

RAZVOJ I UČINCI REGULATORNIH AGENCIJA U SAD-U: USPJEŠAN MODEL ZA EUROPU?

Dr. sc. Ivana Bajakić*

UDK: 35.072.6(73)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: veljača 2010.

Regulatorne agencije nastale su krajem 19. stoljeća u SAD-u iz potrebe reguliranja područja komunalnih usluga za koje se smatralo da je prirodni monopol. U cilju zaštite potrošača i javnog interesa, regulatorne agencije djeluju kao korektiv nesavršenosti tržišta i promotor slobode poduzetništva. Iako im se pripisuju brojni nedostaci, regulatorne agencije pokazuju veliku sposobnost preživljavanja i evoluiranja. Svrha ovog rada je dati prikaz nastanka regulatornih agencija u SAD-u te učinaka i problema koji su uslijedili, kao doprinos raspravi o ulozi regulatornih agencija u Hrvatskoj.

Ključne riječi: regulatorne agencije, komunalne usluge, regulacija.

1. UVOD

Tijekom 19. stoljeća SAD je bio u tzv. eksperimentalnoj fazi ekonomske regulacije.¹ Prije Građanskog rata (1861. - 1865.) u nekim državama SAD-a (Pennsylvania, Massachusetts, New Jersey, Virginia) postojala je inicijativa političara da reguliraju, oblikuju i promoviraju određene ekonomske aktivnosti, uglavnom bez važnijeg utjecaja.² Za taj period karakteristična je primjena principa *laissez faire*, i. e. ograničena intervencija vlade u gospodarstvu (isključivo kao "čuvara" privatnog vlasništva). U društvu je postojalo općeprihvaćeno

* Dr. sc. Ivana Bajakić, viša asistentica Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

¹ Pod ekonomskom regulacijom, za potrebe ovog rada, smatra se regulacija komunalnih usluga: plina, električne energije, vode, željeznice i sl.

² Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 13 - 48.

stajalište da su vlada i privatni sektor dva nepovezana entiteta, u kojem je poduzetništvo postojalo “prije” i ne može biti pod utjecajem vlade koja je došla “poslije”.³ S razvojem komunalnih usluga, javlja se i potreba organiziranja te reguliranja tog područja.

2. REGULACIJA KOMUNALNIH USLUGA NA RAZINI LOKALNE UPRAVE SUSTAVOM KONCESIJA

Prava potrošača iz područja komunalnih usluga isprva su bila regulirana općim propisima, ali bez institucionaliziranog nadzora. Potrošači su imali pravo na uslugu po umjerenoj cijeni i bez diskriminacije, a ako bi smatrali da su njihova prava narušena, morali su to rješavati na sudu.⁴ Sudska praksa pokazala se neadekvatnim rješenjem takvih slučajeva jer je, prvo, prosječnom potrošaču bilo preskupo i predugo voditi takve sporove, i drugo, suci nisu posjedovali tehničko znanje i iskustvo o komunalnim uslugama te posljedično nisu mogli definirati standarde adekvatne usluge i poštenu cijenu za takve vrste usluga. Stoga je omogućeno da komunalne usluge budu regulirane na lokalnoj razini sustavom koncesija (eng. *Municipal regulation by franchise*).⁵ Prvi takvi ugovori potječu iz 1820-ih godina za plin i 1830-ih za javni gradski prijevoz (konjima) u New Yorku. U sljedećih su devedesetak godina gotovo sve javne komunalne usluge bile regulirane ugovorima o koncesiji: plin, električna energija, voda, odvod, javni prijevoz, telegraf, telefon, podzemna željeznica, željeznički terminali, trajekti, privatni mostovi, tuneli i dr.

Prema trajanju, u početku su postojala četiri tipa ugovora o koncesiji: (i) “stalni” ugovor (eng. *perpetual*), (ii) dugoročni ugovor, (iii) kratkoročni ugovor i (iv) ugovor na neodređeno vrijeme (eng. *Indeterminate permit*). “Stalni” ugovori bili su štetni za lokalnu upravu koja nije bila u poziciji uvjetovati kontinuirano poboljšanje kvalitete usluga, dok su kratkoročni ugovori, u prosjeku na deset godina, bili loši za poslovanje poduzetnika koji s takvim ugovorom nisu mogli osigurati financiranje skupe komunalne infrastrukture, *i. e.* dizanje kredita ili

³ *Ibid.*, 21.

⁴ Barnes, I. R., *The Economics of Public Utility Regulation*, Yale University, F. S. Crofts & Co., New York, 1942., 170.

⁵ Povijesni pregled regulacije komunalnih usluga na lokalnoj razini sustavom koncesija preuzet iz: Priest, G., *The Origins of Utility Regulation and the “Theories of Regulation” Debate*, *Journal of Law and Economics*, 36, 1993., 289 - 323.

izdavanje obveznica na dulji rok, u koje investitori nisu željeli ulagati ako je dospijeće bilo preko datuma trajanja ugovora. Čak i ugovori na “dug” rok, u prosjeku oko dvadeset godina, nisu bili dovoljno atraktivni privatnim poduzetnicima koji su snosili sav rizik ulaganja u skupu komunalnu infrastrukturu. Njima je to, s obzirom na iznimno visoke početne troškove ulaganja, bio prekratak rok, odnosno, prerizičan za povrat uloženog i ostvarivanje profita. Zbog takve je neizvjesnosti menadžment nastojao što više smanjiti kapitalna ulaganja u infrastrukturu i izvlačiti profite prije isteka ugovora o koncesiji.⁶ U sva tri tipa ugovora trpjela je jedna od ugovornih strana, ali najgore bi prolazili potrošači zbog lošije kvalitete usluga. S vremenom se ugovor na neodređeno vrijeme pokazao kao najadekvatnije rješenje za obje strane jer je lokalna uprava mogla prekinuti ugovor ako je bila nezadovoljna poslovanjem poduzetnika ili kvalitetom usluge, ali je tada bila obvezna otkupiti komunalnu infrastrukturu od koncesionara.

Ugovori o koncesiji bili su u početku općeniti, tijekom vremena postajali su sve detaljniji, a na kraju ponovno općenitiji, dok su o eventualnim problemima raspravljali i odlučivali specijalno osnovani odbori i arbitražna vijeća. Ugovor o koncesiji sadržavao je sljedeće odredbe: (i) trajanje ugovora, uglavnom na dug rok (dvadeset, trideset i do pedeset godina), (ii) cijenu, u početku definiranu kao “razumnu” (zabranjene “zelenaške tarife”), a kasnije precizno utvrđenu, dok je naposljetku uvedena mogućnost fleksibilnijeg određivanja tarifa, (iii) minimalni standard kvalitete, u početku općenit, kasnije detaljno definiran (e. g. minimalni kapacitet plina), a na kraju ponovno općenit, dok je nadzor delegiran gradskom inženjeru ili inspektoru. Ugovori su se s vremenom revidirali i iznova usuglašavali. Ekskluzivnost u vršenju određene usluge nije postojala, već uglavnom samo pravo na korištenje javnih površina.

Pozitivnom karakteristikom reguliranja komunalnih usluga putem koncesija smatra se zaštita potrošača, i. e. ugovorom su utvrđene okvirne granice za cijene i postavljeni standardi kvalitete te prilagođavanje inovacijama.⁷ Političari dodatno naglašavaju moć zaštite potrošača kroz mogućnost trenutnog

⁶ McDonald, F., *Samuel Insull and the Movement for State Utility Regulatory Commissions*, *The Business History Review*, 32(3), 1958., 245; Barnes, I. R., *The Economics of Public Utility Regulation*, Yale University, F. S. Crofts & Co., New York, 1942., 218 - 241.

⁷ E. g. Alexander Graham Bell dobio je patent za telefon 1876. g., a već 1878. g. u New Havenu postoji koncesija za telefonske usluge; Thomas Edison 1879. g. izumio je ugljičnu nit (eng. *Carbon filament*), a prva električna centrala (eng. *Central electric station*) instalirana je i stavljena pod koncesiju iste godine u San Franciscu.

raskida ugovora od strane lokalne vlasti ako smatraju da se koncesionari ne pridržavaju dogovorenog.⁸ Wilcox⁹ upozorava da je, nažalost, samo riječ o političkoj retorici jer, iako je tehnički postojala mogućnost da lokalna uprava raskine ugovor, ona je istodobno imala i obvezu otkupiti infrastrukturu od privatnog poduzeća. Lokalna uprava u to vrijeme nije bila u dobroj financijskoj poziciji.¹⁰ Tako su potpisnici ugovora prema Priestu bili *zaključani u odnos sličan bilateralnom monopolu*.¹¹ Pokazalo se da utvrđivanje maksimalne cijene na dug rok može imati i negativne posljedice uzrokovane tehnološkim napretkom i neizvjesnosti na tržištu. Naime, ugovorom o koncesiji utvrđene su maksimalne cijene koje koncesionari smiju zaračunavati, a kako su u razdoblju od 1873. do 1897. godine cijene općenito padale, koncesionari su zapravo povećali relativne cijene svojih usluga. Kada se, nakon 1897. godine, trend počeo mijenjati u korist potrošača, velike su korporacije počele lobirati za uvođenje državnih regulatornih agencija.¹²

⁸ E. g. George C. Sikes, tajnik *Municipal Voters' League of Chicago*, u članku objavljenom u *Atlantic Monthlyju*, ožujak 1903. g.; dr. Milo R. Maltbie u izvješću *The Indeterminate Permit for Public Utilities, or Tenure during Good Behavior* prezentiranom Komisiji za javne usluge grada New Yorka 1908. g.; G. John H. Roemer, predsjednik Komisije željeznice Wisconsin, u svojem govoru na *Southern Gas Conventionu*, travanj 1914. g., u: Wilcox, D. F., *The Indeterminate Permit as a Type of Public Utility Franchise*, *The Journal of Land and Public Utility Economics*, 2(3), 1926., 329 - 330.

⁹ Wilcox, D. F., *The Indeterminate Permit as a Type of Public Utility Franchise*, *The Journal of Land and Public Utility Economics*, 2(3), 1926., 329 - 330.

¹⁰ E. g. tijekom 19. stoljeća lokalna uprava posjedovala je samo 8 % električnih sustava i manje od 1 % gradske prometne infrastrukture, u: Priest, G., *The Origins of Utility Regulation and the "Theories of Regulation" Debate*, *Journal of Law and Economics*, 36(1), 1993., 317.

¹¹ *Ibid.*, 308. Za raspravu o oportunističkom ponašanju koncesionara tijekom obnavljanja ugovora o koncesiji, v. Zupan, M., *Cable Franchise Renewals: Do Incumbent Firms Behave Opportunistically*, *The RAND Journal of Economics*, 20(4), 1989., 473 - 482.; za detaljnije mikroanalitičko ispitivanje procesa nadmetanja za dodjelu koncesija općenito i s naglaskom na kabelsku televiziju, v. Williamson, O. E., *Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respect to CATV*, *The Bell Journal of Economics*, 7(1), 1976., 73 - 104.

