poslove u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja.³³

U provođenju ispitnog postupka Agencija primjenjuje odredbe Zakona o općem upravnom postupku³⁴ ukoliko ZZTN-om nije drugačije određeno. ZZTN-om određene su i vrlo široke ovlasti Agencije. Protiv rješenja i zaključaka Agencije nije dopuštena žalba, ali nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

2.4. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i pravna stečevina Europske zajednice

U Hrvatskoj su za primjenu pravila zaštite tržišnog natjecanja, odnosno konkurencije značajna i pravila Europske zajednice (EZ), kao i odluke Suda pravde (*Court of Justice*). Pojasnimo zašto.

Naime, u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske, koji je zaključen 29. listopada 2001. (“Narodne novine – Međunarodni sporazumi”, br. 14/2001.; u nastavku teksta: SSP), tržišno je natjecanje uređeno člancima 40., 69. i 70. Odredbe članka 40. SSP-a prije svega se odnose na liberalizaciju, a članci 69. i 70. SSP-a na državne potpore i tržišno natjecanje (sporazumi, zlouporaba vladajućeg položaja i koncentracije). Odredbe članka 69. stavka 1. SSP-a određuju usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Stavak 2. članka 69. SSP-a utvrđuje da će usklađivanje započeti danom potpisivanja SSP-a te da će se postupno proširiti na sve elemente pravne stečevine do kraja razdoblja od šest godina od stupanja na snagu SSP-a. U ranoj fazi usklađivanje će se usredotočiti na dijelove pravne stečevine koji se odnose na unutarnje tržište i na druga područja vezana uz trgovinu.

Prema odredbi članka 70. stavka 1. SSP-a, u mjeri u kojoj može utjecati na trgovinu između Hrvatske i EZ-a, s ispravnom primjenom SSP-a nespojivi su:

- svi sporazumi između poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađene prakse između poduzetnika, čiji je cilj ili učinak sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja;
- zlouporaba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na teritoriju Zajednice ili Hrvatske u cjelini ili u njihovim značajnim dijelovima.

U članku 70. stavku 2. SSP-a određeno je da će se svako postupanje suprotno ovom članku ocjenjivati na temelju kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članaka 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su prihvatile njezine institucije.

³³ V. članke 30. – 38. ZZTN-a.

³⁴ “Narodne novine”, br. 53/1991. i 103/1996.

Petrović (2002.) tumači da se na opisani način odredbom članka 70. stavka 2. esencijalno određuje da je za ocjenu činjenice je li neko postupanje poduzetnika u skladu s pravilima tržišnog natjecanja relevantno, zapravo, ne samo hrvatsko pravo nego da treba voditi računa i o cjelokupnom zakonodavstvu EZ-a koje se tiče tržišnog natjecanja. Drugim riječima, time se pravo EZ-a formalnopravno ipak ne uvodi u hrvatski pravni sustav na temelju odredaba SSP-a kao međunarodnog ugovora, ali se propisuje da hrvatske propise tržišnog natjecanja u biti treba primjenjivati i tumačiti uzimajući u obzir pravila, mjerila i načela prava tržišnog natjecanja EZ-a.

Slijedom iznesenoga hrvatska tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, pri rješavanju predmeta iz područja zaštite tržišnog natjecanja, trebaju primjenjivati ne samo hrvatsko pravo tržišnog natjecanja već i pravo tržišnog natjecanja EZ-a.

Petrović (2004.) postavlja ustavnopravno pitanje u svezi s primjenom kriterija koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama i instrumenata za tumačenje tih pravila koje su donijele institucije Zajednice. Petrović nadalje naglašava da se ne smiju zanemariti odredbe Ustava koje određuju da su svi pred zakonom jednaki, da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike i da država svim poduzetnicima osigurava jednak pravni položaj na tržištu. Znači li to da bi tijelo ili tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u Hrvatskoj trebali uvijek, a ne samo ako je riječ o slučajevima koji mogu utjecati na trgovinu između EZ-a i Hrvatske, primjenjivati kriterije koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama i instrumenata za tumačenje tih pravila koje su donijele institucije Zajednice? Moglo bi se smatrati da je to jedini način koji svim poduzetnicima osigurava jednak položaj na tržištu. U suprotnom bi poduzetnici koji su stranke u slučajevima koji mogu utjecati na trgovinu između EZ-a i Hrvatske, imali drugačiji položaj od onih poduzetnika koji su stranke u slučajevima koji ne utječu na trgovinu između EZ-a i Hrvatske, jer bi se na njih primjenjivala drugačija pravna pravila. To bi samo po sebi bilo logično i opravdano te ustavnopravno prihvatljivo, zaključuje Petrović (2004.), da Hrvatska jest članica EU, ali dok nije, to može dovesti do otvaranja pitanja povrede ustavnopravne jednakosti.

Pravna stečevina Zajednice u području zaštite tržišnog natjecanja reformirana je, a izmjene pravnih akata koje su donesene u sklopu te reforme, stupile su na snagu 1. svibnja 2004. Težište reforme upravljeno je na proširivanje ovlasti Europske komisije i izmjenu procedura, ali i na naglašavanje ekonomskog pristupa i ekonomskih analiza u postupcima iz područja sporazuma, zlouporaba i kontrole koncentracija.³⁵ Ovdje se ne ulazi u dublje obrazlaganje rezultata te reforme (u literaturi se za nove pravne akte koji su doneseni i za one koji su izmijenjeni reformom rabi izraz modernizacijski paket, engl. *modernization package*).³⁶

35 V. www.europa.eu.int/comm/competition.

36 V. Commission of the European Communities (2004.).

3. Zakonski okvir zaštite tržišnog natjecanja u hrvatskome bankarskom sustavu

Zakonski okvir zaštite tržišnog natjecanja u hrvatskome bankarskom sustavu čine Zakon o bankama i Odluka o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava.

3.1. Zakon o bankama i Odluka o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava

U članku 3. stavku 2. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci³⁷ određuje se da će HNB, ne dovodeći u pitanje ostvarivanje svoga osnovnog cilja, podupirati gospodarsku politiku Republike Hrvatske i da će pritom djelovati u skladu s načelima otvorenoga tržišnoga gospodarstva i slobodne konkurencije.

U Zakonu o bankama iz srpnja 2002.³⁸ (u nastavku teksta: ZOB) područje tržišnog natjecanja uređeno je člankom 40., koji određuje da je HNB ovlašten pratiti poslovne aktivnosti banaka i grupe banaka koje bi za cilj mogle imati učinak sprječavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja, odnosno konkurencije u pružanju bankovnih usluga. Nadalje, u skladu s odredbama navedenog članka HNB može zatražiti mišljenje tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja, odnosno konkurencije, pri praćenju slobode tržišnog natjecanja i utvrđivanja je li ona narušena. Ukoliko utvrdi da je u pružanju bankovnih usluga narušena sloboda tržišnog natjecanja, HNB je dužan poduzeti mjere za osiguravanje slobode tržišnog natjecanja.

Stavak 4. članka 40. ZOB-a obvezao je HNB na propisivanje načina i kriterija po kojima se utvrđuje je li narušena sloboda tržišnog natjecanja na tržištu bankovnih usluga u Republici Hrvatskoj, kao i na propisivanje mjera za osiguravanje slobode tržišnog natjecanja. Upravo stoga HNB je donio Odluku o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sektora³⁹ (u nastavku teksta: Odluka).

Odluka je kao tri osnovna oblika sprječavanja, ograničavanja i narušavanja tržišnog natjecanja unutar bankarskog sektora odredila:

1. zabranjene sporazume
2. zlouporabe i
3. zabranjene koncentracije.

Sporazumi

Točka 2.1. Odluke određuje da su zabranjeni ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prešutni dogovori, usklađeno djelovanje i odluke udruženja banaka (u nastavku teksta: sporazumi) koji kao cilj ili posljedicu imaju sprječavanje,

³⁷ "Narodne novine", br. 36/2001.

³⁸ "Narodne novine", br. 84/2002.

³⁹ "Narodne novine", br. 48/2005.

ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava Republike Hrvatske. Ova se zabrana osobito primjenjuje na sporazume kojima se:

- izravno ili neizravno utvrđuju kamatne stope, naknade, tečajevi stranih sredstava plaćanja, odnosno drugi poslovni uvjeti
- ograničava ili nadzire obujam pružanja usluga, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje
- dijele izvori sredstava ili se banku ili korisnika bankovnih usluga ograničava ili sprječava u izboru pri kupnji ili nabavi određenih vrsta usluga
- dijele tržišta sprječavanjem ili ograničavanjem banaka u prodaji usluga ili kojima se banke ograničava u izboru tržišta i uvjeta poslovanja
- primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s drugim bankama, čime ih se dovodi u nejednak položaj na tržištu
- uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih stranaka dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili trgovačkim običajima nisu u svezi s predmetom ugovora.

Takvi su sporazumi ništavni. Prema odredbama točke 2.4. Odluke nisu zabranjeni oni sporazumi koji sadrže ograničenja s ciljem unapređenja pružanja ili distribucije usluga, promicanja tehnološkog ili ekonomskog napretka, uz uvjet da pridonose koristima korisnika bankovnih usluga te:

- da se uključenim bankama ne nameću ograničenja koja nisu nužna za ostvarivanje navedenih ciljeva;
- da se uključenim bankama ne omogućuje uklanjanje konkurencije na značajnom dijelu tržišta pružanja bankarskih i financijskih usluga Republike Hrvatske.

Pri ocjeni sporazuma Odluka se poziva na odredbe propisa koji reguliraju zaštitu tržišnog natjecanja.

Općenito je jasna "sličnost" odredaba Odluke i odredaba ZZTN-a. Odluka je zapravo odredbe "općeg" propisa prilagodila posebnostima bankarskog sektora. Isto se odnosi i na područje zlouporaba.

Zlouporabe

Prema točki 4.1. Odluke zabranjena je svaka zlouporaba vladajućeg položaja jedne ili više banaka na tržištu ili dijelu tržišta pružanja bankarskih i financijskih usluga Republike Hrvatske. Takva zlouporaba očituje se osobito kao:

- iskorištavanje vladajućeg položaja za izravno ili neizravno nametanje ili utvrđivanje kamata, naknada, tečaja ili drugih uvjeta poslovanja u poslovanju s trećim stranama, uključujući primjenu općih uvjeta poslovanja ili preporuka glede visine kamata koju strukovne udruge ili udruženja banaka utvrđuju za svoje članove u svrhu poslovanja s trećim stranama;
- ograničavanje pružanja usluga, distribucije, trgovanja, tehnološkog ili gospodarskog razvoja na štetu korisnika usluga;
- primjena različitih uvjeta poslovanja za iste ili istovrsne poslove glede vrijednosti ili sadržaja u cilju dovođenja banaka u nepovoljniji položaj s obzirom na visinu kamatne stope, rokove plaćanja i druge uvjete ili primjena ostalih načina kojima

se pojedine banke dovode u nepovoljan položaj na tržištu bankarskih i financijskih usluga u Republici Hrvatskoj;

- uvjetovanje sklapanja ugovora na takav način da ostale ugovorne strane prihvate dodatne obveze koje, po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima, nisu u svezi s predmetom ugovora;
- utvrđivanje ekonomski neopravdano niskih aktivnih ili visokih pasivnih kamatnih stopa, koje se ne temelje na realnim i ekonomski opravdanim prednostima u odnosu na ostale natjecatelje i koje mogu uzrokovati sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava Republike Hrvatske.

Zahtjev ili inicijativu za pokretanje postupka ocjene sporazuma te za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja unutar bankarskog sustava Republike Hrvatske može podnijeti svaka pravna ili fizička osoba koja za to ima pravni ili ekonomski interes, ili guverner HNB-a po službenoj dužnosti. Za radnje kojima se zlouporabom vladajućeg položaja jedne ili više banaka sprječava, ograničava ili narušava tržišno natjecanje unutar bankarskog sustava Republike Hrvatske, Odluka određuje da će guverner HNB-a rješenjem naložiti obustavu takvog postupanja te da će odrediti rokove i mjere za uklanjanje štetnih učinaka takvog postupanja.

Koncentracije

Koncentracije, kao treće temeljno područje Odluke, uređene su detaljnije nego sporazumi i zlouporabe. Odredbama točke 6.1. Odluke utvrđuje se kako nastaje koncentracija.⁴⁰ Zabranjene su koncentracije kojima se stvara ili jača vladajućí položaj jedne ili više banaka pojedinačno ili skupno te koje mogu značajno utjecati na sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja. Vidljivo je različito određenje zabranjene koncentracije u odnosu na rješenje iz ZZTN-a.

Banke su dužne HNB-u prijaviti namjeru provedbe koncentracije najkasnije u roku od tjedan dana nakon sklapanja ugovora ili objave ponude za preuzimanje ili stjecanje većinskog udjela. Rok počinje teći kada se dogodi bilo koji od navedenih događaja.

Odluka nadalje određuje sadržaj prijave namjere provedbe koncentracije (točka 8.).

Po primitku prijave HNB je ispituje i u roku od 30 dana od dana dostave potpune prijave koncentracije:

- donosi rješenje da je namjera provedbe koncentracije dopuštena (“pozitivno” rješenje) ili
- donosi zaključak o pokretanju ispitnog postupka ocjene koncentracije.

U fazi ispitivanja prijave sudionici koncentracije mogu poduzeti određene

⁴⁰ Koncentracija u smislu ove odluke nastaje pripajanjem, spajanjem, stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja, stjecanjem većine dionica ili većinskog prava glasa u glavnoj skupštini banke, odnosno stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja na drugi način u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima, Zakona o bankama i propisa iz područja zaštite tržišnog natjecanja.

radnje kojima će se otkloniti značajni antikonkurentski učinci koncentracije, te tada HNB može donijeti “pozitivno” rješenje.⁴¹

Ako HNB pokrene ispitni postupak ocjene koncentracije te:

- ukoliko tijekom postupka utvrdi da provedba koncentracije neće imati za posljedicu značajno sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu pružanja bankarskih i financijskih usluga Republike Hrvatske ili na njegovu dijelu, u roku od 90 dana od dana pokretanja ispitnog postupka ocjene donijet će rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje dopuštenom ili
- ukoliko tijekom postupka utvrdi da bi provedba koncentracije mogla imati za posljedicu značajno sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu pružanja bankarskih i financijskih usluga Republike Hrvatske ili na njegovu dijelu, u roku od 90 dana od dana pokretanja ispitnog postupka ocjene donijet će rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje nedopuštenom.

U rješenju kojim se koncentracija ocjenjuje dopuštenom, HNB može odrediti mjere i uvjete te rokove za njihovo ispunjenje kako bi se osiguralo da provedba koncentracije ne dovede do značajnog sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na tržištu pružanja bankarskih i financijskih usluga Republike Hrvatske ili na njegovu dijelu.

Ako je koncentracija provedena protivno rješenju HNB-a kojim se ona ocjenjuje nedopuštenom ili ako je koncentracija provedena bez podnošenja prijave HNB-u, HNB će posebnim rješenjem naložiti da se sudionici koncentracije razdvoje ili da se kupljene dionice ili poslovni udjeli prodaju, te će odrediti druge odgovarajuće mjere i rokove radi ponovnog uspostavljanja učinkovitoga tržišnog natjecanja.⁴²

U točki 13. Odluke uređuje se suradnja HNB-a s Agencijom. Agencija i HNB zaključili su Sporazum o suradnji na području zaštite tržišnog natjecanja na tržištu bankarskih i financijskih usluga.

Točka 14. Odluke određuje da će HNB u “Narodnim novinama” objavljivati rješenja donesena primjenom Odluke. Osim što rješenja objavljuje u “Narodnim novinama”, HNB sva rješenja, zaključke i mišljenja iz ovog područja objavljuje na svojoj internetskoj stranici.

Petrović (2004.) smatra da su odredbe ZOB-a i Odluke tako detaljne da esencijalno u potpunosti uređuju sva ona materijalnoppravna pitanja koja inače uređuje ZZTN, pa se može reći da primjeni ZZTN-a na tržištu bankarstva i nema mjesta u dijelu u kojem on određuje koje je ponašanje poduzetnika u smislu tržišnog natjecanja nedopušteno (sporazumi, zlouporaba vladajućeg položaja, koncentracije).

Činjenica je da ZOB vrlo šturo uređuje područje zaštite tržišnog natjecanja unutar bankarskog sektora. Da bi mogao u potpunosti ostvarivati ciljeve iz ovog područja, HNB mora imati ovlasti za poduzimanje radnja neophodnih za provođenje ispitnog postupka, osobito kad je riječ o zlouporabama. Drugi je vrlo važan čimbenik za uspješno provođenje zaštite tržišnog natjecanja sankcioniranje

41 Točka 9.2. Odluke

42 Točka 12. Odluke

narušavanja te slobode. ZZTN sadrži materijalne, procesne i prekršajne odredbe, ali one nisu sve primjenjive na postupke koje provodi HNB. Ovlasti HNB-a, postupak i prekršaji trebali bi biti jasno definirani u zakonu. Takve ovlasti ne mogu se propisivati podzakonskim propisom, već samo zakonom, što znači da će biti potrebno dopuniti i izmijeniti odredbe ZOB-a ili izmijeniti ZZTN (npr. odrediti da je tijelo nadležno za provedbu ZZTN-a u bankarskom sektoru HNB).

Recimo na kraju da se u dosadašnjoj praksi kao otvoreno pojavilo pitanje nadležnosti HNB-a nad zaštitom tržišnog natjecanja, primjerice na tržištu kreditnih kartica. Naime, iz odredaba članka 40. ZOB-a može se zaključiti da je u smislu zaštite tržišnog natjecanja kao područje nadležnosti HNB-a utvrđeno tržište bankovnih usluga. Bankovne su usluge određene kao primanje novčanih depozita i odobravanje kredita i drugih plasmana iz tih sredstava u svoje ime i za svoj račun, kao i izdavanje sredstava plaćanja u obliku elektroničkog novca. S druge strane, banke (pod uvjetom da imaju odobrenje HNB-a) obavljaju i druge financijske usluge u smislu članka 6. stavka 2. ZOB-a. Odluka uređuje praćenje tržišnog natjecanja, odnosno pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja te postupanje u slučajevima sprječavanja, ograničavanja i narušavanja tržišnog natjecanja od strane banaka. U smislu Odluke bankama se smatraju banke i stambene štedionice osnovane u skladu sa ZOB-om ili zakonom koji regulira osnivanje i rad stambenih štedionica, podružnice stranih banaka i banke sa sjedištem u državi članici EU koje izravno pružaju bankovne i financijske usluge na području Hrvatske.

