

# Analiza politike zaštite konkurencije u Srbiji: dosadašnja iskustva i preporuke za unapređenje







## SADRŽAJ:

Uvod . . . . .	7
1. Preporuke koje podrazumevaju izmenu zakonskih propisa . . . . .	11
1.1. Preporuka 1 (finansijska samostalnost Komisije) . . . . .	11
1.1.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 1 . . . . .	11
1.2. Preporuka 2 (organizaciona struktura i kapaciteti Komisije). . . . .	15
1.2.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 2 . . . . .	15
1.3. Preporuka 3 (smanjenje broja slučajeva koncentracija) . . . . .	19
1.3.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 3 . . . . .	20
2. Preporuke čija implementacija ne podrazumeva izmenu Zakona. . . . .	23
2.1. Preporuka 4 (izrada „smernica“ od strane Komisije) . . . . .	23
2.1.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 4 . . . . .	23
2.2. Preporuka 5 (obuka sudija Upravnog suda iz domena ekonomije). . . . .	25
2.2.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 5 . . . . .	25
2.3. Preporuka 6 (saradnja Komisije sa drugim elementima sistema za promociju i zaštitu konkurencije). . . . .	27
2.3.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 6 . . . . .	27
2.4. Preporuka 7 (povećanje transparentnosti značaja zaštite konkurencije) . . . . .	29
2.4.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 7 . . . . .	29
3. Umesto zaključka. . . . .	30
Literatura . . . . .	31



Bojan Ristić\*  
Veljko Mijušković\*\*

# Analiza politike zaštite konkurencije u Srbiji: dosadašnja iskustva i preporuke za unapređenje

## Sažetak

Cilj ovog rada je da pruži preporuke za unapređenje sistema zaštite konkurencije Republike Srbije koje je moguće implementirati u relativno kratkom vremenskom periodu. Osnova za implementaciju ovih preporuka već postoji, tako da ih treba shvatiti kao način da se izvrši „fino“ podešavanje politike konkurencije koja je već šest godina prisutna u Srbiji. Preporuke su date na osnovu uporedne analize sistema zaštite konkurencije Evropske unije (EU), Sjedinjenih Američkih Država (SAD), ali i sistema zaštite konkurencije pojedinačnih zemalja članica EU sa dužom tradicijom u bavljenju politikom konkurencije u odnosu na Srbiju. Jezgro sistema zaštite konkurencije u institucionalnom smislu čine Komisija za zaštitu konkurencije, nadležna da sprovodi Zakon o zaštiti konkurencije, i Upravni sud koji vrši sudsku kontrolu rešenja Komisije. U radu ćemo se primarno baviti pitanjima bolje efikasnosti i efektivnosti u funkcionisanju pomenutog jezgra, ali i vezi jezgra sa ostalim elementima sistema. U širem smislu, sistem zaštite konkurencije pored Komisije i nadležnih sudova, čini ministarstvo nadležno za trgovinu, registrovana udruženja potrošača, agencije za kontrolu javnih nabavki i kontrolu državne pomoći, kao i svi sektorski regulatori. Sedam preporuka u radu relativno obuhvataju i bave se pitanjem jačanja nezavisnosti Komisije, te jačanjem stručne i kadrovske strukture Komisije povećanjem ljudskih resursa i redukovanjem broja predmeta koje Komisija procesira tokom godine. Redukcija bi se pre svega odnosila na prekomeran broj tržišnih koncentracija kojima se bespotrebno opterećuju oskudni kapaciteti Komisije, ali i povećavaju troškovi poslovanja preduzeća. Pored ojačavanja stručnih kapaciteta i nezavisnosti Komisije, preporukama će biti obuhvaćeno i jačanje stručnih kapaciteta Upravnog suda, jer se ispostavlja da sudijsko nerazumevanje ekonomske sadržine prava konkurencije može postati kamen spoticanja ispravnih rešenja Komisije. Preporukama će se ukazati i na potrebu za intenzivnijom komunikacijom i saradnjom Komisije sa drugim državnim i nedržavnim telima čije delovanje ima značajan uticaj na uslove konkurencije na domaćim tržištima. Konačno, u poslednjoj preporuci ukazaćemo na važnost informisanja i edukacije široke javnosti o značaju zaštite konkurencije.

## Ključne reči:

politika zaštite konkurencije u Srbiji, Komisija za zaštitu konkurencije, uporedna analiza više zemalja, preporuke za unapređenje.

\* Ekonomski fakultet u Beogradu i Ekonomsko-poslovni forum Evropskog pokreta u Srbiji.

\*\* Ekonomski fakultet u Beogradu i Ekonomsko-poslovni forum Evropskog pokreta u Srbiji.

*Autori se zahvaljuju svim članovima Ekonomsko-poslovnog foruma i Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji i dr Draganu Lončaru, vanrednom profesoru Ekonomskog fakulteta u Beogradu na nesebičnim i u značajnoj meri korisnim savetima i sugestijama koji su oblikovali pojedine aspekte ovog rada. Za autentičnost, eventualne nepreciznosti i greške u ovom dokumentu, autori u potpunosti preuzimaju odgovornost.*



## Uvod

Konkurencija nije sama sebi cilj, ali je nezamenljiv element funkcionisanja parcijalnih tržišta. Ona omogućava efikasnu upotrebu ograničenih društvenih resursa, tehnološki razvoj i inovacije, niže cene, bolji kvalitet, raznovrsnost proizvoda i generalno, veću produktivnost privrede kao celine.<sup>1</sup> Rezultat toga je unapređenje viška svih potrošača na različitim tržištima, što im omogućava viši životni standard. Šire posmatrano, podsticanje i zaštita konkurentskog pritiska na tržištima doprinosi jakom i održivom privrednom rastu, te unapređenju nacionalne konkurentnosti i stvaranju novih radnih mesta.

Za zemlje zapadnog Balkana, pa i Srbiju, članstvo u Evropskoj uniji uslovljeno je prolaskom kroz dva sukcesivna procesa, respektivno: kroz proces stabilizacije i pridruživanja i proces pristupanja EU. U aprilu 2008. Srbija je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji (SSP), koji se trenutno nalazi u procesu ratifikacije, a njegovim stupanjem na snagu Srbija postaje dužna da realizuje odredbe koje Sporazum nameće kako bi ušla u proces pristupanja EU. Između ostalog, Sporazumom su data uputstva za razvoj politike zaštite konkurencije u Srbiji. To se pre svega odnosi na članove 81, 82, 86, i 87. osnivačkog ugovora Evropske zajednice<sup>2</sup> i instrumente njihovog tumačenja, koje su usvojile institucije Evropske unije.

Članom 81 zabranjeni su svi oblici kartelskog ponašanja, ali i sklapanja drugih formalnih ugovora koji mogu narušiti uslove konkurencije na teritoriji zajedničkog tržišta EU. S druge strane, članom 82 regulišu se aktivnosti preduzeća koja poseduju dominantnu poziciju na tržištu. Svaka zloupotreba dominantne pozicije nije u skladu sa članom 82, dok se samo posedovanje dominantne, pa i monopolne pozicije ne smatra kažnjivim. Predmeti preostala dva navedena člana podrazumevaju kontrolu državne pomoći koja narušava ili prei da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima (sistemom državnih subvencija ili garantovanjem ekskluzivnih prava). Cilj primene ovih članova usmeren je ka očuvanju blagostanja potrošača i omogućavanju funkcionisanja zajedničkog tržišta EU.

Jasna je analogija između članova 1 i 2 Šermanovog zakona, fundamentalnog američkog zakona iz ove oblasti,<sup>3</sup> i članova 81 i 82 Osnivačkog ugovora Evropske zajednice. Zabrana kartela kao „suštinskog zla“ kada je konkurencija u pitanju, zajednička je crta oba sistema, dok je regulacija zloupotrebe dominantne pozicije na tržištu kategorija karakteristična samo za evropski sistem, iako se određene sličnosti mogu naći sa Šermanovim zakonom, kojim se zabranjuje svaki vid monopolizacije tržišta koji ograničava trgovinu i poslovanje između federalnih država. Obaveza

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji su data uputstva za razvoj politike zaštite konkurencije u Srbiji. To se pre svega odnosi na članove 81, 82, 86, i 87. osnivačkog ugovora Evropske zajednice i instrumente njihovog tumačenja, koje su usvojile institucije Evropske unije.

<sup>1</sup> European Commission (2012), *DG Competition Management Plan 2012*.

<sup>2</sup> Nakon lisabonske revizije ugovora, članovi 81, 82, 86 i 87 prenumerisani su u članove 101 i 102, 106 i 107, respektivno. Sadržina im se pri tom nije menjala.

<sup>3</sup> Sadržaj Šermanovog zakona videti u: *Shenefield & Stelzer (2001)*, str. 15–19.

zemalja članica Evropske unije jeste da oforme svoje nacionalne propise iz ove oblasti u skladu sa ovim članovima. S obzirom na to da je njihov ton konstitucionalne prirode, evidentno je da postoji više načina pomoću kojih se ovi članovi mogu ugraditi u nacionalna zakonodavstva, sve dok suština ovih principa ostaje neokrnjena. Iz tog razloga, drugačija zakonska i institucionalna rešenja u oblasti zaštite konkurencije u zemljama članicama EU uobičajena je pojava, što je jedna od osnovnih razlika evropskog i američkog sistema zaštite konkurencije. Takođe, kontrola državne pomoći, kao esencijalni element evropske politike konkurencije, nepoznata je kategorija u američkom sistemu, koji je orijentisan isključivo na problem ugrožavanja konkurencije od strane privatnog sektora.

Generalno, četiri oblasti politike zaštite konkurencije smatraju se osnovnim, i na nadnacionalnom nivou EU njima se bavi Evropska komisija. Ove oblasti takođe moraju biti pokrivena i u okvirima pojedinačnih zemalja članica, čija su osnova pomenuti konstitucionalni članovi osnivačkog ugovora Evropske unije, i to:

- Sprečavanje kartelskog ponašanja (restriktivnih sporazuma);
- Sprečavanje zloupotrebe dominantnog položaja;
- Kontrola merdžera, akvizicija i zajedničkih ulaganja preduzeća (*joint ventures*);
- Kontrola posredne i neposredne državne pomoći preduzećima.

Činjenica da SSP sadrži pitanje zaštite konkurencije ukazuje na važnost koja se konkurenciji pridaje u Evropskoj uniji. U procesu približavanja EU može se očekivati da će zahtevi Evropske komisije upućeni Srbiji biti podignuti na osetno viši nivo, pri čemu će se, pored usklađivanja propisa, insistirati i na rezultatima njihovog sprovođenja.

Cilj ovog rada je da pruži preporuke za moguća unapređenja u domenu politike zaštite konkurencije u Srbiji i da argumentuje njihov značaj shodno analizi okolnosti u kojim trenutno funkcioniše ova politika u Srbiji i u drugim referentnim zemljama koje će ovom analizom biti obuhvaćene. U radu će biti dat ograničen skup suštinskih preporuka čije efekte je moguće očekivati već u „kraćem“ srednjoročnom periodu (od 3 do 4 godine), za čiju implementaciju je već izgrađen fundament, što svakako ne iziskuje značajna kapitalna ulaganja. Sve preporuke bi trebalo shvatiti kao način da se izvrši „fino“ štimovanje politike koja se već sprovodi u Srbiji.

Naime, okosnica politike konkurencije su zakoni koji uređuju ovu oblast i institucionalna tela koja su dužna da ove zakone sprovode. U Srbiji je na snazi Zakon o zaštiti konkurencije iz 2009. godine (u daljem tekstu: ZZK), kao i određeni broj podzakonskih propisa, koji dodatno definišu pojedine odrednice zakona. Zakon predviđa postojanje stručne komisije koja je nadležna za njegovo sprovođenje, određuje njenu organizacionu strukturu i nadležnosti. Reč je o Komisiji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: Komisija). Takođe, zakonom je predviđeno da Upravni sud rešava sporove povodom tužbi preduzeća na rešenja koja Komisija donosi, dok je Vrhovni kasacioni sud nadležan za tužbe protiv rešenja koje donosi Upravni sud. U radu će biti analizirani kako zakonski aspekti ove problematike, tako i praktični, koji se odnose na mogućnosti da se zakoni efikasno i efektivno sprovode u domaćem tržišnom ambijentu.

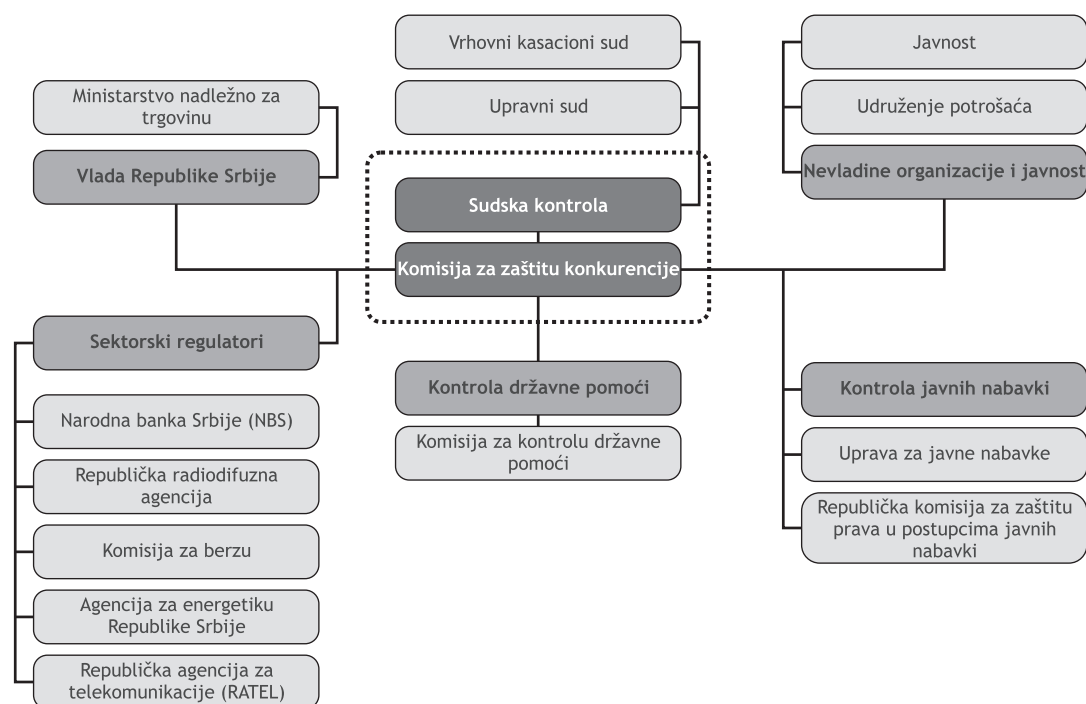
Pri tome, treba imati u vidu da se Komisija, kao nezavisno telo nadležno za sprovođenje Zakona, i nadležni sudovi ne mogu smatrati jedinom odgovornom stranom kada su uslovi konkurencije na domaćim tržištima u pitanju. Sistem zaštite i promocije konkurencije, u širem smislu, pored Komisije i sudova, sačinjavaju ministarstvo nadležno za trgovinu, nezavisna regulatorna tela za kontrolu javnih nabavki i kontrolu državne pomoći, sektorski regulatori, ali i nevladine organizacije koje imaju za cilj zaštitu interesa potrošača, i na kraju,

Cilj ovog rada je da pruži preporuke za moguća unapređenja u domenu politike zaštite konkurencije u Srbiji.