¹² Smith, J. A., *Effect of State Regulation of Public Utilities upon Municipal Home Rule*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 53, 1914., 85 - 93. Gospodarstvenici su vrlo brzo uvidjeli prednosti osnivanja regulatornih agencija za komunalne usluge na državnoj razini. Naime, kada su nakon 1897. godine cijene počele rasti, fiksno utvrđena maksimalna cijena za pružanje usluga regulirana ugovorom o kon-

Politička se retorika unutar jednog desetljeća preobrazila iz javnog zagovaranja sustava koncesije na lokalnoj razini do javnog kritiziranja tog istog sustava. Još 1898. godine Povjerenstvo za provedbu zakona u državi Massachusetts zaključuje da su *obje strane iznimno zadovoljne načinom funkcioniranja sustava koncesija u praksi*¹³, a već početkom 20. stoljeća sustav je kritiziran zbog nemogućnosti lokalnih vlasti da se nose sa sve snažnijim i konsolidiranim privatnim sektorom.¹⁴ Opcija kupnje komunalne infrastrukture u slučaju otkazivanja ugovora koncesionaru postala je, zbog financijske ograničenosti lokalne uprave, argument “protiv” regulacije komunalnih usluga na lokalnoj razini sustavom koncesija. Nadalje, lokalna vlast kritizirana je zbog nedovoljne stručnosti u

cesiji na dulji rok značila je smanjenje profita za koncesionare. Jedan od najžešćih zagovornika reguliranja komunalnih usluga na državnoj razini putem regulatornih agencija od strane privatnog sektora bio je i Samuel Insull. Taj iznimno sposoban poslovni čovjek, vizionar i lobist, već je tada razumio važnost poznavanja političkih odnosa i odnosa s javnošću, osobito prema političarima. Rođen u Londonu, u SAD je došao kao osobni tajnik T. Edisona 1881. godine. Bio je “europski” orijentiran u shvaćanju uloge države u gospodarstvu, nasuprot tadašnjem američkom principu *laissez faire*. Godine 1892. postaje predsjednik Chicago Edisona, korporacije koja je bila opskrbljivač usluga električne energije u Chicagu. Na tržištu je tada vladala jaka konkurencija, visoki početni troškovi ulaganja, visoki troškovi usluga, slabija kvaliteta usluge, a kada je počeo proces konsolidiranja, Insull je iskoristio priliku i otkupljivao kompanije sa specifičnim patentnim pravima. Tako se spretno nametnuo na tržištu i nitko od konkurencije nije mogao ući na tržište bez njegove dozvole. Bio je vrlo aktivan u promicanju privatno-javnog dijaloga. Sudjelovao je u raznim odborima strukovnih udruga (e. g. N.E.L.A. - *National Electric Light Association*, unutar koje su djelovali različiti odbori za gradsko vlasništvo, zakonodavstvo i politike) i promovirao svoje interese unutar tripartitne grupe *National Civic Federation*, osnovane 1890. godine i sastavljene od predstavnika gospodarstva, vlade i sindikata s ciljem promoviranja društvene efikasnosti. Godine 1907. *National Civic Federation* izdao je Izvješće s preporukama, koje je poslužilo kao nacrt za izradu tzv. *Wisconsin lawa*, zakona kojim se reguliranje komunalnih usluga povjerava državnim regulatornim agencijama, na temelju kojega su pisani zakoni u ostalim državama SAD-a i utemeljene nove državne regulatorne agencije. U McDonald, F., *Samuel Insull and the Movement for State Utility Regulatory Commissions*, *The Business History Review*, 32(3), 1958., 241 - 254.

¹³ Wilcox, D. F., *The Indeterminate Permit as a Type of Public Utility Franchise*, *The Journal of Land and Public Utility Economics*, 2(3), 1926., 328.

¹⁴ E. g. Thomas Duncan, prvi predsjednik Komisije javnih komunalnih usluga države Indiane u svojem izlaganju pred Municipal League of Indiana 1913. godine; Halford Erickson, bivši predsjednik Komisije za željeznicu države Wisconsin 1919. godine, *ibid.*, 331.

području računovodstva i financija te podložnosti korupciji prilikom izdavanja koncesija.¹⁵ Reguliranje komunalnih usluga na državnoj razini trebalo je riješiti i pitanje jurisdikcije. Naime, neke su komunalne usluge (e. g. ceste, željeznice) prelazile lokalne, pa čak i državne granice, što je stvaralo poteškoće prilikom utvrđivanja nadležnosti u primjeni ugovora o koncesiji.¹⁶ Smith je upozoravao na apsurdnost situacije: u vrijeme prenošenja većih ovlasti na lokalnu upravu s ciljem efikasnije zaštite potrošača istodobno je jačala struja koja je nastojala izuzeti nadzor nad komunalnim uslugama i podići ga na državnu razinu.¹⁷

Glavni zagovornici ideje o državnoj regulatornoj agenciji za željeznicu na političkoj sceni SAD-a bili su guverner New Yorka Hughes i senator Wisconsin La Follette, uz jaku političku potporu guvernera New Jersey Woodrowa Wilsona (kasnije predsjednika SAD-a, od 1913. do 1921. g.) i guvernera Kalifornije Hiram Johnsona.¹⁸ Senator Illinois Cullom predlagao je osnivanje nacionalne regulatorne agencije za željeznicu koja ne bi imala preširoke ovlasti, dok je sudac Reagan, kasnije senator Texasa, predlagao osnivanje iste agencije, ali s ovlastima zabrane zlouporabe monopolskog položaja na tržištu.¹⁹

Početak 20. stoljeća na lokalnoj razini bio je popularan pokret koji je favorizirao lokalno vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom (eng. *Municipal ownership movement*), potaknut dobrom praksom u Njemačkoj i Velikoj Britaniji. Lokalni političari upravo su na toj temi osvajali mandate (e. g. Hearst kao gradonačelnik New Yorka, Dunne kao gradonačelnik Chicaga).²⁰ Međutim, spletom

¹⁵ Troxel, n. 24, u: Jarrell, G. A., *The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry*, *Journal of Law and Economics*, 21, 1978., 275.

¹⁶ *Ibid.*, 271; Wilcox, D., *Effects of State Regulation upon the Municipal Ownership Movement*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 53, 1914., 82.

¹⁷ Smith, J. A., *Effect of State Regulation of Public Utilities upon Municipal Home Rule*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 53, 1914., 85 - 86.

¹⁸ Caine, S., *Why Railroads Supported Regulation: The Case of Wisconsin, 1905-1910*, *The Business History Review*, 44(2), 1970., 175 - 189; Wilcox, D., *Effects of State Regulation upon the Municipal Ownership Movement*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 53, 1914., 71 - 84.

¹⁹ Njegov prijedlog zakona izglasao je i potpisao ga je predsjednik Clevelanda u veljači 1887. godine i time je osnovana prva nacionalna regulatorna agencija *Interstate Commerce Commission* (ICC). U Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 22 - 23.

²⁰ Wilcox, D., *Effects of State Regulation upon the Municipal Ownership Movement*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 53, 1914., 71 - 84.

okolnosti taj je pokret praktički preko noći iščeznuo zbog panike na burzi 1907. godine.²¹ Tako su zagovornici državnih regulatornih agencija iskoristili priliku i preusmjerili javnu podršku na svoju stranu. Navedeni političari su istodobno “uhvatili val” Progresivne ere (eng. *Progressive Era*) koja je bila na samom vrhuncu u periodu od 1907. do 1913. godine. Progresivna era bio je pokret predvođen građanskom srednjom klasom koja je, ogorčena na visok stupanj korupcije i prevara na političkoj sceni SAD-a, zahtijevala socijalne reforme, efikasniju vladu i etične političare. Smatrali su da će osnivanje regulatornih agencija razdvojiti gospodarstvo od politike i tako riješiti probleme korupcije i ojačati gospodarstvo. Rezultat pokreta bio je osnivanje državnih regulatornih agencija za komunalne usluge 1907. godine u Wisconsinu i New Yorku.²²

3. REGULACIJA NA DRŽAVNOJ I NACIONALNOJ RAZINI PUTEM REGULATORNIH AGENCIJA

Državne regulatorne agencije osnovane su s ciljem ispravljanja nedostataka postojećeg sustava reguliranja komunalnih usluga putem koncesija na lokalnoj razini. Smatralo se da bi osnivanje regulatorne agencije okupilo tehničke stručnjake iz pojedinih područja (inženjere, pravnike, računovođe, ekonomiste), koji bi sustavno i kontinuirano pratili i nadzirali rad komunalnih poduzetnika. Na taj bi se način zaštitili potrošači koji bi se, u slučaju kršenja njihovih prava,

²¹ McDonald, F., *Samuel Insull and the Movement for State Utility Regulatory Commissions*, *The Business History Review*, 32(3), 1958., 249.

²² Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 13. - 48.

Progresivna era, period s kraja 19. i početka 20. stoljeća u SAD-u, razdoblje je velikih političkih, socijalnih i gospodarskih reformi sa svrhom poboljšanja socijalne pravde i demokracije. Trendovi karakteristični za to razdoblje bili su: ubrzana industrijalizacija, imigracija i migracija u gradove, jačanje utjecaja velikih korporacija i neregulirano tržište kapitala. Politički ciljevi uključivali su: smanjenje korupcije, unaprjeđenje demokracije, sprječavanje zlouporabe monopolskog položaja, poboljšanje uvjeta života u gradovima i na tržištu rada, redistribucija bogatstva putem poreza na dobit i imovinu. U vezi s tim zakonodavna vlast donosi: ekonomsku regulativu s naglaskom na reguliranju cijena, zakon o tržišnom natjecanju, uvode se porezni zakoni i detaljnije regulira radno zakonodavstvo. U: Chomsky, C., *Progressive Judges in a Progressive Age: Regulatory Legislation in the Minnesota Supreme Court, 1880-1925*, *Law and History Review*, 11(2), 1993., 383 - 440.

moгли obratiti regulatornoj agenciji, a ne prolaziti kroz skup i dugotrajan proces sudskih sporova. Također, za razliku od sudova, koji se bave situacijama koje su se dogodile u prošlosti na nečiju štetu, regulatorne agencije djelovale bi preventivno i bile bi orijentirane na budućnost, *i. e.* na utvrđivanje standarda i pravila ponašanja za pojedino područje komunalnih usluga.