Polazeći od toga da je HNB tijelo nadležno za nadzor i kontrolu (ukupnog) poslovanja banaka, razumno je zaključiti da je HNB isto tako nadležan za zaštitu tržišnog natjecanja i na tržištu kreditnih kartica i sl. sve dok je u konkretnom slučaju riječ o poslovnim aktivnostima (ponašanju) banaka i grupa banaka, stambenih štedionica, podružnica stranih banaka i banaka sa sjedištem u državi članici EU koje izravno pružaju bankovne i financijske usluge na području Republike Hrvatske.

3.2. HNB kao tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja

Kada govorimo o tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja, komparativna praksa poznaje više ustrojbenih oblika: ministarstvo (Rusija), dijelove ministarstava (Malta, Slovenija) te nezavisne agencije i urede (Mađarska). U većini zemalja takva su tijela nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja u svim sektorima. U brojnim su zemljama za određene sektore (primjerice telekomunikacije, energetske djelatnosti, pošte) ustrojena posebna regulatorna tijela, koja su u nekim slučajevima, između ostalog, nadležna i za zaštitu tržišnog natjecanja u tim sektorima.⁴³

43 Međuodnos nacionalnog tijela za zaštitu konkurencije i regulatornih tijela u zaštiti konkurencije varira od zemlje do zemlje, a ponekad čak i unutar jedne zemlje. Četiri su pristupa međudjelovanju nacionalnog tijela za zaštitu konkurencije i regulatornog tijela:

1. nacionalnom tijelu za zaštitu konkurencije dodijeljene su regulatorne funkcije za sve sektore ili za pojedini sektor;
2. provedba propisa iz područja konkurencije odvojena je od regulacije pojedinih sektora, tako da je nacionalno tijelo za zaštitu konkurencije nadležno za sva pitanja iz područja konkurencije, dok je regulatorno tijelo

Kada govorimo o nadležnosti nad zaštitom tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu, komparativna praksa pokazuje da postoji nekoliko modela uređenja od kojih se kao tri temeljna mogu izdvojiti sljedeći:

- tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu jest “opće” tijelo koje je osnovano po propisu o zaštiti tržišnog natjecanja i nadležno je za zaštitu tržišnog natjecanja i u svim drugim sektorima;
- tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu jest “opće” tijelo, koje je osnovano po propisu o zaštiti tržišnog natjecanja i nadležno je za zaštitu tržišnog natjecanja i u svim drugim sektorima, a u slučaju predmeta koji uključuju banke, odnosno bankarski sustav, traži se mišljenje (ili neki drugi oblik suradnje) središnje banke ili tijela (agencije) za nadzor kreditnih, odnosno financijskih institucija;
- tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu jest središnja banka.

Hrvatska se odlučila za model u kojem je tržišno natjecanje u bankarskom sustavu pod kontrolom HNB-a. Model najbliži hrvatskom jest talijanski. Upravo zbog tog razloga u nastavku se ukratko pojašnjava talijanski model uređenja i principi djelovanja talijanske središnje banke (*Banca d'Italia*) kao tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.

Talijanski model, u kojem je nadležnost nad zaštitom tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu zajedno s ovlastima (“općeg”) tijela za zaštitu konkurencije dodijeljena bankarskom supervizoru (središnjoj banci), često je kritiziran zbog “mogućeg sukoba interesa”, odnosno navodnih “ustupaka” između stabilnosti i konkurencije u bankarskom sustavu. O kompleksnoj interakciji financijske stabilnosti i tržišnog natjecanja detaljno se govori u brojnim istraživanjima, pregledima i stručnim člancima, a ovaj rad ne ulazi dublje u to područje. Djelovanje talijanske središnje banke zasniva se na shvaćanju da su stabilnost financijskih institucija i tržišno natjecanje među njima komplementarni ciljevi. U skladu s tim na osnovi Zakona o bankama (385/1993., članak 5.) i Zakona o financijskom posredovanju (58/1998., članak 5.) zadaća je talijanske središnje banke osiguravanje konkurentnosti cijeloga financijskog sustava i efikasnosti platnog sustava. Talijanskoj središnjoj banci dana je odgovornost za primjenu pravila kojima se nastoji očuvati tržišno natjecanje u bankarskom sustavu. To nije učinjeno radi pomirenja nekak-

nadležno za ostala regulatorna pitanja;

3. nacionalno tijelo za zaštitu konkurencije i sektorski regulator imaju paralelnu nadležnost u području zaštite konkurencije;
4. sektorski regulator ima isključivu nadležnost nad zaštitom konkurencije u svom sektoru.

Većina zemalja OECD-a provodi regulaciju u skladu s 2. pristupom. Postoji nekoliko primjera 4. pristupa (nadležnost sektorskog regulatora), osobito u razvijenim zemljama koje imaju veliko iskustvo u području antitrustovske politike. Ovaj je pristup prihvatila Velika Britanija, kao i SAD u sektorima bankarstva i telekomunikacija. U praksi razgraničenje nadležnosti može varirati unutar zemlje te se zbog toga navedeni pristupi ne bi trebali uzimati kao uzajamno isključivi. Idealni pristup može se razlikovati od sektora do sektora i bit će određen prema karakteristikama dotičnih sektora, trenutačnom regulatornom režimu i mogućnosti uvođenja i jačanja konkurencijskih snaga. V. OECD (1999.).

ve hipotetičke kontradiktornosti njezinih različitih funkcija, već radi poticanja konkurencije u bankarskom sustavu. Ključna je u ulozi središnje banke posebna priroda informacija o bankarskom i financijskom sustavu koje su dostupne takvom supervizorskom tijelu. Talijanska središnja banka djeluje jednako kao i druga nezavisna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, tj. pri odlučivanju primjenjuje procedure i standarde koji odgovaraju onima što ih primjenjuju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Organizacijska je struktura te banke takva da su poslovi iz područja zaštite tržišnog natjecanja odvojeni od onih koji su vezani uz stabilnost, i to zato da bi se izbjeglo zbunjivanje tržišnih sudionika, odnosno da ne bi nastao dojam kako jedan proces odlučivanja obuhvaća sve aspekte uključene u ocjenu koncentracije ili ponašanja koje bi moglo ograničavati tržišno natjecanje. Na taj je način razriješen problem potencijalnog sukoba između supervizije i konkurencije.

Ovdje je potrebno povući paralelu između talijanske središnje banke i HNB-a kao tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. U organizacijskom je smislu zaštita tržišnog natjecanja jednako uređena – i jedna i druga središnja banka imaju zasebne organizacijske jedinice koje se bave poslovima vezanim uz zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu. U HNB-u ti su poslovi obuhvaćeni djelokrugom Direkcije za licenciranje i tržišno natjecanje, unutar Sektora bonitetne regulative i nadzora banaka. U istoj direkciji formiran je “tim” za zaštitu tržišnog natjecanja, sastavljen od pravnika i ekonomista, koji osim općih znanja imaju (i moraju permanentno usavršavati) i posebna, specijalistička znanja povezana sa zaštitom tržišnog natjecanja. U objema institucijama inzistira se na suradnji organizacijske jedinice za zaštitu tržišnog natjecanja s ostalim organizacijskim jedinicama supervizorskog sektora, ali i s drugim organizacijskim dijelovima središnje banke.

Nadalje, sveobuhvatna baza podataka o bankama, iskustvo i raznorodna znanja o evoluciji financijskih tržišta te konstantne analize promjena na tržištu bankarskih usluga omogućavaju talijanskoj središnjoj banci da obavlja funkciju zaštite tržišnog natjecanja na optimalan i djelotvoran način. Općenito možemo reći da je navedeno jedan od bitnih razloga za ovakvo institucionalno uređenje zaštite tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava.

Od stupanja na snagu talijanskog zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1990. djelovanje talijanske središnje banke povezano s tim zasniva se na načelima EZ-a, na iskustvu drugih razvijenih zemalja te na iskustvu talijanske agencije za tržišno natjecanje (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*). U odlučivanju o predmetima iz područja zaštite tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu talijanska središnja banka blisko surađuje sa spomenutom agencijom, koja u skladu s odredbama zakona daje prethodno neobvezujuće mišljenje o svim predmetima iz zaštite tržišnog natjecanja u nadležnosti središnje banke. Ta dva tijela potpisala su 1996. Memorandum o razumijevanju.

Hrvatska i Italija primjeri su zemalja u kojima je središnja banka nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu. Oba su modela uređenja tog područja često kritizirana (hrvatski model i HNB osobito posljednjih mjeseci u svjetlu preuzimanja Grupe HVB od strane Grupe UniCredit, a talijanski zbog

preuzimanja banaka *Antonveneta* i *Banca Nazionale del Lavoro*⁴⁴). Dokumenti prezentirani na brojnim konferencijama u organizaciji (“općih”) tijela za zaštitu tržišnog natjecanja zagovaraju model nadležnosti nad zaštitom tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu u sklopu takvih tijela.⁴⁵ Unatoč tome autor ovoga rada smatra da je najkompetentnije tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu upravo središnja banka (ili tijelo za nadzor financijskih institucija). Time se nikako ne želi dovesti u pitanje kompetentnost “općeg” tijela. Razlozi su za takvu tvrdnju u tome što specifičnosti tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu koje se tiču zaštite, zahtijevaju specifične kompetencije. Nadalje, uvjetno rečeno, konkurencija u bankarskom sustavu čak je važnija od konkurencije u drugim sektorima jer “ponašanje” banaka bitno utječe na stupanj konkurencije u tim sektorima. Na kraju ne treba zaboraviti da presudnu ulogu u poslovima zaštite tržišnog natjecanja imaju dostupnost informacija i mogućnost kontinuiranog praćenja ponašanja aktera na tržištu. To ne znači da bi za banke trebalo kreirati posebnu politiku tržišnog natjecanja, već da, prema autorovu mišljenju, primjenu pravila iz područja zaštite konkurencije treba povjeriti središnjoj banci (ili tijelu za nadzor financijskih institucija) zbog sveobuhvatnih znanja i podataka o bankama i tom tržištu, dubinskog razumijevanja funkcioniranja takvih sustava i presudnog utjecaja središnje banke na zakonski i podzakonski okvir koji određuje poslovanje banaka.

Hrvatski je model često kritiziran i zbog nepostojanja kaznenih odredaba za područje zaštite tržišnog natjecanja. S tim se treba složiti. Ova će manjkavost morati biti otklonjena izmjenom ZOB-a ili ZZTN-a. Općenito se sankcioniranje prekršitelja u ovom području daje vrlo velika pozornost. Slažemo se da su (visoke) kazne potrebne posebno u slučajevima otkrivanja i otklanjanja štetnih učinaka kartela te zlouporaba. No, i ovdje valja upozoriti na posebnost bankarskog sustava, koji počiva na povjerenju. Reputacija je bankama vrlo bitna, a rješenje središnje banke kojim se banci (javno) nalaže promjena njezina poslovnog postupanja, ima vrlo negativan učinak na reputaciju te banke. U tom kontekstu možemo konstatirati da za “kažnjavanje” banaka postoji veći broj instrumenata uz novčane kazne.

Osim u Hrvatskoj i Italiji u još je nekoliko zemalja bankovni regulator ili tijelo za nadzor financijskih institucija nadležno za određena pitanja iz domene politike tržišnog natjecanja u bankarskom sektoru. Na konferenciji međunarodne mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (*International Competition Network*) održanoj u lipnju 2005. u Bonnu⁴⁶ kao takve zemlje izdvojene su:

- Brazil, u kojem središnja banka ima potpunu nadležnost nad bankarskim koncentracijama (i s aspekta stabilnosti sustava i s aspekta zaštite tržišnog natjecanja);

44 V. Marjanović (2005.) i *The Economist* (2005.).

45 V. *International Competition Network* (2005.), OECD (1998.) i OECD (2000.).

46 Izvor: *International Competition Network* (2005.), str. 22

- Južnoafrička Republika, u kojoj ministar financija radi ostvarivanja ciljeva od javnog interesa može izuzeti bankarsku koncentraciju iz nadležnosti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja;
- Južna Koreja, u kojoj se Komisija za financijsku superviziju (*Financial Supervisory Commission*) prije donošenja odluke o dopuštenosti spajanja ili preuzimanja mora konzultirati s tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja o učincima dotične transakcije na konkurenciju.

Pristaše nadležnosti “općeg” tijela za zaštitu tržišnog natjecanja vjerojatno bi procijenili da navedeni primjeri nisu reprezentativni. Stoga kao još jedan primjer izdvajamo i SAD. U dokumentu OECD-a iz 1998. istaknuto je uspješno funkcioniranje američkog sustava suradnje ili konzultacija između četiriju bankarskih regulatora i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (DOJ i FTC). O većini bankarskih koncentracija odlučuje Odbor federalnih rezervi (*Federal Reserve Board*).⁴⁷ U istom OECD-ovu dokumentu navodi se da su prema tadašnjim propisima u Portugalu postojala određena izuzeća banaka od primjene propisa iz područja tržišnog natjecanja (tada se očekivala izmjena relevantnog propisa). Nadalje, u istom je dokumentu izneseno da u Norveškoj postoji preklapanje nadležnosti između regulatora financijskog sektora – Komisije za bankarstvo, osiguranje i vrijednosne papire (*Norwegian Banking, Insurance and Securities Commission*) i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. U Poljskoj je za primjenu pravila o zaštiti tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu općenito odgovoran Ured za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača, ali Poljska središnja banka, Komisija za superviziju banaka i Bankarski garancijski fond imaju značajnu ulogu u tom procesu.

Nadalje, u izvještaju OECD-a iz 2000. navodi se da su u Francuskoj bankarske koncentracije izuzete od primjene francuskog “općeg” zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i od formalne ocjene tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Takve koncentracije nadzire bankarski regulator (*Comité des établissements de crédit et des entreprises d’investissement*), kojim predsjeda guverner središnje banke.⁴⁸ U istom su izvještaju utvrđeni različiti izuzeci u svezi s bankarskim koncentracijama u Kanadi koji se odnose na ocjenu koncentracija od tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.⁴⁹ Čini se da uređenje ove nadležnosti uglavnom nije tako jednostavno riješeno kao što se na prvi pogled čini.

Vratimo se još jednom na spomenuti dokument s konferencije međunarodne mreže tijela za zaštitu konkurencije iz lipnja 2005. U njemu se navodi nekoliko primjera izmjene zakonskog okvira zaštite tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu u onim zemljama koje su djelomično ili u potpunosti izuzele bankarski sustav od primjene propisa iz područja zaštite konkurencije:

- Zakonodavni okvir u Finskoj u bitnome je izmijenjen 1998. kada su otklonjene i posebne odredbe za bankarske koncentracije.

47 Izvor: OECD (1998.)

48 Izvor: OECD (2000.), str. 49

49 Izvor: OECD (2000.), str. 34 i 35

- Irski zakon o tržišnom natjecanju iz 2002. irskom je tijelu za zaštitu konkurencije dao sve ovlasti nad kontrolom koncentracija, uključujući i koncentracije banaka.
- U Francuskoj se danas na bankarske koncentracije u potpunosti primjenjuju odredbe propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Obvezno je prethodno savjetovanje s bankarskim regulatorom i iscrpno objašnjenje ukoliko tijelo za zaštitu konkurencije odluči donijeti odluku koja nije u skladu s mišljenjem regulatora.
- U kanadskom zakonu o tržišnom natjecanju iz 1986. bankarske su koncentracije i međubankovni ugovori svrstani u područje primjene općeg propisa o konkurenciji (ministar financija ima opće pravo autorizacije koncentracije). Prije tog zakona međubankovni ugovori i koncentracije koje su uključivale banke bili su izuzeti od primjene propisa o tržišnom natjecanju.
- U Njemačkoj se poseban tretman banaka u smislu primjene Zakona o tržišnom natjecanju progresivno umanjivao i sve preostale privilegije prestale su 1. siječnja 2000.
- Novi zakon o tržišnom natjecanju u Portugalu primjenjuje se u potpunosti i na banke.⁵⁰

Navedene zemlje ne čine iscrpnu listu modela nadležnosti, već samo primjere koji ilustriraju različite modele uređenja ove nadležnosti. Analiza po pojedinim zemljama nije svrha ovoga rada i zahtijevala bi puno detaljnije ispitivanje. Ipak, nameće se zaključak da “opća” tijela za zaštitu tržišnog natjecanja još uvijek imaju potrebu dokazivati da se pravila o zaštiti tržišnog natjecanja trebaju primjenjivati i na banke. To smatramo nespornim. Nadalje, promatrano na svjetskoj razini, najbrojniji su primjeri nadležnosti “općeg” tijela za zaštitu tržišnog natjecanja nad zaštitom natjecanja u bankarskom sustavu, ali brojni su i primjeri obvezne konzultacije “općeg” tijela s bankarskim regulatorom. Primjeri nadležnosti središnje banke nad zaštitom konkurencije u bankarskom sustavu vrlo su rijetki. Povijesno gledano, ova se nadležnost, kada je bila pod okriljem bankarskog regulatora, uglavnom ograničavala na područje kontrole koncentracija zbog razloga vezanih uz stabilnost sustava.