Sistem zaštite i promocije konkurencije, pored Komisije i sudova, sačinjavaju ministarstvo nadležno za trgovinu, nezavisna regulatorna tela za kontrolu javnih nabavki i kontrolu državne pomoći, sektorski regulatori, ali i nevladine organizacije i javnost u celini.



ali ne i manje bitno, javnost zbog koje ova politika i postoji (mikroprivredni entiteti: preduzeća i potrošači). Na slici 1 šematski je prikazan sistem za zaštitu i promociju konkurencije u Republici Srbiji. Svakako, kvalitetan rad nezavisne Komisije može se smatrati esencijalnom karikom u zaštiti konkurentskog pritiska na parcijalnim tržištima i javnom promovisanju značaja konkurencije za blagostanje potrošača. U tom smislu Komisija za zaštitu konkurencije i Upravni sud mogu se smatrati jezgrom sistema. Drugim rečima, ova dva nezavisna tela sačinjavaju sistem u užem smislu i iz tog razloga će se ova analiza prvo fokusirati upravo na jezgro, uz uvažavanje konekcija jezgra sa drugim elementima.



Slika 1. Sistem za promociju i zaštitu konkurencije Republike Srbije

Dosadašnje približavanje Srbije EU podrazumevalo je harmonizaciju propisa iz ove oblasti i izgradnju institucija koje propisi predviđaju, što je do sada dobrim delom i učinjeno. Svi naredni koraci će podrazumevati i rezultate nastale sprovođenjem donetog zakona, što bi trebalo da bude praćeno podizanjem svesti nacije o značaju konkurencije, u čemu se pozicija Srbije još uvek ne može smatrati zadovoljavajućom. O tome svedoči i poslednji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije na putu ka EU.<sup>4</sup> Generalno, na osnovu izveštaja Evropske komisije, ali i ugovora koje Unija potpisuje sa zemljama kandidatima, stiče se utisak da je tema „zaštite konkurencije“ od prvorazrednog značaja, što u Srbiji nije slučaj, a što bi svakako trebalo promeniti.

Uparednom analizom najboljih svetskih sistema za zaštitu konkurencije (SAD i EU na nadnacionalnom nivou), ali i sistema onih zemalja koje se, kao i Srbija, relativno kratko bave ovim problemom,<sup>5</sup> ali su u odnosu na Srbiju na ovom polju značajnije odmakle (Hrvatska, Mađarska, Češka, Bugarska, Rumunija i Slovenija), ukazaćemo na najbitnije nedostatke sistema i daćemo predloge za njihovo otklanjanje. U narednoj tabeli dat je pregled osnovnih karakteristika ovih zemalja, neophodan da bismo sagledali okolnosti pod kojim se politika konkurencije sprovodi.

<sup>4</sup> Videti: *European Commission* (2012), str. 34–35.

<sup>5</sup> Karakterisanje istorije sprovođenja politike konkurencije kod pojedinih zemalja kao „relativno kratke“ čini se imajući u vidu da je politika konkurencije na teritoriji SAD prisutna već više od 120 godina, dok je na evropskoj teritoriji ova politika, u svom modernom ruhu, prisutna više od 50 godina.

Tu pre svega mislimo na vreme osnivanja Komisije, pa samim tim i donošenja propisa iz ove oblasti, veličinu unutrašnjeg tržišta koje je predmet regulacije i činjenicu da li je zemlja deo integralnog tržišta EU ili nije. Takođe, vrednosti Indeksa efektivnosti antimonopolske politike na osnovu kog su pobrojane zemlje rangirane na tom polju na listi Svetskog ekonomskog foruma korisna su ilustracija poretka zemalja shodno razvijenosti mehanizma zaštite konkurencije. Broj stanovnika zemalja, kao i BDP po stanovniku navedeni su u cilju dodatne ilustracije veličine tržišta.

Zemlje	Godina osnivanja Komisije	Broj stanovnika (poslednji popis)*	BDP <i>per capita</i> (u USD)**	Veličina domaćeg tržišta (indeks, 1-7)***	Veličina domaćeg tržišta (rang od 144 zemlje)***	Efektivnost anti-monopolske politike (indeks 1-7)***	Efektivnost anti-monopolske politike (rang od 144 zemlje)***	Članstvo u EU
Srbija	2006.	7.120.666	10.528	3,5	67	2,8	142	ne
Hrvatska	1995.	4.290.612	14.457	3,4	72	3,8	90	ne
Mađarska	1991.	9.942.000	19.591	3,9	55	3,8	83	da
Češka	1991.	10.512.208	18.337	4,2	45	4,3	48	da
Bugarska	1992.	7.364.570	7.308	3,6	66	3,5	108	da
Rumunija	1997.	19.043.767	12.838	4,3	44	3,4	120	da
Slovenija	1997.	2.060.382	28.648	3,1	82	4,1	64	da

Tabela 1. Osnovne karakteristike zemalja i njihovih tržišta

Izvor: \* podaci poslednjih zvaničnih cenusa zemalja, \*\*IMF ([www.imf.org](http://www.imf.org)), \*\*\*WEF (2012).

Bitna razlika unutar navedene grupe zemalja jeste u tome što Srbija i Hrvatska nisu članice EU, za razliku od ostalih zemalja, s tim što je Hrvatska na tom planu značajnije napredovala u odnosu na Srbiju. Pri tome, evidentno je da srpska Komisija za zaštitu konkurencije funkcioniše znatno kraće u odnosu na pobrojane zemlje, pa ima i značajno slabije rezultate na tom polju, shodno podacima Svetskog ekonomskog foruma za 2012. godinu. S druge strane, može se govoriti o grupi relativno homogenih zemalja u svetskim okvirima kada je veličina domaćeg tržišta u pitanju. Na osnovu metodologije Svetskog ekonomskog foruma, Srbija je po veličini unutrašnjeg tržišta svrstana na 67. poziciji na listi od 144 zemlje sa vrednošću indeksa veličine domaćeg tržišta od 3,5. Sem Rumunije i Češke koje nešto značajnije odskoču od vrednosti indeksa za Srbiju, što zbog značajno većeg broja stanovnika, ali i zbog većeg ostvarenog BDP *per capita*, ostale odabrane zemlje beleže znatno manja odstupanja u odnosu na Srbiju. Pošto zemlje nisu identične, zaključke koje budemo donosili za Srbiju na osnovu iskustava drugih zemalja nećemo posmatrati apsolutno već relativno, uzimajući u obzir evidentne specifičnosti zemalja.

Sve preporuke ćemo podeliti u dva segmenta. U prvom segmentu nalaziće se preporuke čija implementacija podrazumeva izmene u zakonskim rešenjima, dok će se u drugom segmentu naći rešenja koja ne podrazumevaju izmenu važećih propisa i u isključivoj su nadležnosti institucionalnih entiteta: Komisije, Upravnog suda i Vlade.

## 1. Preporuke koje podrazumevaju izmenu zakonskih propisa

Moderna istorija politike konkurencije u Srbiji počinje 2005. godine donošenjem Zakona o zaštiti konkurencije<sup>6</sup> (ZZK), kojim je prvi put predviđeno formiranje Komisije za zaštitu konkurencije, nezavisnog i kompetentnog tela nadležnog za sprovođenje zakona.<sup>7</sup> Zakon o zaštiti konkurencije iz 2005. godine zamenjen je istoimenim zakonom 2009. godine.<sup>8</sup> Tim zakonom je učinjeno značajno približavanje evropskim propisima iz oblasti zaštite konkurencije, ali prostora za poboljšanja još uvek ima i neophodno ih je realizovati u narednom periodu, u cilju unapređenja rezultata na polju primene zakona. Pored ZZK kao osnovnog propisa o zaštiti konkurencije, na snazi je i određeni broj podzakonskih propisa koje zakon predviđa, a koji dodatno preciziraju pojedine članove zakona. Reč je o uredbama koje propisuje Vlada.

Zakonom o zaštiti konkurencije Komisiji stavljen su u nadležnost tri od navedene četiri ključne oblasti politike konkurencije i to: (1) sprečavanje restriktivnih sporazuma, (2) sprečavanje zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu i (3) kontrola spajanja preduzeća (koncentracija). Pri tome, kontrola državne pomoći kao jedan od četiri osnovna stuba zaštite konkurencije nije u nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije, već zasebnog regulatornog tela, Komisije za kontrolu državne pomoći.

U ovom poglavlju ćemo dati preporuke za unapređenje postojećih propisa, što bi imalo za cilj povećanje efikasnosti i efektivnosti Komisije u sprovođenju ZZK, a to pre svega podrazumeva ojačavanje institucionalnih kapaciteta i nezavisnosti Komisije, kao najkompetentnijeg tela za sprovođenje zakona.<sup>9</sup>

### 1.1. Preporuka 1 (finansijska samostalnost Komisije)

S obzirom na to da je finansijska samostalnost Komisije ključna za njenu funkcionalnu nezavisnost u doslednom sprovođenju ZZK, potrebno je omogućiti Komisiji stabilne, predvidive i dovoljne izvore finansiranja.

#### 1.1.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 1

Aktuelnim zakonom predviđeno je (član 31) finansiranje Komisije iz sopstvenih prihoda, koje Komisija pre svega ostvaruje naplaćivanjem naknada preduzećima koja dolaze pod njenu „lupu“. Visina naknada sadržana je u Tarifniku<sup>10</sup> koji Komisija donosi uz saglasnost Vlade. Pri tome, važno napomenuti da se naplata mera za otklanjanje povreda konkurencije koje Komisija izrekne preduzećima za koja se utvrdi da su svojim delovanjem ugrozila konkurenciju, vrši u korist budžeta Republike Srbije.

<sup>6</sup> Službeni glasnik RS, broj 79/05.

<sup>7</sup> Komisija je počela sa radom početkom 2006. godine.

<sup>8</sup> Službeni glasnik RS, broj 51/09.

<sup>9</sup> Većina preporuka koje će u ovom radu biti date, prisutne su i u ekspertskoj analizi UNCTAD-a iz 2011, koja je sprovedena u okviru *Peer Review* projekta, sa ciljem da se potpomognu napori Srbije ka povećanju efikasnosti i efektivnosti u sprovođenju politike zaštite konkurencije (videti: UNCTAD, 2011). Način navođenja i obrazlaganja preporuka po sistemu „teorema pa dokaz“, koja će biti prisutna u ovom radu, preuzeta je iz pomenute ekspertske analize, jer smatramo da predstavlja efekatan i koncizan način formulisanja dokumenta koji ima za cilj da potpomogne razumevanju neophodnih promena jedne politike. Suštinska razlika u odnosu na UNCTAD-ovu studiju je pre u „dokazu“ nego u „teoremi“, jer se u uporednom analizom stanja u više zemalja postavljene pretpostavke potvrđuju, čime se pruža osnova za konkretnu kalibraciju pri implementaciji, gde god je to moguće. U ovoj analizi će biti formulirano, brojem, znatno manje preporuka u odnosu na UNCTAD-ov dokument, jer smatramo da pojedine preporuke, koje ovde neće biti navedene, iako su važne, ne čine tvrdo jezgro problema koji se u kraćem srednjoročnom periodu moraju rešiti, pa će verovatno biti tema nekih budućih studija, pod uslovom da se do tada savladaju prepreke koje su u ovom radu formulirane.

<sup>10</sup> Službeni glasnik RS, broj 49/2011.

U slučaju da se ostvari višak prihoda nad rashodima u toku obračunske godine, Komisija je dužna da suficitarna sredstva uplati na račun budžeta Republike Srbije, što *de facto* onemogućava Komisiju da formira rezerve (član 32 ZZK). S druge strane, u slučaju da se ostvari deficit, ostavljena je mogućnost uravnoteženja prihoda i rashoda iz budžeta Republike Srbije, ukoliko je Vlada sa tim saglasna (član 32 ZZK). Iako je ostavljena mogućnost da se deficit pokrije na teret državnog budžeta, ova opcija ne obavezuje Vladu da to zaista i učini, što u nepovoljan položaj stavlja Komisiju u situaciji kada iz realizovanih sopstvenih prihoda nije u stanju da pokrije ostvarene i opravdane rashode.

Za prihode prikupljene po osnovu naknada, a dužna su da ih plate preduzeća koja su predmet razmatranja Komisije, ne može se reći da su predvidivi u meri koliko su i rashodi predvidivi. Na taj način Komisija, čiji se kapaciteti ne menjaju značajno na međugodišnjem nivou, pa samim tim ni rashodi, nije u mogućnosti da sa izvesnošću planira pokriće tih rashoda prihodima koji su po svojoj prirodi varijabilni, jer zavise od aktivnosti Komisije koje su za nju egzogeno određene.