*Regulatorna agencija vodit će se načelima “interesa zajednice”, koje će informirani regulatori biti u stanju harmonizirati s interesima poslovnog sektora. Nove će agencije moći kontinuirano istraživati te odlučivati stručno i objektivno. Na krize u industrijskom sektoru neće gledati kao na dramatične epizode, već kao na razvojni proces kojem treba pažljiv i usmjeren pristup. Statistika će zamijeniti emocije kao bazu za akciju.*²³

Na saslušanjima Odbora za zakonodavstvo američkog Kongresa izneseni su stručni argumenti za i protiv nacionalne regulatorne agencije: smatralo se da bi regulatorna agencija mogla stručno i fleksibilno administrirati, doprinostiti Kongresu u planiranju određenih regulatornih pitanja, štiti javni interes, sprječavati neloyalnu konkurenciju, akumuliranim iskustvom pomagati u sudskoj praksi te da pozitivna iskustva državnih regulatornih agencija treba prenijeti na nacionalnu razinu. S druge strane, postoji prijetnja da bi regulatorna agencija u svojoj praksi zakonodavne odredbe pala pod utjecaj privatnog sektora, ne bi mogla obavljati tako velik opseg posla i zbog toga predstavljala neefikasan način reguliranja tog područja.²⁴

Do 1870. godine regulatorne agencije bile su organizirane kao savjetodavna vijeća koja su provodila istražne postupke i davale preporuke.²⁵ U periodu od 1870. do 1907. godine formiraju se obvezna vijeća, uglavnom za područje željeznice, koja su davala preporuke, ali i imala ovlasti učiniti ih obvezujućima. Nakon 1907. godine osnivaju se regulatorne agencije za regulaciju svih vrsta komunalnih usluga (vidi Tablicu 1.). U većini država dužnosnike je imenovao guverner ili neko vladino tijelo. Vijeća i, kasnije, regulatorne agencije dijelile su se prema načinu provedbe na “jake” i “slabe”, uglavnom ovisno o povjerenicima

²³ Massachusetts Acts and Resolves, 1869., Chapter 408, Section 4, 701; N. 4, u: McCraw, T. K., *Regulation in America: A Review Article*, Business History Review, 49(2), 1975., 161.

²⁴ Sažeo Cushman, u: Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 22 - 26.

²⁵ Savjetodavna su vijeća osnovana u: Massachusettsu i Rhode Islandu 1836. g., New Hampshireu 1844. g., Connecticutu 1853. g., New Yorku i Vermontu 1855. g. i Maineu 1858. g. - u Barnes, I. R., *The Economics of Public Utility Regulation*, Yale University, F. S. Crofts & Co., New York, 1942., 174.

koji su bili na čelu pojedinih agencija. "Slabe" (e. g. Massachusetts Board of Railroad Commissioners), koje su svoje poslovanje temeljile na komunikaciji, poticajnim mjerama te preporukama, imale su u praksi više uspjeha u provedbi svojih ciljeva od "jakih" agencija, koje su svojim agresivnim pristupom s pozicije moći nastupale prema reguliranim korporacijama, uglavnom bez uspjeha, s obzirom na to da su se na drugoj strani nalazile financijski moćne željezničke korporacije s direktnim pristupom političkim krugovima (e. g. agencije na području Srednjeg zapada proizašle iz tzv. pokreta *Granger*).²⁶

Tablica 1. Pregled državnih regulatornih agencija prema državama, SAD, 1914. godine²⁷

R. br.	DRŽAVA	NAZIV AGENCIJE	ZAKONI
1.	ALABAMA	Railroad Commission of Alabama	<i>Code</i> 1907, §§5632, 5633, 5636, 5637, 5640, 5642
2.	ARIZONA	Corporation Commission	<i>Session Laws</i> 1918, ch. 90
3.	ARKANSAS	Railroad Commission of Arkansas	<i>Kirby's Digest</i> 1904, §§6788, 6789, 6793
4.	CALIFORNIA	Railroad Commission of the State of California	<i>Statutes</i> 1911, 1st extra session, chs. 14, 40
5.	COLORADO	State Railroad Commission of Colorado	<i>Laws</i> 1910, special session, ch. 5
6.	CONNECTICUT	Public Utilities Commission	<i>Public Acts</i> 1911, ch. 128
7.	FLORIDA	Railroad Commissioners of the State of Florida	<i>Gen. Stats.</i> 1906, §§2882, 2883, 2887 (as amended 1907)
8.	GEORGIA	Railroad Commission of Georgia	<i>Code</i> 1911, §§2616, 2620, 2621, 2622, 2625. <i>Acts</i> 1878 - 79, no. 269, §1
9.	IDAHO	Public Utilities Commission of the State of Idaho	<i>Session Laws</i> 1913, house bill no. 21
10.	ILLINOIS	State Public Utilities Commission	<i>Acts</i> 1913, house bill no. 907

²⁶ McCraw, T. K., *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984., 1 - 57.

²⁷ Osim Sharfmana, za još detaljniji tabelarni prikaz regulatornih agencija prema državama koji uključuje i broj članova agencije, duljinu mandata dužnosnika, visinu plaća, postupak imenovanja i smjenjivanja dužnosnika, nadležnih sudova, vrste komunalnih usluga koje pojedine regulatorne agencije prate i još druge tehničke detalje vezane uz rad regulatorne agencije po pojedinim državama, v. Barnes, I. R., *The Economics of Public Utility Regulation*, Yale University, F. S. Crofts & Co., New York, 1942., 205 - 217.

Nastavak Tablice 1.

R. br.	DRŽAVA	NAZIV AGENCIJE	ZAKONI
11.	INDIANA	Public Service Commission of Indiana	Acts 1913, house bill no. 361
12.	IOWA	Board of Railroad Commissioners	Code 1897, §§2111, 2121
13.	KANSAS	Public Utilities Commission	Gen. Stats. 1909, §7185. Laws 1911, ch. 238
14.	KENTUCKY	Railroad Commission	Constitution, §209. Carroll's Statutes 1909, §§821 - 823
15.	LOUISIANA	Railroad Commission of Louisiana	Constitution, arts. 283, 287, 289
16.	MAINE	Board of Railroad Commissioners	Reo. Stats. 1903, ch. 51, §48 (as amended by public laws 1909, ch. 141) ch. 116, §1
17.	MARYLAND	Public Service Commission	Laws 1910, ch. 180; Laws 1918, ch. 563
18.	MASSACHUSETTS	Board of Gas and Electric Light Commissioners	Rev. Laws 1902, ch. 121, §1 (as amended by acts 1907, ch. 316). Acts 1910, ch. 539, §1
		Public Service Commission	Acts 1915, ch. 784
19.	MICHIGAN	Michigan Railroad Commission	Public Acts 1909, no. 300
20.	MINNESOTA	Railroad and Warehouse Commission	Rev. Laws 1905, §§1953 and 1956 (as amended by laws 1911, ch. 140, 1961)
21.	MISSISSIPPI	Mississippi Railroad Commission	Code 1906, §§4826, 4828, 4830
22.	MISSOURI	Public Service Commission	Public service commission law of March 17, 1913
23.	MONTANA	Public Service Commission	Public service commission law of 1913
24.	NEBRASKA	Nebraska State Railway Commission	Cobbey's Annotated Statutes 1909, §§10649, 10650
25.	NEVADA	Railroad Commission of Nevada	Statutes 1907, ch. 44 (as amended by statutes 1911, ch.193)
		Public Service Commission of Nevada	Statutes 1911, ch. 162
26.	NEW HAMPSHIRE	Public Service Commission	Laws 1911, ch. 164
27.	NEW JERSEY	Board of Public Utility Commissioners	Laws 1911, ch. 195
28.	NEW MEXICO	State Corporation Commission	Constitution, art. XI, §1. Laws 1912, ch. 78
29.	NEW YORK	Public Service Commission, First District	Laws 1910, ch. 480 (as amended through 1913)
		Public Service Commission, Second District	Laws 1910, ch. 480 (as amended through 1913)

R. br.	DRŽAVA	NAZIV AGENCIJE	ZAKONI
30.	NORTH CAROLINA	Corporation Commission	Pell's Revisal 1908, §§1054 - 1056, 1060, 2754
31.	NORTH DAKOTA	Board of Railroad Commissioners of the State of North Dakota	Constitution, §82. Rev. Codes 1905, §§364, 366, 367. Laws 1909, ch. 216, §4
32.	OHIO	Public Utilities Commission of Ohio	Laws 1911, no. 325. Laws 1913, house bill no. 582
33.	OKLAHOMA	Corporation Commission	Constitution, art. IX, §§15, 16, 18 (a). Constitution, schedule §§15
34.	OREGON	Railroad Commission of Oregon	Gen. Laws 1907, ch. 53. Gen. Laws 1911, ch. 279
35.	PENNSYLVANIA	Public Service Commission of the Commonwealth of Pennsylvania	Laws 1913, no. 854
36.	RHODE ISLAND	Public Utilities Commission	Acts 1912, ch. 795
37.	SOUTH CAROLINA	Railroad Commission	Constitution, art. IX, §14. Gen. Stats. 1902, §§2063, 2064. Laws 1893, no. 304, §1. Laws 1910, no. 286
38.	SOUTH DAKOTA	Board of Railroad Commissioners of the State of South Dakota	Rev. Pol. Code 1903, §§186, 187, 189 - 191, 194, 195 (as amended by session laws 1907, ch. 208)
39.	TENNESSEE	Railroad Commission of the State of Tennessee	Acts 1897, ch. 10. Acts 1907, ch. 390
40.	TEXAS	Railroad Commission of Texas	Constitution, art. XVI, §30. Sayles' Civil Statutes 1897, art. 4561
41.	VERMONT	Public Service Commission	Public Statutes, 1906, §§4591, 4592, 6172. Laws 1908, no. 116
42.	VIRGINIA	State Corporation Commission	Constitution, §155
43.	WASHINGTON	Public Service Commission of Washington	Laws 1911, ch. 117
44.	WEST VIRGINIA	Public Service Commission	Public Service Commission Law of February 20, 1913
45.	WISCONSIN	Railroad Commission of Wisconsin	Laws 1905, ch. 362 as amended. Laws 1907, chs. 499 as amended, 454, 578. Laws 1911, ch. 593. Laws 1913, ch. 756

Izvor: Sharfman, I. L., *Commission Regulation of Public Utilities: A Survey of Legislation*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., str. 3 - 5.

Državne regulatorne agencije imale su široke ovlasti: (i) nadzora i kontrole komunalnih poduzetnika, (ii) zaštite monopolske pozicije određenih korporacija (prirodnih monopola), (iii) utvrđivanja standarda usluga, (iv) utvrđivanja cijena usluga koje su morale biti pravedne i opravdane, (v) inspekcije po-

slovanja zbog tužbi potrošača u vezi s cijenama ili uslugama i s tim u vezi određivanja snižavanja cijena ili poboljšanja usluga te (vi) primanja godišnjih financijskih izvješća korporacija.²⁸ Ipak, većina ovlasti regulatornih agencija bila je zapravo samo formalne prirode, *e. g.* korporacije su same određivale cijenu usluga, a regulatorne agencije imale su ovlasti nadzora, kontrole i eventualne tužbe.²⁹ Ekonomska regulativa davala je generalne ovlasti regulatornim agencijama specijaliziranim za pojedinu industrijsku granu (*e. g.* industriju električne energije) s ciljem zaštite "javnog interesa". *Povjerenici nemaju stvarne moći, osim da izvještavaju i daju preporuke. Njihovo obraćanje je usmjereno na javnost.* "Agencija je istodobno izvršitelj, sudac i porota, ali bez šerifa koji bi osigurao provedbu procesa".³⁰ Regulatorne agencije češće su reagirale na pritužbe od strane trećih, dok su same intervenirale vrlo rijetko.³¹

Prema principu prirodnog monopola, proizvodnja i/ili distribucija efikasnije su ako ih obavlja samo jedan proizvođač (distributer) - monopolist. Komunalne usluge su područje u kojem se zbog ekonomije obujma prosječni troškovi proizvodnje smanjuju s povećanjem proizvedene količine (*outputa*). Zbog iznimno visokog početnog troška ulaganja u komunalnu infrastrukturu (*e. g.* za distribuciju električne energije) distributerima je u interesu imati što veći broj potrošača kako bi bili konkurentniji, *i. e.* dugoročno smanjili prosječne troškove te mogli ponuditi nižu cijenu usluge od svojih konkurenata. Smatralo se da je konkurencija u području komunalnih usluga štetna zbog nepotrebnog dupliranja ulaganja u skupu infrastrukturu koja se negativno odražavala na potrošače

²⁸ Sharfman, I. L., *Commission Regulation of Public Utilities: A Survey of Legislation*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 1 - 18; Barnes, I. R., *The Economics of Public Utility Regulation*, Yale University, F. S. Crofts & Co., New York, 1942., 168 - 217.