Nesumnjivo je da svaki od mogućih modela uređenja pitanja nadležnosti nad zaštitom tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava ima i svoje prednosti i nedostatke. Do sada su navedene prednosti modela nadležnosti središnje banke. Već citirani dokument s konferencije međunarodne mreže tijela za zaštitu konkurencije iz lipnja 2005. kao neke od nedostataka navodi:

“... Sektorske institucije potiču sektorsko lobiranje i osjetljivije su na zatvorenost jedne djelatnosti. Iskustvo pokazuje da će poduzetnici u reguliranoj djelatnosti, s vremenom, nastojati utjecati na regulatorni režim u svoju korist – kako bi, primjerice, ograničili konkurente. Poduzetnici iz takvih djelatnosti pokušavat će iskoristiti politički pritisak... radi utjecaja na zakonodavstvo ili na provedbu režima. Suprotno od općega regulatornog režima, sektorska je regulacija osjetljivi-

50 Izvor: International Competition Network (2005.), str. 21

vija na ovakav oblik lobiranja... Isto se odnosi i na samog regulatora. Iskustvo potvrđuje da sektorski regulatori postupno, zbog učinaka stalnog lobiranja sektora, postaju podložni utjecaju posebnih interesa sektora koji nadziru, odnosno, regulatoru postaje sve teže razlikovati javni interes od interesa sektora... Sektorski regulator može otežavati regulatorne reforme... Ako nestane glavni razlog regulacije, sektorski regulator bit će snažno potaknut da pronađe alternativni razlog regulacije kako bi opstao... Kada je primjena općeg propisa o zaštiti tržišnog natjecanja na financijski sektor povjerena tijelu za nadzor kreditnih i financijskih institucija, to će tijelo zbog svoje prirode na netransparentan način uzimati u obzir pitanja vezana uz stabilnost banaka te će prihvaćati nezadovoljavajući regulatorni pristup u primjeni pravila o zaštiti tržišnog natjecanja, primjerice pri izboru strukturalnih mjera i mjera ponašanja.”⁵¹

Ovdje je potreban oprez – odnos stabilnosti i tržišnog natjecanja mnogo je složeniji nego što se to čini iz ovog navoda.

Postojanje kompromisa između stabilnosti i tržišnog natjecanja osnovno je pitanje u vezi s mogućim sukobom interesa kada su zaštita tržišnog natjecanja i supervizija bankarskih (i ostalih financijskih) institucija u nadležnosti jednog tijela. U ovom se radu ne razrađuje ta tema, no ipak je potreban kraći osvrt na nju. Carletti i Hartmann (2002.) daju odličan presjek ekonomske literature koja ispituje kompleksnu interakciju tržišnog natjecanja i stabilnosti u bankarskom sustavu i zaključuju da teorijska literatura, čini se, nema konačan stav prema odnosu konkurencije i stabilnosti. Literatura novijeg datuma pokazuje da snažnija konkurencija ne narušava nužno stabilnost. Empirijska literatura također nudi oprečne zaključke. Povijesne analize koje su uspoređivale iskustvo različitih zemalja dale su različite rezultate ovisno o analiziranom vremenu i zemlji. Utvrđeno je primjerice da je Kanada sredinom 20. stoljeća imala i efikasniji i stabilniji bankarski sustav od SAD-a, dok je usporedba Njemačke i Velike Britanije na temelju novijih podataka pokazala da Njemačka ima manje konkurentan, ali stabilniji, a Velika Britanija konkurentniji, ali manje stabilan bankarski sustav. Carletti i Hartmann (2002.) zaključuju da se na osnovi teoretskih i empirijskih istraživanja može odbaciti ideja da je tržišno natjecanje opasno za bankarski sustav jer uzrokuje nestabilnost. I teorijska i empirijska literatura upućuju na to da učinci promjena tržišne strukture i natjecanja na stabilnost jako ovise o konkretnom slučaju.⁵² Allen i Gale (2003.) razmotrili su veći broj različitih modela tržišnog natjecanja i financijske stabilnosti i zaključili da postoje brojne mogućnosti kad je riječ o odnosima između njih. U nekim situacijama, prema konvencionalnom shvaćanju, postoji kompromis između stabilnosti i tržišnog natjecanja. Međutim, u drugim situacijama toga nema (primjerice modeli opće ravnoteže financijskih intermedijara i tržišta i schumpeterovski modeli zahtijevaju kombinaciju savršenoga tržišnog natjecanja i financijske nestabilnosti kako bi bili uspješni). Velik dio literature zas-

51 Izvor: International Competition Network (2005.), str. 19 i 20

52 Izvor: Carletti i Hartmann (2002.), str. 30 – 32

niva se na konvencionalnom gledištu da postoji kompromis između tržišnog natjecanja i stabilnosti. Tržišno se natjecanje općenito smatra poželjnim jer se pomoću njegova djelovanja ostvaruje alokativna efikasnost. Da bi se osigurala koegzistencija konkurencije i financijske stabilnosti, kompromis je usmjeren prema povećanju regulacije bankarskog sektora. Najrašireniji instrument za ostvarivanje tog cilja bilo je nametanje zahtjeva za minimalnim kapitalom banaka. Allen i Gale (2003.) zaključuju da je pitanje regulacije i njezinih učinaka na tržišno natjecanje i financijsku stabilnost složeno, pa je pri donošenju odgovarajuće politike potrebno pomno razmotriti sve relevantne čimbenike i na teoretskoj i na empirijskoj razini.⁵³

Dakle, odnos tržišnog natjecanja i financijske stabilnosti vrlo je složen, očuvanje natjecanja i održavanje stabilnosti u bankarskom sustavu ne vode nužno kompromisu (na štetu natjecanja) kako se pojednostavnjeno zaključuje u citiranom dokumentu s konferencije međunarodne mreže tijela za zaštitu konkurencije.

U ovom je dijelu rada pojašnjen hrvatski model uređenja nadležnosti nad zaštitom tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu, razmotrene su prednosti i nedostaci takvog modela uređenja te su navedeni primjeri različitih modela u drugim zemljama. Ukratko smo se osvrnuli na uvijek aktualnu raspravu o odnosu tržišnog natjecanja i stabilnosti u bankarskom sustavu, a sada nastavljamo s kontrolom koncentracija.

4. Kontrola koncentracija

4.1. Općenito o koncentracijama

Do kraja 2003. politika tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu uglavnom se provodila kontrolom koncentracija. Naime, do 2002. godine tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu bila je Agencija, a ispitni postupci koje je na temelju odredaba (starog) ZZTN-a provodila Agencija, te koji su kao poduzetnike uključivali i banke, bili su uglavnom iz djelokruga kontrole koncentracija.⁵⁴ Iako je sredinom 2002. HNB postao nadležan za zaštitu tržišnog natjecanja unutar bankarskog sustava, pa se nakon donošenja Odluke (13. ožujka 2003.) započelo s provođenjem ispitnih postupaka i u području sporazuma i zlouporaba, koncentracije su ostale "najeksponiraniji" dio zaštite tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu. Zbog tih razloga, a i zato što se ovom području posvećuje velika medijska pozornost, u nastavku se više govori o koncentracijama banaka.

⁵³ Izvor: Allen i Gale (2004.), str. 478

⁵⁴ S izuzetkom dvaju rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja kojima je utvrđena ništavnost uvjeta za odobravanje kredita kojima su banke (Zagrebačka banka d.d., Zagreb i Hypo Alpe-Adria-Bank d.d., Zagreb) kao instrument osiguranja povrata kredita priznavale police isključivo određenoga osiguravateljskog društva. Ovi su ispitni postupci bili iz djelokruga zlouporaba (zlouporaba vladajućeg položaja primjenom zabranjenog sporazuma) i zabranjenih sporazuma.

Petrović (1998.) utvrđuje da je koncentracija pojam prava tržišnog natjecanja, pa su zato odredbe o koncentracijama dijelom propisa kojima se štiti slobodno tržišno natjecanje. Različita zakonodavstva različito definiraju pojam koncentracije poduzetnika. Petrović (1998.) pojašnjava da se koncentracijama označavaju raznoliki načini povezivanja društava, koji su prema pravu društava uvijek dopušteni i valjani, a podložni su kontroli i potencijalno zabranjeni samo ako ispunjavaju dodatna mjerila glede ekonomske važnosti, koja su određena pravilima o zaštiti slobodnoga tržišnog natjecanja. Isti autor drži da bi se koncentracije uvjetno mogle odrediti kao načini udruživanja i povezivanja društava (poduzetnika),⁵⁵ koji su zabranjeni jer se njima, zbog nastanka određenog oblika ekonomskog jedinstva dotada samostalnih društava, stvara novi ili jača postojeći monopolistički položaj poduzetnika na tržištu i time značajno ili trajno ograničava ili ukida slobodno tržišno natjecanje.

Općenito govoreći, poduzetnici se koncentriraju kada to zahtijeva gospodarsko poslovanje. Koncentracije su jedno od najvažnijih sredstava pomoću kojih se društva prilagođavaju promjenama na tržištu. Jedino tako ona mogu odgovoriti na uvijek nove tržišne izazove. Osim toga, trajna težnja društava za poboljšanjem vlastitoga tržišnog položaja ogleda se i u njihovu nastojanju da ekonomski ojačaju. To se postiže transakcijama koje obilježava okrupnjavanje kapitala i cjelokupnih gospodarskih potencijala. Svrha je svake takve transakcije stvaranje ekonomskog jedinstva dotada ekonomski samostalnih društava.

Koncentracija uvijek uzrokuje nastanak relativno većih poduzetnika pa se smatra dijelom postupka rasta i razvoja poduzetnika. To omogućava društvima koja sudjeluju u koncentracijama da zauzmu povoljniji položaj na tržištu jer zajedno, djelujući kao ekonomska cjelina, postaju ekonomski snažnija. Bitno je naglasiti temeljnu odrednicu koncentracija, a to je da svaka koncentracija čini neki oblik povezivanja ili udruživanja poduzetnika te da se time postiže neki stupanj ekonomskog zajedništva između društava koja su na izvjestan način sudjelovala odnosno bila predmetom transakcije kojom nastaje koncentracija. Za pravo tržišnog natjecanja ključno je mjerilo upravo nastanak ekonomskog jedinstva između sudionika neke transakcije, a pritom je sporedno nastaje li time i jedinstveni pravni subjekt.⁵⁶

Poduzetnici pomoću koncentracija nastoje bolje iskoristiti svoje proizvodne, uslužne, trgovačke, personalne, financijske i druge gospodarske izvore i tako postići pozitivne sinergijske učinke.⁵⁷

Petrović (1998.) pojašnjava da se pod sinergijskim učincima razumijeva pojava kad je rezultat zajedničkoga, udruženog djelovanja pojedinačnih dijelova veći i bolji od zbroja ukupnih rezultata postignutih samostalnim djelovanjem tih dijelova. Zato se koncentracijama ostvaruju koristi kada društva koja se udružuju imaju

55 Koncentracijama se, ako ispunjavaju određene uvjete, mogu smatrati i neki načini ugovornog povezivanja društava. V. Petrović (1998.), pod II.

56 V. Petrović (1998.).

57 Usp. Gilson i Black (1995.)

komplementarne uloge, primjerice ako jedno društvo ima posebno razvijen istraživački i razvojni odjel, a drugo raspolaže dobro organiziranom prodajnom mrežom proizvoda koji se istražuju i razvijaju. Takve im učinke omogućuje ekonomsko jedinstvo koje nastaje koncentracijama, jer se određeni potencijali mogu, prema potrebama, preusmjeravati u jedno od društava.

Povezivanje samostalnih poduzetnika može pridonijeti smanjenju administrativnih troškova upravljanja, posebno ako dolazi do pravnog ujedinjavanja više poduzetnika u jedan pravni subjekt. Administrativni su troškovi upravljanja jednim društvom, ma koliko veliko i ekonomski snažno ono bilo, načelno manji od troškova upravljanja dvama odvojenim društvima. Značajan motiv pripajanja i spajanja može biti nastojanje da se bolje iskoriste upravljački potencijali dvaju društava. Društva očekuju da će zbog spajanja odnosno pripajanja udruženi menadžment zajednički uspjeti u nastojanju da društvo učine konkurentnijim nego što je prije bilo ikoje od njih, jer se može pretpostaviti da će udruženo djelovanje više uspješnih voditelja poslova dovesti do boljih rezultata negoli njihovo ne samo samostalno, nego i konkurirajuće djelovanje.

Koncentracije mogu biti horizontalne, vertikalne i konglomeratne.⁵⁸ Ako se proizvodi odnosno usluge sudionika koncentracije smatraju zamjenjivima, riječ je o horizontalnoj koncentraciji. To, drugim riječima, znači da su društva koja sudjeluju u koncentraciji prije bila izravni konkurentni na određenom tržištu. Vertikalna je koncentracija posrijedi ako su proizvodi odnosno usluge sudionika koncentracije komplementarni, što znači da društva prije nisu neposredno međusobno konkurirala, a da su po svojim proizvodima odnosno uslugama bila upućena jedno na drugo. Konglomeratne koncentracije ne mogu se svrstati ni u koju od spomenutih kategorija jer proizvodi njihovih sudionika, odnosno usluge koje oni pružaju, nisu ni zamjenski ni komplementarni.⁵⁹

Premda ih propisi tako uvijek izričito ne razlikuju, opisan je uobičajeni način raspoređivanja koncentracija, koji je važan u analizi koncentracije, osobito pri utvrđivanju mjerodavnog tržišta.

Ako je riječ o bankarskim koncentracijama, one su redovito horizontalne jer se povezuje više poduzetnika – banaka, koje se bave istom djelatnosti. No, sve se više u svijetu koncentriraju velike financijske institucije pa nastaju grupe uključene u različite sektore financijske industrije.⁶⁰ Ruše se granice koje razdvajaju različite dijelove poslovanja financijskog sektora, posebice poslovanje s građanima, investicijsko bankarstvo i osiguranje. Rezultat je nadilaženja nacionalnih granica i regulatornih ograničenja nastajanje financijskih konglomerata. U praksi bankarske koncentracije najčešće nastaju pripajanjem i spajanjem te preuzimanjem. Promatrajući horizontalne koncentracije sa stajališta tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, zaključuje se da su upravo takve koncentracije, kojima se dosadašnji tržišni

58 Neki autori posebno izdvajaju i dijagonalne koncentracije. V. Cerovac (2004.), str. 61 i 62.

59 V. Struk (2003.)

60 V. Europska središnja banka (2000.), posebno str. 9, 13 i 14.

konkurenti uklanjaju s tržišta, potencijalno “najopasnije” i da mogu imati najznačajnije antikonkurentske učinke.

Razmotrimo sada motive koji dovode do bankarskih koncentracija.

4.2. Motivi za bankarske koncentracije

O “valu koncentracija” u bankarstvu puno se pisalo i raspravljalo, kako u istraživačkim i znanstvenim radovima, tako i u raznim izvještajima zemalja i međunarodnih organizacija.⁶¹ Brojne su bile i koncentracije među drugim pružateljima financijskih usluga, no čini se da su one bankovne posebno česte.

Već su navedeni neki od općenitih motiva koji potiču poduzetnike na koncentraciju. Oni najčešće vrijede i onda kada je riječ o koncentriranju banaka, ali u bankarskoj su djelatnosti određeni motivi napose izraženi. To je prvenstveno izraz specifičnosti poslova koje banke obavljaju,⁶² osjetljivosti te djelatnosti, važnosti koju banke imaju u gospodarskom životu i izloženosti banaka rizicima, koji zahtijevaju i posebna pravila za banke.

Osim u općenitim menadžerskim motivima, kao što su porast profitabilnosti zbog diverzifikacije i primjene ekonomije razmjera, osvajanje tržišta ili porast tržišnog udjela, izvori “vala koncentracija” mogu se naći i u tehničkom napretku (posebice u komunikacijskoj tehnologiji), deregulaciji, Europskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji, općim globalizacijskim trendovima i konkurentskim izazovima s kojima se banke susreću zbog takvih tendencija.

Ekonomsko, monetarno i financijsko jedinstvo implicira, posebno u EU, pojačano tržišno natjecanje između banaka i prisiljava ih na pronalaženje načina da smanje troškove i povećaju prihode. To pobuđuje težnju za povećanjem tržišnih udjela, zbog čega se banke sve više nastoje koncentrirati.⁶³ U brojnim zemljama vlade i regulatorna tijela čak i potiču koncentracije banaka, ne samo zato što će banke tako postati “bolje”, sigurnije ili profitabilnije već zato što će se tako moći natjecati na međunarodnim tržištima, prije svega s američkim ili europskim bankama.⁶⁴

Hawkins i Mihaljek (2001.) saželi su motive koji dovode do bankarskih koncentracija prema literaturi razvijenih zemalja u sljedeće: troškovne koristi (ekonomije razmjera, organizacijska djelotvornost, diverzifikacija rizika itd.), prihodovne koristi (ekonomije obuhvata, sklapanje velikih poslova i sl.), ekonomski uvjeti (koncentracije poslije kriza ili za vrijeme uspona u poslovnom ciklusu) te drugi motivi (obrana od preuzimanja). Na tržištima u razvoju prema Hawkinsu i Miha-

61 V. primjerice www.oecd.org i www.bis.org.

62 Najjednostavnije rečeno, ključna je djelatnost banke preuzimanje depozita javnosti te njihovo pozajmljivanje, uglavnom na dugoročnoj osnovi, onima koji trebaju kredit, odnosno povezivanje novčano suficitarnih i novčano deficitarnih jedinica. S gledišta banke preuzeti depoziti čine njezine obveze te istodobno izvore sredstava, a odobreni su krediti potraživanja banke i čine dio njezine imovine. Uloga je banke konverzija kratkoročnih izvora sredstava u dugoročna sredstva.