Nužno je napomenuti da su naknade koje plaćaju preduzeća za notifikaciju spajanja (koncentracije) najznačajnija stavka celokupnih naknada, pa samim tim i prihoda. Ispitni postupak za odobravanje koncentracija je analitički najzahtevniji, te predstavlja najveće opterećenje za kapacitete Komisije, pa su otuda i naknade najveće. Shodno pomenutom Tarifniku, naknade za koncentracije koje se odobravaju po skraćenom postupku iznose i do 25.000 evra, dok za koncentracije kod kojih se sprovodi pun ispitni postupak, gde je potrebno značajno angažovati stručne kapacitete Komisije, naknade mogu iznositi i do 50.000 evra (po odobroj koncentraciji). To su previsoki iznosi i predstavljaju značajno opterećenje za preduzeća koja planiraju da izvrše koncentraciju. Reč je o najvišim naknadama u poređenju sa fokusiranom grupom zemalja, čije su komisije, bez izuzetka, uglavnom finansirane iz državnog budžeta. Drugim rečima, plaćanjem ovih naknada osetno se podižu troškovi poslovanja preduzeća učesnika u koncentraciji. S druge strane, u slučaju izdavanja rešenja o zabrani koncentracije, kada se rešenje donosi na osnovu ispitnog postupka, iznos naknade shodno donetom Tarifniku, jeste samo 1.200 evra. Primera radi, za koncentraciju za koju se proceni da ne može biti odobrena po skraćenom postupku, pokreće se pun ispitni postupak koji podrazumeva *ex ante* procenu ekonomskih efekata koncentracije. Pun ispitni postupak podrazumeva složenu ekonomsku analitiku prilikom utvrđivanja svih potencijalnih efekata prijavljene koncentracije. Složena ekonomska analitika po pravilu povlači bitne i deficitarne materijalne i ljudske resurse u značajnom vremenskom periodu. Bez obzira da li se koncentracija zabranjuje ili odobrava kao rezultat ispitnog postupka, iznos potrošenih ograničenih resursa bi trebalo da bude isti, dok se iznos naknade dramatično razlikuje. Pri tome, dodatno otežavajuća okolnost za Komisiju jeste činjenica da zabrane nose veliku verovatnoću oštre reakcije učesnika u koncentraciji sa gotovo neizbežnim sudskim epilogom, što može dodatno generisati troškove za Komisiju (npr. kada sud naloži Komisiji da ponovi već okončan ispitni postupak). Načelno, jasna je želja kreatora ovakvog sistema da olakša nezavidnu poziciju preduzećima čija se koncentracija zabranjuje, ali to potencijalno može dovesti Komisiju u nezavidan finansijski položaj kada rezultat opsežne analize ukaže na zabranu. S druge strane, ovakva okolnost u kombinaciji sa činjenicom da se Komisija finansira po osnovu sopstvenih aktivnosti, stvara plodno tlo za moralni hazard u Komisiji. Formalna logika navodi na razmišljanje da su odobrenja po skraćenom postupku najisplativija, budući da je odnos naknade i troškova angažovanih resursa najpovoljniji, dok se na sasvim drugom kraju spektra nalaze zabrane na osnovu ispitnih postupaka.

Odobrenja po skraćenom postupku su najisplativija, budući da je odnos naknade i troškova angažovanih resursa najpovoljniji, dok se na sasvim drugom kraju spektra nalaze zabrane na osnovu ispitnih postupaka.

Evidentno je da je u situaciji kada je Komisija suočena sa obavezom da samostalno finansira svoje rashode, ona stimulisana da održava relativno visok nivo naknada, što poskupljuje poslovanje preduzeća i stvara prostor za moralni hazard. S druge strane, može se čak dogoditi i to

da Komisija, budući da je u nemogućnosti da kontroliše i predviđa prihode, bude stimulirana da redukuje svoje aktivnosti, čime bi se redukovali i rashodi koje ima, što je takođe nezadovoljavajuće rešenje. Najveći broj aktivnosti Komisije određen je aktivnostima preduzeća na parcijalnim tržištima, što bi značilo da su one za Komisiju egzogeno date, tako da bi svako smanjenje aktivnosti Komisije ukazivalo na nesprovođenje postojećeg zakona.

U narednoj tabeli dat je ukupan iznos prihoda komisija zemalja obuhvaćenih analizom na osnovu poslednjih dostupnih izveštaja o radu. Takođe, prihode ćemo navesti i relativno u odnosu na broj zaposlenih u komisijama, čime se pri poređenju može zaobići različitost zemalja i kapaciteta regulatornih tela, pa otuda i problem poređenja prema apsolutnim veličinama. Evidentno je da je za kontrolu državne pomoći u Srbiji nadležno posebno državno telo (videti sliku 1), što nije slučaj u zemljama koje smo obuhvatili poređenjem (gde su komisije za zaštitu konkurencije nadležne za to pitanje). To je još jedan u nizu razloga u prilog korišćenja relativnih veličina.

Zemlje*	Ukupan broj zaposlenih**	Prihodi (apsolutno)	Prihodi (po zaposlenom)	Kontrola državne pomoći u okviru Komisije
Srbija	27	1.198.218	44.378	ne
Hrvatska	45	2.265.219	50.338	da
Mađarska	125	9.300.000	74.400	da
Češka	126	5.420.511	43.020	da
Bugarska***	130	4.601.627	35.397	da
Rumunija	295	8.551.158	28.987	da

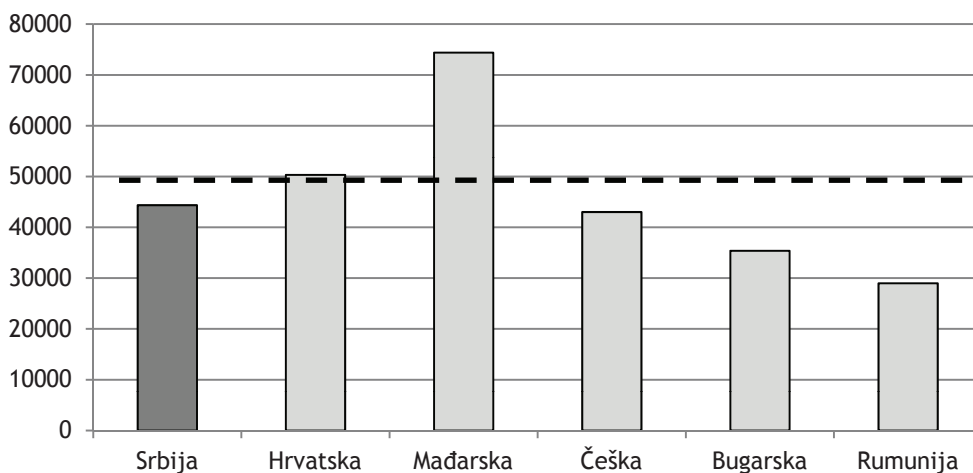
Tabela 2. Prihodi komisija prema ukupnom broju zaposlenih za 2010. godinu

\* Podaci za Sloveniju o prihodima i broju zaposlenih nisu bili dostupni u vreme pisanja ovog rada.

\*\* Ukupan broj zaposlenih podrazumeva kako zaposlene u stručnoj službi Komisije, tako i preostalo administrativno osoblje (kompletan platni spisak Komisije).

\*\*\* Podatak za Bugarsku o visini prihoda koji se odnosi na 2010. godinu je nedostupan, pa je korišćen podatak za 2011. godinu, uz pretpostavku da se iznos prihoda nije značajnije promenio, budući da se bugarska komisija finansira iz državnog budžeta. U tom smislu, autori snose odgovornost za eventualnu pristrasnost prihoda po zaposlenom koja je prikazana u tabeli.

Izvor: zvanični izveštaji o radu komisija dostupni na njihovim internet stranicama (videti: <http://www.kzk.org.rs>, <http://www.aztn.hr>, <http://www.gvh.hu>, <http://www.compet.cz/en>, <http://www.cpc.bg>, <http://www.consiliulconcurentei.ro>)



Slika 2. Prihodi po zaposlenom u odnosu na prosek

Na osnovu tabele 2 i njene ilustracije, slike 2, evidentno je da su prihodi srpske komisije u apsolutnom iznosu značajno niži u odnosu na ostale zemlje, što se odnosi i na ukupan broj zaposlenih. Imajući u vidu da jedino srpska komisija u svom delokrugu aktivnosti ne inkorporira kontrolu državne pomoći, budući da za to postoji posebno državno telo, što nije slučaj sa ostalim navedenim zemljama, očekivano je da iz tog razloga ostvaruje i manje prihode, ali i da zapošljava manji broj ljudi. Postavlja se pitanje da li je broj ljudi, pa samim tim i iznos prihoda, optimalan, imajući u vidu postojeći obim aktivnosti srpske komisije, što će biti detaljnije predmet jedne od narednih preporuka. Na osnovu prihoda po zaposlenom, vidi se da se Srbija u odnosu na ostale zemlje nalazi tik ispod proseka grupe zemalja.<sup>11</sup> Pri tome, na visinu proseka značajno utiču prihodi po zaposlenom u Mađarskoj, koji su približno 70% viši u odnosu na relativne veličine u Srbiji.

Shodno izveštajima Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije za dve poslednje godine (2010. i 2011), ispostavlja se da je Komisija u obe godine ostvarila suficite, koji su uplaćeni u državni budžet. Na osnovu toga se može zaključiti da je Komisija naplatom naknada obezbedila dovoljan iznos sredstava za finansiranje svojih aktivnosti, pa čak i preko iznosa ukupnih rashoda, o čemu svedoči i relativno zadovoljavajući nivo prihoda po zaposlenom u odnosu na posmatranu grupu zemalja. Pri tome, trebalo bi imati u vidu da su prihodi u slučaju Srbije ostvareni gotovo najviše od naplata notifikacija koncentracija, dok se prihodi komisija ostalih zemalja pre svega oslanjaju na državni budžet.

Takođe, na povećanu izloženost Komisije riziku neometanog finansiranja utiče i član 57 ZZK. Ovim članom predviđa se da se sve novčane mere koje služe za otklanjanje povreda konkurencije, a koje bi Komisija trebalo da utvrdi i izrekne preduzećima, uplaćuju na račun državnog budžeta. Ukoliko pak dođe do naknadnog ukidanja ili umanjenja izrečene mere, sredstva se iz budžeta isplaćuju samo do visine uplaćenog nominalnog iznosa, dok iznose kamata ali i drugih troškova snosi u celosti Komisija. Obaveza Komisije da nadoknađuje kamate i druge troškove izlaže Komisiju prekomernom finansijskom riziku. Budući da nije u stanju da predviđa sopstvene prihode, na ovaj način Komisija se potencijalno onemogućava da planira i predviđa sopstvene rashode, jer od nadležnih sudova zavisi da li će rešenja Komisije biti preinačena, čime bi izrečene kaznene mere bile ukinute ili umanjene, a Komisija bi snosila teret plaćanja kamata i drugih troškova u vezi sa tom transakcijom.

Generalno, predviđamo dve opcije kao moguća rešenja za implementaciju preporuke 1.

Prva opcija bi bila, kao i u slučaju zemalja obuhvaćenih ovom uporednom analizom, ali i većine drugih evropskih zemalja, da je potrebno obezbediti dovoljan iznos budžetskih sredstva za finansiranje Komisije. Pri tome, Komisija bi i dalje trebalo da naplaćuje naknade, ali tako da iznos tih sredstava čini značajno manji udeo u odnosu na visinu sredstava koja se isplaćuju iz budžeta Republike Srbije. Takav način finansiranja omogućio bi izmenu postojećeg Tarifnika, čime bi se, pre svega, znatno umanjile naknade po osnovu notifikacije koncentracija, te bi se ovaj vid eksternog rasta preduzeća učinio jeftinijim.<sup>12</sup> Plan finansiranja Komisije Vlada bi trebalo da formuliše na osnovu trogodišnjeg plana aktivnosti Komisije, gde bi Komisija izvršila detaljnu specifikaciju rashoda za tri godine unapred, uzimajući u obzir potrebne ljudske i finansijske resurse neophodne za puno sprovođenje ZZK. Pri tome, sredstva namenjena za finansiranje Komisije bi trebalo učiniti sastavnim delom budžeta ministarstva nadležnog za trgovinu.<sup>13</sup>

Plan finansiranja Komisije Vlada bi trebalo da formuliše na osnovu trogodišnjeg plana aktivnosti Komisije.

<sup>11</sup> Srbija je uključena u prosek grupe.

<sup>12</sup> Na osnovu UNCTAD (2011), predviđa se da bi umanjenje naknada za notifikaciju koncentracija trebalo da bude za 50%, čime bi se one svele na evropske standarde, što bi podrazumevalo da se bar 80% prihoda realizuje iz državnog budžeta.

<sup>13</sup> U aktuelnoj nomenklaturi ministarstava, ministarstvo zaduženo za trgovinu naslovljeno je kao Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija.

Primena ove mere podrazumevala bi izmenu postojećeg ZZK, tj. člana zakona koji se odnosi na način finansiranja Komisije (član 31), gde bi se jasno naglasilo koji se iznos planiranih rashoda Komisije pokriva na teret državnog budžeta. Ova opcija za finansiranje Komisije ne bi smela da ugrozi njenu samostalnost. Drugim rečima, zakonom bi trebalo eliminisati mogućnost Vlade da utiče na donošenje plana aktivnosti Komisije, pa samim tim i na specifikaciju troškova po tom osnovu.

Drugo rešenje odnosi se na mogućnost da se Komisiji omogući formiranje rezervi u slučaju ostvarenog suficita, iz kojih bi Komisija u nedostatku podrške iz državnog budžeta bila u stanju da premosti ostvarene deficite iz pojedinih godina, čime bi se obezbedilo znatno stabilnije i izvesnije finansiranje Komisije. Realizacija ove mere podrazumevala bi izmenu pomenutog člana 32 ZZK u delu u kom se predviđa da se suficitarna sredstva uplaćuju u budžet Republike Srbije. U poređenju sa mogućnošću da se Komisija finansira iz budžeta, opcija da se formiraju rezerve mogla bi se smatrati drugim najboljim rešenjem.

Naravno, izmena spornog člana 57 ZZK, te ukidanje obaveze Komisije da nadoknađuje kamate i druge troškove u vezi sa ukidanjem i umanjenjem izrečenih mera Upravnog suda, svakako bi trebalo da bude učinjena, nezavisno od opcije finansiranja koja bi bila izabrana.

Komisija, Vlada i konačno Skupština bi trebalo da razmotre preporuku 1. Komisija bi trebalo da pokrene inicijativu za redefinisavanje načina finansiranja, te da uđe u dijalog sa Vladom, budući da je postojeći način finansiranja neadekvatan za puno sprovođenje ZZK. U nastavku teksta ispostaviće se da je ova preporuka ključna za realizaciju većine narednih, odnosno da predstavlja potreban, ali ne i dovoljan uslov za njihovu realizaciju i zato joj treba posvetiti posebnu pažnju, što se podvlači i u UNCTAD (2011).