²⁹ Sharfman, I. L., *Commission Regulation of Public Utilities: A Survey of Legislation*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 16.

³⁰ Charles Francis Adams, Commissioner u Massachusetts Board of Railroad Commissioners, u: McCraw, T., *Prophets of Regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn*, Harvard University Press, SAD, 1984., 20.

³¹ *E. g.* 1870-te obilježava općeniti pad cijena i Massachusetts Board of Railroad Commissioners na čelu s Charlesom Francisom Adamsom poziva da željezničke korporacije usklade cijene sa stanjem na tržištu. Cijene su u prosjeku pale s 3,9 centa 1870. na 1,22 centa 1900. g. na tonu tereta, putničke tarife s 2,7 centi 1870. na 1,75 centi 1900. g. (Pad cijena uzrokovan je, osim intervencijom agencije, i jakom konkurencijom i konsolidacijom korporacija te ekonomskom depresijom 1870-ih.), *ibid.*, 35 - 38.

kroz višu cijenu usluga. Stoga su regulatorne agencije osiguravale monopolsku poziciju pružateljima usluga u području komunalnih usluga.

William D. Kerr³² je u komparativnoj analizi regulacije komunalnih usluga putem regulatornih agencija u više od dvadeset država SAD-a dao pregled kvalifikacija potrebnih za mjesto dužnosnika u regulatornoj agenciji:

- I. statutarni uvjeti: prisega, dob, politička nepristranost, mjesto prebivališta, nepostojanje konflikta interesa
- II. fizička i psihička kondicija - posao se smatrao iznimno zahtjevnim zbog velike količine posla i radnih sati te smanjenog godišnjeg odmora, u obračunima s prekršiteljima očekivao se "agresivan" nastup i odlučnost, ali i taktičnost u komunikaciji s predstavnicima korporacija
- III. profesionalnost - očekivalo se da dužnosnik bude kompetentna osoba, pravedna, nepristrana, dobar analitičar, a i menadžer, te iskusna.

Broj dužnosnika u regulatornim agencijama varirao je po državama od tri do sedam, mandati za dužnosnike od dvije do deset godina, a plaće su bile definirane kao dovoljno visoke da "privuku čovjeka željenog kalibra".³³ Regulatorne agencije sastojale su se od nekoliko dužnosnika, stručnjaka iz specifičnog područja i često bez adekvatnog administrativnog i dodatnog stručnog osoblja. Veličina organizacijske strukture ovisila je prije svega o budžetu regulatorne agencije, zatim o obujmu posla i broju poduzetnika koje su nadzirali te o geografskom području. Tako je 1935. godine regulatorna agencija u Vermontu bila bez stručnog osoblja, dok je regulatorna agencija u New Yorku (najveća u SAD-u) imala gotovo četiristo zaposlenih.³⁴

³² Direktor Zavoda za ekonomiju javnih usluga grada New Yorka (*Bureau of Public Service Economics, New York City*) - Kerr, W. D., *Qualifications Needed for Public Utility Commissioners*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 19 - 35; iste kvalifikacije potrebne za obnašanje dužnosničke funkcije u regulatornim agencijama navodi i James M. Landis, istaknuti dužnosnik na raznim visokim pozicijama u regulatornim agencijama i kasnije dekan Pravnog fakulteta Harvard, u svojim izvješćima predsjedniku SAD-a o regulatornim agencijama, u Jaffe, L., *James Landis and the Administrative Process*, Harvard Law Review, 78(2), 1964., 319 - 328.

³³ Kerr, W. D., *Qualifications Needed for Public Utility Commissioners*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 32. Najniža plaća iznosila je godišnje 1.500 američkih dolara u Južnoj Dakoti, a najviša 15.000 američkih dolara u New Yorku u cijenama izraženim 1914. godine; u: Sharfman, I. L., *Commission Regulation of Public Utilities: A Survey of Legislation*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 1 - 18 (5).

³⁴ Barnes, I. R., *The Economics of Public Utility Regulation*, Yale University, F. S. Crofts & Co., New York, 1942., 184.

Do 1914. godine većina država SAD-a imala je državne regulatorne agencije (Tablica 1.) Imena regulatornih agencija nisu uvijek odražavala područje njihove jurisdikcije (e. g. regulatorna komisija Oregona i Wisconsin imala je, osim za željeznički promet, jurisdikciju i nad ostalim gradskim komunalnim uslugama³⁵). Samo tri države u to vrijeme nisu imale regulatorne agencije: Delaware, Utah i Wyoming.³⁶ Paralelno, od 1887. godine, osnivaju se i nacionalne regulatorne agencije (Tablica 2.).

Tablica 2. Podaci o nacionalnim regulatornim agencijama u SAD-u 1954. i 1969. godine

Nacionalna regulatorna agencija	Broj dužnosnika	Trajanje mandata (godina)	Imenovanje	Broj zaposlenih (1954.)	Udio pravnik % (do 1969.)
ICC Interstate Commerce Commission (osn. 1887.)	11	7	unutar same agencije	1.868	75
FTC Federal Trade Commission (osn. 1914.)	5	7	predsjednik (od 1950.)	588	82
FPC Federal Power Commission (osn. 1920.)	5	5	predsjednik (od 1950.)	653	58
SEC Securities and Exchange Commission (osn. 1934.)	5	5	predsjednik (od 1950.)	702	70
FCC Federal Communications Commission (osn. 1934.)	7	7	predsjednik (od 1950.)	1.110	54
NLRB National Labor Relations Board (osn. 1935.)	5	5	predsjednik	1.183	54
CAB Civil Aeronautics Board (osn. 1938.)	5	6	predsjednik	541	66

Izvor: US Statutes, *Civil Service Commission reports of monthly employment, The United States Budget for the Fiscal Year Ending June 1955, and Appropriation Acts for 1955*, u: Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, N. J., 1955., str. 11; podaci o udjelu pravnik u nacionalnim regulatornim agencijama od njihova osnutka do 1969. g. preuzeti iz: Heffron, F. A., *The Independent Regulatory Commissioners*, University of Colorado, 1971., u: McCraw, T. K., *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984., str. 136.

³⁵ Sharfman, I. L., *Commission Regulation of Public Utilities: A Survey of Legislation*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 3 - 9.

³⁶ *Ibid.*, 9.

4. UČINCI I PROBLEMI UZROKOVANI REGULACIJOM KOMUNALNIH USLUGA I REGULATORNIM AGENCIJAMA

Regulacija komunalnih usluga i osnivanje regulatornih agencija predstavljaju reakciju na promjene koje su se događale krajem 19. stoljeća u SAD-u. Tehnološki napredak i inovacije potaknule su snažan industrijski razvoj, efikasniju proizvodnju i konsolidaciju privatnog sektora.³⁷ Paradoksalno, inicijativa za osnivanje regulatornih agencija, tzv. pokret *Granger*, nije krenula od strane političara već od manjih interesnih skupina, seljaka i malih poduzetnika, koji nisu smatrali da pritom nepovratno ruše temelje sustava *laissez faire*.

SAD je 1830. godine imao 37 kilometara, a 1890. godine čak 335.124 kilometra željezničke pruge.³⁸ Već je 1860-ih godina željeznica bila jedna od najvažnijih industrija u SAD-u, prema kapitalizaciji daleko ispred najvećih proizvodnih korporacija, a prema broju zaposlenih znatno veća čak i od državne administracije. *Utjecaj željeznice na američko društvo krajem 19. stoljeća usporediv je jedino s televizijom krajem 20. stoljeća ili utjecajem Rimokatoličke crkve na život u Europi u srednjem vijeku.*³⁹ Željeznički sustav pozitivno je utjecao na kreiranje regionalnih i nacionalnih tržišta s mobilnom populacijom. Tijekom 1870-ih

³⁷ Razdoblje između 1880-ih i 1920-ih godina u SAD-u obilježava nastanak velikih i moćnih korporacija. Počelo je sa željezničkom industrijom 1850-ih, koja je uzrokovala revoluciju u proizvodnji i distribuciji. Industrijska revolucija dovela je do znatno veće proizvodnje i produktivnosti koju, međutim, nije mogao adekvatno pratiti proces distribucije, marketinga i potrošnje. Povećana produktivnost dovela je do periodičnog prekapacitiranja, *i. e.* do jaza između nacionalnog kapaciteta proizvodnje i potrošnje. Kako bi se prilagodili situaciji, poduzetnici su se konsolidirali i time uskladili razinu proizvodnje, smanjili troškove proizvodnje i cijene proizvoda te spriječili ulazak nove konkurencije, *i. e.* podijelili su tržište. Prije 1880. g. proizvodne su tvornice zapošljavale maksimalno nekoliko stotina radnika, a najveće proizvodne tvornice imale su kapitalizaciju manju od milijun dolara. U periodu između 1897. i 1904. godine 4.227 američkih društava konsolidiralo se i transformiralo u 257 korporacija. Do 1890. g. svaka velika željeznička korporacija zapošljavala je više od 100.000 radnika; do 1900. g. John D. Rockefeller Standard Oil Co. prerasla je u multinacionalnu korporaciju s kapitalizacijom od 122 milijuna dolara; do 1904. g. James B. Duke American Tobacco Co., nakon niza spajanja i preuzimanja, imao je kapitalizaciju od 500 milijuna dolara (povećanje sa 25 milijuna iz 1890. g.), a 1901. g. osnivanje United States Steel Corp. predstavljalo je transakciju u iznosu od 1,4 milijarde dolara. U: McCraw, T. K., *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984., 64 - 68 i 98.

³⁸ *Ibid.*, 66.