63 V. npr. podatke u Europska središnja banka (2000.).

64 V. o tome u Marcus (2000.)

ljeku (2001.) sljedeći se motivi smatraju bitnima za koncentracije banaka:

- Ekonomije razmjera – banke sa sličnim operacijama često su potaknute na spajanje radi eliminacije lošega stražnjeg ureda (engl. *back office*), preklapajućih podružnica te marketinških i administrativnih funkcija. Empirijski gledano, čini se da su posebno veliki dobici od udruživanja marketinških funkcija.⁶⁵ Brojni su dokazi o dobitima na strani produktivnosti zbog širenja upotrebe novih informacijskih tehnologija, kao što su internet i telebanking, koje uživaju veće institucije jer su inicijalni troškovi njihova uvođenja preveliki u usporedbi s razmjerom operacija manjih institucija.⁶⁶
- Ekonomije razmjera bile su, povijesno gledano, glavni razlog konsolidacije u bankarskoj industriji.⁶⁷ Međutim, spajanje kojem su cilj troškovne koristi ne protječe uvijek bez poteškoća: problemi mogu proizaći (i obično proizlaze) iz reorganizacije menadžmenta, integracije različitih institucionalnih kultura, povezivanja informacijskih sustava (izdaci za informacijsku tehnologiju često bivaju podcijenjeni)⁶⁸ te otpuštanja viška zaposlenika. Posljednji empirijski dokazi o dobitima od koncentracija stoga često upućuju na slabije rezultate nego tvrdnje institucija koje pribjegavaju jednom od oblika koncentracije.⁶⁹ Empirijske su studije pokazale da se ekonomije razmjera mogu iscrpiti na relativno niskim razinama.⁷⁰
- Koncentracije omogućavaju diverzifikaciju kreditnog rizika, što može biti posebno bitno malim gradskim i ruralnim bankama koje opslužuju relativno uske

65 V. Kane, E.: Implications of superhero metaphors for the issue of banking powers, *Journal of Banking and Finance*, sv. 23, br. 2, veljača 1999.

66 Pod pritiscima globalizacije i tehnoloških dostignuća banke moraju ulagati visoke iznose sredstava u vlastiti informacijski sustav, odnosno informatičke tehnologije kako bi i dalje mogle nuditi brze i kvalitetne usluge. Prednosti informatičke tehnologije istodobno otvaraju nova pitanja. Proširuju se kanali isporuke usluga. *On-line* bankarstvo u svim svojim oblicima, kao i virtualne poslovne, postaju sve važniji. Tehnologija sa svim svojim inovacijama prisutna je i u svakidašnjem životu i u bankarskom poslovanju, a banke moraju osmisliti kako će je prihvatiti i učiniti svojom prednošću, na korist svojih klijenata.

67 V. Cameron, R.: *International banking, 1870-1914*, Oxford University Press, New York, 1991.

68 V. Rhoades, S.: The efficiency effects of bank mergers: an overview of case studies, *Journal of Banking and Finance*, sv. 22, br. 3, ožujak 1998. Također v. Aberg, L. i Sies, D. L.: Taming postmerger IT integration, *The McKinsey Quarterly*, listopad 2004.

69 V. Rhoades, S.: *Bank mergers and banking structure in the United States, 1980-89*, Board of Governors of the Federal Reserve System staff study, br. 174, kolovoz 2000.; Berger, A., Hunter, W. i Timme, S.: The efficiency of financial institutions: a review and preview of research past, present and future, *Journal of Banking and Finance*, sv. 17, br. 2, travanj 1993.; Borio, C. i Tsatsaronis, K.: *Restructuring in banking: the role of mergers and acquisitions*, paper presented at the conference "Towards a common European banking market: national strategies and policy issues", Bocconi University, Milan, 10. svibnja 1996.; White, W.: *The coming transformation of continental European banking?*, BIS working paper, br. 54, lipanj 1998.; Berger, A., Demetz, R. i Strahan, P.: The consolidation of the financial services industry: causes, consequences and implications for the future, *Journal of Banking and Finance*, sv. 23, br. 2, veljača 1999.; De Nicolo, G.: *Size, charter value and risk in banking: an international perspective*, Federal Reserve Bank International Finance Discussion Paper, br. 689., 2000.

70 V. McAllister, P. i McManus, D.: Resolving the scale efficiency puzzle in banking, *Journal of Banking and Finance*, sv. 17, br. 2, travanj 1993.; Berger, A., DeYoung, R., Genay, H. i Udell, G.: *Globalization of financial institutions: evidence from cross-border banking performance*, Brookings-Wharton Papers on Financial Services 2000., MMF: *International Capital Markets*, 2001.

segmente korporativnih klijenata i fizičkih osoba. Veće su banke u boljoj poziciji glede razvoja i uporabe novih, složenijih financijskih instrumenata i primjene sofisticiranijih tehnika upravljanja rizicima.

- Koncentracije su često motivirane željom za smanjivanjem neefikasnosti u organizaciji, motiviranjem zaposlenika i drugim netržišnim internim transakcijama. Procjenjuje se da takve neefikasnosti prouzročuju 20 – 25% troškova u bankarskoj industriji što upućuje na zaključak da koncentracije imaju značajan potencijal za ostvarivanje bolje efikasnosti glede troškova.⁷¹ Prijenos boljih tehnika na manje uspješnu banku nije jednostavan proces.
- Veće banke općenito imaju jeftiniji pristup izvorima sredstava, djelomično stoga što tržište takve banke smatra sigurnijima (zbog bolje diverzifikacije rizika), a djelomično zbog implicitnog vjerovanja da države neće dopustiti propast takvih banaka (engl. *too big to fail*).⁷²
- Ekonomije obuhvata – banke s komplementarnim poslovanjem ili banke i nebankarske financijske institucije mogu biti potaknute na spajanje radi postizanja sinergijskih učinaka na osnovi ponude šireg raspona financijskih usluga, primjerice banke sa snažnom bazom korporativnih klijenata mogu težiti proširenju poslovanja na poslove s građanima, dok banke usmjerene na građane mogu težiti da postanu ustanove za sve financijske usluge (engl. *one-stop financial shop*) nudeći i osiguranje, upravljanje imovinom i ostale usluge. Troškovne se uštede mogu ostvariti upotrebom informacija o postojećim klijentima radi promicanja drugih financijskih proizvoda, efikasnijim iskorištavanjem poslovnih jedinica, proširenjem robne marke na širi opus proizvoda te dijeljenjem usluga investicijskih odjela i računovodstvenih usluga. Jedan je od novijih trendova razvoj alijansa banaka u okviru kojih se zajednički procesi povjeravaju kao vanjska usluga (engl. *outsourcing*) članu alijanse koji te procese može najefikasnije obavljati.⁷³
- Koncentracije u koje se ulazi radi iskorištavanja ekonomija obuhvata mogu stvoriti velike izazove menadžmentu jer se u njima povezuju zaposlenici različitih institucionalnih povijesti i kultura te različitih pristupa u upravljanju rizicima. Dosadašnja su empirijska istraživanja pokazala da su ekonomije obuhvata relativno male.⁷⁴

71 V. Milbourn, T., Boot, A. i Thakor, A.: Megamergers and expanded scope: theories of bank size and activity diversity, *Journal of Banking and Finance*, sv. 23, br. 2, veljača 1999.; Berger, A., DeYoung, R., Genay, H. i Udell, G.: *Globalization of financial institutions: evidence from cross-border banking performance*, Brookings-Wharton Papers on Financial Services 2000., Allen, L. i Rai, A.: Operational efficiency in banking: an international comparison, *Journal of Banking and Finance*, sv. 20, br. 4, svibanj 1996.

72 Bilo kakav bitan poremećaj u poslovanju takve institucije ozbiljno bi utjecao na financijska tržišta dotične zemlje. Država štiti poslovanje takvih institucija i njihovih klijenata na način koji se ne jamči i ostalim konkurentima.

73 V. White, W.: *The coming transformation of continental European banking?*, BIS working paper, br. 54, lipanj 1998.; Thakor, A.: Information technology and financial service consolidation, *Journal of Banking and Finance*, sv. 23, br. 2, veljača 1999.

74 V. Berger, A., DeYoung, R., Genay, H. i Udell, G.: *Globalization of financial institutions: evidence from cross-border banking performance*, Brookings-Wharton Papers on Financial Services 2000., 2000.

Osvrnimo se na posljedice bankarskih koncentracija. Jedna je od najočitijih posljedica konsolidacija sustava.⁷⁵ S tim u svezi postavlja se pitanje o učincima konsolidacije preko “vala koncentracija” na konkurenciju. U tom kontekstu ovdje se navode dvije osnovne hipoteze. Carletti, Hartmann i Spagnolo (2002.) iznose kako paradigma struktura tržišta – ponašanje poduzetnika – značajke tržišta (SCP), još u radovima Masona (1939.) i Baina (1956.) dokazuje smanjenje konkurencije i porast tržišne snage na osnovi rasta poduzetnika i koncentracije. Isti autori naglašavaju kako suprotno tome paradigma efikasnost – struktura (ES), objašnjena u radovima Demsetza (1973.) i Peltzman (1977.), pokazuje da razlike u odnosu tržišnih udjela i koncentracije odražavaju superiornu efikasnost rastućih poduzetnika. Nadalje, pojašnjavaju kako spajanje/preuzimanje ima dva učinka: prvo, njime se povećava tržišni udio (i tako se povećava tržišna snaga); drugo, spajanje/preuzimanje može dovesti do koristi od efikasnosti, tj. do smanjenja troškova spojenih poduzetnika. Prvi učinak vodi pritisku na porast cijena. Drugi učinak djeluje na smanjenje cijena. Ovi standardni rezultati primjenjivi su naravno i na bankovno tržište. Stoga Carletti, Hartmann i Spagnolo (2002.) zaključuju: ako učinak bankarskog spajanja/preuzimanja SCP prevladava, onda konsolidaciju treba povezivati s porastom aktivnih kamatnih stopa i/ili smanjenjem pasivnih kamatnih stopa (zajedno sa smanjenom ponudom), jer banka/banke nastoje iskoristiti tržišnu snagu za povećanje svojih profita. Ako prevladava učinak ES, treba se dogoditi suprotno, zato što će rastuće banke prenijeti koristi od efikasnosti na potrošače.

Koji će učinak pretežati, pitanje je koje se postavlja prilikom analize koncentracije, a ona počinje određenjem mjerodavnog tržišta. Pojasnimo sada što je to “određenje mjerodavnog tržišta”.

4.3. Mjerodavno tržište

Za kontrolu koncentracija s aspekta tijela za zaštitu tržišnog natjecanja iznimno je bitno određenje mjerodavnog tržišta jer čini polaznu točku u postupcima ispitivanja i ocjene koncentracija.⁷⁶ Metodologiju utvrđivanja mjerodavnog tržišta Europska komisija pojasnila je Napatkom o određivanju mjerodavnog tržišta od 9. prosinca 1997. (u nastavku teksta: Napatok), kojim je pojašnjeno da se pojam “mjerodavnog tržišta” razlikuje od drugih definicija tržišta koje se često rabe u drugim kontekstima, te da određenje mjerodavnog tržišta u proizvodnoj dimenziji i u zemljopisnoj dimenziji često ima odlučujući utjecaj na procjenu ne-

75 Iako do konsolidacije bankarskog sustava može doći i na druge načine, a ne samo okrupnjavanjem kapitala putem horizontalnih koncentracija banaka. Konsolidacija može rezultirati iz kombinacija postojećih poduzetnika ili rasta među vodećim poduzetnicima ili iz povlačenja nekih poduzetnika s tržišta te zbog slabljenja institucija. Glede kombinacija među postojećim poduzetnicima na tržištu razlikuje se nekoliko mogućnosti: spajanja, preuzimanja, zajednički pothvat, strateške alijanse. V. Group of Ten (2001.), str. 31.

76 Pojednostavljeno rečeno, konačni ishod ispitivanja i ocjene neke koncentracije u bitnom će zavisiti od određenja mjerodavnog tržišta.

kog slučaja iz područja zaštite tržišnog natjecanja. Naputak je Komisija donijela radi veće transparentnosti postupaka koje vodi u sklopu zaštite tržišnog natjecanja.

Naputkom je određeno da mjerodavno tržište proizvoda obuhvaća sve one proizvode i/ili usluge koje potrošač smatra zamjenjivima ili nadomjestivima s obzirom na karakteristike proizvoda, njihove cijene i namjenu. Mjerodavno zemljopisno tržište obuhvaća područje na kojemu su dotični poduzetnici uključeni u ponudu i potražnju proizvoda ili usluga, na kojem su uvjeti tržišnog natjecanja dovoljno ujednačeni i koje se može razlikovati od susjednih područja jer su uvjeti tržišnog natjecanja znatno različiti u tim područjima. Mjerodavno tržište unutar kojega treba procijeniti određeno pitanje iz područja zaštite tržišnog natjecanja utvrđuje se kombinacijom tržišta proizvoda i zemljopisnog tržišta.

Naputak nadalje pojašnjava da je pojam mjerodavnog tržišta usko povezan s ciljevima kojima se teži u skladu s politikom tržišnog natjecanja u EZ-u. Primjerice, u sklopu kontrole koncentracija poduzetnika u EZ-u cilj kontrole strukturnih promjena u isporuci nekog proizvoda/usluge jest spriječiti stvaranje ili jačanje dominantnog položaja zbog kojeg bi se značajno smanjila djelotvorna konkurencija na velikom dijelu unutarnjeg tržišta. Prema pravilima EZ-a dominantan položaj ima poduzetnik ili skupina poduzetnika koja je u poziciji da u znatnoj mjeri djeluje neovisno o svojim konkurentima, kupcima i u krajnjem slučaju o svojim potrošačima. Takva bi pozicija mogla nastati kada bi na nekog poduzetnika ili skupinu njih otpao veliki udio opskrbe na bilo kojem danom tržištu, pod uvjetom da na isto upućuju i ostali čimbenici analizirani u procjeni konkretnog predmeta iz područja kontrole koncentracija (kao što su ulazne barijere, sposobnost kupaca da reagiraju i sl.).

Poduzetnici su izloženi trima glavnim izvorima ili ograničenjima tržišnog natjecanja, a to su zamjenjivost potražnje, zamjenjivost ponude i potencijalna konkurencija. S gospodarskog stajališta za definiciju mjerodavnog tržišta zamjenjivost potražnje najizravniji je i najučinkovitiji stegovni učinak na dobavljače određenog proizvoda, posebice u odnosu na njihove cjenovne odluke. Poduzetnik ili skupina poduzetnika ne može izrazito utjecati na prevladavajuće uvjete prodaje, kao što su cijene, ako kupci mogu jednostavno izabrati raspoložive zamjenske proizvode ili dobavljače s drugih područja. U osnovi se primjena definicije tržišta sastoji u identifikaciji djelotvornih alternativnih izvora opskrbe kupaca određenih poduzetnika, u odnosu i na proizvode/usluge i na zemljopisni smještaj dobavljača.

Procjena zamjene potražnje uključuje utvrđivanje asortimana proizvoda koje potrošač smatra supstitutima. Jedan od načina ovakvog utvrđivanja može biti provjera u kojoj se pretpostavlja neka mala, trajna promjena relativnih cijena i procjenjuju vjerojatne reakcije potrošača na takvo povećanje. Prema tom pristupu polazi se od vrste proizvoda koje određeni poduzetnici prodaju i od područja na kojem ih prodaju. Toj definiciji tržišta dodat će se ili iz nje isključiti drugi proizvodi i područja ovisno o pritisku tih proizvoda i područja na konkurenciju koja postoji na prvotno definiranom tržištu.

Valja odgovoriti na pitanje bi li se kupci stranaka u postupku odlučili za lako-

dostupne zamjenske proizvode ili za dobavljače locirane negdje drugdje reagirajući na hipotetički malo (u rasponu od 5 do 10%), ali trajno povećanje relativne cijene proizvoda u analiziranim područjima. Kad bi zamjena bila dovoljna da povećanje cijene učini neisplativim zbog posljedičnoga gubitka prodaje, dodatne zamjene i područja uključili bi se u mjerodavno tržište. To bi se događalo sve dok skup proizvoda i zemljopisnih područja ne bi postao takvim da bi se mala, trajna povećanja relativnih cijena isplatila. Ista je analiza primjenjiva u slučajevima koncentracije kupovne moći, u kojima bi dobavljač bio polazište, a ovakav cjenovni test poslužio bi za identifikaciju alternativnih načina distribucije ili prodajnih mjesta za proizvode dobavljača.

Zamjenjivost ponude može se također uzeti u obzir pri definiranju tržišta u situacijama u kojima su po djelotvornosti i neposrednosti njezine posljedice istovrsne onima u zamjeni potražnje. To znači da dobavljači mogu usmjeriti proizvodnju na odgovarajuće proizvode te ih kratkoročno prodavati bez izlaganja većim dodatnim troškovima ili rizicima, i to je reakcija na male i trajne promjene relativnih cijena. Kad se ti uvjeti ispune, dodatna proizvodnja koja se plasira na tržište, imat će stegovni učinak na konkurentsko ponašanje dotičnih poduzetnika. Takvo je djelovanje glede djelotvornosti i neposrednosti analogno učinku zamjene potražnje.

Treći izvor ograničavanja konkurencije, potencijalna konkurencija, prema Naputku ne uzima se u obzir pri definiranju tržišta jer uvjeti pod kojima će potencijalna konkurencija stvarno biti djelotvoran konkurentski pritisak, ovisi o analizi specifičnih čimbenika i okolnosti vezanih uz uvjete ulaska na tržište. Ova se analiza po potrebi obavlja samo u nekoj idućoj fazi ispitnog postupka, uglavnom nakon što je već ustanovljen položaj poduzetnika uključenih u mjerodavno tržište te kada takav položaj izaziva bojazni sa stajališta zaštite tržišnog natjecanja.⁷⁷

Navedeni je Naputak "opće" prirode, odnosno primjenjuje se na sva tržišta. Pojasnimo stoga određenje mjerodavnog tržišta u slučaju bankarskih koncentracija. Ovdje također definicija mjerodavnog tržišta u proizvodnoj i zemljopisnoj dimenziji čini centralnu točku pri ocjenjivanju neke koncentracije (banaka). Bankarsko je poslovanje vrlo kompleksno. Šire se zamjenjivost financijskih proizvoda i usluga, preklapanja te inovacije u tom području. Stav je Europske komisije u smislu određenja mjerodavnog tržišta, kad je riječ o bankarskim i financijskim uslugama, da se one mogu podijeliti u tri glavne kategorije proizvoda/usluga koje mogu predstavljati odvojena tržišta proizvoda: maloprodajno bankarstvo, korporativno bankarstvo i aktivnosti povezane s financijskim tržištima.⁷⁸

Pod maloprodajnim bankarstvom podrazumijevaju se bankarske usluge kućanstvima (stanovništvu) koje uključuju npr. depozite, kredite, kreditne kartice, upravljanje imovinom. "Bankarstvo na veliko" ili korporativno bankarstvo

77 V. *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law*, SL C 372, 9. 12. 1997.

78 V. Predmet br. IV/M.1029 – *Merita/Nordbanken*, Predmet br. IV/M.1340 – *BNP/Dresdner Bank – Austrian Joint Venture*, Predmet COMP/M.1714 – *Förenings Sparbanken/FI-Holding/FIH*.

obuhvaća bankarske usluge korporativnim klijentima koje se sastoje primjerice od primanja depozita, davanja kredita, međunarodnih plaćanja, akreditiva te savjetovanja pri spajanjima i preuzimanjima. Od aktivnosti koje su vezane uz financijska tržišta, sljedeće mogu predstavljati različita tržišta usluga: trgovanje dionicama, obveznicama i derivatima, trgovanje stranim valutama i aktivnosti na tržištu novca.