## 1.2. Preporuka 2 (organizaciona struktura i kapaciteti Komisije)

Da bi Komisija mogla da obavlja ispitne postupke koji su joj Zakonom stavljeni u nadležnost, neophodno je da optimizuje svoju organizacionu strukturu i da uveća svoje ljudske, a samim tim i stručne kapacitete. To bi podrazumevalo otvaranje novih radnih mesta za stručnjake pravnih i ekonomskih profila specijalizovane za oblast zaštite konkurencije, ali i zapošljavanje stručnjaka za informacione i komunikacione tehnologije (IT stručnjaci).

### 1.2.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 2

U svrhu obrazloženja ove preporuke, neophodno je naglasiti da je pravo konkurencije specifično po tome što njegovo sprovođenje često zahteva ulaženje u kompleksnu ekonomsku analitiku, što svakako prevazilazi mogućnosti potpune zakonske kodifikacije ove oblasti. U ovom slučaju spoj prava i ekonomije nezaobilazna je karika u rešavanju slučajeva iz domena zaštite konkurencije, što zahteva posebne profile stručnjaka iz oblasti prava i ekonomije permanentno zaposlene u Komisiji. U tom smislu fluktuaciju zaposlenih u stručnoj službi Komisije bi trebalo svesti na minimalni nivo, jer su iskustvo i kontinuitet u radu suština unapređenja kvaliteta sprovođenja politike zaštite konkurencije. Bar kad je reč o kompleksnim ekonomskim analizama koje su nezaobilazni pratilac ove pravne oblasti, može se reći da ustaljeni šabloni ne postoje, te da svi slučajevi poseduju specifičnosti koje se samo na osnovu akumuliranog znanja i učenja mogu prepoznati.

Pored kvantiteta ljudskih resursa, za sprovođenje ZZK neophodan je i kvalitet, kao i specifična struktura stručnih profila zaposlenih. Može se konstatovati da se i pored značajnih napredaka koji su učinjeni u šestogodišnjem periodu funkcionisanja Komisije, njena aktuelna organizaciona i kadrovska struktura ne može smatrati zadovoljavajućom.

Počecemo razmatranjem kvantitativne dimenzije ljudskih resursa sa kojima srpska komisija raspolaže, posmatrajući ih relativno u odnosu na broj predmeta sa kojima se regulator u toku godine susreće i upoređujući to sa podacima za Hrvatsku i Češku. Radi poređenja, fokusiraćemo se na broj zaposlenih u tri ključna sektora i to: (1) kontrola koncentracija, (2) povrede konkurencije (kartelsko ponašanje i zloupotreba dominantnog položaja) i (3) sektorske analize, ali i na broj predmeta sa kojima se ova odeljenja u toku godine sreću. Reč je o ključnim odeljenjima kada je sprovođenje politike konkurencije u pitanju.

Zemlje	Podaci	2010.	2011.	
Srbija	Predmeti (P) <sup>***</sup>	1(P) Koncentracije	67	106
		2(P) Povrede konkurencije	15	12
		3(P) Sektorske analize	3	3
		<b>Ukupno 1-3(P)</b>	<b>85</b>	<b>121</b>
	Zaposleni (Z)	1(Z) Koncentracije	5	6
		2(Z) Povrede konkurencije	7	7
		3(Z) Ekonomske analize	2	3
		<b>Ukupno 1-3(Z)</b>	<b>14</b>	<b>16</b>
	Relativne vrednosti	1(P)/1(Z)	13,40	17,67
		1-3(P)/1-3(Z)	6,07	7,56
Hrvatska*	Predmeti (P) <sup>***</sup>	1(P) Koncentracije	15	12
		2(P) Povrede konkurencije	2	7
		3(P) Sektorske analize	3	2
		<b>Ukupno 1-3(P)</b>	<b>20</b>	<b>21</b>
	Zaposleni (Z)	1(Z) Koncentracije	8	11
		2(Z) Povrede konkurencije	4	6
		3(Z) Ekonomske analize	3	4
		<b>Ukupno 1-3(Z)</b>	<b>15</b>	<b>21</b>
	Relativne vrednosti	1(P)/1(Z)	1,88	1,09
		1-3(P)/1-3(Z)	1,33	1,00
Češka**	Predmeti (P) <sup>***</sup>	1(P) Koncentracije	45	
		2(P) Povrede konkurencije	1	
		3(P) Sektorske analize	1	
		<b>Ukupno 1-3(P)</b>	<b>47</b>	
	Zaposleni (Z)	1(Z) Koncentracije	31	
		2(Z) Povrede konkurencije	33	
		3(Z) Ekonomske analize	16	
		<b>Ukupno 1-3(Z)</b>	<b>80</b>	
	Relativne vrednosti	1(P)/1(Z)	1,45	
		1-3(P)/1-3(Z)	0,59	

Tabela 3. Struktura predmeta i zaposlenih tri uporedive komisije za zaštitu konkurencije

\* Za 2011. godinu za Hrvatsku nije bio dostupan podatak o broju zaposlenih po sektorima, pa je izvršena aproksimacija na osnovu podataka za 2010. godinu. U posmatrana tri sektora proporcionalno je uvećan broj zaposlenih u skladu sa procentom ukupnog povećanja zaposlenih angažovanih na obradi predmeta (sa 32 na 44 zaposlena).

\*\* U toku pisanja ove studije podaci za Češku za 2011. godinu nisu bili dostupni.

\*\*\* U tabeli je prikazan ukupan broj prijavljenih koncentracija u toku godine. U taj broj ulaze kako zaključeni predmeti u toku godine, tako i predmeti koji su u toku i prenose se na narednu godinu.

Izvor: zvanični izveštaji o radu komisija dostupni na njihovim internet stranicama (videti: <http://www.kzk.org.rs>, <http://www.aztn.hr>, <http://www.compet.cz/en>)



Na osnovu prethodne tabele, evidentno je da u obe posmatrane godine domaća Komisija za zaštitu konkurencije ima manji broj zaposlenih u odnosu na Hrvatsku, dok je razlika u odnosu na Češku posebno izražena, što je i očekivano, imajući u vidu da je reč o dugogodišnjoj članici EU. Međutim, ako bismo se osvrnuli na ukupan broj predmeta, uvideli bismo da je situacija prilično različita. Zahvaljujući velikom broju predmeta koncentracija u obe posmatrane godine, domaća komisija ima gotovo 6 puta više predmeta u odnosu na Hrvatsku i neznatno više predmeta u odnosu na Češku u 2010. godini. Posledično, ova disproporcija se odrazila i na relativne vrednosti broja predmeta po jednom zaposlenom, koje najbolje ilustruju manjak stručnih kapaciteta srpske komisije i time i nemogućnost da procesuiraju predmete koji joj se stavljaju u nadležnost.

Broj predmeta po zaposlenom u sektoru za kontrolu koncentracija posebno je ilustrativna dimenzija opterećenosti regulatornog tela, 1(P)/1(Z), budući da je kontrola koncentracija (spajanja preduzeća, merdžera, akvizicija), analitički najsloženija, jer uključuje složene ekonomske analize da bi se predvideli efekti merdžera po uslove konkurencije, koji još nisu realizovani. Dobijena vrednost za Srbiju za 2010. godinu iznosi 13,40, za Hrvatsku 1,88, i za Češku 1,45. Na osnovu ovih vrednosti ispostavlja se da je sektor za kontrolu koncentracija domaće komisije preko 7 puta više bio opterećen predmetima u odnosu na hrvatsku komisiju i preko 9 puta u odnosu na češku komisiju. U poređenju Srbije i Hrvatske za 2011. godinu, taj odnos je još nepovoljniji za Srbiju (preko 16 puta), pre svega zbog osetnog povećanja broja prijavljenih koncentracija i minornog uvećanja kapaciteta odeljenja za kontrolu koncentracija u Srbiji.

Poredeći ukupan broj predmeta iz navedenih sektora sa ukupnim brojem zaposlenih u tim sektorima, 1-3(P)/1-3(Z), takođe se može uočiti prekomerna opterećenost kapaciteta domaće komisije. U 2010. godini opterećenost jednog zaposlenog predmetima u odnosu na Hrvatsku je 4,5 puta veća, dok je u odnosu na Češku taj odnos preko 10 puta nepovoljniji. U tom smislu, bila bi očekivana višestruko veća produktivnost domaćih stručnjaka pri procesiranju predmeta. Pošto to nije slučaj, u nastavku ćemo videti kako se ovaj problem prekomerne opterećenosti rešava kada je domaći regulator u pitanju. Za sada, dovoljno je konstatovati da postoji izražena disproporcija broja zaposlenih i broja predmeta koje je potrebno obraditi u toku godine u skladu sa zakonom.

Da bi se taj odnos sveo na standarde uporedivih evropskih zemalja koji su očito niži, potrebno je povećati broj zaposlenih u stručnoj službi Komisije, ali i smanjiti broj predmeta, a naročito broj prijavljenih koncentracija. Kadrovske kapacitete Stručne službe Komisije bi trebalo ojačati kada je rad na predmetima u pitanju. Primera radi, da bismo se izjednačili sa Hrvatskom, potrebno je izvršiti povećanje kapaciteta zaposlenih na radu na predmetima barem za 30%. Pri tome, ovaj procenat bi mogao da bude i veći ako se ima u vidu da je unutrašnje tržište Hrvatske manje u odnosu na tržište Srbije (videti tabelu 1), što podrazumeva i manji obim aktivnosti iz nadležnosti Komisije, pa otuda i manju potrebu za kadrovima.<sup>14</sup>

Pored toga, prilikom ojačavanja stručnih kapaciteta mora se voditi računa o strukturi stručnih profila koji se zapošljavaju, budući da je potrebno imati relativno izbalansiran odnos pravnih i ekonomskih profila, na šta ukazuju iskustva zemalja sa kojima smo poredili Srbiju u ovoj studiji. U Srbiji je osetna dominacija pravnih profila nad ekonomskim, tako da bi u budućnosti trebalo ispraviti ovu disproporciju, budući da funkcionisanje ove oblasti pravne regulative to zahteva. Na ovaj način, iz kvantitativne dimenzije usklađivanja kapaciteta prelazimo na kvalitativnu.

Prilikom ojačavanja stručnih kapaciteta mora se voditi računa o strukturi stručnih profila koji se zapošljavaju, budući da je potrebno imati relativno izbalansiran odnos pravnih i ekonomskih profila, na šta ukazuju iskustva zemalja sa kojima smo poredili Srbiju u ovoj studiji.

<sup>14</sup> Prema redovnom godišnjem izveštaju Komisije za zaštitu konkurencije za 2011. godinu, navodi se da bi ukupan broj zaposlenih u Stručnoj službi trebalo povećati sa sadašnjih 31 na 54. Poštujući trenutnu proporciju u broju zaposlenih, to bi značilo da broj zaposlenih u radu na predmetima treba povećati sa trenutnih 20 na 35 izvršilaca, što je svakako iznad 30%. Ovaj scenario povećanja broja zaposlenih može se okarakterisati kao prilično optimističan imajući u vidu aktuelne prilike Komisije uz postojeći sistem obezbeđenja istih.

Apropos usklađivanja kapaciteta, već na prvi pogled, posmatranjem organizacione šeme Komisije može se primetiti da joj nedostaje pozicija rezervisana za *glavnog ekonomistu* (*Chief Economist*), koja postoji, na primer, u Mađarskoj i Hrvatskoj, ali i na nadnacionalnom nivou zaštite konkurencije u EU u okviru Generalnog direktorata za konkurenciju (DG COMP). Uloga glavnog ekonomiste je da vrši monitoring i kontrolu svih ekonomskih analiza koje bi Komisija sprovođila, te da formira metodologiju i procedure koje bi Komisija trebalo da sledi prilikom sprovođenja ispitnih postupaka koji zahtevaju ekonomsku analitiku. Savet Komisije bi trebalo da uvažava mišljenje glavnog ekonomiste za sve slučajeve gde se u procesu dokazivanja potencijalne ili učinjene povrede konkurencije koristi ekonomska argumentacija. Primera radi, u okviru Generalnog direktorata za konkurenciju, glavni ekonomista ima mandat da formira sopstveni tim stručnjaka iz oblasti ekonomije, koji se nalaze u okrilju kancelarije glavnog ekonomiste. Ovim sugerišemo da bi prilikom izbora stručnjaka ekonomskog profila za rad u Komisiji mišljenje glavnog ekonomiste prilikom selekcije trebalo da ima važnu ulogu. Dakle, kada govorimo o poziciji glavnog ekonomiste, postavlja se pitanje o kakvom stručnom profilu je reč?

Prilikom izbora glavnog ekonomiste, preporučljivo bi bilo da isti zadovoljava najveće naučno zvanje iz oblasti ekonomije, doktorat ekonomskih nauka i to iz oblasti zaštite konkurencije. Reč je o stručnjaku koji bi trebalo da bude specijalizovan za domen teorije igara i industrijske organizacije, a u okviru toga za oblast zaštite konkurencije, što bi podrazumevalo da je isti autor većeg broja naučnih radova iz te oblasti, ili da je bar 10 godina radio u nekoj razvijenijoj stranoj komisiji na predmetima ekonomske sadržine. Primena ekonometrijskih alata u domenu zaštite konkurencije, kao nezaobilazan pratilac ispitnih postupaka gde se koristi ekonomski pristup, spada u podrazumevani korpus znanja koja bi glavni ekonomista trebalo da unese u Komisiju za zaštitu konkurencije. Svakako, glavni ekonomista bi trebalo da bude figura koja poseduje najveća ekonomska znanja u okviru Komisije, pa otuda i respektabilan autoritet, čak i kada je Savet Komisije u pitanju, povodom svih ekonomskih pitanja o kojima Komisija odlučuje. Takođe, logično bi bilo da formiranje ekonomskog tima Stručne službe Komisije treba staviti u nadležnost glavnog ekonomiste. Formalno, Savet Komisije bi bio taj koji bi na predlog glavnog ekonomiste razmatrao predložene kandidate, pri čemu bi se mišljenju glavnog ekonomiste pridavao poseban značaj. U krajnjoj liniji, glavni ekonomista bira tim koji smatra kompetentnim da sprovodi kompleksne ekonomske analize.