³⁹ *Ibid.*, 4 - 5.

i 1880-ih godina seljaci i mali poduzetnici, nezadovoljni padom cijena poljoprivrednih proizvoda, nemogućnošću dobivanja poslovnih kredita i ovisni o željeznici za transport svojih proizvoda do tržišta, zahtijevaju javnu zaštitu od štetnog monopolskog ponašanja, *i. e.* utvrđivanje maksimalne cijene željezničkog prijevoza.⁴⁰ U tom je periodu Kongresu SAD-a predloženo više od 150 zakona za reguliranje poslovanja željeznice.⁴¹ Godine 1887. izglasan je *Interstate Commerce Act*, zakon kojim se osniva prva nacionalna regulatorna agencija za regulaciju željeznice - *Interstate Commerce Commission* (ICC). Osnivanje ICC-a označava početak regulacije komunalnih usluga na nacionalnoj razini putem regulatornih agencija (uz daljnje postojanje i razvijanje regulatornih agencija na državnoj razini, vidi Tablicu 1. i 2.). Razlog je tome, osim pritiska interesnih skupina seljaka i malih poduzetnika, i razvoj pojedinih industrija. Naime, neke su industrije (e. g. željeznička) prerasle granice država i poslovale u više njih pa se pojavila potreba za regulacijom na nacionalnom nivou.⁴²

Dvadeset godina trajalo je gomilanje nezadovoljstva prije nego što se stvorio *momentum* o potrebi za promjenama. Prema količini kritika koje su uslijedile, može se reći da su regulatorne agencije sam vrhunac doživjele upravo svojim osnivanjem. Naime, kada su se promjene konačno dogodile (u obliku zakona i osnivanja regulatornih agencija), prvobitni zagovornici, seljaci i mali poduzetnici, smatrali su da je njihov zadatak uspješno obavljen i samim tim njihov je interes opadao i nestajao s političke scene. Tako su državne i nacionalne

⁴⁰ Tzv. zakoni *Granger*, kojima su regulirane željezničke tarife, stupili su na snagu 1871. g. u Illinoisu, Wisconsinu, Minnesoti i Iowi. Ipak, zakoni su povučeni u roku od nekoliko godina zbog snažne opozicije velikih korporacija, gospodarske krize 1870-ih (koja je snižavala cijene tarifa brže od bilo koje agencije) te činjenice da male državne agencije nisu mogle nametati pravila gigantskim međudržavnim korporacijama, u: McCraw, T. K., *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984., 57; McCraw, T. K., *Regulation in America: A Review Article*, *Business History Review*, 49(2), 1975., 168 - 169.

⁴¹ Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 22.

⁴² Željeznička je industrija imala različita obilježja unutar SAD-a: na istoku zemlje vladala je destruktivna konkurencija (previše korporacija na tržištu ograničene potražnje), dok je na zapadu i jugu SAD-a postojao nekontrolirani monopol. U svim je regijama poslovanje željezničkih korporacija karakteriziralo postojanje diskriminatornih cijena. U: McCraw, T. K., *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984., 61.

regulatorne agencije često zapinjale u “prostoru bez podrške”.⁴³ Problemi, naravno, nisu bili riješeni samim donošenjem zakona, već su nastali i dodatni procesom njegove implementacije. Nakon donošenja zakona javnost bi izgubila interes za temu regulacije, a same regulatorne agencije, postavljene kao institucije neovisne o politici, nisu imale nužnu političku ni materijalnu potporu za odrješite akcije.

Bernstein⁴⁴ je opisao postojanje i rad regulatornih agencija kroz njihov “životni” ciklus: periode rasta i razvoja, sazrijevanja te usporavanja i pada. Smatrao je da pojedine faze traju različito u pojedinim agencijama, a ponekad je neka faza u regulatornim agencijama i preskočena. Životni ciklus regulatornih agencija podijelio je u četiri faze:

- I. faza: nastajanje. Uobičajeno, proces traje dvadesetak godina tijekom kojih raste nezadovoljstvo vezano uz određeno stanje u gospodarstvu i društvu, sve dok problem ne dosegne akutne razmjere (u iznimnim slučajevima izazvanim javnim skandalom ili ekonomskom depresijom *momentum* se razvija znatno brže). Oformljena interesna grupa sve žestice traži reforme, dok s druge strane postojeći establišment nastoji zadržati *status quo*. Napokon, donosi se zakon i osniva regulatorna agencija kao instant-rješenje za kulminaciju sukoba (smatra se da će samim donošenjem zakona biti riješeni svi problemi). Prvi su zakoni kompromis između sukobljenih strana pa su često općeniti te nedovoljno precizni i jasni. Zbog dugotrajnog procesa reforme ti zakoni su u trenutku stupanja na snagu često zastarjeli u smislu tretiranja aktualnih gospodarskih problema. *Premalo i prekasno*, riječi su kojima su opisani nedostaci vlade u reguliranju dinamičnih i kompleksnih ekonomskih tokova.⁴⁵ Na primjer, prva faza u razvoju regulacije željeznice trajala je dvadesetak godina prije nego što je 1887. godine osnovana nacionalna regulatorna agencija za željeznicu, *Interstate Commerce Commission* (ICC), dok je u slučaju donošenja Zakona o vrijednosnim papirima (1934. g.) i osnivanja Komisije za vrijednosne papire, *Security and Exchange Com-*

⁴³ N. 11. u: Huntington, S., *The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest*, Yale Law Journal, 61(4), 1952., 470.

⁴⁴ Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955. 74 - 103.

⁴⁵ Redford, E. S., *Administration of National Economic Control*, The Macmillan Co., New York, 1952., 384; n. 3, u: Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 77.

- mission* (SEC), proces trajao znatno kraće zbog sloma burze 1929. godine i istrage koja je zatim uslijedila.
- II. faza: mladost. Period kada tek osnovana agencija uživa javnu i političku potporu. Dužnosnici su na početku svojeg mandata ambiciozni, prodorni i kreativni. To je jedinstveno vrijeme kada agencija treba iskoristiti svu potporu za provođenje teških mjera. Ipak, u usporedbi sa subjektima koje regulira, regulatorna agencija nedovoljno je informirana, neiskusna i često nesigurna u količinu moći koju zapravo ima. U toj fazi agenciji nije mudro nespornosti rješavati na sudu jer će se sukobiti s vrhunskim odvjetnicima, stručnim i specijaliziranim za specifično područje. Na primjer, Nacionalna regulatorna agencija za radioveze, *Federal Radio Commission* (FRC), osnovana 1927. godine i preimenovana u *Federal Communication Commission* (FCC) 1934. godine, prolazila je trnovit put u ranim godinama svojeg postojanja zbog manjka potpore javnosti regulaciji, različitih političkih interesa, tehničke kompleksnosti radiosustava i kontinuiranih optužbi za korupciju i nekompetentnost. S druge strane, Komisija za vrijednosne papire, SEC, startala je ambiciozno, s kvalitetnim i prodornim menadžmentom te marljivim i stručnim operativcima, a uz jaku političku potporu uspjela se nametnuti kao nezavisni regulator, cijenjen i uvažavan od svih strana.
- III. faza: sazrijevanje. Popušta napetost. Agencija je prihvaćena kao dio sustava, sve manje u ulozi policajca, a više kao nadzor. Prati utvrđene procedure, općeniti razvoj industrijske grane, a intervenira samo ako je nužno. Agencija ima manje šanse za povećanje budžeta, zapošljavanje novih kadrova i proširenje svojih ovlasti. Polako poprima karakteristike svojih suparnika iz I. faze: razmišlja i djeluje u smislu zaštite vlastitog sustava i egzistencije te se protivi većim promjenama. Postoji realna prijetnja da se zbliži s donedavnim "suparnicima" i potpadne pod njihov utjecaj (eng. *Capture*). *Interstate Commerce Commission* (ICC) primjer je regulatorne agencije koja je s vremenom postala glasnogovornik željezničke industrije.
- IV. faza: pad. Iako neke agencije uspiju privući stručnjake i političku podršku i na taj način osigurati egzistenciju na dulji rok, većina agencija s vremenom postaje inertna, ima organizacijskih problema (negativna selekcija kadrova, korupcija i dr.) te postaje pijun interesne strane koju je prije regulirala.⁴⁶ Period zaostajanja i odumiranja odvija se polako i može potrajati dok ne

⁴⁶ Cramton, R. C., *Effectiveness of Economic Regulation: A Legal View*, *The American Economic Review*, 54(3), 1964., 189.

izbije skandal ili neka situacija koja zahtijeva hitnu promjenu. Promjena se u pravilu odvija na način da se osniva nova agencija, ambiciozna i prodorna, s ciljem postizanja onog što njezinoj prethodnici nije pošlo za rukom. *Kao i druge organizacije, agencija rijetko prati put koji bi umanjio njezinu važnost, umjesto toga promovira politike koje će osigurati njezino institucionalno preživljavanje i rast. ... Najveća predanost neki put nije išla ni "javnom interesu" ni reguliranoj industriji, već samoj regulaciji. Regulacija je bila njihov biznis, i nisu namjeravali zatvoriti svoj dućan.*⁴⁷

Jaffe je opisao rad regulatornih agencija kroz: *ritam regulacije: inicijalni restriktivni period, za utvrđivanje stanja, kreiranje baze, period ekspanzije i eksperimentiranja; ponovno restriktivni stav, vrijeme za rekapitulaciju i ponovnu inventuru.*⁴⁸ Huntington⁴⁹ smatra da je tajna dugovječnosti regulatornih agencija u sposobnosti adaptacije u dinamičnom političko-društvenom okruženju.

Među prvim kritikama državnih regulatornih agencija bilo je samo prebacivanje ovlasti s lokalne razine putem koncesija na državnu razinu putem regulatornih agencija. Smatralo se da je time oštećen ekonomski razvoj lokalne zajednice jer se komunalne usluge, koje su po svojoj prirodi lokalnog karaktera (*e. g.* distribucija električne energije, plina *etc.*), bolje razvijaju dok se njihovom regulacijom bavi lokalna uprava zainteresirana za razvoj lokalne zajednice. Minnesota Home Rule League izdao je izvješće u kojem kritizira rad regulatorne agencije države Wisconsin.⁵⁰ Osmomjesečna analiza obuhvaća rad regulatorne agencije, njezina izvješća, sudsku praksu, djelovanje komunalnih usluga po gradovima i djelovanje ostalih relevantnih sudionika područja komunalnih usluga. Izvješće je vrlo negativno prema radu regulatorne agencije, a njihovi zaključci ukazuju na sljedeće probleme:

- i. Velik utjecaj korporacija na regulatornu agenciju: prilikom donošenja zakona, njihovih izmjena te imenovanja dužnosnika.

⁴⁷ McCraw, T. K., *Regulation in America: A Review Article*, Business History Review, 49(2), 1975., 182.

⁴⁸ Jaffe, L., *The Effective Limits of the Administrative Process: A Reevaluation*, Harvard Law Review, 76(7), 1954., 1127.

⁴⁹ Huntington, S., *The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest*, Yale Law Journal, 61(4), 1952., 470.

⁵⁰ Izvješće analizirano u: Jones, S. P., *State versus Local Regulation*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 94 - 107.