Svojom je praksom Komisija odredila da u smislu tržišta maloprodajnog bankarstva kao mjerodavnu zemljopisnu dimenziju treba razmatrati nacionalnu, što je u slučajevima zemalja članica EU drugačije zbog važnosti distribucijske mreže (podružnice i poslovnice). Što se tiče zemljopisne dimenzije korporativnog bankarstva, određene segmente usluga valja promatrati na nacionalnoj razini, dok drugi segmenti imaju međunarodnu dimenziju. U prijašnjim odlukama Komisija je utvrdila da je mjerodavno tržište u zemljopisnoj dimenziji nacionalno za male i srednje korporativne klijente, a međunarodno za velike korporativne klijente. Glede aktivnosti vezanih uz financijska tržišta, Komisija smatra da su aktivnosti poput izdavanja dionica i obveznica nacionalne, a međunarodne su aktivnosti na tržištima novca.⁷⁹

Komisija u svojim dosadašnjim predmetima nije dublje razrađivala definiciju mjerodavnog tržišta s obzirom na dimenziju proizvoda.⁸⁰

Kad je riječ o određenju mjerodavnog tržišta u proizvodnoj i zemljopisnoj dimenziji, nužno je opisati iskustvo talijanske središnje banke. Ta banka u postupku ispitivanja koncentracije s aspekta zaštite tržišnog natjecanja određuje mjerodavno tržište u proizvodnoj dimenziji kao tržište izvora sredstava i tržište kredita. Ukoliko se pokaže potrebnim (u postupku ocjene koncentracije), proizvodna definicija tržišta može se dalje razraditi u skladu s relevantnom dimenzijom i karakteristikama proizvoda. Primjerice, rastuće značenje novih financijskih proizvoda u odnosu na tradicionalne proizvode bankarskih aktivnosti može zahtijevati dublju analizu. To vrijedi za one proizvode koji su bliski tradicionalnim aktivnostima u pozajmljivanju sredstava i primanju depozita kao što su lizing, factoring i upravljanje imovinom. U Italiji takve proizvode nude ili banke ili društva kojima direktno upravljaju banke.

79 V. Predmet br. IV/M.1029 – *Merita/Nordbanken*.

80 Samo je u predmetu *Bank Austria/Creditanstalt* Komisija detaljno definirala mjerodavno tržište. Naime, pri ocjeni te koncentracije utvrđen je određeni broj slučajeva gdje je agregatni tržišni udio banaka sudionica koncentracije mogao doseći 30% ili više od toga unutar regije. Prema Komisiji postojali su neosporni razlozi za pretpostavku da bi koncentracija vodila stvaranju ili jačanju dominantnog položaja na nekoliko određenih proizvodnih tržišta jer su konkurenti bili nekoliko puta manji od banke koja bi nastala tom koncentracijom, i stoga što se pokazalo da na austrijskom bankarskom tržištu postoje značajne zapreke ulasku. Zapreke ulasku na mjerodavno tržište rezultirale bi iz potrebe banaka da preko mreže podružnica i poslovnica budu prisutne na lokalnim razinama, te iz pretpostavke da bi potrošači bili vrlo lojalni, posebice zbog transakcijskih troškova povezanih s prelaskom u drugu banku. Slijedeći obvezu koju je prema Komisiji preuzela *Bank Austria* u smislu prodaje treće banke, *GiroCredit*, tada kontrolirane od *Bank Austria* i *Creditanstalt*, Komisija je zaključila da s tržišnim udjelom manjim od 30% sudionici koncentracije ne mogu ostvariti dominantan položaj.

Određenje je zemljopisne dimenzije mjerodavnog tržišta uz određenje proizvodne dimenzije, kao što je već rečeno, jedno od najosjetljivijih pitanja u analiza bankarskog sustava s aspekta zaštite tržišnog natjecanja. Različiti konkurentski uvjeti u različitim zemljama u ovome smislu mogu voditi prema različitim rješenjima. Primjenjujući kriterij prevladavajućeg područja poslovanja, talijanska je središnja banka izdvojila provincije kao osnovnu zemljopisnu jedinicu i za prikupljanje izvora sredstava i za plasiranje sredstava. Na podrednoj je razini odlučeno da se regije prihvate kao mjerodavno zemljopisno tržište za plasiranje sredstava.⁸¹ Cilj je ovakvog određenja mjerodavnog tržišta u zemljopisnoj dimenziji očuvanje konkurentnosti čak i unutar najužih teritorijalnih tržišta. Što se tiče drugih financijskih proizvoda na koje se može odnositi neka koncentracija, zemljopisnom se dimenzijom smatra nacionalna razina. Zemljopisna dimenzija mjerodavnog tržišta može imati uže određenje u bankarskoj koncentraciji kad su obje banke aktivne u proizvodnji i distribuciji financijskih proizvoda kao što je upravljanje imovinom, kad imaju vladajući položaj na tržištu izvora sredstava i kad se značajno preklapaju njihove distribucijske mreže. U takvim slučajevima, zbog činjenice da su podružnice i poslovnice glavni distribucijski kanal za proizvode upravljanja imovinom, ocjena koncentracije mogla bi zahtijevati i analizu provincija kao mjerodavnog tržišta u zemljopisnoj dimenziji.

Uzimajući u obzir komparativnu praksu i posebnosti hrvatskoga bankarskog tržišta, HNB je dosada pri analizama u predmetima koncentracije banaka kao mjerodavno tržište u proizvodnoj dimenziji određivao tržište univerzalnog bankarstva. Zemljopisna dimenzija mjerodavnog tržišta određena je ili kao nacionalna ili kao tržište jedne županije ili više županija (podredno regija). Definiciju mjerodavnog tržišta u zemljopisnoj dimenziji vjerojatno u budućnosti neće trebati sužavati na manja područja od županija, ali bit će potrebno razmisliti o detaljnijoj definiciji mjerodavnog tržišta u proizvodnoj dimenziji ukoliko dođe do specijalizacije banaka koje posluju na području Hrvatske. U dosadašnjim predmetima posebna se pozornost obraćala na distributivnu mrežu banaka. U tom je smislu nužno napomenuti da su se s razvojem informacijske tehnologije razvili i novi distribucijski kanali, pa banke mogu birati između tradicionalnih poslovnica i podružnica, financijskih zastupnika i posrednika, bankomata, interneta i telebankinga. Razvoj tih sredstava distribucije mogao bi potaknuti nova razmatranja u svezi s određenjem zemljopisne dimenzije mjerodavnog tržišta.

4.4. Ispitivanje prijave namjere provedbe koncentracije i ocjena koncentracije

Kao što je već pojašnjeno, točka 6.1. Odluke određuje u kojim slučajevima nastaje koncentracija. Banke su, prema odredbama točke 7. Odluke, HNB-u dužne prijaviti namjeru provedbe koncentracije. Prijava namjere provedbe koncentracije HNB-u se podnosi u skladu s odredbama točke 8. Odluke. Po primitku

⁸¹ Italija se dijeli na približno 100 provincija, koje su grupirane u 20 regija.

kompletne prijave HNB je ispituje te u roku od 30 dana od dana dostave potpune prijave koncentracije donosi:

1. rješenje da je namjera provedbe koncentracije dopuštena ili
2. zaključak o pokretanju ispitnog postupka ocjene koncentracije.

Ukoliko provedba prijavljene koncentracije ne izaziva bojazni s aspekta zaštite tržišnog natjecanja, u roku od 30 dana od dana dostave potpune prijave koncentracije HNB će donijeti rješenje kojim se dopušta provedba predmetne koncentracije. U suprotnom slučaju HNB zaključkom pokreće ispitni postupak ocjene predmetne koncentracije (tzv. ekstenzivni postupak, engl. *in-depth procedure*), koji najdulje može trajati dodatnih 90 dana.

Ispitni postupak ocjene predmetne koncentracije može imati tri ishoda:

1. dopuštenu koncentraciju
2. zabranjenu koncentraciju ili
3. uvjetno dopuštenu koncentraciju. Naime, u skladu s odredbama Odluke HNB može odrediti mjere i uvjete te rokove za njihovo ispunjenje, kako bi se osiguralo da provedba koncentracije ne dovede do značajnog sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na tržištu pružanja bankarskih i financijskih usluga Republike Hrvatske ili na njegovu dijelu.

Vrlo je bitno da je u ovakvim postupcima teret dokaza na strankama, dakle na bankama sudionicama koncentracije. To konkretno znači da nije na stručnoj službi HNB-a da traži i dokazuje prokompetitivne učinke dotične koncentracije. Upravo suprotno, dokaze i argumente za pozitivno rješenje HNB-u trebaju predložiti banke sudionice koncentracije. Stručna služba HNB-a tijekom obrade predmeta prosuđuje prokompetitivne učinke u odnosu na antikompetitivne i na temelju toga predlaže konačno rješenje koje zatim razmatra Komisija za izdavanje odobrenja. Kad ta komisija zauzme stav, predmet se upućuje guverneru HNB-a, koji donosi konačnu odluku.

Teško je detaljno opisati cijeli postupak koji se događa unutar HNB-a nakon što je prijavljena namjera provedbe koncentracije, zato što je svaki predmet jedinstven (nema istih slučajeva – primjenjuje se metoda *case by case*). Ovdje ćemo pokušati, što je više moguće, demistificirati postupke koje provodi HNB. Analiza koncentracije oslanja se na ekonomsku teoriju koju pojašnjavamo u nastavku.

Hofer, Williams i Wu (2004.) tumače da je kontrola koncentracija preventivna mjera koja se provodi da ne nastanu takvi strukturni tržišni uvjeti koji će pogodovati antikonkurentskom ponašanju i, napose, porastu cijena u odnosu na potrošače. Ova je analiza, po samoj svojoj prirodi, nešto drugačija od *ex post* ocjena zlorabe vladajućeg položaja ili antikonkurentskih sporazuma.

Grubo gledano, analize koncentracija mogu se podijeliti na horizontalne i vertikalne. Horizontalne su koncentracije između dvaju poduzetnika koji posluju na istoj razini lanca ponude, dok su vertikalne koncentracije one između ponuđača i kupaca. Nas ovdje zanimaju horizontalne koncentracije.

Kontrola koncentracija je složen posao, ali postavlja vrlo jednostavno pitanje – pod kojim će uvjetima horizontalna koncentracija između konkurenata vjerojatno

voditi višim cijenama, smanjenoj raznolikosti proizvoda i/ili manjem broju inovacija? Ukoliko se procijeni da će provedba koncentracije rezultirati nastankom monopola, tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja zabranit će transakciju. Ako je tržište prije koncentracije vrlo konkurentno, provedba koncentracije vjerojatno neće prouzročiti znatnu razliku. Slijedom toga, konstatiraju Hofer, Williams i Wu (2004.), glavni predmeti interesa u ovom su smislu slučajevi čvrstog oligopola prije koncentracije i još čvršćeg nakon provedbe koncentracije.

Ekonomske posljedice horizontalnih koncentracija i njihov "antitrustovski rizik" sve se više analiziraju pomoću simulacijskih modela, koji su kudikamo složeniji od jednostavnog utvrđivanja tržišnih udjela ili mjerila koncentracije. Prije spajanja⁸² poduzetnik će povećati svoje cijene do razine na kojoj je korist od povećane marže u ravnoteži s troškovima koji su nastali zato što je prodana manja količina, međutim, nakon spajanja dio izgubljene količine "preuzet" će poduzetnik sudionik spajanja. Ako je preusmjeravanje prodaje od jednog poduzetnika sudionika spajanja prema drugom poduzetniku sudioniku spajanja značajno, to spajanje može prouzročiti više cijene.

Ovdje je bitno razlikovati unilateralne učinke od koordiniranih učinaka. Unilateralni se učinci odnose na direktne poticaje poduzetnicima sudionicima koncentracije da dignu cijene, pri čemu se pretpostavlja nepromijenjeno ponašanje drugih poduzetnika na tržištu. Koordinirani učinci podrazumijevaju mogućnost svih poduzetnika na tržištu da promijene ponašanje i sklope međusobne prešutne sporazume. Hofer i Williams (2005.)⁸³ naglašavaju da je u smislu fundamentalne analize teorija unilateralnih efekata vrlo slična teoriji koja je osnova tradicionalnom konceptu dominantnosti jednog poduzetnika, ali je daleko od koncepta zajedničke dominantnosti (kad je riječ o prešutnoj koordinaciji): unilateralni učinci i dominantnost jednog poduzetnika zasnivaju se na statičkoj teoriji oligopola, dok se zajednička dominantnost oslanja na teoriju opetovanih igara. Iako postoji mnogo različitih modela statičkoga oligopolističkog ponašanja, obično se takva ponašanja razvrstavaju u Bertrandov ili Cournotov model.

Hofer, Williams i Wu (2004.) daju primjer: pretpostavimo da na tržištu posluje deset poduzetnika: A, B, C, D, E, F, G, H, I i J. Nadalje, pretpostavimo da se poduzetnici A i B spoje. Postavlja se pitanje – kako spajanje kao proces mijenja pritiske kojima će biti izložen poslovni subjekt koji nastaje spajanjem? Svi pritisci na A i B od poduzetnika C do J nepromijenjeni su. Barem u početku jedino se mijenja pritisak koji A i B nameću jedan drugome. Prije spajanja A određuje svoje cijene na onoj razini na kojoj bi svaki daljnji porast cijene vodio prevelikoj supstituciji od poduzetnika B do J. Isto tako i B određuje svoje cijene – s obzirom na supstituciju od strane A i poduzetnika C do J. Međutim, nakon spajanja A i B pod zajedničkim su vlasništvom pa preusmjeravanje prodaje s jednog na drugog više nije konkurentsko ograničenje. Tako spajanje može olakšati pritiske koje su A i B nametali

82 Radi jednostavnosti u nastavku teksta rabimo termin "spajanje".

83 V. Hofer i Williams (2005.).

jedan drugome na način da im postane profitabilno povećati cijene. Obično će poduzetnik sudionik spajanja s manjim tržišnim udjelom više povećati cijene jer je njegov veći partner u boljem položaju zbog “skupljanja” dijela prodane količine koji se prelijeva s poduzetnika koji povisi cijene na druge poduzetnike.⁸⁴

Nadalje, ako A i B povećaju svoje cijene na opisani način, u određenom će se smislu umanjiti pritisci na sve druge poduzetnike. Tako će ostali poduzetnici vjerojatno također povisiti cijene, što opet umanjuje pritiske na druge poduzetnike na tržištu. U tom slučaju “multilateralni” učinak nadopunjuje inicijalni, čisti unilateralni učinak.⁸⁵

Dakle, ovaj model (Bertrandov model) bazira se na natjecanju u cijenama: svaki poduzetnik odlučuje, za svako razdoblje, koliko će naplaćivati za svoje proizvode i onda nudi količinu koja se potražuje po toj cijeni (koja će naravno ovisiti i o cijeni koju određuju njegovi konkurenti). Kad odlučuje o cijeni, svaki poduzetnik balansira između učinka marže profita i učinka količine: porast cijene povećava maržu po jedinici outputa, ali smanjuje prodanu količinu na kojoj se ta jedinična marža može zaraditi. Optimalno je kad su ti učinci u ravnoteži, te bi svako odstupanje, u bilo kojem smjeru (kao porast cijene ili pad cijene), vodilo nižim profitima.⁸⁶

Međutim, na nekim tržištima poduzetnici ne utvrđuju cijene, već proizvode outpute koje nude na tržištu. Ako poduzetnik u tom slučaju smanjuje svoj output, suočava se s dvama učincima. Prvo, manje prodaje, pa tako za zadanu maržu manje zaraduje. Drugo, povlačenjem dijela outputa s tržišta također povećava cijenu na tržištu na sve prodane jedinice outputa. Kada A i B ulaze u spajanje, bilo koje smanjenje u outputu ili od A ili od B daje cjenovni poticaj ne samo poduzetniku koji je smanjio output već i njegovu partneru u spajanju. U skladu s time poticaj na povlačenje outputa s tržišta nakon spajanja je veći. Kad je riječ o konkurentima, njihova cijena raste bez potrebe za povlačenjem outputa s tržišta. Obično će smatrati profitabilnim da nešto povećaju svoj output djelomično nadoknađujući smanjenje outputa poduzetnika A i B. U ovom slučaju “multilateralni” učinak djeluje protiv inicijalnoga, čistog unilateralnog učinka.⁸⁷

Dakle, u ovom modelu (Cournotovu oligopolističkom modelu) poduzetnici se natječu na osnovi količine. Prema toj teoriji poduzetnici odabiru koliko će outputa ponuditi na tržištu, a onda interakcija ponude i potražnje određuje cijenu. Optimalni output u Cournotovu modelu tržišta također uključuje kompromis između učinka marže profita i učinka količine: smanjenje outputa povisuje jediničnu maržu, ali smanjuje količinu na kojoj se ta marža može zaraditi. Optimalno je stanje kad su ti učinci u ravnoteži i svako odstupanje u bilo kojem smjeru vodilo bi ostvarenju manjeg profita.⁸⁸

84 Uz pretpostavku da se potražnja mijenja proporcionalno tržišnim udjelima.

85 Ovo je u bitnome teorija oligopola koju je postavio francuski ekonomist Joseph Bertrand 1883.

86 V. Hofer i Williams (2005.)

87 Ovaj model oligopola razvio je 1838. drugi francuski ekonomist, Augustin Cournot.

88 V. Hofer i Williams (2005.).

Ekonomska analiza koordiniranih učinaka nije tako kvantitativna. Hofer, Williams i Wu (2004.) pojašnjavaju da je ovdje veliki napredak napravljen razvojem teorije igara. Koordinirani učinci često se analiziraju kao opetovana igra gdje tržišni igrači međusobno djeluju jedan s drugim na povratnoj osnovi. Općenito je u svjetskoj praksi puno manje koncentracija s koordiniranim učincima.