Stoga bi poziciju glavnog ekonomiste trebalo zakonom definisati, pri čemu bi se precizirala kvalifikacija potrebna za njegov izbor. Izbor bi trebalo vršiti javnim konkursom, gde bi bio izabran najbolji kandidat koji zadovoljava zakonom navedene kvalifikacije. Problem koji se može javiti u vezi sa ovom pozicijom odnosi se na mogućnosti domaće komisije da je finansira, što bi trenutno bilo krajnje skromno za stručnjaka navedenog profila. Izražena fluktuacija na poziciji glavnog ekonomiste jeste nešto što bi trebalo po svaku cenu izbeći, što je nemoguće izvesti pri sistemu kompenzacija i nagrađivanja koji trenutno primenjuje srpska komisija, a koji je sličan onom koji važi za ostatak javne administracije. Redefinisanje sistema kompenzacija i nagrađivanja u uskoj je vezi sa pitanjem obezbeđenja stabilnih, predvidivih i dovoljnih izvora finansiranja Komisije, na šta smo ukazali u preporuci 1. Evidentno je da profil stručnjaka sposobnih za najsloženije ekonomske analize tržište rada više vrednuje u odnosu na standardni nivo plata za visoko obrazovani kadar u državnoj administraciji. Takva vrsta kadrova suštinski je neophodna da bi sistem zaštite konkurencije funkcionisao, budući da se dokazivanje i predviđanje povreda konkurencije ni po čemu ne može svrstati u rutinski posao. Ovaj problem bi mogao da se reši po ugledu na Narodnu banku Srbije koja ima poziciju glavnog ekonomiste, a pri tome zapošljava i druge sofisticirane stručne profile neophodne za funkcionisanje ovog tipa regulacije, adekvatno ih nagrađujući.

Pozicija glavnog ekonomiste je tim pre bitna za domaću Komisiju, ako se ima u vidu da je preovlađujući broj kadrova u stručnoj službi pravničkog profila, a da se u aktuelnom sazivu Saveta Komisije od ukupno 5 članova nalazi čak 5 pravnik. Ova činjenica, u vezi sa sastavom

Poziciju glavnog ekonomiste bi trebalo zakonom definisati, pri čemu bi se precizirala kvalifikacija potrebna za njegov izbor.

Saveta, posebno je zabrinjavajuća, s obzirom na to da je reč o oblasti regulacije koja je kako pravne, tako i ekonomske prirode. Po toj logici, sastav Saveta bi trebalo da bude mešovit. Samo da napomenemo, prethodni saziv Saveta donekle se mogao smatrati mešovitim, ali je on gotovo u potpunosti zamenjen po isteku mandata. Praksu zamene svih članova Saveta po isteku mandata bi trebalo izbegavati ukoliko za to ne postoje objektivni razlozi koje ZZK predviđa. Da bi se obezbedio kontinuitet u radu i akumulaciji znanja, a samim tim i efikasnost i efektivnost funkcionisanja Komisije, ali i njena nezavisnost, Skupština odnosno Vlada bi morale da slede princip po kome bi Savet Komisije ili bar najveći broj članova bio na okupu bar u toku dva mandata, što zakon dozvoljava. Diskontinuiteti na svakih pet godina, povezani sa gubicima vremena potrebnog da se novi Savet uhoda, nešto su što bi odgovorna država, koja shvata uticaj konkurencije na blagostanje svih građana, trebalo da izbegava. Takva praksa prisutna je u većini zemalja EU.

U kontekstu prethodne diskusije o Savetu Komisije, smatramo da je potrebno blagovremeno izmeniti član 23 ZZK, koji se odnosi na izbor organa Komisije (predsednika Komisije i članova Saveta). Ovim članom ostavlja se mogućnost da Savet Komisije mogu činiti kako pravnici, tako i ekonomisti, ali on ne ograničava ekstremne solucije koje podrazumevaju samo pravnike ili samo ekonomiste u Savetu. Izmenom člana 23 trebalo bi eliminisati mogućnost ekstremnih solucija. Takođe, potrebno je dodatno razraditi principe izbora članova Saveta, kako bi se izabrali stručnjaci čija je poslovna karijera u bliskoj vezi sa pravom i ekonomijom konkurencije. Ako je reč o ekonomistima, trebalo bi slične principe primeniti kao i pri izboru glavnog ekonomiste, dok, ako je reč o pravnicima, trebalo bi birati ljude najviših akademskih zvanja čija se naučna i stručna orijentacija upravo odnosi na pravo konkurencije. Ukoliko se pak biraju članovi van akademske zajednice i bez najviših naučnih zvanja, to se može činiti isključivo za kandidate koji su stekli dugogodišnje iskustvo (bar 10 godina) u nekoj od respektabilnih stranih komisija za zaštitu konkurencije. Takvi kandidati se zbog svoje specijalizovanosti za zaštitu konkurencije mogu smatrati profesionalcima iz ove oblasti.

Konačno, u eri rapidnog razvoja informacionih i komunikacionih tehnologija, Komisija mora da razmišlja i u smeru zapošljavanja stručnjaka za ovu oblast, koji su pre svega neophodni za sprovođenje istraga o kartelskim sporazumima. Da bi se utvrdio kartelski sporazum, svaki dokaz o njegovom postojanju može poslužiti Komisiji da reši slučaj. Tako, na primer, prikupljanje dokaza prilikom nenajavljenog uviđaja, koji je predviđen članom 53 ZZK, podrazumeva prikupljanje podataka sa memorija elektronskih uređaja iz prostorija preduzeća gde se vrši uviđaj, ali i fizički udaljenih uređaja koji su preko komunikacionih mreža povezani sa preduzećem. Uzete kopije zatečenih elektronskih memorija predmet su detaljne „forenzike“ u središtu Komisije, u cilju pronalaženja korespondencije preduzeća sa drugim tržišnim učesnicima, i mogu predstavljati dokaz o nedozvoljenom kartelskom dogovaranju. Uloga IT stručnjaka nezamenljiva je u tom procesu. Shodno analizi datoj u UNCTAD (2011), navodi se da bi prava mera za ojačavanje IT kapaciteta srpske komisije podrazumevala dva dodatna stručnjaka iz tog domena.

Generalno, institut „nenajavljenog uviđaja“ jedan je od najdelotvornijih načina za utvrđivanje kartelskog ponašanja, pa u tom smislu jačanje kapaciteta i stručnosti Komisije za njegovo sprovođenje predstavlja imperativ u narednom periodu. Načelno, najveće i najštetnije kartele jedino je na taj način moguće otkriti.

Preporuku 2 bi trebalo da razmotri Komisija, Vlada, ali i Skupština u delu koji se odnosi na izmene ZZK u cilju ojačavanja kvaliteta kadrovske strukture i sistematizacije novih pozicija, kao što je pozicija glavnog ekonomiste. Potreban uslov za realizaciju ove preporuke je implementacija preporuke 1.

### 1.3. Preporuka 3 (smanjenje broja slučajeva koncentracija)

U cilju smanjivanja opterećenja Komisije za zaštitu konkurencije, kako bi Komisija bila u stanju da se fokusira na značajne slučajeve po uslove konkurencije na parcijalnim tržištima Republike Srbije, potrebno je značajno redukovati broj prijavljenih koncentracija podizanjem pragova za obavezu prijave koncentracije.

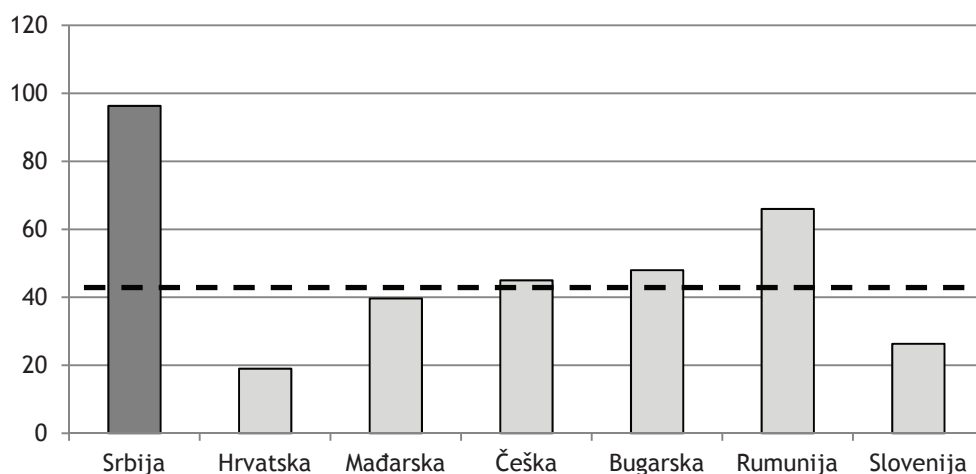
### 1.3.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 3

Kontrola koncentracija preduzeća (horizontalni merđžeri i akvizicije) predstavlja, kao što je napomenuto, analitički najsloženije predmete sa kojima se regulatorna tela iz domena zaštite konkurencije suočavaju. Nepotrebno velik broj koncentracija (videti tabelu 3) rezultat su činjenice da su propisani pragovi za obavezu prijave koncentracije („pragovi notifikacije“) postavljeni isuviše nisko (član 61 ZZK), tako da veliki broj koncentracija minornog značaja potpada pod obavezu prijave koncentracije. Orijehtacija ka niskim pragovima može se objasniti činjenicom da naknade po osnovu koncentracija predstavljaju izdašne prihode Komisije i čine esencijalni deo njenog budžeta.<sup>15</sup>

Valja napomenuti da pragovi za obavezu prijave koncentracije predstavljaju skup objektivnih i lako razumljivih uslova, čije kumulativno zadovoljenje obavezuje učesnike u koncentraciji da je prijave. Ovi uslovi su bazirani na visini godišnjih prihoda učesnika u koncentraciji, što je razumljiv i lako proverljiv podatak. Postavljanje kumulativnih uslova ima za cilj da obezbedi prijavljivanje samo onih koncentracija čija dimenzija jeste značajna za tržište Republike Srbije. Pri tome, pored ukupne veličine koncentracije, pragove bi trebalo postaviti tako da oslobađaju od obaveze prijave koncentracije znatno asimetričnih učesnika (npr. „gde džin preuzima patuljka“)<sup>16</sup>, jer u takvim slučajevima ne dolazi do bitnih promena tržišne strukture.

Naredna slika prikazuje prosečan broj koncentracija na osnovu tri poslednja godišnja izveštaja regulatornih tela Srbije i zemalja obuhvaćenih analizom. Slika najbolje ilustruje prekomernost u broju koncentracija u slučaju Srbije u poređenju sa prosečnim vrednostima ostalih zemalja.

#### Broj koncentracija\*



Slika 3. Broj prijavljenih koncentracija (trogodišnji prosek)

\* U nedostatku podataka za Mađarsku i Sloveniju za 2011. godinu povodom broja prijavljenih koncentracija, prosečna vrednost je formirana na osnovu perioda 2008–2010. godine, dok je kod ostalih zemalja prosek formiran na osnovu perioda 2009–2011. godine.

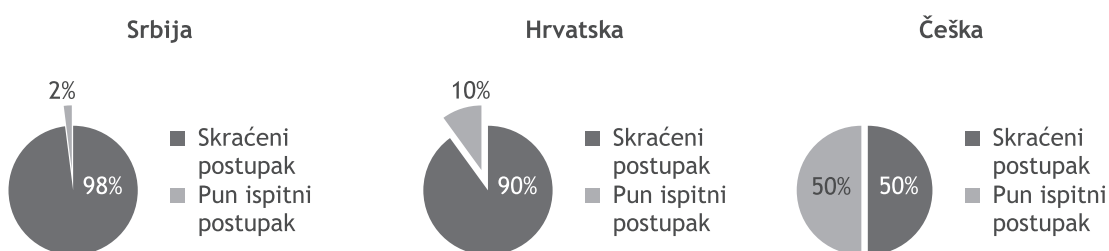
Izvor: zvanični izveštaji o radu komisija dostupni na njihovim internet stranicama (videti: <http://www.kzk.org.rs>, <http://www.aztn.hr>, <http://www.gvh.hu>, <http://www.compet.cz/en>, <http://www.cpc.bg>, <http://www.consiliulconcurentei.ro>, <http://www.uvk.gov.si/en>)

Sa prosečno 96,33 koncentracija godišnje, Srbija značajno prednjači u odnosu na vrednosti u navedenim zemljama. Isprekidanom horizontalnom linijom na slici 3 prikazan je prosečan broj koncentracija za sve navedene zemlje bez Srbije (40,67), koji Srbija takođe značajno premašuje.

<sup>15</sup> U okviru preporuke 1 navedeno je da su iznosi naknada za domaće koncentracije među najvišim, poredeći taj iznos sa zemljama EU.

<sup>16</sup> Begović & Pavić (2012).

Zatrpianost Komisije koncentracijama, potrebnih da obezbedi dovoljan iznos prihoda, primorava je da najveći broj predmeta odobrava po skraćenom postupku, dakle bez detaljnih ekonomskih analiza tržišnih struktura u kojima subjekti predmetne koncentracije posluju, što joj omogućava član 37 ZZK. U takvim okolnostima, kada je Komisija prinuđena da odobrava koncentracije prema „pravilu palca“, bez prateće kvantitative, značajno se povećava tzv. „greška prve vrste“ (*false positives*) – da se odobri koncentracija koja će u perspektivi ugroziti uslove konkurencije. U 2011. godini, od 100 okončanih predmeta samo dva su rešena u ispitnom postupku (2% od ukupnog broja). Primera radi, u poređenju sa Hrvatskom i Češkom, evidentno je da je reč o isuviše malom procentu. Naredna slika upravo ilustruje udele rešenih slučajeva koncentracija po skraćenom i punom ispitnom postupku za Srbiju, Hrvatsku i Češku za 2011. godinu.



Slika 4. Udele rešenih slučajeva tržišnih koncentracija po skraćenom postupku

Izvor: zvanični izveštaji o radu komisija dostupni na njihovim internet stranicama (videti: <http://www.kzk.org.rs>, <http://www.aztn.hr>, <http://www.compnet.cz/en>)

Posebno je interesantan podatak za Češku, gde se gotovo polovina prijavljenih koncentracija proverava punim ispitnim postupkom, pre nego što se donese konačna regulatorna odluka.

Štetnost niskih pragova za obavezu prijave koncentracije, pa otuda i prevelikog broja koncentracija, jeste dvostruka. Sa jedne strane, Komisija biva opterećena slučajevima minornog značaja za uslove konkurencije, gubeći mogućnost da se fokusira na značajne koncentracije, koje nose veliki rizik od ugrožavanja slobodne tržišne utakmice. Sa druge strane, mnoga preduzeća, čije su koncentracije minornog značaja, suočena su sa obavezom da prijave koncentraciju, što povećava neizvesnost pri poslovnom planiranju takvog poduhvata i odlaže njegovu realizaciju. Uz obavezu plaćanja naknade, preduzećima se na taj način i neposredno podižu ekonomski troškovi poslovanja.