- ii. U većini slučajeva dužnosnici nisu bili adekvatno kvalificirani te su često bili u sukobu interesa.
- iii. Regulatorna agencija ocijenjena je kao vrlo birokratizirana institucija, koja nije osigurala zadovoljavajuću razinu usluga i cijena, te je bez obzira na nedostatak kadrova zahtijevala još veće ovlasti, a istodobno uskraćivala ovlasti lokalnoj upravi.
- iv. Pogodovanje korporacijama prilikom određivanja tarifa: u 134 analizirana slučaja na zahtjev potrošača za snižavanjem tarifa udovoljeno je u 7 % slučajeva, odnosno u 29 % samo djelomično, dok je u zahtjevima korporacija za povećanje tarifa odobreno 82 % u potpunosti, a 96 % djelomično.
- v. U slučaju otkazivanja ugovora koncesionarima lokalna uprava morala je platiti iznimno visoku cijenu za zastarjelu opremu (određenu od strane regulatorne agencije).

Nadalje, primjeri iz komparativne analize gradova ukazuju na to da je cijena plina od 1905. do 1911. godine bila dvostruko viša u gradu pod ingerencijom državne regulatorne agencije od grada u kojem je vladala konkurencija u području pružanja usluga opskrbe plina. Također, cestovna infrastruktura pokazala se neadekvatnom za potrebe sve veće populacije, dok istodobno lokalna uprava zbog uskraćenih ovlasti nije mogla riješiti problem.

*Većina korporacija uvidjela je prednosti same regulacije, kao i državne naspram lokalne regulacije. U slučaju državne regulacije izostale su neprilike oko pritisaka lokalnih političara za smanjivanjem tarifa.*⁵¹

Jarrell je u svojem empirijskom istraživanju pokazao da su cijene električne energije, u vrijeme regulacije na lokalnoj razini sustavom koncesija i jake konkurencije na lokalnom tržištu, bile znatno niže nego u razdoblju nakon osnivanja regulatornih agencija. Isto tako, profiti komunalnih korporacija bili su manji, a produktivnost veća u vrijeme prije osnivanja regulatornih agencija.⁵²

U kvalifikacijama potrebnim za obnašanje funkcije dužnosnika navodi se stručnost u poznavanju specifične materije. Bernstein⁵³ je upozorio na ograničenja "ekspertnosti stručnjaka". Smatra da je stručnost dužnosnika najkori-

⁵¹ Wilcox, D., *Effects of State Regulation upon the Municipal Ownership Movement*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 53, 1914., 74.

⁵² Jarrell, G. A., *The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry*, Journal of Law and Economics, 21(2), 1978., 269 - 295.

⁵³ Sažeo Cushman, u: Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 103 - 126.

snija kada postoji specifičan problem koji zahtijeva detaljnu analizu te kada su politički ciljevi za zaštitu javnog interesa na početku precizno definirani, čime se uloga dužnosnika znatno olakšava u balansiranju između zahtjeva različitih strana. Laski⁵⁴ smatra da stručnjaci doprinose svojim specifičnim tehničkim znanjem, koje je dobra podloga za donošenje odluka, ali da stručnost sama po sebi ne osigurava rješavanje često kompleksnog problema od javnog interesa. *Što je problem više političke prirode, to rješenja manje ovise o stručnim analizama.*⁵⁵ Hooverov *Task Force*⁵⁶ za ocjenu kvalitete i rada regulatornih agencija ocijenio je dužnosnike kao prosječne u njihovu znanju i iskustvu. Negativnim smatraju česta imenovanja po stranačkoj liniji, kao i promjenu dužnosnika u agencijama, čime se onemogućuje kontinuirano praćenje i prenošenje znanja i iskustva specifičnog za svaku regulatornu agenciju. Regulatorne agencije kritizira se zbog neefikasnosti u poslovanju i provođenju ciljeva, prevelikog oslanjanja na formalne, sudske procedure i pojedinačne slučajeve za donošenje politika (umjesto korištenja neformalnih procedura koje se smatraju efikasnijima) te zbog nesposobnosti za donošenje odluka (uzrokovanom disperzijom autoriteta u organizacijskoj strukturi).⁵⁷

Joseph B. Eastman, za vrijeme svojeg mandata kao federalnog koordinatora za transport od 1933. do 1936. godine, upozorio je na probleme u radu regulatorne agencije za transport (*Interstate Commerce Commission - ICC*): *Tko je god radio u Agenciji, zna da nije dobro opremljena za taj posao. Ona obavlja svoju funkciju kroz kvazisudbenu proceduru. Pažnja je usmjerena na specifične slučajeve o kojima mora odlučivati. Ima vrlo malo vremena za promišljanje i detaljne analize. Povjerenicima je vrlo nezgodno zauzeti stranu u kontroverzним pitanjima bez stalne potrebe da brane vlastitu poziciju. Planiranje i prevencija nisu područja koja mogu biti u "drugom" planu. Oni trebaju stalnu, koncentriranu pažnju.*⁵⁸

⁵⁴ Laski, H., *The Limitations of the Expert*, Fabian Tract No. 235., N. 25, 1931., *ibid.*, 120 - 122.

⁵⁵ Appeley, P., *Policy and Administration*, University of Alabama Press, N. 17, 1949., *ibid.*, 115.

⁵⁶ Task Force on Regulatory Commissions of the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Task Force Report on Regulatory Commissions*, 1949., 7 - 28, N. 2, *ibid.*, 103 - 126.

⁵⁷ *Ash Report*, u: Robinson, G., *On Reorganizing the Independent Regulatory Agencies*, Virginia Law Review, 57(6), 1971., 958.

⁵⁸ Federal Coordinator of Transportation, *Fourth Report*, House Document No. 394, January 21, 1936, 74th Congress, 2nd Session, 14, u: Bernstein, M. H., *Regulating*

Regulatorne agencije prezentirane su kao agenti reforme kojom bi se zakonodavna i sudska kontrola prebacila na administrativnu razinu, a istodobno bi se izbjeglo i političko upletanje jer se takve agencije ne bi nalazile unutar vladinih odjela, već bi bile nezavisne organizacije. Prebacivanje sudskih ovlasti na administrativnu razinu ne samo da nije dobilo potporu, već je doživjelo i izniman otpor među sucima i odvjetnicima. Naime, u javnosti se smatralo da se zaštita potrošača ne može efikasno štititi sudskim procesom, jer je za pojedinca to preskup i dugotrajan proces istjerivanja pravde, te da suci nemaju adekvatno tehničko znanje o komunalnim uslugama i s obzirom na to ne mogu definirati standarde kvalitete usluga i poštenih cijena. Ipak, suci nisu bili voljni prepustiti taj dio ovlasti nekoj drugoj instituciji.⁵⁹ Sudac Vrhovnog suda SAD-a J. David Brewer, inače protivnik vladina upletanja u ekonomiju, u svojem je govoru pred Odvjetničkom komorom 1893. godine u New Yorku izjavio: *Većina je sudaca dobro upućena u životna pitanja i oni koji razjašnjavaju misterije računovodstvenih pitanja između partnera, odnose u velikim korporacijama, izvlače istinu iz bujice praznih riječi stručnih svjedoka u slučajevima patentnih prava, neće imati problema u odlučivanju o tome što je pravo i krivo u odnosu između poslodavca i zaposlenika, te je li predložena tarifa opravdana, a što se brzine tiče, ima li išta brže od pisane odredbe?*⁶⁰

Zakon o Federalnoj agenciji za trgovinu FTC (eng. *Federal Trade Commission Act*) donesen 1914. godine proglasio je nepoštene metode konkurencije protuzakonitima i utvrdio da *regulatorna agencija ima ovlasti odlučiti o tome koje su metode konkurencije protuzakonite te ih zabraniti.*⁶¹ Vrhovni je sud SAD-a 1920. godine, preispitujući ovlasti FTC-a, odlučio da *termin nepoštena metoda konkurencije nije dobro definiran u zakonu, pa je stoga na sudstvu, a ne na regulatornoj agenciji, odlučivati o tome što sve ulazi u nepoštene metode konkurencije.*⁶² Isto mišljenje dijelio je i Louis D. Brandeis, ekonomski savjetnik predsjednika Woodrowa Wilsona i idejni začetnik FTC-a, kasnije sudac Vrhovnog suda SAD-a. Kada je FTC osnovan

Business by Independent Commission, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 61.

⁵⁹ McCraw, T. K., *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984., 63.

⁶⁰ Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 31.

⁶¹ McCraw, T. K., *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984., 124.

⁶² Stav suda ipak je ublažen četrnaest godina kasnije u Federal Trade Commissionu, v. Gratz, 235 U. S. 427 (1920), *ibid.*, 125.

1914. godine, predsjednici su uprava korporacija od te institucije očekivali savjetodavnu podršku - tumačenje propisa, *i. e.* da u komunikaciji s regulatornom agencijom dobiju odgovor na pitanje hoće li se potencijalna radnja tretirati kao nepoštena konkurencija (eng. *Advance advice*). Brandeis je bio odlučan u svojem stavu da takvu odluku o zakonitosti poslovanja mogu donositi samo sudovi te da je najbolji vodič za biznismene njihova savjest i moral.⁶³ Američka odvjetnička komora kontinuirano je kritizirala rad regulatornih agencija i lobirala za povrat ovlasti u sudsku praksu, koji je u velikoj mjeri i uspio donošenjem Zakona o upravnom postupku (eng. *Administrative Procedure Act*) 1946. godine.⁶⁴

Regulatorne agencije zamišljene su i kreirane kao politički neovisne institucije. Kako bi se onemogućio utjecaj politike, regulatorne agencije osnovane su kao zasebne institucije, izvan vladinih ureda, u kojima predsjednik imenuje dužnosnike, ali ih ne može smijeniti.⁶⁵ Vlada utvrđuje visinu budžeta regulatornih agencija, a predsjednik može tražiti stručna mišljenja regulatorne agencije te davati preporuke za daljnji rad. Takve postavke i jesu dio problema u poslovanju regulatornih agencija.⁶⁶ Naime, provođenje ekonomske regulative neovisno o politici kontradiktornost je u pojmovima, odnosno u praksi. *Nepolitičan pristup i opredijeljenost prema javnom interesu može biti konzistentan samo ako je javni interes nepolitičan.*⁶⁷ Bernstein⁶⁸ upozorava da se regulaciju komunalnih usluga ne smije promatrati izvan društveno-političkog konteksta jer je regulacija intenzivno političan i dvosmjernan proces u kojem će regulirana strana kontinuirano lobirati za zaštitu svojih interesa. On predlaže realniji pristup regulatornom procesu: da bi regulatorna agencija uspjela u ostvarivanju svojih ciljeva, ona primarno mora imati najveću moguću političku potporu, jasne mandate i ovlasti. Korisno je imati i potporu javnosti, kao i suradnju s ostalim komplementarnim

⁶³ *Ibid.*, 131.

⁶⁴ Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 188 - 217.

⁶⁵ Predsjednici Harding i Coolidge od nekih su dužnosnika tražili da potpišu nedatiranu ostavku prije nego su bili potvrđeni na funkciju dužnosnika, *ibid.*, 132.