Vratimo se sada na praksu HNB-a. Stručna služba HNB-a u svom radu primjenjuje Smjernice Europske komisije za ocjenjivanje horizontalnih koncentracija⁸⁹ (u nastavku teksta: Smjernice). Analiza neke koncentracije prema Smjernicama počinje razmatranjem tržišnih udjela i stupnja koncentracije. Na osnovi Smjernica općenito se smatra da koncentracije u kojima zajednički tržišni udio sudionika koncentracije nakon njezine provedbe ne iznosi više od 25%, ne vode sprječavanju, ograničavanju ili narušavanju tržišnog natjecanja. Nadalje, smatra se da se pri horizontalnim koncentracijama ne javlja “zabrinutost” tijela za zaštitu tržišnog natjecanja kad je rezultat koncentracije Herfindahl-Hirschmanov indeks (HHI) između 1000 i 2000, a njegova promjena (delta) iznosi manje od 250 ili kad HHI iznosi više od 2000, a promjena je manja od 150, osim u nekim posebnim slučajevima.

Primjenjujući Smjernice, zaključujemo da će koncentracije koje rezultiraju zajedničkim tržišnim udjelom banaka sudionika koncentracije manjim od 25%, vrijednošću HHI-ja manjom od 2000 i deltom manjom od 250, biti odobrene u fazi ispitivanja prijave u roku od 30 dana od dana kompletiranja prijave. Takva obilježja uglavnom su imale koncentracije banaka u Hrvatskoj koje je ispitivao HNB i sve su, osim jedne koja je zabranjena, odobrene upravo u fazi ispitivanja prijave. Pogrešno bi bilo zaključiti da se ispitni postupak u ovakvim slučajevima svodi samo na računanje tržišnih udjela i HHI-ja prije i nakon provedbe koncentracije. Točno je da je naglasak na strukturalnoj analizi, ali ona ipak uključuje i druge elemente. Po navedenom se Hrvatska (i HNB) ne razlikuju od drugih zemalja – koncentracije banaka dosad su se uglavnom uvijek odobravale i u Europskoj uniji, SAD-u i u tranzicijskim zemljama. Primjeri zabranjenih bankarskih koncentracija rijetki su i neke od njih navodimo u nastavku ovog rada. Vratimo se sada na analizu koncentracije.

Smjernice kao glavne moguće antikonkurentske učinke horizontalnih koncentracija određuju nekoordinirane i koordinirane učinke. Nadalje se pojašnjavaju čimbenici koji mogu utjecati na to hoće li neka horizontalna koncentracija imati nekoordinirane ili koordinirane učinke. HNB se u svom dosadašnjem radu uglavnom usredotočivao na ispitivanje nekoordiniranih učinaka.

Posebno se u Smjernicama razmatra snaga suprotstavljanja kupaca jer konkurencijski pritisak na dobavljače ne vrše samo konkurenti nego i njihovi kupci. Snagu suprotstavljanja kupaca u ovom kontekstu treba shvatiti kao moć cjenkanja koju kupac ima u odnosu na prodavača u trgovačkom pregovaranju na osnovi svoje veličine, komercijalne važnosti za prodavača i sposobnosti promjene dobav-

89 *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, SL C 31/03, 5. 2. 2004.

ljača. Vjerojatnije je da će takvu snagu suprotstavljanja imati veliki i sofisticirani kupci, a ne manji poduzetnici koji posluju u nekoj fragmentiranoj gospodarskoj grani. Ne može se smatrati da će snaga suprotstavljanja kupaca u dovoljnoj mjeri neutralizirati moguće negativne učinke koncentracije ako ona osigurava zaštitu samo određenog segmenta kupaca od značajnog povećanja cijena ili pogoršanja uvjeta nakon koncentracije.

Bitan element analize neke koncentracije čini analiza zapreka pristupu tržištu. Smjernice pojašnjavaju da koncentracija nije značajan antikonkurentski rizik ako je pristup tržištu dovoljno jednostavan. Da bi se pristup tržištu smatrao dovoljnom zaprekom tržišnom natjecanju za sudionike koncentracije, treba dokazati da je izgledno kako će taj pristup pravodobno i u dovoljnoj mjeri spriječiti ili ukinuti sve potencijalne antikonkurentne učinke koncentracije. Zapreke pristupu tržištu općenito mogu imati različite oblike:

- Pravne pogodnosti – pojavljuju se kada regulatorne zapreke ograničavaju broj sudionika na tržištu, to su npr. ograničavanje broja izdanih licencija te carinske i necarinske trgovinske barijere.
- Poduzetnici koji otprije djeluju na tržištu također mogu uživati tehničke pogodnosti, kao što je povlašteni pristup važnim uređajima, prirodnim resursima, inovacijama, mogućnostima istraživanja i razvoja ili pravima na intelektualno vlasništvo, koje svakom novom poduzetniku otežavaju uspješno tržišno natjecanje. Ekonomije razmjera i ekonomije obuhvata, distribucijske i prodajne mreže te pristup važnim tehnologijama također mogu biti zapreke pristupu tržištu.
- Nadalje, zapreke pristupu mogu također nastati zbog tržišnog položaja poduzetnika koji već djeluju na tržištu. Naime, pristup određenoj djelatnosti može biti otežan zato što je za uspješnu konkurentnost potrebno iskustvo ili ugled, a njih je teško pribaviti novom sudioniku na tržištu. Čimbenici poput vjernosti potrošača određenoj marki proizvoda, bliski odnosi između dobavljača i kupaca, važnost promidžbe i reklame i druge pogodnosti koje proizlaze iz ugleda također će se uzeti u obzir u tom kontekstu. Zapreke za pristup tržištu također uključuju situacije kada su se poduzetnici koji otprije djeluju na tržištu već obvezali da će stvarati velike viške kapaciteta ili kada troškovi koji nastaju za potrošača zbog promjene dobavljača mogu spriječiti ulazak na tržište.

Očigledno je da su zapreke pristupu tržištu bitan element analize bankarske koncentracije jer na tržištu bankovnih usluga postoje zapreke pristupu u više oblika: pravne zapreke, ekonomije razmjera i obuhvata, distribucijska mreža, pristup tehnologijama, iskustvo, ugled te troškovi koje klijenti imaju kad mijenjaju poslovnu banku (primjerice zbog zatvaranja tekućeg računa u jednoj banci i “odlaska” u drugu banku).

Prije smo konstatairali da bi se koncentracija koja vodi stvaranju ili jačanju vladajućeg položaja⁹⁰ unutar hrvatskoga bankarskog sustava zabranila. Ipak, postoje

90 Definicija koju je donijela Europska komisija i potvrdio Sud pravde (v. odluku Suda pravde od 14. veljače 1978. u predmetu 27/76 *United Brands protiv Commission*) određuje dominantan položaj kao “poziciju ekonomske snage koju uživa poduzetnik, a koja mu omogućava da spriječi održavanje djelotvorne konkurencije

dva izuzeća od tog općeg pravila, koja su prepoznata i u Smjernicama. Riječ je o tzv. obranama, odnosno olakotnim okolnostima za sudionike koncentracije koja bi, s obzirom na njezine moguće negativne učinke na tržišno natjecanje, kad bi se primijenili opći kriteriji, bila zabranjena.⁹¹ To su obrana po kriteriju povećane učinkovitosti i obrana po teoriji o poduzetniku u propadanju/povlačenju s tržišta. Iako ni jedna od ove dvije obrane do sada nije primijenjena u praksi HNB-a, korisno je osvrnuti se na njih.

Kada se govori o kriteriju povećane djelotvornosti poduzetnika (engl. *efficiency defence*), riječ je o konceptu dokazivanja dopuštenosti koncentracije koji je utemeljen na činjenici da će se pomoću različitih sinergijskih učinaka (primjerice ekonomije razmjera), unatoč činjenici da će njezinom provedbom doći do jačanja postojećega ili stvaranja novoga vladajućeg položaja, ostvariti takvi pozitivni učinci koji će biti prevalentni u odnosu na negativne učinke jačanja vladajućeg položaja. Ove pozitivne učinke trebaju dokazati sudionici koncentracije, a pri tome moraju imati na umu da samo pozivanje na očekivane sinergijske učinke nije dovoljno da bi se prihvatila ta obrana. Naime, očekivane sinergijske učinke treba ne samo nabrojiti već i kvantificirati. Nadalje, pozitivni sinergijski učinci moraju se odnositi na potrošače. Konkretno, mora se egzaktno dokazati da će provedba koncentracije dovesti do pogodnosti za potrošače, a te se pogodnosti trebaju očitovati u nižoj cijeni i/ili boljoj kvaliteti, inovativnim proizvodima, odnosno u povećanoj mogućnosti izbora proizvoda/usluga.

Obrana prema teoriji o poduzetniku u propadanju/povlačenju s tržišta (engl. *failing firm*)⁹² koncept je dokazivanja dopuštenosti koncentracije unatoč činjenici da će njezinom provedbom doći do stvaranja ili jačanja vladajućeg položaja na tržištu. U primjeni te obrane potrebno je dokazati da poduzetnik nad kojim se namjerava steći kontrola (engl. *target*) tijekom najmanje tri uzastopne godine neprekidno i znatno gubi tržišni udjel takvim trendom da je izvjesno da će u relativno kratkom roku imati financijske probleme koji će neizbježno prouzročiti stečaj, odnosno likvidaciju (povlačenje tog poduzetnika s tržišta). Nadalje, preuzimatelj mora dokazati da za stjecanje kontrole nad tim poduzetnikom nije zainteresiran ni jedan drugi poduzetnik.⁹³ Socijalni moment (očuvanje radnih mjesta) ne uzima se kao činjenica odlučna za dopuštanje koncentracije.⁹⁴

Osvrnimo se kratko na uvjetno dopuštene koncentracije. To su one koncentracije čija je provedba uvjetovana ispunjenjem određenih mjera i ograničenja u

na mjerodavnom tržištu dopuštajući mu da se ponaša u značajnoj mjeri nezavisno od svojih konkurenata, kupaca i od svojih potrošača." Odredbama članka 15. ZZTN-a ovakva definicija vladajućeg položaja preuzeta je u hrvatsko zakonodavstvo. Istu je definiciju prihvatio i HNB.

91 V. Cerovac (2004.a), str. 121.

92 U američkom bankarskom sektoru ova je teorija prvi put primijenjena u predmetu *U. S. protiv Third National Bank in Nashville*, 1968. U pravu konkurencije EZ-a ova je teorija prvi put primijenjena u predmetu *Suda pravde Kali und Salz AG – Mitteldeutsche Kali AG*, 31. ožujka 1998. Talijanska središnja banka ovu je teoriju prvi put primijenila u predmetu *Banka di Sardegna – Banca Popolare di Sassari*, 5. travnja 1993.

93 V. US Horizontal Merger Guidelines (1992.).

94 V. Cerovac (2004.), str. 46 i 47.

određenim rokovima kako bi se uklonila ograničenja tržišnog natjecanja nastala takvom koncentracijom. Ovdje treba razlikovati dvije osnovne vrste mjera: strukturne mjere (mjere upravljene na restrukturiranje koncentracije) i mjere za praćenje ponašanja (poslovanja). U bankarskim koncentracijama najčešće su strukturne mjere prodaja ili zatvaranje poslovnica ili povezanih društava, a mjere praćenja ponašanja pretežno čini zabrana daljnjeg otvaranja poslovnica u određenom roku za banke sudionice koncentracije. Praksa pokazuje da su najčešće strukturne mjere, kao što je prodaja dijela poslovne mreže, najdjelotvornije jer se njima direktno umanjuje tržišna snaga banke, a ujedno olakšavaju konkurenciji ulazak na tržište kupnjom postojećeg portfelja kredita i depozita čime se nadilazi informacijska barijera.

Djelotvornost strukturne mjere kada se njome nalaže prodaja dijela poslovne mreže (jedne poslovnice ili više njih) primarno ovisi o dvama faktorima: o tržišnoj snazi kupca i o veličini poslovnica koje se prodaju. U tom smislu kupac bi trebao biti sposoban razviti senzibilan konkurentski pritisak, a u prodaju poslovnice trebaju biti uključene sve njezine obveze i imovina.

Mjere kojima se nalaže zatvaranje postojećih poslovnica i kojima se zabranjuje otvaranje novih poslovnica obično se smatraju manje djelotvornima. Kada se govori o zatvaranju poslovnica, primjer je sljedeći: ukoliko dotična banka ima druge poslovnice na istom tržištu, redistribucija njezina tržišnog udjela na druge banke može biti ograničena pa na kraju tržišna snaga banke koja je nastala tom koncentracijom, može u bitnome ostati nepromijenjena. Međutim, ako banka na istom tržištu nema drugih poslovnica, konkurentski učinak navedene mjere može biti vrlo djelotvoran. Prednost je ove mjere i u tome što se može relativno lako provesti jer ne zahtijeva konkurenta zainteresiranog za kupnju dotične poslovnice/poslovnica. S druge strane, može prouzročiti negativne socijalne učinke zbog vjerojatnog otpuštanja zaposlenika.

Zabrana otvaranja novih poslovnica u određenom roku s jedne strane zahtijeva kontinuirano praćenje od strane tijela za zaštitu konkurencije, a s druge strane ograničavanjem broja poslovnica na tržištu može se negativno djelovati na izbor potrošača. Općenito su mjere praćenja ponašanja (poslovanja) poduzetnika među tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja manje omiljene, no u nekim slučajevima mogu biti vrlo djelotvorne.

Recimo na kraju da je analiza (horizontalne) koncentracije kao takva područje koje je u većini zemalja vrlo detaljno razrađeno i pojašnjeno raznim podzakonskim aktima, nalogima, smjernicama i vodičima. Vrlo pojednostavnjeno rečeno, riječ je o određenim testovima (u okviru pravne, a posebno ekonomske analize) koje je potrebno provesti da bi se ocijenili učinci takve koncentracije na tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu. Postupak završava donošenjem odluke o dopuštenosti/nedopuštenosti/uvjetnoj dopuštenosti predmetne koncentracije. Cilj je zadržati, odnosno pojačati djelotvorno natjecanje na mjerodavnom tržištu, a radi toga ispituju se i analiziraju mogući prokompetitivni, odnosno anti-kompetitivni učinci dotične koncentracije, na temelju čega se donosi odgovarajuće rješenje. Potrebno je naglasiti da uloga tijela za zaštitu tržišnog natjecanja

(ovdje HNB-a) u ovom smislu nije ocjenjivanje mudrosti odluka menadžmenta i poslovne strategije poduzetnika (banaka), već sprječavanje nastanka zapreka slobodnomu tržišnom natjecanju.

Možemo zaključiti da su gotovo sve koncentracije koje su se do sada dogodile na hrvatskome bankarskom tržištu bile odobrene (od Agencije do 2002., odnosno od HNB-a nakon 2002.). Tijekom 2001. godine zabranjeno je preuzimanje Zagrebačke banke d.d. od strane *UniCredito Italiano S.p.A.* No, kada je *UniCredito Italiano S.p.A.* prodao većinski udio koji je tada imao u temeljnom kapitalu Splitske banke d.d., i ta namjera provedbe koncentracije bila je odobrena. Nadalje, u prosincu 2005. godine HNB je ocijenio nedopuštenu koncentraciju koja je nastala na tržištu univerzalnog bankarstva i tržištu stambenih štedionica u Republici Hrvatskoj kao posljedica preuzimanja *Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG* i *Bank Austria Creditanstalt AG* od strane *Unicredito Italiano S.p.A.*⁹⁵ Tim je rješenjem naloženo *Unicredito Italiano S.p.A.* da poduzme aktivnosti koje će najkasnije do roka koji je odredio HNB rezultirati prodajom svih dionica Zagrebačke banke d.d. ili HVB Splitske banke d.d. te svih dionica Prve stambene štedionice d.d. ili *Wüstenrot* stambene štedionice d.d.

Kao što je već rečeno, ovakva praksa ne čini HNB različitim od ostalih tijela koja su odlučivala o bankarskim koncentracijama – primjeri zabranjenih i uvjetno dopuštenih bankarskih koncentracija općenito su rijetki i ovdje ćemo navesti neke od njih.

- U predmetu *Bank Austria/Creditanstalt* Europska komisija utvrdila je određeni broj slučajeva gdje je skupni tržišni udio poduzetnika sudionika koncentracije mogao unutar regije doseći 30% ili više od 30%. Prema Komisiji postojali su neosporni razlozi za pretpostavku da bi koncentracija vodila stvaranju ili jačanju dominantnog položaja na nekoliko određenih proizvodnih tržišta zato što su konkurenti bili nekoliko puta manji od banke koja bi nastala predmetnom koncentracijom i zato što se pokazalo da na austrijskom bankarskom tržištu postoje značajne zapreke ulasku. Zapreke ulasku na mjerodavno tržište rezultirale bi iz potrebe banaka da preko mreže podružnica i poslovnica budu prisutne na lokalnim razinama, te stoga što bi potrošači bili vrlo lojalni postojećim bankama, posebice zbog transakcijskih troškova povezanih s prelaskom u drugu banku. *Bank Austria* preuzela je obvezu prema Komisiji da se proda treća banka, *GiroCredit*, koju su kontrolirale *Bank Austria* i *Creditanstalt*. Potom je Komisija zaključila da s tržišnim udjelom manjim od 30% sudionici koncentracije ne mogu ostvariti dominantan položaj. Naime, u ispitnom postupku Komisija je utvrdila kako će novi poduzetnik, stvoren koncentracijom dviju vodećih univerzalnih banaka u Austriji, prema veličini bilance biti pet puta veći od prve sljedeće najveće banke. Stoga je Komisija propisala određene mjere restrukturiranja od kojih je najznačajnija mjera nalog sudioniku *Bank Austria* da proda svoje udjele u banci *GiroCredit*. Osim toga, banka *Creditanstalt* trebala je prodati svoje udje-

95 V. Rješenje Hrvatske narodne banke ur. br. 479-020/12-05/ŽR od 13. prosinca 2005.

le u banci *OeKB*, dok je *Bank Austria* zadržala postojeće udjele u toj banci. Osim na bankarsko mjerodavno tržište određene mjere restrukturiranja odnosile su se i na druga mjerodavna tržišta.