Realizacija preporuke 3 bi trebalo da dovede do redukcije prosečnog broja koncentracija do 50%, čime bi se Srbija po ovom pitanju približila proseku za fokusiranu grupu uporedivih zemalja. Svakako, prekrvilit za ovu preporuku jeste realizacija preporuke 1. Da bi se redukcija realizovala, neophodno je podići pragove za obavezu prijave koncentracije, što bi podrazumevalo izmenu člana 61 ZZK.

Kako se može izvršiti korekcija, imajući u vidu redukciju broja koncentracija koja se želi postići? Prva mogućnost podrazumeva da se izvrši analiza ukupne visine prihoda učesnika koncentracija i strukture prihoda po pojedinačnim učesnicima svake pojedinačne koncentracije na godišnjem nivou, te da se na osnovu takve analize iznađe „tačka preloma“ kumulativnih pragova koja bi dovela do željene redukcije. Ovu analizu je potrebno uraditi za više sukcesivnih godina (na primer, poželjno bi bilo, od vremena formiranja Komisije), kako bi formirana tačka preloma bila što je moguće više reprezentativna za uslove na srpskim parcijalnim tržištima (kako bi u proseku na višegodišnjem nivou dovela do optimalnog broja prijavljenih koncentracija). Druga mogućnost podrazumeva korekciju pragova shodno njihovim visinama kod drugih uporedivih zemalja, čijem prosečnom broju prijavljenih koncentracija bi Srbija trebalo da teži (do čega bi redukcija od 50% postojećeg nivoa u Srbiji približno dovela). U tom smislu, budući da preporuka podrazumeva konvergenciju ka proseku zemalja po pitanju broja prijavljenih koncentracija, korekcija pragova bi po toj logici trebalo da bude usklađena sa prosečnom visinom pragova zemalja obuhvaćenih analizom. Treća, a možda i najtemeljnija mogućnost jeste da se pri korekciji

pragova uvažuje preporuke prva dva navedena modela korekcije. Budući da zakone, generalno, pa i u ovoj oblasti nije poželjno često menjati, određivanju pragova bi trebalo pristupiti analitički i sa značajnom pažnjom.

U tabeli 4, u cilju ilustracije disproporcije u visini pragova (Srbija u odnosu na obuhvaćene zemlje) prikazana je jedna komponenta pragova, „Ostvareni prihodi svakog od najmanje dva učesnika na teritoriji zemlje“, koja je uporediva na nivou grupe zemalja obuhvaćenih ovom analizom, među kojima se i Srbija nalazi.

Zemlje i proseci	Ostvareni prihodi svakog od najmanje dva učesnika na teritoriji zemlje
Srbija	1.000.000,00
Hrvatska*	13.326.394,72
Mađarska*	1.795.848,00
Češka*	10.050.251,26
Bugarska*	1.533.875,64
Rumunija	4.000.000,00
Slovenija	1.000.000,00
Prosek (bez Srbije)	5.284.394,94
Prosek (bez Srbije, Hrvatske i Češke)	2.082.430,91

Tabela 4. Pragovi za obavezu prijave koncentracije

\* Iznosi navedeni u zakonu, budući da su dati u domaćim valutama zemalja, konvertovani su u evre po zvaničnom srednjem kursu centralnih banaka tih zemalja na datum 16. 10. 2012. godine.

Izvor: zakoni o zaštiti konkurencije obuhvaćenih zemalja

Shodno tabeli 4, evidentno je da, sem Slovenije, sve druge zemlje imaju ovu komponentu uslova postavljenu na značajno viši nivo, a u nekim slučajevima, to je i mnogostruko više u odnosu na Srbiju. Primera radi, Hrvatska i Mađarska postavljaju preko 10 puta veće vrednosti u odnosu na Srbiju. Imajući u vidu da je jedno od predloženih rešenja da se Srbija po pitanju pragova izjednači ili bar značajno približi proseku za navedenu grupu zemalja, povodom ove komponente pragova nameću se dva scenarija. Po jednom scenariju koji u prosek uključuje sve navedene zemlje bez Srbije, pragove bi trebalo podići preko 5 puta. Po drugom, blažem, pa utoliko i realističnijem scenariju, gde su iz proseka, pored Srbije, isključene i Mađarska i Hrvatska kao ekstremni primeri, pragove bi trebalo podići za oko 100%.

Preporuka 3 usmerena je, kao i prethodne dve preporuke, koje podrazumevaju izmenu ZZK u pojedinim delovima, ka Komisiji, Vladi i Skupštini. Pri tome, još jednom podvlačimo da je potreban uslov za njenu izvedbu realizacija preporuke 1, koja se odnosi na redefinisane sistema finansiranja Komisije.



## 2. Preporuke čija implementacija ne podrazumeva izmenu zakona

Implementacija narednih preporuka ne podrazumeva izmene Zakona o zaštiti konkurencije i pratećih podzakonskih propisa koji dopunjuju zakon. Ispostaviće se da je dominantni akter i inicijator za njihovo sprovođenje, između ostalih koje ćemo navesti, upravo Komisija za zaštitu konkurencije.

### 2.1. Preporuka 4 (izrada „smernica“ od strane Komisije)

U cilju povećavanja transparentnosti postupanja Komisije u slučajevima koje obrađuje, a tu se pre svega misli na slučajeve koncentracija preduzeća i zloupotrebe dominantnog položaja, nužno je da Komisija izradi smernice koje će sadržati praktične činioce postupanja Komisije pri sprovođenju zakona. Povećanje transparentnosti pozitivno bi uticalo na povećavanje pravne izvesnosti pri poslovnom planiranju preduzeća, što je u pravu konkurencije svakako deficitarna kategorija. U tom smislu neophodno je izraditi smernice za regulaciju horizontalnih spajanja preduzeća i smernice za definisanje relevantnog tržišta, čija prisutnost je zajednička karakteristika većine razvijenih sistema za zaštitu konkurencije.

#### 2.1.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 4

Pored zakona i uredbi, u propise se ubrajaju i smernice koje propisuje Komisija i koje, iako nemaju zakonsku težinu kao zakoni i uredbe, imaju značajnu ulogu u funkcionisanju sistema zaštite konkurencije. Smernicama se definiše praktično postupanje Komisije u ispitnim postupcima koje sprovodi.

U razvijenim sistemima zaštite konkurencije, a tu pre svega mislimo na nadnacionalne sisteme EU i SAD, uloga smernica je ključna, iako njihov sadržaj bar formalno nema zakonsku težinu. Ta uloga je posebno izražena u američkom sistemu običajnog prava, gde, budući da predstavljaju stavove najkompetentnijeg tela za regulaciju konkurentskog pritiska, smernice praktično imaju težinu usvojenih zakona kada slučajevi dobiju sudski epilog. Smernice predstavljaju opis praktičnih postupaka Komisije u ispitnim postupcima koje sprovodi,<sup>17</sup> za koje nema mesta u zvaničnim zakonskim i podzakonskim aktima koji regulišu pravo konkurencije.

Propisivanjem smernica, što čini Komisija, podiže se nivo pravne izvesnosti u poslovanju preduzeća koja mogu doći pod „lupu“ Komisije, shodno Zakonu o zaštiti konkurencije, ali pomaže se i boljem razumevanju ove problematike kada su u pitanju sudovi koji su dužni da odlučuju povodom tužbi preduzeća na rešenja koja donosi Komisija. Pravni okvir regulacije pitanja u vezi sa konkurencijom neophodna je osnova za konstituisanje sistema zaštite konkurencije, dok samo sprovođenje ove politike podrazumeva mnogo više od tumačenja i rukovođenja članovima zakona, imajući u vidu da je regulacija ovog tipa kako pravne, tako i ekonomske prirode.

Definisanje relevantnog tržišta, predviđeno članom 6 ZZK i odgovarajućom uredbom<sup>18</sup> koja dodatno razrađuje ovaj član, predstavlja ključni korak u regulaciji horizontalnih spajanja preduzeća (koncentracija) i prilikom utvrđivanja dominantnog položaja preduzeća, pa samim tim i

Propisivanjem smernica, što čini Komisija, podiže se nivo pravne izvesnosti u poslovanju preduzeća koja mogu doći pod „lupu“ Komisije, shodno Zakonu o zaštiti konkurencije.

<sup>17</sup> Član 41 ZZK definiše pojam ispitnog postupka kao dokazne radnje usmerene ka utvrđivanju činjeničnog stanja.

<sup>18</sup> Službeni glasnik RS, broj 89/2009.

moгуćnosti za njegovu zloupotrebu. Put do definicije podrazumeva uglavnom primenu kvantitativnih ekonomsko-ekonometrijskih alata i principa definicije na osnovu kojih se isti sprovode. Na osnovu pomenutog člana zakona i uredbe koja precizira definiciju relevantnog tržišta nije moguće razumeti šta se uzima za kriterijum definicije, samim tim ni kako je potrebno definisati granice tog tržišta. Jedan od mogućih principa definicije koji ima široku primenu, ali i brojne modalitete sprovođenja, jeste takozvani „test hipotetičkog monopoliste“, koji bi trebalo uzeti u razmatranje i prilagoditi njegov mehanizam uslovima funkcionisanja domaćih parcijalnih tržišta prilikom formiranja smernica.

Da napomenemo, osnovni problem neprecizne definicije jeste u tome što preširoko definisano tržište nosi opasnost da se značaj određenog poslovnog poduhvata po uslove konkurencije umanjí, te da se isti svrsta u skladu sa zakonom i odobri, i pored toga što dovodi ili će u perspektivi dovesti do ugrožavanja uslova konkurencije. U situaciji kada je tržište preusko definisano, verovatnija je neopravdana zabrana određenog poslovnog poduhvata, što ide neposredno na štetu opserviranih preduzeća, a u krajnjoj liniji i uslova konkurencije u grani u kojoj ta preduzeća posluju.

Postupanje Komisije u ispitnim postupcima povodom horizontalnih spajanja preduzeća (koncentracija) takođe bi trebalo kodifikovati smernicama, što do sada, kao i po pitanju relevantnog tržišta, nije učinjeno. Samim tumačenjem aktuelnog zakona nije moguće razumeti kako Komisija sprovodi ispitni postupak. Propisivanjem smernica za horizontalna spajanja povećala bi se mogućnost preduzeća da planiraju svoj eksterni rast, tj. da procene da li je njihov poduhvat u skladu sa zakonom, čime bi imali mogućnost da izbegnu suviše troškove u vezi sa pravljénjem izbora koji nose veliku verovatnoću da će ih Komisija svojom odlukom blokirati. Smernice ovog tipa morale bi da sadrže jednostavni kvantitativni test koncentracije koji bi se zasnivao na Herfindal-Hiršmanovom indeksu tržišne koncentracije. Ovaj test pruža izuzetno korisnu preliminarnu indikaciju potencijalnih uticaja koncentracije na uslove konkurencije na utvrđenom relevantnom tržištu. Pri tome, test bi trebalo kalibrirati u skladu sa preovlađujućim nivoima koncentrisanosti domaćih tržišta, kako ne bi bio ni previše restriktivan, a ni previše blag prema koncentracijama na domaćim tržištima. U većini ispitnih postupaka koje je Komisija sprovodila u domenu kontrole koncentracija, ovaj kvantitativni test je primenjivan, tako da njegova formalizacija u okviru smernica neće predstavljati nepoznanicu za Komisiju.

Prilikom formiranja smernica, pored sopstvenih iskustava sa sprovođenjem ZZK, trebalo bi u obzir uzeti aktuelne smernice EU<sup>19</sup> i SAD<sup>20</sup> (na nadnacionalnom nivou), ali i smernice uporedivih zemalja članica EU sa dužim iskustvom u sprovođenju politike zaštite konkurencije u odnosu na Srbiju. U definitivno najstarijem i najrazvijenijem sistemu zaštite konkurencije, SAD, smernice za definisanje relevantnog tržišta inkorporirane su u smernice za regulaciju horizontalnih spajanja, što ne smatramo dobrim rešenjem kada je Srbija u pitanju, pošto se definicija relevantnog tržišta koristi i pri utvrđivanju zloupotreba dominantnog položaja. Svakako, sadržaj američkih smernica oslikava postupanje najkvalitetnije regulatorne prakse na svetu, što se obavezno mora uzeti u obzir prilikom kreiranja domaćih smernica.

Pri tome, smernice bi trebalo da prikažu praksu koju je Komisija u stanju da sprovede na opisan način. Drugim rečima, integralno prepisivanje tuđih smernica je nesvrishodno ukoliko korake istih nije moguće realizovati u konkretnim slučajevima. Razmatranje tuđih najboljih praksi u sadejstvu sa sopstvenim iskustvima jeste obrazac koji bi trebalo slediti pri formiranju nedostajućih smernica.

Preporuka 4 usmerena je isključivo ka Komisiji za zaštitu konkurencije, jer je propisivanje smernica u potpunosti u njenoj nadležnosti. Međutim, sve dok se ne formira ekonomski tim

Prilikom formiranja smernica, trebalo bi u obzir uzeti i aktuelne smernice EU i SAD, ali i smernice uporedivih zemalja članica EU.

<sup>19</sup> Smernice za definiciju relevantnog tržišta videti u: *Official Journal of the European Union* (1997/O) C 372) i Smernice za regulaciju horizontalnih spajanja videti u: *Official Journal of the European Union* (2004/C 31/03).

<sup>20</sup> Videti u: Federal Trade Commission and U.S. Department of Justice (2010), *Horizontal Merger Guidelines*.



Komisije na čelu sa glavnim ekonomistom (što predviđa implementacija preporuke 2), smatramo da kvalitetno izvođenje ovog poduhvata nije u potpunosti izvodljivo.