⁶⁶ Za detaljnu analizu problema u prilagođavanju novim situacijama i društveno-političkom okruženju u poslovanju prve nacionalne regulatorne agencije za željeznicu, *Interstate Commerce Commission*, osnovane 1887. g., v. Huntington, S., *The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest*, Yale Law Journal, 61(4), 1952., 467 - 509.

⁶⁷ Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 161.

⁶⁸ *Ibid.*, 258 - 279.

regulatornim agencijama i vladinim tijelima. U takvim uvjetima regulatorna agencija više nije stopostotno neovisna institucija, ali ima velike šanse postati institucija koja efikasno provodi svoje ciljeve s visokim stupnjem moralne odgovornosti u poslovanju. Noll⁶⁹ smatra da bi Kongres trebao jasnije definirati ciljeve regulacije, *i. e.* da bi ekonomska efikasnost trebala biti najveći prioritet regulatornim agencijama.

Na saslušanju o radu regulatornih agencija izneseni su sljedeći stavovi o neovisnosti rada agencije:

Senator Aiken: Zar nije velik dio problema u radu regulatornih agencija činjenica da su njezini članovi u stalnom doticaju s ljudima koje bi trebali nadzirati, umjesto s javnosti koju bi trebali štiti? Potrebne su skoro nadljudske snage da bi povjerenici, nakon što su dulje na svojim pozicijama, ostali nepristrani prema reguliranoj strani i da je ne bi promovirali. Pronašao sam takve slučajeve na državnoj i nacionalnoj razini. Vidio sam ih.

G. Brownlow: Potpuno Vam vjerujem. Prvi sam put čuo takvu teoriju od povjerenika Proutyja iz ICC-a.

Senator Brownlow: On je iz Vaše države. Upoznao sam ga prije skoro 50 godina. On je lokalni patriot i bio je dugo vremena u agenciji. Rekao mi je: "Mi ne vidimo nikog osim željeznice i transporta. Ne vidimo ni jedne druge odvjetnike osim za željeznicu i transport. Prirodno se zainteresiramo za željezničku industriju. To je velika industrija. Teško je ne postati uvučen u jednu temu."⁷⁰

Proces uvođenja regulacije komunalnih usluga nailazio je na razne napade, ali i podršku velikih korporacija⁷¹, uvijek promptno i u zaštiti njihova interesa. Korporacije su koristile svoje veze kako bi spriječile stupanje na snagu zakona kojim bi se reguliralo njihovo područje. Ako bi postalo izvjesno da će zakon ipak biti izglasan, nastojali su uvesti amandmane tako da odredbe zakona postanu neodređene, općenite i nejasne. Pokušali su utjecati na imenovanje dužnosnika regulatornih agencija, a ako se neki dužnosnik pokazao kao iznimno neprijateljski nastrojen, nastojali su onemogućiti njegov reizbor. Regulatorne agencije nastojali su u javnosti diskreditirati i prikazati ih kao neefikasne i

⁶⁹ Noll, R., *The Economics and Politics of Regulation*, Virginia Law Review, 57(6), 1971., 1031 - 1032.

⁷⁰ Bernstein, M. H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton, N. J., SAD, 1955., 158.

⁷¹ *E. g.* u područjima zračnog i kamionskog transporta te radija predstavnici industrije zahtijevali su regulaciju kako bi se zaštitili od konkurencije i uredili kaos koji je vladao u tim područjima u svoju korist, *ibid.*, 251.

nekompetentne. Na taj su način regulatorne agencije velik dio vremena i energije provodile u obrani svojeg imidža i stavova. Ako bi, pak, korporacije uvidjele da su regulatorne agencije potpale pod njihov utjecaj, prestali su ih napadati. Neki puta bi i podržavali davanje širokih ovlasti regulatornim agencijama, ali samo zato što su tako kontrolirali štetu koja je mogla biti još i veća ako bi agencija dobila specifične ovlasti.⁷²

*Regulatorni režimi koji su uključivali regulaciju područja komunalnih usluga bili su opravdani kao zaštita potrošača od monopolističkih cijena i destruktivne konkurencije. Ipak, regulatorne agencije često su štatile i regulirane industrije od konkurencije i promovirale štetnu neefikasnost. Regulatorne agencije bile su tijekom godina na meti kritika upravnog prava, javne administracije i političkih znanosti, koji su kritizirali njihovu strukturu i poslovanje. Tijekom 1960-ih našle su se na meti ekonomista, koji su empirijski istraživali odnose troškova regulacije i koristi. Nitko nije mogao predvidjeti da će kritika regulatornih politika rezultirati važnim reformama.*⁷³

Najveći kritičari regulacije komunalnih usluga i rada regulatornih agencija bili su predstavnici tzv. čikaške škole i pioniri teorije ekonomske regulacije. Oni su empirijski testirali funkcioniranje tržišta, efikasnost regulatornih agencija te kritizirali tezu prema kojoj je regulacija efikasan i besplatan način korigiranja tržišnih propusta, a sve u cilju zaštite javnog interesa. *Ali, ako se može dokazati da, u kontekstu prirodnog monopola, intervencija vlade ne može povećati društvenu dobrobit, kako se tada intervencija vlade ikad može opravdati navodima da su tržišni propusti još kontroverzniji?*⁷⁴ Poticali su raspravu o kompleksnim međudodnosima regulatora i regulirane strane te uveli metodologiju za izradu analiza učinaka regulacije.⁷⁵ Klasicima se smatraju pionirski radovi: Stigler-Friedlandov članak iz 1962. godine "What can Regulators Regulate? Case of Electricity"⁷⁶,

⁷² E. g. Rasprava o ovlastima Komisije za vrijednosne papire u okviru prijedloga Investment Trust Billa - općenite i široke ovlasti bile su prihvatljivije i manje štetne privatnom sektoru od mogućih konkretnih i specifičnih ovlasti, *ibid.*, 56.

⁷³ Derthick, M., i Quirk, P. J., *The Politics of Regulation*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1985., 8.

⁷⁴ Priest, G., *The Origins of Utility Regulation and the "Theories of Regulation" Debate*, *Journal of Law and Economics*, 36(1), 1993., 292.

⁷⁵ Najvažniji radovi iz područja ekonomske regulacije objavljeni su u časopisima *Journal of Law and Economics* (pod uredništvom Aarona Directora i kasnije Ronalda Coasea) i *Bell Journal of Economics and Management Science* (od 1984. g. preimenovan u *RAND Journal of Economics*) te u institutu Brookings.

⁷⁶ Stigler, G. J. i Friedland, C., *What can Regulators Regulate? Case of Electricity*, *Journal of Law and Economics*, 5, 1962., 1 - 16.

Demsetzov iz 1968. godine “Why Regulate Utilities?”⁷⁷ te Coaseov članak iz 1959. godine “The Federal Communications Commission”⁷⁸; a za razvoj teorije ekonomske regulacije: Stiglerov članak iz 1971. godine “The Theory of Economic Regulation”⁷⁹ i Posnerov “Theories of Economic Regulation”⁸⁰ iz 1974. godine, dok su važne doprinose dali još i Kahn⁸¹, Jordan⁸², Peltzman⁸³, Jarrell⁸⁴, Becker⁸⁵ i dr.⁸⁶

McCraw⁸⁷ je, primjenjujući multidisciplinarni pristup u svojem istraživanju ekonomske regulacije, zaključio da je regulacija kroz povijest služila različitim interesima i ciljevima: ekonomskim, političkim i društvenim; a Jarrell je naglasio da *regulatori nikad ne djeluju kao savršeni brokeri jedne interesne skupine*.⁸⁸

⁷⁷ Demsetz, H., *Why Regulate Utilities?*, Journal of Law and Economics, 11, 1968., 55 - 65.

⁷⁸ Coase, R. H., *The Federal Communications Commission*, Journal of Law and Economics, 2, 1959., 1 - 40.

⁷⁹ Stigler, G. J., *The Theory of Economic Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 1971., 3 - 21. i nastavak: Stigler, G. J., *Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, 5(2), 1974., 359 - 365.

⁸⁰ Posner, R. A., *Theories of Economic Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, 5(2), 1974., 335 - 358., kojem je prethodio: Posner, R. A., *Taxation by Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 1971., 22 - 50.

⁸¹ Kahn, A. E., *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1988. (prvo izdanje objavljeno 1970.).

⁸² Jordan, W. A., *Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation*, Journal of Law and Economics, 15(1), 1972., 151 - 176.

⁸³ Peltzman, S., *Towards a More General Theory of Regulation*, Journal of Law and Economics, 19(2), 1976., 211 - 240.

⁸⁴ Jarrell, G. A., *The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry*, Journal of Law and Economics, 21(2), 1978., 269 - 295.

⁸⁵ Becker, G. S., *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, The Quarterly Journal of Economics, 98(3), 1983., 371 - 400.

⁸⁶ Za detaljniji pregled razvoja teorije javnog interesa i teorije ekonomske regulacije, v. Bajakić, I., *Problemi regulacije tržišta kapitala u tranzicijskim zemljama*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2009., 31 - 46.

⁸⁷ McCraw, T. K., *Regulation in America: A Review Article*, Business History Review, 49(2), 1975., 180.

⁸⁸ Jarrell, G. A., *The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry*, Journal of Law and Economics, 21(2), 1978., 277.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA: ŠIRENJE SUSTAVA REGULATORNIH AGENCIJA IZVAN SAD-a

Kad se govori o nastanku regulatornih agencija, važno je napomenuti da su osnivanju prvih regulatornih agencija kumovali sebični interesi pojedinaca i malih interesnih grupa. Nastanak je regulatornih agencija priča koja prati industrijski razvoj SAD-a s kraja 19. stoljeća, predvođenog jakim tehnološkim i ekonomskim razvojem te početkom rasta velikih i moćnih američkih korporacija. U takvom odmjeravanju snaga na tržištu princip *laissez faire*, ograničene intervencije vlade u gospodarstvu, polako ustupa mjesto ekonomskoj regulaciji i regulatornim agencijama kao novim zaštitnicima i promotorima slobode poduzetništva. Regulatorne agencije prerasle su regulaciju iz područja komunalnih usluga i danas pokrivaju širok spektar djelatnosti od općeg interesa (e. g. zdravstvo, zaštita okoliša). Neke od njih su u novije vrijeme postale zasebna i visokoregulirana područja (e. g. regulacija tržišta kapitala u Europskoj uniji koja je prešla okvire trgovačkog prava).

Pravna je struka pokazala zamjetan otpor prema novoj instituciji s kvazi-regulatornim, provedbenim i sudbenim ovlastima. Ekonomisti su se koncentrirali na empirijske analize (ne)efikasnosti regulatornih agencija. Uz veliku količinu kritika na postojanje i rad regulatornih agencija, one su ipak pokazale veliku otpornost te su se kao model počele osnivati i primjenjivati i u drugim državama svijeta. Na razini Europske unije regulatorne su agencije doživjele "spektakularnu ekspanziju": prvi val osnivanja regulatornih agencija počeo je 1975. godine, a pravi uzlet tih institucija dogodio se u drugom valu, 1990-ih vezano uz ostvarivanje ciljeva oko formiranja unutarnjeg tržišta Europske unije.⁸⁹ Godine 1992. u Europskoj uniji postojale su četiri regulatorne agencije, a 2008. godine taj broj je narastao na gotovo trideset.⁹⁰ Koprić, Musa i Đulabić u raspravi o regulatornim agencijama identificiraju elemente "specifičnog novog

⁸⁹ Yataganas, X. A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies*, Jean Monnet Working Paper 3/01, 2001., 23.