- Odluka švicarske Komisije za tržišno natjecanje od 20. travnja 1998. u vezi s namjerom koncentracije UBS/SBV: Komisija je smatrala da bi koncentracija na tržištima kredita poduzetnicima mogla voditi stvaranju zajedničkoga vladajućeg položaja na tržištu (više od 30% tržišnog udjela), a posljedica toga moglo bi biti uklanjanje djelotvorne konkurencije. U namjeri da se razriješi taj problem stranke su se između ostalog obvezale i na prodaju dijela poslovne mreže, na prodaju banaka kćeri (*Banca della Svizzera Italiana*, *SoBa Solothurner Bank*) i na prodaju *Boosslab SA*. Koncentracija je odobrena uz ispunjenje utvrđenih uvjeta.
- Britanska Komisija za tržišno natjecanje predložila je u rješenju od 10. srpnja 2001. u predmetu *Lloyds TSB Group PLC* i *Abbey National PLC* iz područja kontrole koncentracija zabranu provedbe predmetne koncentracije. U ispitnom je postupku između ostalog utvrđeno da bi ta koncentracija vodila porastu tržišnog udjela *Lloyds TSB Group PLC* na tržištu osobnih tekućih računa, na kojem je ona već bila tržišni lider, s tržišnog udjela od 22% na tržišni udjel od 27%, te da bi došlo do porasta CR4 sa 72% na 77%. Stav je Komisije za tržišno natjecanje bio da bi provedba dotične koncentracije prouzročila značajno slabljenje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu te da se ono ne bi uspjelo očuvati čak ni nametanjem mjera restrukturiranja.

5. Zaključak

Tržišno natjecanje (konkurencija) općeprihvaćeno je kao nešto pozitivno za gospodarstvo u cjelini, za poduzetnike i za potrošače. Povijesno gledano, utvrđena je potreba da se tržišno natjecanje kao takvo štiti donošenjem i primjenom propisa iz područja prava konkurencije. Ti su propisi usmjereni na otklanjanje, sprječavanje i sankcioniranje onih oblika ponašanja (velikih) poduzetnika koji mogu uzrokovati značajne antikonkurentne učinke. Takvi se propisi općenito primjenjuju na sve sektore i na sve poduzetnike. Povijesni podaci upućuju na zaključak da su banke u tom kontekstu imale nešto drugačiji tretman. Danas, čini se, više nema mjesta raspravi o tome trebaju li se ti propisi primjenjivati na banke i bankarski sektor.

Što se tiče prava tržišnog natjecanja i banaka, još uvijek traje rasprava o tome koje tijelo treba biti nadležno za primjenu ovih propisa na bankarski sektor. Iako komparativna praksa govori u korist modela uređenja ove nadležnosti u sklopu "općeg" tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, Hrvatska se odlučila za model nadležnosti unutar središnje banke. Za takav model, promatrano na globalnoj razini, nema puno primjera. Najbliži je primjer za hrvatski model talijanski. Najčešći argument protiv ovakvog modela uređenja jest navodni kompromis između tržišnog natjecanja i stabilnosti. Ekonomska istraživanja novijeg datuma pokazala su da je

odnos natjecanja i stabilnosti vrlo složen i da, suprotno konvencionalnom stajalištu, očuvanje tržišnog natjecanja i održavanje stabilnosti u bankarskom sustavu ne moraju nužno voditi kompromisu na štetu natjecanja. Na ovakvom shvaćanju HNB temelji politiku tržišnog natjecanja koju provodi u hrvatskome bankarskom sustavu od 2002. godine. Ponašanje banaka bitno utječe na stupanj natjecanja u drugim sektorima, a specifičnosti tržišnog natjecanja u bankarskom sektoru zahtijevaju specifične kompetencije radi njezine djelotvorne zaštite. Te kompetencije ima HNB.

Mediji najveću pozornost u ovom području rada HNB-a posvećuju kontroli koncentracija. Hrvatsko bankarsko tržište nije izolirano, odnosno nisu ga zaobišla svjetska globalizacijska i integracijska zbivanja. Sveopći "val" koncentracija zahvatio je hrvatsko bankarsko tržište kao i tržišta drugih tranzicijskih zemalja. Jedan je od rezultata koncentracija banaka i konsolidacija sustava. Analize i istraživanja pokazuju da struktura hrvatskoga bankarskog tržišta koja je iz toga nastala odgovara kretanjima u drugim europskim tranzicijskim zemljama. HNB kao nadležno tijelo ispituje svaku koncentraciju koja se događa u hrvatskome bankarskom sustavu i to ga čini različitim od drugih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koja svoj rad usmjeravaju na kontrolu koncentracija u kojima sudjeluju poduzetnici određene veličine. Unatoč toj razlici HNB u tim poslovima slijedi komparativnu praksu drugih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (Agencija, talijanska središnja banka, Europska komisija) i u sklopu analiza koje provodi, polazeći od postavljenoga zakonskog okvira, primjenjuje smjernice i naputke razvijene na temelju ekonomske teorije te potkrijepljene empirijskim podacima.

Kao tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sustavu, HNB ima veliku odgovornost prema državi, sustavu, potrošačima, ali i prema zainteresiranim stranama izvan Republike Hrvatske. Cilj je HNB-a u tom smislu očuvanje i poticanje natjecanja u bankarskom sustavu.

Literatura

- Allen, F. i Gale, D. (2004.): Competition and Financial Stability, *Journal of Money, Credit and Banking*, sv. 36, br. 3, The Ohio State University Press
- Application of Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) within the area of the EEA-Agreement*
- Banca d'Italia (1993.): *Banca di Sardegna – Banca Popolare di Sassari*
- Bishop, S. i Walker, M. (2002.): *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Sweet & Maxwell, London
- Carletti, E., Hartmann, P. i Spagnolo, G. (2002.): *Implications of the bank merger wave for competition and stability*, CGFS conference, sv. br. 2, dio 2, listopad
- Carletti, E. i Hartmann, P. (2002.): *Competition and Stability: What's Special About Banking?*, Europska središnja banka, Working Paper, br. 146, svibanj
- Cerovac, M. (2004.): *Naputak u svezi s postupkom ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, www.crocompet.hr, srpanj
- Cerovac, M. (2005.): *Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*, *Hrvatska pravna revija*, Inženjerski biro, Zagreb, rujanj
- Cerovac, M. (2002.): *Postupak ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika: mjere koje mogu propisati anti-monopolna tijela*, *Hrvatska pravna revija*, Inženjerski biro, Zagreb, 1/2002.

- Cerovac, M. (2004.a): *Rječnik pojmova prava i politike tržišnog natjecanja i srodnih područja*, TEB – poslovno savjetovanje, Zagreb
- Ciocca, P. (1998.): *Competition and mergers in the Italian financial system*, studeni
- Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities, SL C 101, 27. 4. 2004.
- Commission Notice on informal guidance relating to novel questions concerning Articles 81 and 82 of the EC Treaty that arise in individual cases (guidance letters), SL C 101, 27. 4. 2004.
- Commission Notice on the co-operation between the Commission and the courts of the EU Member States in the application of Articles 81 and 82 EC, SL C 101, 27. 4. 2004.
- Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law, SL C 372, 9. 12. 1997., www.europa.eu.int
- Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty, SL C 101, 27. 4. 2004.
- Commission of the European Communities (2004.): *Communication from the Commission – A pro-active Competition Policy for a Competitive Europe*; Brussels, 20. 4. 2004., COM (2004) 293 final
- Commission Regulation (EC) No 773/2004 of 7 April 2004 relating to the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Articles 81 and 82 of the EC Treaty, SL L 123, 27. 4. 2004.
- Commission Regulation (EC) No 802/2004 of 7 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, SL L 133, 30. 4. 2004.
- Communication from the Commission – Notice – Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty, SL C 101, 27. 4. 2004.
- Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, SL L 1, 4. 1. 2003.
- Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), SL L 24, 29. 1. 2004.
- Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings, SL L 395, 30. 12. 1989. (consolidated version)
- Court of Justice: *Kali und Salz AG – Mitteldeutsche Kali AG*, 1998.
- Department of Justice: *Horizontal Merger Guidelines*, 1992.
- Europska središnja banka (2000.): *Mergers and Acquisitions Involving the EU Banking Industry – Facts and Implications*
- Fire Insurance* (1985.) SL L 35/20
- Gilson, R. J. i Black, B. S. (1995.): *The Law and Finance of Corporate Acquisitions*, Westbury
- Group of Ten (2001.): *Report on consolidation in the financial sector*, siječanj, www.bis.org
- Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, SL C 31/03, 5. 2. 2004.
- Hawkins, J. i Mihaljek, D. (2001.): *The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability – an overview*, BIS Papers, br. 4
- Hofer, P. i Williams, M. (2005.): Horizontal merger assessment in Europe, *The European Antitrust Review*
- Hofer, P., Williams, M. i Wu, L. (2004.): Principles of competition policy economics, *The Asia Pacific Antitrust Review*
- International Competition Network (2005.): *An Increasing Role for Competition in the Regulation of Banks*, Antitrust Enforcement in Regulated Sectors, Subgroup 1, ICN Annual Conference, Bonn, lipanj
- Jones, C. i van der Woude, M.: “E. C. Competition Law Handbook 2004/2005 Edition”, Sweet & Maxwell, 2004.
- Jones, C. i van der Woude, M.: “E. C. Competition Law Handbook 2003/2004 Edition”, Sweet & Maxwell, 2005.
- Lindsay, A. (2005.): *The EC Merger Regulation: substantive issues*, Sweet & Maxwell
- Marcus, G. (2000.): *Issues for consideration in mergers and takeovers from a regulatory perspective*, Speech at the Institute for International Research 9th Annual Conference, Johannesburg, 18. srpnja, <http://www.bis.org>
- Marjanović, V. (2005.): Država u bankrotu, *Feral Tribune*, 18. kolovoza
- Mlikotin-Tomić, D., Parać, Z., Petrović, S., Sorić, L. i Šoljan, V. (1997.): *Primjena Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja*, TEB – poslovno savjetovanje d.o.o., Zagreb
- Motta, M. (2004.): *Competition policy – theory and practice*, Cambridge University Press
- Nera Economic Consulting (2005.): *The Role of Quantitative Analysis in Competition Assessments*, Federal Court/Law Council of Australia, Seminar on Competition Law, ožujak
- Nevo, H. (2004.): *Current Uses of Quantitative Techniques in Defining Relevant Market*, paper presented at 21st Annual EALE Conference, Zagreb, 23. – 25. rujna 2004.

- Nuovo CEGAM* (1984.), SL L99/29
- Odluka o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sektora, "Narodne novine", br. 48/2003.
- OECD (1998.): *Enhancing the role of competition in the regulation of banks*, rujan
- OECD (2000.): *Mergers in financial services*, rujan
- OECD (1999.): *Relationship between regulators and competition authorities*, background note to Competition Policy Roundtable
- Petrović, S. (2004.): Novo hrvatsko pravo tržišnog natjecanja, *Hrvatska pravna revija*, Inženjerski biro, Zagreb, srpanj
- Petrović, S. (1998.): *Pripajanje dioničkih društava i druge koncentracije u pravu društava*, doktorska dizertacija, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb
- Predmet 172/80 *Züchner protiv Bayerische Vereinsbank AG* (1981.)
- Predmet br. IV/M.1029 – *Merita/Nordbanken*
- Predmet br. IV/M.1340 – *BNP/Dresdner Bank – Austrian Joint Venture*
- Predmet COMP/M.1714 – *Föreningsparbanken/FI-Holding/FIH*
- Predmet *U. S. protiv Third National Bank in Nashville*, 1968.
- Rhoades, S. A. (1996.): Competition and Bank Mergers: Directions for Analysis from Available Evidence, *The Antitrust Bulletin*, ljeto
- Shull, B. (1996.): Antitrust and Banking: introduction, *The Antitrust Bulletin*, ljeto
- Shull, B. (1996.): The Origins of Antitrust in Banking: An Historical Perspective, *The Antitrust Bulletin*, ljeto
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske, "Narodne novine – Međunarodni sporazumi", br. 14/2001.
- Sruk, B. (2005.): *Modeli koncentracija poduzeća u stvaranju konkurentskih prednosti na međunarodnom tržištu*, magistrski rad, Ekonomski fakultet Zagreb, Sveučilište u Zagrebu
- Šoljan, V. (2004.): *Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*, Ibis grafika
- The Economist (2005.): *Fazio under fire*, 30. srpnja
- Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika, "Narodne novine", br. 51/2004.
- Uredba o skupnom izuzeću sporazuma između poduzetnika koji djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije, "Narodne novine", br. 158/2004.
- Uredba o skupnom izuzeću sporazuma između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije, "Narodne novine", br. 51/2004.
- Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o distribuciji i servisiranju motornih vozila, "Narodne novine", br. 105/2004.
- Uredba o sporazumima male vrijednosti, "Narodne novine", br. 51/2004.
- US Horizontal Merger Guidelines* (1992.)
- Vlada Republike Hrvatske (2002.): "Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta – očekivani učinci", Ministarstvo za europske integracije, Zagreb
- White, L. J. (1996.): Banking mergers, and antitrust: historical perspectives, and the research tasks ahead", *The Antitrust Bulletin*, ljeto
- Williams, M. i Padilla, A. J. (2004.): Hypotheticals and counterfactuals: the economics of competition policy, *The European Antitrust Review*
- Zakon o bankama, "Narodne novine", br. 84/2002.
- Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, "Narodne novine", br. 36/2001.
- Zakon o potvrđivanju Privremenog sporazuma o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, "Narodne novine – Međunarodni ugovori", br. 15/2001.
- Zakon o trgovačkim društvima, "Narodne novine", br. 111/1995., 34/1999., 52/2000. i 118/2005.
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, "Narodne novine", br. 122/2003.
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, "Narodne novine", br. 48/1995., 52/1997. i 89/1998.

Dodaci

Dodatak 1. Primjer ocjene zajedničkog pothvata poduzetnika *Generali* i *Commerzbank* od strane Europske komisije

Europska komisija je u studenome 2001. odobrila zajednički pothvat njemačke banke *Commerzbank* i AMB-a, njemačkog osiguravatelja kojeg kontrolira talijanski *Generali*, a koji će distribuirati osigurateljske i “maloprodajne” bankarske proizvode društava majki u Njemačkoj. Ovaj će zajednički pothvat na korist njemačkih potrošača povećati broj distribucijskih podružnica koje nude spomenute proizvode.

Sporazum o zajedničkom pothvatu predviđa da će osigurateljski proizvodi AMB-a biti distribuirani putem mreže poduzetnika *Commerzbank*, dok će se bankarski proizvodi te banke prodavati preko mreže grupe AMB. Sporazum je Komisiji podnesen na odobrenje u rujnu 2001. AMB, četvrti osiguravatelj u Njemačkoj, pripada talijanskoj grupi *Generali*, koju predvodi talijanski osiguravatelj *Assicurazioni Generali S.p.A.* *Commerzbank* je četvrta banka po veličini i aktivna je u pružanju tradicionalnih bankarskih usluga uglavnom u Njemačkoj.

Komisije je nakon ispitivanja zajedničkog pothvata donijela zaključak da taj sporazum ne vodi znatnom ograničavanju tržišnog natjecanja unutar zajedničkog tržišta jer se aktivnosti dvaju društava, sudionika sporazuma, samo neznatno preklapaju. Dapače, suradnja poduzetnika AMB-a i *Commerzbanka* vrlo bi vjerojatno mogla povećati tržišno natjecanje, između ostalog i stvaranjem dodatnih distribucijskih podružnica za bankarske i osigurateljske proizvode. Nadalje, AMB i *Commerzbank* suočit će se s jakom konkurencijom drugih bankarsko-osigurateljskih ponuđača, kao što je *Allianz/Dresdner*, njemačka bankarsko-osigurateljska grupa.

(Izvor: <http://www.europa.eu.int>, stranica posjećena 19. studenoga 2001.)

Dodatak 2. Primjer ispitnog postupka dokazivanja kartela u bankarskom sustavu od strane Europske komisije

Tijekom 2000. Europska komisija je pokrenula ispitni postupak dokazivanja kartela među bankama u Finskoj, Irskoj, Belgiji, Nizozemskoj, Portugalu, Njemačkoj i Austriji. Ispitnom je postupku prethodilo prikupljanje dokaza o koluziji nacionalnih grupa banaka kojoj je cilj bilo održavanje konverzijskih naknada na određenim razinama radi minimiziranja gubitaka izazvanih uvođenjem eura 1. siječnja 1999. (stvaranje eura neopozivo je fiksiralo tečaj 11 (12) europskih valuta i eliminiralo razliku između kupovnog i prodajnog tečaja, a time i izvor prihoda za banke).

Od travnja 2001. radi okončavanja ispitnog postupka više od 50 banaka unilateralno se odlučilo na značajno smanjivanje naknada za zamjenu novčanica eurozone. U srpnju 2001. Europska komisija je završila kartelnu istragu protiv finskih, irskih, belgijskih, nizozemskih i portugalskih banaka "optuženih" za fiksiranje konverzijskih tarifa za novčanice valuta eurozone. Ta je odluka donesena nakon što su te banke odlučile nezavisno jedna od druge odrediti cijene i pružiti jeftiniju i kompetitivniju uslugu klijentima.