Napominjemo, pored smernica za definisanje relevantnog tržišta i kontrolu koncentracija, u doglednoj budućnosti (za 3 do 4 godine), potrebno je definisati i smernice za utvrđivanje zloupotreba dominantnog položaja. Ovo važi pod uslovom da se u tom periodu iz ove oblasti akumulira neophodno iskustvo u rešavanju slučajeva iz ovog domena, ali i da se ovlada tehnikom utvrđivanja relevantnog tržišta koja je osnovni preduslov za utvrđivanje postojanja dominantnog položaja. Ovaj period prevazilazi okvire ove analize, te ne smatramo da je ove smernice potrebno uvrstiti u set preporuka koji su ovde izneti. Zašto? Naime, ovaj vid smernica kao kodifikacija uspešne prakse Komisije iz ovog domena dolazi na višem stupnju njene razvijenosti, kada Komisija u značajnoj meri prevaziđe probleme u vezi sa definisanjem relevantnog tržišta. Ovu tvrdnju potvrđuje činjenica da postoji relativno značajno kašnjenje u donošenju ovog vida smernica u odnosu na prethodna dva i u praksi Evropske komisije.<sup>21</sup>

## 2.2. Preporuka 5 (obuka sudija Upravnog suda iz domena ekonomije)

U cilju poboljšanja razumevanja politike konkurencije u domenu koji podrazumeva ekonomsko-ekonometrijsku argumentaciju prilikom dokazivanja učinjene ili potencijalne povrede konkurencije, neophodno je obučiti sudije Upravnog suda.

### 2.2.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 5

Neposredna kontrola konačnih odluka Komisije je shodno članu 71 ZZK u nadležnosti Upravnog suda.<sup>22</sup> Dakle, sve eventualne tužbe preduzeća protiv konačnih odluka Komisije upućuju se Upravnom sudu na razmatranje. Upravni sud ima mogućnost da potvrdi rešenje Komisije, da poništi rešenje Komisije ili pak da naloži Komisiji da ponovi ispitni postupak. Poslednje dve mogućnosti podrazumevaju da se Upravni sud kao nezavisno telo ne slaže sa donetim rešenjem Komisije, odnosno sa iznetom argumentacijom Komisije koja potvrđuje uticaj konkretnog preduzeća na uslove konkurencije na tržištu. To bi svakako značilo da je Upravni sud kompetentan da razume argumentaciju iznetu u konačnom rešenju Komisije. Problem pre svega postoji kada je ekonomska argumentacija u pitanju, što nije isključivo karakteristika domaćeg sistema zaštite konkurencije, već i sistema sa znatno dužom tradicijom. Po pravilu, u sistemima u kojima su Komisije slabe i nerazvijene, sudovi su obavezno bar za nijansu inferiorniji kada je razumevanje ove problematike u pitanju, i to je posebno izraženo u slučajevima kontrole koncentracija i zloupotreba dominantnog položaja, gde problemi nastaju već na prvom koraku, pri definiciji relevantnog tržišta. Otuda i nužnost da se propišu pomenute smernice za definiciju relevantnog tržišta (videti preporuku 4).

Paralelno sa ojačavanjem stručnih kapaciteta Komisije, neophodno je ojačavati i stručne kapacitete Upravnog suda, permanentnom edukacijom sudija nadležnih za slučajeve iz domena zaštite konkurencije. Usvajanje neophodnih eko-

Paralelno sa ojačavanjem stručnih kapaciteta Komisije, neophodno je ojačavati i stručne kapacitete Upravnog suda, permanentnom edukacijom sudija nadležnih za slučajeve iz domena zaštite konkurencije.

<sup>21</sup> Smernice za utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja, tj. za primenu člana 82 Rimskog ugovora videti u *Official Journal of the European Union* (2009/C 45/02). Konstatujemo da su ove smernice usledile 12 godina nakon smernica za definiciju relevantnog tržišta i 5 nakon aktuelnih smernica za kontrolu koncentracija. Ovoj ilustraciji dodaćemo i činjenicu da srpska komisija funkcioniše tek 7 godina, pa se zaključak sam nameće.

<sup>22</sup> Na najvišoj instanci, o rešenju Upravnog suda može se izjasniti Vrhovni kasacioni sud, što je u praksi izrazito redak slučaj.

nomskih znanja iz domena teorije industrijske organizacije i ekonometrije nužno je za funkcionisanje Upravnog suda na ovom polju. Svakako, ne može se očekivati od sudija Upravnog suda da u dotičnu ekonomsku problematiku ulaze sa nivoom preciznosti i razumevanja kao specijalizovana Komisija, čiji je to jedini posao, već da budu osposobljeni da razumeju logiku ekonomske argumentacije u rešenjima Komisije, ali i strana koje podnose tužbu.<sup>23</sup> Sud bi trebalo da bude u stanju da ispravno prosudi čija argumentacija verodostojnije oslikava stvarnost, jer se u ovom domenu regulacije apsolutno tačna rešenja ne mogu očekivati.

U svojoj šestogodišnjoj istoriji Komisija je imala različita iskustva sa nadležnim sudovima. Suština je da većinu najznačajnijih slučajeva koje je Komisija vodila sud nikada nije potvrdio (primer Deltine koncentracije iz 2006. godine posebno je ilustrativan u tom smislu). Poslednji u nizu značajnih slučajeva kada je poništeno negativno rešenje Komisije odnosi se na koncentraciju domaćeg proizvođača šećera, kompanije *Sunoko*, nad kompanijom *Hellenic Sugar Industry*. Povodom ovog rešenja, Komisija se obratila javnosti tekstem pod nazivom „Zašto Upravni sud ignoriše javnost?“<sup>24</sup>

Zemlje	Postupci pred sudom	2010. godina	2011. godina
Srbija	Potvrđeno rešenje Komisije	6	17
	Poništeno rešenje Komisije	1	3
	<b>Ukupno</b>	<b>7</b>	<b>20</b>
Hrvatska	Potvrđeno rešenje Komisije	19	9
	Poništeno rešenje Komisije	0	1
	<b>Ukupno</b>	<b>19</b>	<b>10</b>

Tabela 5. Postupci vođeni pred nadležnim sudom

Izvor: zvanični izveštaji o radu komisija dostupni na njihovim internet stranicama (videti: <http://www.kzk.org.rs>, <http://www.aztn.hr>)

Poredeći Srbiju i Hrvatsku (tabela 5), od ukupno 27 rešenja Komisije koja su dobila sudski epilog u dvogodišnjem periodu (2010–2011), sud je poništio rešenje komisije u 4 slučaja, dok je u Hrvatskoj u istom periodu poništeno samo jedno rešenje od ukupno 29 koji su se vodili pred sudom. Načelno, brojke u ovom slučaju nose malu saznavnu moć ako se ima u vidu da slučajevi nisu podjednako značajni kada je konkurencija u pitanju. U pojedinim slučajevima, propusti mogu nositi bitne posledice kada je višak potrošača u pitanju i obeležiti negativno gotovo celu deceniju na tržištu na kome su se određene radnje dogodile suprotno pravilima konkurencije. Pri tome, valja naglasiti da je gotovo standardna praksa domaćeg sudstva da rešenja Komisije odbacuje iz procesno-pravnih i proceduralnih razloga, te zastarelosti rešenja koja su doneta. Primer utvrđenog kartelskog dogovaranja sedam najvećih proizvođača lekova i šest veledrogerija iz najskorije istorije koji je sudskom odlukom odbačen zbog zastarelosti donetog rešenja, najbolje ilustruje odnos suda i Komisije. Sa druge strane, konstatujemo da je nedopustivo da se Komisiji događaju propusti te vrste.

Pored permanentne edukacije sudija Upravnog suda na temu ekonomije konkurencije, smatramo da pravo konkurencije, kao izuzetno kompleksna oblast zaslužuje formiranje posebnog odeljenja sudija, specijalizovanog za predmete iz ovog domena. Valja napomenuti da na evropskom nivou postoji i specijalna asocijacija sudija iz oblasti prava konkurencije (*The Association of European Competition Law Judges*)<sup>25</sup>, čiji cilj je promovisanje znanja i razumevanja iz oblasti prava

<sup>23</sup> Pored tužbi protiv rešenja Komisije za zaštitu konkurencije, Upravni sud je nadležan za tužbe protiv 54 organa državne uprave, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, ali i drugih Vladinih agencija. Ovo ilustruje koliko su sudije Upravnog suda zatrpane predmetima različitog sadržaja, te koliko su mogućnosti suda limitirane kada je zaštita konkurencije u pitanju, koja zahteva znatno više posvećenosti i multidisciplinarnu ekspertizu u razmatranjima pred sudom.

<sup>24</sup> Videti: <http://www.kzk.org.rs/zasto-upravni-sud-ignorise-javnost>

<sup>25</sup> Videti: <http://www.aeclj.com>

konkurencije među sudijama, na osnovu iskustva kako na nadnacionalnom nivou EU, tako i na nacionalnom nivou pojedinačnih zemalja članica. Domaće sudije koje bi pratile konferencije i druge aktivnosti ovakvih i sličnih asocijacija bitan su deo unapređenja performansi domaćeg sudstva u ovoj oblasti, jer se omogućava neformalna komunikacija između sudija, te usvajanje neophodnog znanja i razmena dragocenih iskustava.

Preporuka 5 usmerena je ka Upravnom sudu i Vladi, koji bi zajedničkim naporima trebalo da iznađu način da ojačaju stručne kapacitete suda iz ove oblasti. Za edukaciju sudija potrebno je izdvojiti određena finansijska sredstva iz budžeta, što je neuporedivo manje u poređenju sa posledicama koje mogu nastati povodom samo jedne pogrešne odluke suda. U pristupnim fondovima EU, sredstva za ojačavanje institucionalnih kapaciteta za oblast zaštite konkurencije postoje. Paralelno sa približavanjem Srbije EU nužno je da se blagovremeno shvati značaj konkurencije za privredni rast i razvoj i životni standard stanovništva, pa samim tim i mogućnosti da se namenjena sredstva za tu svrhu i iskoriste.

Pored sudova u korpusu šireg kompleksa sistema za promociju i zaštitu konkurencije, Vlada, odnosno ministarstvo nadležno za trgovinu, jesu ti koji bi trebalo da u potpunosti razumeju značaj konkurencije i da svojim delovanjem podupiru nezavisnost Komisije i Upravnog suda, te da razumeju potrebu za jačanjem stručnih kapaciteta ovih tela. U okviru ministarstva bi takođe trebalo formirati posebnu radnu grupu koja bi se bavila pitanjima funkcionisanja sistema zaštite i promocije konkurencije, budući da je to ministarstvo nadležno za uspostavljanje fundamenta državne strategije jačanja konkurencije na domaćim parcijalnim tržištima.

## 2.3. Preporuka 6 (saradnja Komisije sa drugim elementima sistema za promociju i zaštitu konkurencije)

Zarad povećavanja efikasnosti sistema zaštite konkurencije potrebno je ojačati komunikaciju i saradnju Komisije za zaštitu konkurencije sa telima koja pored Vlade i sudova čine sistem za promociju i zaštitu konkurencije u širem smislu (videti sliku 1). Pod ostalim telima podrazumevaju se svi regulatori specifičnih sektora, ali i tela za kontrolu javnih nabavki i državne pomoći, kao i udruženja za zaštitu potrošača.

### 2.3.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 6

Kada se kaže regulatori specifičnih sektora, misli se na Narodnu banku Srbije (NBS), Republičku radiodifuznu agenciju, Komisiju za berzu, Agenciju za energetiku Republike Srbije i Republičku agenciju za telekomunikacije (RATEL).<sup>26</sup> Institucionalna saradnja Komisije sa sektorskim regulatorima ključna je za efikasnije sprovođenje ZZK u sektorima pod ingerencijom ovih regulatora. Naime, sektorski regulatori čije je delovanje definisano posebnim zakonima takođe bi trebalo da vode računa da li je funkcionisanje njihovih sektora u saglasnosti sa Zakonom o zaštiti konkurencije. Kada to nije slučaj, sektorski regulator bi trebalo da obavesti Komisiju za zaštitu konkurencije o takvim okolnostima. Sa druge strane, mnoge aktivnosti sektorskih regulatora unutar grana koje su predmet regulacije mogu imati posredne efekte i na druge povezane grane, tj. na druga povezana tržišta. Iz tog razloga, orkestrirano delovanje Komisije i sektorskih regulatora jedna je od ključnih karika za funkcionisanje sistema za promociju i zaštitu konkurencije posmatranog u širem smislu. Primera radi, Komisija za berzu bi trebalo prilikom svakog menjanja vlasništva nad preduzećima njihovim spajanjem kupovinom akcija jednog preduzeća od strane drugog da obavesti Komisiju o tom činu, ali i da upozori strane u koncentraciji da svoju nameru (članovi 61 i 63 ZZK) moraju da prijave Komisiji.

<sup>26</sup> Direktorat civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije takođe spada u sektorske regulatore. S obzirom na to da za primenu Zakona o zaštiti konkurencije delovanje ovog regulatora nije od suštinskog značaja, izostavljen je iz navođenja.

Da bi veza između sektorskih regulatora i Komisije bila ojačana, nužno je da Komisija sa svim navedenim regulatorima potpiše protokole o međusobnoj saradnji, uz čvrstu obostranu volju da se ti protokoli doslovno poštuju. Do sada, Komisija je delovala na tom planu pa su protokoli o saradnji potpisani sa Narodnom bankom Srbije, Agencijom za energetiku i Republičkom agencijom za telekomunikacije. Prema tome, u perspektivi preostaje da se potpišu još dva dodatna protokola sa dva preostala važna regulatora. Insistiranje na potpisivanju i primeni protokola mora biti inicirano kako od Komisije, tako i od pojedinačnih regulatora.

U većini evropskih zemalja, pa i onih zemalja koje su nam poslužile za uporednu analizu, kontrola državne pomoći integrisana je u tekuće aktivnosti njihovih komisija za zaštitu konkurencije (navedeno u tabeli 2). Takođe, nije retkost da se i kontrola javnih nabavki u razvijenim tržišnim privredama stavlja u okvire komisija za zaštitu konkurencije, kao što je, na primer, slučaj u Češkoj i Sloveniji. U Srbiji se tim poslovima bave posebna regulatorna tela – povodom javnih nabavki, Uprava za javne nabavke, a povodom kontrole državne pomoći, Komisija za kontrolu državne pomoći (koja je zapravo pod ingerencijom Ministarstva finansija i privrede). Obe navedene oblasti regulisane su posebnim zakonima, i to Zakonom o kontroli državne pomoći<sup>27</sup> i Zakonom o javnim nabavkama<sup>28</sup>. Ciljevi oba navedena zakona gotovo da se u celosti poklapaju sa Zakonom o zaštiti konkurencije, što njihovo sprovođenje čini savršeno komplementarnim.