⁹⁰ U 2008. g. u regulatornim agencijama na razini Europske unije bilo je 3.800 zaposlenih s ukupnim godišnjim proračunom od 1,1 milijarde eura. U: Koprić, I., Musa, A. i Đulabić, V., *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*, Hrvatska javna uprava, 8(3), 2008., 649, 671.

europskog modela kapitalizma”.⁹¹ Yataganas razlikuje četiri vrste regulatornih agencija na razini EU-a, s obzirom na ciljeve: (i) “regulatorni model” - procesi vezani uz unutarnje tržište, (ii) “monitoring model” - vezan uz prikupljanje i obradu podataka, (iii) “kooperacijski model” - vezan uz promoviranje socijalnog dijaloga na razini EU-a te (iv) “izvršni model” - svojevrsna podružnica tijela europskih javnih službi.⁹² Trend su agencifikacije pratile i države članice EU-a 1990-ih kroz reformu državne uprave (e. g. Italija, Francuska, Slovenija).⁹³ Geradin predlaže donošenje općeg propisa na razini Europske unije prema uzoru na američki Zakon o upravnom postupku kojim bi se uredila opća pitanja vezana uz regulatorne agencije.⁹⁴

U Hrvatskoj su se regulatorne agencije počele osnivati u okviru reforme hrvatske državne uprave kao dio procesa europskih integracija. Smerdel upozorava na statusnopravno pitanje nezavisnih regulatornih agencija. *Vidljivo je da su u pitanju delegacije regulatornih, provedbenih i sudbenih ovlasti. Te ovlasti su takvih razmjera kakve ne poznaje naša dosadašnja praksa i koja će, nužno, otvoriti niz teških pitanja, kako sa stajališta ustavnosti delegacije ovlasti takvih razmjera, tako i kao djelotvornost takvih institucija sa stajališta postavljenih im zadaća i ciljeva.*⁹⁵ Osim rasprave o ustavnosti i djelotvornosti regulatornih agencija u Hrvatskoj, Smerdel postavlja i pitanje nadzora regulatornih agencija te skreće pažnju na buduće opterećenje upravnih sudova kao institucija nadležnih za upravne sporove koji se mogu pokrenuti protiv odluka regulatornih agencija.⁹⁶

⁹¹ *Ibid.*, 648.

⁹² Yataganas, X. A., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies*, Jean Monnet Working Paper 3/01, 2001., 24 - 25.

⁹³ Elgie, Christensen i Laegreid, Kerševan, u: Koprić, I., Musa, A. i Đulabić, V., *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*, Hrvatska javna uprava, 8(3), 2008., 664.

⁹⁴ Geradin, D., *The Development of European Regulatory Agencies: What the EU should learn from American experience*, Columbia Journal of European Law, 11, 2005., 1 - 52.

⁹⁵ Smerdel, B., *Regulatorne agencije: u povodu Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije*, Informator, 5432, 2006., 2.

⁹⁶ *Ibid.*, 3.

Petrović navodi da u Hrvatskoj djeluje sedam neovisnih regulatornih agencija.⁹⁷ Ističe važnost postojanja neovisnih regulatornih agencija, prvenstveno zbog jačanja slobode poduzetništva za djelatnosti od posebnog društvenog i državnog interesa. Nadalje, upozorava na važnost usklađivanja propisa o nadležnostima regulatornih agencija: *Propisi o neovisnim regulatorima nisu pisani na jednaki način i uz jedinstvenu metodologiju. To, samo po sebi, možda i ne bi bio problem da vrlo divergentni nomotehnički izričaji često u konkretnim slučajevima otvaraju mogućnost za potpuno oprečna tumačenja, pa onda i imaju za posljedicu drugačija shvaćanja o ovlastima i načinu djelovanja pojedinih neovisnih regulatora. U pokušaju da se u budućnosti spriječe takve situacije, svakako se treba prvenstveno zalagati za donošenje novih ili doradu postojećih propisa, koji će ta pitanja jedinstveno urediti.*⁹⁸ Trenutačno, nezavisne regulatorne agencije na razini Europske unije kao i država članica (i onih budućih), imaju tendenciju rasta, pa se u tom smislu očekuju i daljnje rasprave na temu poboljšanja uređenja i funkcioniranja sustava regulatornih agencija. U budućnosti bi se rasprave mogle voditi i oko podjele ovlasti između regulatornih agencija država članica i krovnih agencija na razini EU-a, *i. e.* o gubitku nezavisnosti regulatornih agencija država članica u korist novih nezavisnih supranacionalnih regulatornih agencija.

Summary

Ivana Bajakić*

DEVELOPMENT AND EFFECTS OF REGULATORY AGENCIES IN THE USA: SUCCESSFUL MODEL FOR EUROPE?

The regulatory agencies emerged in the late 19th century in the USA because of the need for regulating municipal services, which until then had been considered a natural monopoly. With a view to protecting the consumer and public interest, the regulatory

⁹⁷ Uz Hrvatsku narodnu banku, koja je državna institucija sa širim ovlastima provođenja monetarne i devizne politike pa prelazi okvire regulatornih agencija. U: Petrović, S., *Pojam i uloga neovisnih regulatora*, Pravo u gospodarstvu, 47, 2008., 465 - 466.

⁹⁸ *Ibid.*, 486 - 487.

* Ivana Bajakić, Ph. D., Assistant Lecturer, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

agencies act as a corrective of market deficiency and promoter of entrepreneurship. Although they are believed to have had quite a few shortcomings, regulatory agencies have proved to be capable of survival and evolution. The purpose of this study is to give an outline of the emergence of regulatory agencies in the United States and effects and problems that followed, and to contribute to the discussion on the role of regulatory agencies in Croatia.

The emergence of regulatory agencies in the United States was connected with the development of municipal services; the distribution of electric energy, gas, water, railway and public transport, etc. In the late 19th century, the United States experienced strong economic growth and development, followed by great technological progress and the strengthening of entrepreneurship, and the consolidation of the business sector. At first, municipal services were regulated at the level of local government by a system of concessions and the services functioned under strong competition. With time, this system met with a lot of opposition and regulatory agencies began to crop up, first at the state level and later at the national level. The purpose of setting up regulatory agencies was to bring together reputable experts from particular areas and engage them in small but efficient organizations. These organizations would not be part of the government administration, would not depend on private or state interests and would serve to protect and promote areas of public interest. In practice, the regulatory agencies soon showed their human side - imperfection. Notwithstanding their numerous positive and negative effects, and in spite of controversies regarding their legal status, i.e. their failure to fit into the traditional tripartite division of power, and despite sharp criticism voiced by economists regarding their effectiveness and independence, regulatory agencies survived and continued to develop. They were now being set up in other countries too. In Europe, the model of regulatory agencies became popular with the beginning of the liberalization of market services, which in the past had been owned and administered by the government. For lack of a better institutional form of regulating activities of special social and state interest, discussions on improving the system of independent regulatory agencies were to continue for a long time.

Key words: regulatory agencies, municipal services, regulation

Zusammenfassung

Ivana Bajakić**

ENTWICKLUNG UND WIRKSAMKEIT DER
REGULIERUNGSAGENTUREN IN DEN USA:
EIN ERFOLGSMODELL FÜR EUROPA?

Die Regulierungsagenturen sind Ende des 19. Jahrhunderts in den USA entstanden, weil man den als natürliches Monopol geltenden Bereich der kommunalen Dienstleistungen regeln musste. Die Regulierungsagenturen haben das Ziel, Verbraucher und öffentliches Interesse zu schützen, weshalb sie als Korrekturfaktor für Marktdefekte wirken und die unternehmerische Freiheit fördern. Obwohl sich viele Vorwürfe gegen sie richten, haben sich die Regulierungsagenturen als äußerst überlebens- und evolutionsfähig erwiesen. Das Ziel dieser Arbeit ist es, einen Beitrag zur Debatte über die Rolle der Regulierungsbehörden in Kroatien zu leisten, indem ihre Entstehung und die daraus resultierenden Erfolge und Probleme in den USA dargestellt werden.

Die Entstehung der Regulierungsagenturen in den USA ist an die Entwicklung kommunaler Dienstleistungen wie Strom-, Gas-, Wasserversorgung, Eisenbahn- und öffentliches Transportwesen geknüpft. Ende des 19. Jahrhunderts erlebte die US-amerikanische Wirtschaft einen rasanten Aufschwung, begleitet von einem enormen technischen Fortschritt, der Stärkung des Unternehmertums und einer Gesamtkonsolidierung des kommerziellen Sektors. Die kommunalen Dienstleistungen waren anfangs im Rahmen eines Konzessionssystems mit harten Wettbewerbsbedingungen auf der Ebene der Lokalverwaltung geregelt. Mit steigender Unzufriedenheit über dieses System kam es zunächst auf bundesstaatlicher, danach auch auf landesweiter Ebene zur Gründung von Regulierungsagenturen, wodurch bezweckt wurde, angesehene Experten aus den jeweiligen Bereichen in kleinen, aber effizienten Organisationen zu bündeln, die nicht der staatlichen Verwaltung angehören und frei von privaten und staatlichen Interessen sein sollten, um die Sphären von öffentlichem Interesse zu schützen und voranzubringen. In der Praxis offenbarten die Regulierungsagenturen auch ihre „menschliche Seite“, d.h. ihre Unvollkommenheit. Trotz der Kontroversen über ihren rechtlichen Status, d.h. der Schwierigkeit, sie in die traditionelle dreigliedrige Gewaltenteilung einzuordnen, und trotz heftiger Kritik an ihrer Effizienz und Unabhängigkeit aus ökonomischer Sicht haben es

** Dr. Ivana Bajakić, Assistentin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

die Regulierungsagenturen nach vielen positiven und negativen Ergebnissen geschafft zu überdauern, sich weiterzuentwickeln und sind inzwischen auch in anderen Staaten in der Welt vertreten. In Europa gewinnt das Modell der Regulierungsagenturen mit dem Einzug der Liberalisierung auf dem Markt der kommunalen Dienstleistungen, die zuvor in staatlicher Hand waren, an Beliebtheit. Angesichts der Tatsache, dass es keine bessere institutionelle Form zur Regelung der Aktivitäten von besonderem gesellschaftlichem und staatlichem Interesse gibt, wird die Diskussion, wie das System der unabhängigen Regulierungsagenturen vervollkommenet werden kann, noch längere Zeit weitergehen.

Schlüsselwörter: Regulierungsagenturen, kommunale Dienstleistungen, Regulierung