Međutim, rješenjem Komisije od 11. prosinca 2001. *Commerzbank AG*, *Dresdner Bank AG*, *Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG*, *Deutsche Verkehrsbank AG* i *Vereins- und Westbank AG* utvrđene su krivima za povredu članka 81. stavka 1. Amsterdamskog sporazuma zbog sudjelovanja u sporazumu čiji je cilj bilo fiksiranje načina naplaćivanja zamjene novčanica valuta eurozone (postotna naknada) i fiksiranje ciljane cjenovne razine od oko 3% tijekom tranzicijskog razdoblja s početkom 1. siječnja 1999. Navedenim rješenjem bankama su nametnute sljedeće kazne:

- *Commerzbank AG*: 28 milijuna eura
- *Dresdner Bank AG*: 28 milijuna eura
- *Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG*: 28 milijuna eura
- *Deutsche Verkehrsbank AG*: 14 milijuna eura
- *Vereins- und Westbank AG*: 2,8 milijuna eura.

(Izvor: Commission: *Commission Decision of 11 December 2001 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty (Case COMP/E-1/37.919 (ex 37.391) – Bank charges for exchanging euro-zone currencies – Germany*) i <http://www.europa.eu.int>, stranica posjećena 8. lipnja 2004.)

Dodatak 3. Primjer ispitnog postupka ocjene sporazuma u bankarskom sustavu od strane Europske komisije – *Identrus*

U ožujku 1999. godine osam je banaka sklopilo sporazum i osnovalo *Identrus*, društvo sa zajedničkim ulaganjem (engl. *joint-venture*). Ono je trebalo stvoriti mrežu financijskih institucija koje će izdavati digitalne potvrde za obavljanje transakcija u elektroničkoj trgovini u tzv. B2B okruženju (engl. *business-to-business*). Naime, elektronička je trgovina po svojoj prirodi vrlo osjetljiva na razne pokušaje krivotvorenja i pokušaja kriminalnih radnja pa je potrebno uspostaviti dobru zaštitu kako ne bi došlo do zloupotreba elektroničkog trgovanja. U tu je svrhu u sustavu elektroničke trgovine predviđeno postojanje tijela koja izdaju digitalne potvrde za transakcije u elektroničkoj trgovini u B2B okruženju (engl. *certification authorities*). Nadalje, direktiva iz prosinca 1999. promovira upotrebu novih tehnologija i potiče daljnji razvoj elektroničke trgovine te postojanje međunarodnog tijela koje će izdavati potvrde i kontrolirati tržište elektroničke trgovine. Da bi se mogla razvijati elektronička trgovina, neophodno je bilo na neki način osigurati elektroničko plaćanje.

Nakon osnivanja *Identrusa* u ožujku poduzetnici su 6. travnja 1999. prijavili predmetni sporazum Europskoj komisiji radi ocjene tog sporazuma. Osam stranaka u postupku bile su redom renomirane svjetske banke s poslovanjem na globalnom tržištu:

- *ABN AMRO Services Company Inc.*
- *BA interactive Services Holding Company Inc.*
- *Barclays Electronic Commerce Holdings Inc.*
- *Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG*
- *The Chase Manhattan Bank*
- *Citibank Strategic Technology*
- *Deutsche Bank AG*
- *Pyramid Ventures Inc.*

Osnivački uložci svih osam banaka bili su jednaki, a osim njih u društvu postoji još ograničeni broj dioničara, njih 13, koji zajedno s osnivačima čine ukupno 21 dioničara. Međutim, ni jedan od dioničara svojim udjelom ne može postići kontrolu nad društvom. Osim ovim dioničarima sudjelovanje u sustavu *Identrus* omogućeno je svim kvalificiranim financijskim institucijama koje ispunjavaju određene uvjete. Dioničarima je omogućeno da ostvaruju svoja glasačka prava na dioničkim skupštinama. Dioničari osnivači mogli su ostvariti najviše do 10% glasačkih prava, a novi dioničari najviše do 5% glasačkih prava. Osnovni je cilj sustava *Identrus* bila izgradnja jednog stabilnog operativnog sustava koji bi nadgledao transakcije u elektroničkoj trgovini, a svojim bi korisnicima nudio sigurno elektroničko poslovanje preko digitalnih mreža i odgovarajuće infrastrukture. Financijske se institucije u sustav *Identrus* mogu uključiti bilo kao sudionici prve razine bilo kao su-

dionici druge razine. Sudionici prve razine mogu izdavati potvrde krajnjim korisnicima i sudionicima druge razine, dok sudionici druge razine mogu izdavati potvrde samo krajnjim korisnicima. Razlika je između sudionika prve i druge razine u određenim zahtjevima povezanim s kapitalom i s kreditnom sposobnosti. Za sudionike druge razine ti su zahtjevi manje striktni pa omogućuju manjim sudionicima da sudjeluju u sustavu *Identrus*. Korištenje tog sustava naplaćuje se izravno od sudionika, a onda oni sustavom svojih cijena naplaćuju to od krajnjih korisnika. Postoje tri vrste prihoda sustava *Identrus*, a to su: ulazna pristojba (engl. *chartering*), godišnja članarina i pristojba za svaku transakciju.

Pri ocjenjivanju ovog sporazuma Europska komisija je poslala prije svega od definiranja mjerodavnog tržišta. Transakcije koje se obavljaju preko sustava *Identrus* mogu biti i financijske i trgovačke prirode odnosno uključuju kupnju i prodaju robe i usluga kao i financijskih instrumenata. Sustav nudi slijedeće: 1. usluge za identifikaciju korisnika, 2. provjeru autentičnosti preko elektroničkog potpisa, 3. provjeru valjanosti elektroničkog potpisa, 4. odredbe koje uklanjaju rizike ako potpisnik tvrdi da je potpis neovlašteno korišten i 5. uspostavljanje pravila, politika i postupaka kojima se upravlja operativnim sustavom *Identrus*. U proizvodnoj se dimenziji mjerodavno tržište definiralo kao tržište usluga povjerbe tijelima za izdavanje potvrda i kao tržište usluga povjerbe preko tijela za izdavanje potvrda krajnjim korisnicima. U zemljopisnoj je dimenziji, s obzirom na to da je riječ o elektroničkoj trgovini koja se obavlja internetski, mjerodavno tržište definirano kao međunarodno tržište na globalnoj razini. Tržišni udjeli i ne postoje jer stranke u postupku u tom trenutku nisu bile aktivne na mjerodavnom tržištu. Također, budući da je u trenutku ocjene predmetnog sporazuma tržište bilo tek u razvoju, postojalo je tek nekoliko konkurenata. Tijekom rješavanja ovog predmeta javile su se i tri zainteresirane strane, koje su iznijele svoje primjedbe na ocjenu ovog sporazuma. Primjedbe trećih strana u postupku odnosile su se na to da se osnivanjem sustava *Identrus* stvara tehnološki kartel, te da se time ugrožava tržišna ravnoteža na rastućem tržištu usluga u elektroničkoj trgovini.

Europska komisija je iznijela argumente koji su bili ključni za donošenje odluke o ocjeni sporazuma: 1. *Identrus* je u vlasništvu svojih dioničara, ali nitko od njih ne može postići kontrolu i prevladavajući utjecaj. 2. Tržište na kojem *Identrus* namjerava poslovati relativno je nerazvijeno tržište i to je tržište koje se u tom trenutku tek razvijalo (bilo je u nastajanju). Dolaskom interneta postalo je važno razvijati sustave koji će štititi zakonito poslovanje i nuditi sigurnost. 3. Stranke u postupku, koje većinom čine poznate svjetske banke, i dalje će na ovom tržištu ostati tržišni konkurenti, dok će na tržištu bankarskih i financijskih usluga ostati potpuno nezavisni subjekti. 4. Sustav *Identrus* kompatibilan je i s drugim sličnim operativnim sustavima. Svaki od sudionika može nezavisno od drugih sudionika razvijati vlastite

aplikacije, a sve te aplikacije poduprijet će sustav *Identrus*. 5. Sustav *Identrus* otvoren je svim potencijalnim sudionicima. Oni mogu slobodno izabrati koji sustav žele i ne postoji ograničavanje ako netko posluje s *Identrusom* jer može poslovati i s konkurentima, dakle nije bilo nikakve ekskluzivnosti. Sudionici sami biraju softver koji će koristiti, a sustav *Identrus* samo postavlja standarde koji trebaju biti provedeni. 6. Krajnji korisnici bi profitirali zato što bi se stvorio još jedan novi sustav koji nudi sigurnost i kvalitetu, a koji je potreban na mjerodavnom rastućem tržištu. Nadalje, u sporazumu je postojala jedna odredba koja je ograničavala tržišno natjecanje, međutim utvrđeno je da ona nije imala značajan učinak. Naime, ukoliko je netko od dioničara želio prodati svoje udjele, on je to morao ponuditi prvo društvu *Identrus* ili drugim već postojećim dioničarima, a tek onda trećim stranama. Premda se tu radilo o ograničavanju tržišnog natjecanja u smislu kupnje dionica, to ograničavanje nije imalo velikog učinka.

Slijedom iznijetoga, Europska komisija ocijenila da stvaranje sustava *Identrus* ne proizvodi nikakve štetne učinke na tržište, te da se sporazumom između navedenih stranaka ne krše odredbe članka 81(1) Ugovora o Europskoj zajednici i članka 53(1) Sporazuma EEA. Utvrđeno je da predmetni sporazum nema učinka na sprječavanje, ograničavanje i narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.

(Izvor: *Commission Decision of 31 July 2001 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (Case No COMP/37.462 – Identrus)*)

Do sada objavljeni Pregledi:

Broj	Datum	Naslov	Autor(i)
P-1	Prosinac 1999.	Bankovni sustav u 1998. godini	–
P-2	Siječanj 2000.	Problemi banaka: uzroci, načini rješavanja i posljedice	Ljubinko Jankov
P-3	Veljača 2000.	Valutne krize: pregled teorije i iskustva 1990-ih	Ante Babić i Ante Žigman
P-4	Listopad 2000.	Analiza inozemnog duga Republike Hrvatske	Ankica Kačan
P-5	Travanj 2001.	Kreditna politika hrvatskih banaka: Rezultati drugoga HNB-ova projekta anketiranja banaka	Evan Kraft s Hrvojem Dolencem, Mladenom Dulibom, Michaelom Faulendom, Tomislavom Galcem, Vedranom Šošićem i Mladenom Mirkom Tepušem
P-6	Travanj 2001.	Što znači ulazak stranih banaka u Hrvatsku?	Tomislav Galac i Evan Kraft
P-7	Kolovoz 2001.	Value at Risk (Rizičnost vrijednosti) – Teorija i primjena na međunarodni portfelj instrumenata s fiksnim prihodom	Dražen Mikulčić
P-8	Rujan 2001.	Promet i ostvareni tečajevi na deviznom tržištu u Hrvatskoj	Tihomir Stučka
P-9	Listopad 2001.	Teorija i stvarnost inozemnih izravnih ulaganja u svijetu i u tranzicijskim zemljama s posebnim osvrtom na Hrvatsku	Ante Babić, Andreja Pufnik i Tihomir Stučka
P-10	Siječanj 2002.	Vremenska konzistentnost i pozitivna teorija monetarne politike – teoretski temelji institucionalnog ustroja središnje banke	Maroje Lang
P-11	Siječanj 2002.	Analiza poslovanja stambenih štedionica u Republici Hrvatskoj	Mladen Mirko Tepuš
P-12	Lipanj 2002.	Deset godina tranzicije • Središnje bankarstvo u srednjoeuropskim i istočnoeuropskim državama (uključujući baltičke države)	Warren Coats i Marko Škreb
P-13	Rujan 2002.	Fiskalna konsolidacija, inozemna konkurentnost i monetarna politika: odgovor WIWW-u	Evan Kraft i Tihomir Stučka
P-14	Veljača 2003.	Rezultati trećega HNB-ova anketiranja banaka: Hrvatski bankarski sektor u fazi konsolidacije i tržišnog pozicioniranja od 2000. godine do danas	Tomislav Galac
P-15	Kolovoz 2004.	Kako unaprijediti hrvatski sustav osiguranja štednih uloga?	Michael Faulend i Evan Kraft
P-16	Kolovoz 2004.	Pregled i analiza izravnih ulaganja u Republiku Hrvatsku	Alan Škudar
P-17	Rujan 2004.	Treba li Hrvatskoj razlikovanje premije osiguranja štednih uloga?	Tomislav Galac
P-18	Studenj 2004.	Analiza modela stambenog financiranja u Republici Hrvatskoj	Mladen Mirko Tepuš
P-19	Svibanj 2005.	Kriteriji Europske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije – Gdje je Hrvatska?	Michael Faulend, Davor Lončarek, Ivana Curavić i Ana Šabić
P-20	Kolovoz 2005.	Rezultati četvrtoga HNB-ova anketiranja banaka	Tomislav Galac i Lana Dukić
P-21	Listopad 2005.	Indeksi koncentracije bankarskog sektora u Hrvatskoj	Igor Ljubaj

Upute autorima

Hrvatska narodna banka objavljuje u svojim povremenim publikacijama *Istraživanja*, *Pregledi* i *Rasprave* znanstvene i stručne radove zaposlenika Banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Prispjeli radovi podliježu postupku recenzije i klasifikacije koji provodi Komisija za klasifikaciju i vrednovanje radova. Autori se u roku od najviše dva mjeseca od primitka njihova rada obavještavaju o odluci o prihvaćanju ili odbijanju članka za objavljivanje.

Radovi se primaju i objavljuju na hrvatskom i/ili na engleskom jeziku.

Radovi predloženi za objavljivanje moraju ispunjavati sljedeće uvjete.

Tekstovi moraju biti dostavljeni elektronskom poštom, na magnetnim ili optičkim medijima (3.5" diskete, ZIP, CD), a uz medij treba priložiti i ispis na papiru. Format zapisa treba biti Word for Windows, a preferira se RTF format kodne strane 437 ili 852.

Na prvoj stranici rada obvezno je navesti naslov rada, ime i prezime autora, akademske titule, naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, suradnike te potpunu adresu na koju će se autoru slati primjerci za korekturu.

Dodatne informacije, primjericice, zahvale i priznanja, mogu se uključiti u naslovnu stranicu. Ako je ta informacija dugačka, poželjno ju je uključiti u tekst, bilo na kraju uvodnog dijela bilo u posebnom dijelu teksta koji prethodi popisu literature.

Na drugoj stranici svaki rad mora sadržavati sažetak i ključne riječi. Sažetak mora biti jasan, deskriptivan, pisan u trećem licu i ne dulji od 250 riječi (najviše 1500 znakova). Ispod sažetka treba navesti do 5 ključnih pojmova.

Tekst treba biti otipkan s proredom, na stranici formata A4. Tekst se ne smije oblikovati, dopušteno je samo podebljavanje (bold) i kurziviranje (italic) dijelova teksta. Naslove je potrebno numerirati i odvojiti dvostrukim proredom od teksta, ali bez formatiranja.

Tablice, slike i grafikoni koji su sastavni dio rada, moraju biti pregledni, te moraju sadržavati: broj, naslov, mjerne jedinice, legendu, izvor podataka te bilješke (fusnote). Bilješke koje se odnose na tablice, slike ili grafikone treba obilježiti malim slovima (a,b,c...) i ispisati ih odmah ispod. Ako se posebno dostavljaju (tablice, slike i grafikoni), potrebno je označiti mjesta u tekstu gdje dolaze. Numeracija mora biti u skladu s njihovim slijedom u tekstu te se na njih treba referirati prema numeraciji. Ako su već umetnuti u tekst iz drugih programa (Excel, Lotus,...) onda je potrebno dostaviti i te datoteke u Excel formatu (grafikoni moraju imati pripadajuće serije podataka).

Ilustracije trebaju biti u standardnom EPS ili TIFF formatu s opisima u Helvetic (Arial, Swiss) veličine 8 točaka. Skenirane ilustracije trebaju biti rezolucije 300 dpi za sivu skalu ili ilustraciju u punoj boji i 600 dpi za lineart (nacrti, dijagrami, sheme).

Formule moraju biti napisane čitljivo. Indeksi i eksponenti moraju biti jasni. Značenja simbola moraju se objasniti odmah nakon jednadžbe u kojoj se prvi put upotrebljavaju. Jednadžbe na koje se autor poziva u tekstu potrebno je obilježiti serijskim brojevima u zagradi uz desnu marginu.

Bilješke na dnu stranice (fusnote) treba označiti arapskim brojkama podignutim iznad teksta. Trebaju biti što kraće i pisane slovima manjim od slova kojim je pisan tekst.

Popis literature dolazi na kraju rada, a u njega ulaze djela navedena u tekstu. Literatura treba biti navedena abecednim redom prezimena autora, a podaci o djelu moraju sadržavati i podatke o izdavaču, mjesto i godinu izdavanja.

Uredništvo zadržava pravo da autoru vrati na ponovni pregled prihvaćeni rad i ilustracije koje ne zadovoljavaju navedene upute.

Pozivamo zainteresirane autore koji žele objaviti svoje radove da ih pošalju na adresu Direkcije za izdavačku djelatnost, prema navedenim uputama.

Hrvatska narodna banka izdaje sljedeće publikacije:

Godišnje izvješće Hrvatske narodne banke

Redovita godišnja publikacija koja sadržava godišnji pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja te pregled statistike.

Polugodišnje izvješće Hrvatske narodne banke

Redovita polugodišnja publikacija koja sadržava polugodišnji pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja te pregled statistike.

Tromjesečno izvješće Hrvatske narodne banke

Redovita tromjesečna publikacija koja sadržava tromjesečni pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja.

Bilten o bankama

Redovita publikacija koja sadržava pregled i podatke o bankama.

Bilten Hrvatske narodne banke

Redovita mjesečna publikacija koja sadržava mjesečni pregled novčanih i općih ekonomskih kretanja te pregled monetarne statistike.

Istraživanja Hrvatske narodne banke

Povremena publikacija u kojoj se objavljuju kraći znanstveni radovi zaposlenika banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Pregledi Hrvatske narodne banke

Povremena publikacija u kojoj se objavljuju informativno-pregledni radovi zaposlenika banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Rasprave Hrvatske narodne banke

Povremena publikacija u kojoj se objavljuju rasprave zaposlenika banke, gostiju istraživača i vanjskih suradnika.

Hrvatska narodna banka izdavač je i drugih publikacija, primjerice: zbornika radova s konferencija kojih je organizator ili suorganizator, knjiga i radova ili prijevoda knjiga i radova od posebnog interesa za HNB i drugih sličnih izdanja.