Evidentno je da svako nameštanje tendera predstavlja direktan pokušaj da se eliminiše konkurencija između privrednih subjekata, učesnika na tenderu. Značaj javnih nabavki je tim pre veći ako se ima u vidu da javne nabavke čine u proseku 16,7% BDP zemalja članica EU, dok je taj procenta i veći kada su zemlje Balkana u pitanju.<sup>29</sup> Imajući u vidu taj podatak, uz činjenicu da se efikasnom kontrolom javnih nabavki može uštedeti i do 30% javnih rashoda, jasno je koliko zaštita konkurencije u ovom domenu može imati pozitivne efekte kako na državni budžet, tako i na efikasnost poslovanja dobavljača učesnika na tenderima.

Radi efikasnije kontrole javnih nabavki neophodna je tešnja institucionalna veza Komisije kao najkompetentnijeg tela za zaštitu konkurencije i Uprave za javne nabavke kao neposredno nadležnog tela za organizovanje i funkcionisanje procesa javnih nabavki.

Kontrola državne pomoći je od suštinskog značaja kada su uslovi konkurencije u pitanju. Načelno, svaka pomoć države ima potencijal da, favorizujući pojedine tržišne učesnike, u neravno-pravan položaj stavi ostale učesnike koji pomoć ne primaju. Takvo ponašanje države ugrožava uslove konkurencije na tržištu, ali se u nekim slučajevima ne može izbeći. Uloga regulatora iz ovog domena jeste da odluči koje državne pomoći se mogu smatrati dozvoljenim, a koje ne. Veliki obim aktivnosti države na ovom polju karakterističan je za Srbiju, pa otuda i veliko interesovanje EU da Srbija ovo pitanje svede na prihvatljivu meru. Trenutno najveći problem regulacije iz ovog domena jeste upravo činjenica da Komisija za kontrolu državne pomoći ne poseduje potrebnu dozu nezavisnosti, budući da je pod suštinskim patronatom Ministarstva finansija i privrede. Drugim rečima, Komisija nadležna za kontrolu državne pomoći direktno je pod uticajem davaoca pomoći, što u izvesnoj meri deluje paradoksalno. S druge strane, uloga Komisije za zaštitu konkurencije je minorna kada je funkcionisanje Komisije za kontrolu državne pomoći u pitanju. Jedina uloga Komisije za zaštitu konkurencije jeste da uputi predlog za izbor jednog člana saveta Komisije za kontrolu državne pomoći, što je nedovoljno za efikasnije povezivanje ovih tela na sprovođenju zakona čiji ciljevi su identični.

Bilo da je reč o državnoj pomoći ili javnim nabavkama, jedno od rešenja ovih problema podrazumeva bliskiju saradnju Komisije za zaštitu konkurencije sa nadležnim regulatornim telima

Da bi veza između sektorskih regulatora i Komisije bila ojačana, nužno je da Komisija sa svim regulatorima potpiše protokole o međusobnoj saradnji, uz čvrstu obostranu volju da se ti protokoli doslovno poštuju.

<sup>27</sup> Službeni glasnik RS, 51/2009.

<sup>28</sup> Službeni glasnik RS, 116/2008.

<sup>29</sup> UNCTAD (2011), s. 85.

koje smo pomenuli. Drugo rešenje bi bilo da se kontrola javnih nabavki i državne pomoći stave u nadležnost Komisije za zaštitu konkurencije, što bi donekle predstavljalo i najefikasnije rešenje kada je zaštita konkurencije u pitanju. Pri tome, ovo poslednje rešenje svakako ne bi bilo moguće sa postojećim kapacitetima Komisije za zaštitu konkurencije.

Od početka 2011. godine u Srbiji je na snazi Zakon o zaštiti potrošača<sup>30</sup> kojim se štite prava potrošača od nesavesnih proizvođača i trgovaca. Ovu oblast prava bismo mogli smatrati kompletnom sa oblašću zaštite konkurencije koju sprovodi Komisija. Formalno regulatornog tela za sprovođenje ovog zakona nema. Ulogu regulatora obavljaju nedržavna udruženja za zaštitu potrošača, čija se uloga svodi na slanje apela javnosti kada do ugrožavanja potrošača dođe. Saradnja Komisije i ovih udruženja bi se mogla ogledati u težnji da zajedničkim javnim nastupima nametnu teme od značaja, kada je zaštita konkurencije, pa prema tome i zaštita potrošača, u pitanju.

Preporuka 6 usmerena je ka Komisiji za zaštitu konkurencije, Vladi, navedenim sektorskim regulatorima, agencijama za kontrolu državne pomoći i javnih nabavki, kao i udruženjima potrošača.

## 2.4. Preporuka 7 (povećanje transparentnosti značaja zaštite konkurencije)

Komisija i Vlada moraju uložiti dodatne napore kako bi značaj zaštite konkurencije učinile transparentnim i razumljivim širokoj javnosti (preduzećima i potrošačima), zbog kojih ova politika i postoji. Pritisak javnosti, kada je zaštita konkurencije u pitanju, može biti moćan saveznik Komisije na polju zaštite konkurencije. Na svest stanovništva o značaju zaštite konkurencije bi trebalo permanentno delovati.

### 2.4.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 7

Kako se navodi u UNCTAD (2011), rad na javnom promovisanju zaštite konkurencije (*competition advocacy*), u bilo kojoj državi predstavlja posao koji se nikada ne završava. Na tom poslu Srbija se nalazi tek na početku, budući da je javnost krajnje oskudno upućena u teme u vezi sa zaštitom konkurencije. Javnom promocijom značaja konkurencije tržišnim učesnicima bi se demistifikovao način funkcionisanja tržišne igre, što bi im eliminisalo nedoumice u vezi sa sprovođenjem Zakona i povećalo izvesnost poslovanja, ukoliko je reč o preduzećima, te ukazalo na koristi od konkurentskog pritiska kako potrošačima, tako i proizvođačima, koji su *de facto* predmet regulacije. Niko ne spori da je konkurencija korisna kao i jutarnja gimnastika za zdravlje, pa je i pored te činjenice ljudi izbegavaju.<sup>31</sup> U ovom slučaju preduzeća su ta koja vežbaju svoju kondiciju ponašajući se u skladu sa pravilima konkurencije i zato im ta pravila treba jasno predočiti.

U sprovođenju ove preporuke nužno je značajno angažovanje Komisije na polju promovisanja rezultata ostvarenih aktivnosti u toku godine, jer ako se iste ne promovišu, stiće se utisak da Komisija na tom polju ne radi. Ažurno isticanje svih bitnih odluka i događaja u kojima Komisija sudeluje mora biti transparentno plasirano kako na internet stranici Komisije, što se i čini, tako i u svim relevantnim medijima (štampanim i elektronskim). Za te potrebe, poželjno bi bilo da Komisija ima bar jednu osobu koja bi se permanentno bavila tzv. odnosima sa javnošću (PR). Prisutnost predsednika Komisije u javnosti takođe je ključna za kvalitet javne promocije rezultata rada Komisije, što govori u prilog potrebe izbora harizmatične ličnosti vične pravu konkurencije, imajući u vidu delikatnost tema i interesa koji se javljaju povodom toga.

Na primer, niska ocena Srbije po pitanju efektivnosti antimonopolske politike (tabela 1), a posledično i loša pozicioniranost na listi Svetskog ekonomskog foruma (SEF) po tom kriterijumu

<sup>30</sup> Službeni glasnik RS, 73/2010.

<sup>31</sup> Begović & Pavić (2012), str. 13.

ukupne konkurentnosti, dobrim delom se duguje nedovoljnoj upoznatosti preduzeća i generalno stanovništva sa rezultatima aktivnosti Komisije. Ovo se može tvrditi imajući u vidu da se vrednost Indeksa efektivnosti antimonopolske politike pre svega bazira na percepciji najvišeg nivoa menadžmenta preko sto kompanija sa teritorije Srbije, koji nisko ocenjuju efektivnost domaće politike zaštite konkurencije u svetskim okvirima, često ne znajući šta joj je cilj, kako ga postiže niti koji su njeni konkretni doprinosi. Poređenja radi, vrednost indeksa za Srbiju iznosi 2,8, dok prosek zemalja navedenih u tabeli 1 bez Srbije, iznosi približno 3,8. Shodno vrednosti ostvarenog indeksa, Srbija se svrstava u tom domenu na začelje fokusirane grupe zemalja, ali i liste SEF (142 pozicija od 144 zemlje). Imajući u vidu kako se ovaj indeks formira, vrednost koju Srbija beleži ne mora nužno da znači da se u Srbiji na tom polju manje radi i čini u odnosu na druge zemlje na listi, gde neke ni ne sprovode politiku zaštite konkurencije, već je to pokazatelj da se nedovoljno transparentno radi. Učinjeni i evidentni pomaci prolaze gotovo neopaženo i mimo pomenutih ispitanika.

Preporuka 7 upućena je prevashodno Komisiji za zaštitu konkurencije, ali i Vladi koja bi ove napore Komisije trebalo adekvatno da podrži i stimuliše.

### 3. Umesto zaključka

Implementacija preporuka datih u ovoj studiji bi trebalo da unapredi funkcionisanje jezgra sistema zaštite konkurencije (videti sliku 1), što je potreban uslov da bi sistem kao celina funkcionisao. Preporuke čine povezan sistem akcija koje je potrebno izvršiti u „kraćem“ srednjoročnom periodu (3–4 godine) kako bi sistem zaštite i promocije konkurencije u Srbiji profunkcionisao po uzoru na uporedive sisteme sa dužom tradicijom i znatnijim rezultatima na ovom polju. Pri tome, trebalo bi voditi računa da je implementacija pojedinih preporuka preduslov za implementaciju drugih. To se pre svega odnosi na preporuku 1, čijim se usvajanjem rešava hronični problem nestabilnih finansija Komisije.

U radu je predloženo sedam relativno kompleksnih preporuka, koje su podeljene u dva homogeno skupa u zavisnosti od toga da li njihova implementacija podrazumeva izmenu Zakona o zaštiti konkurencije ili to nije neophodno. U radu su predloženi mogući načini za obezbeđenje stabilnih, predvidivih i dovoljnih izvora za finansiranje Komisije, što će se ispostaviti kao jedan od osnovnih uslova za njenu samostalnost, ali i za formiranje optimalne kadrovske strukture neophodne za sprovođenje svih elemenata zakona. U cilju smanjivanja prekomernog opterećenja Komisije slučajevima malog značaja za uslove konkurencije, predloženo je da se izvrši značajna redukcija broja prijavljenih koncentracija u toku godine adekvatnim podizanjem zakonskih pragova za obavezu prijave koncentracije.

U delu preporuka koje se ne odnose na izmenu zakonskih propisa, predloženo da Komisija propiše smernice iz domena definisanja relevantnog tržišta i kontrole koncentracija. Smernicama bi se opisala postupanja Komisije pri definisanju relevantnog tržišta i pri kontroli koncentracija, čime bi se smanjila pravna neizvesnost koja prati ove suštinski ekonomske kategorije Zakona o zaštiti konkurencije.

Edukacija sudija Upravnog suda u vezi sa razumevanjem ekonomskih tema iz ove pravne oblasti takođe je navedena kao izuzetno važan element sprovođenja zakona, budući da nespecijalizovana sudska kontrola rešenja Komisije može značiti više štetu nego korist kada je dobrobit konkurencije u pitanju.

Preporukama je takođe obuhvaćena saradnja Komisije i drugih kako državnih, tako i nedržavnih tela koja čine sistem zaštite i promocije konkurencije u širem smislu, ali i značaj promocije važnosti konkurencije javnosti u celini. Centralni akter tih aktivnosti upravo je nezavisna Komisija za zaštitu konkurencije.

## Literatura

1. Begović, Boris i Pavić, Vladimir (2012), *Uvod u pravo konkurencije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.
2. European Commission (1997), "Commission's Notice for the Definition of the Relevant Market for the purposes of Community competition law", *Official Journal of the European Union* (O) C 372).
3. European Commission (2004), "Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings", *Official Journal of the European Union* (2004/C 31/03).
4. European Commission (2009), "Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings", *Official Journal of the European Union* (2009/C 45/02).
5. European Commission (2012), *DG Competition Management Plan 2012*, Belgium, Brussels.
6. European Commission (2012), "Serbia 2012 Progress Report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013", Commission Staff Working Document No. 600, Brussels.
7. Federal Trade Commission and U.S. Department of Justice (2010), *Horizontal Merger Guidelines*, August.
8. Komisija za zaštitu konkurencije (2012), *Godišnji izveštaj o radu Komisije za zaštitu konkurencije za 2011. godinu*, Srbija, Beograd, februar 2012, dostupno na
9. (<http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/04/Godisnji-izvestaj-o-radu-KZK-2011.pdf>)
10. Publication Office of the European Union (2010), "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of The European Union", *Official Journal of the European Union*, (2010/C 83/01), Luxembourg, dostupno na EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>)
11. Republika Srbija (2005), Zakon o zaštiti konkurencije, *Službeni glasnik RS*, broj 79/2005.
12. Republika Srbija (2008), Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik RS*, broj 116/2008.
13. Republika Srbija (2009), Zakon o zaštiti konkurencije, *Službeni glasnik RS*, broj 51/2009.
14. Republika Srbija (2009), Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, broj 51/2009.
15. Republika Srbija (2009), Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta, *Službeni glasnik RS*, broj 89/2009.
16. Republika Srbija (2010), Zakon o zaštiti potrošača, *Službeni glasnik RS*, broj 73/2010.
17. Republika Srbija (2011), Tarifnik o visini naknada za poslove iz nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije, *Službeni glasnik RS*, broj 49/2011.
18. Shenefield, H. John. and Stelzer, Irwin M. (2001), *The Antitrust Laws - A Primer*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, The AEI Press, Washington, D. C.
19. The Stationery Office Limited (2010), "Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part", UK, dostupno na
20. (<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7932/7932.pdf>)
21. UNCTAD (2011), *Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Serbia*, Full Report, United Nations, Geneva.
22. World Economic Forum (WEF, 2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Switzerland, Geneva.

## Internet izvori

1. <http://www.imf.org>
2. <http://ec.europa.eu/competition>
3. <http://www.kzk.gov.rs>
4. <http://www.aztn.hr>
5. <http://www.gvh.hu>
6. <http://www.compet.cz/en>
7. <http://www.cpc.bg>
8. <http://www.uvk.gov.si/en/>
9. <http://www.consiliulconcurentei.ro>
10. <http://www.aeclj.com>





*Analiza politike zaštite konkurencije u Srbiji:  
dosadašnja iskustva i preporuke za unapređenje*

**Izdavač**

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31  
Beograd  
www.emins.org

**Za izdavača**

Maja Bobić

**Autori**

Bojan Ristić  
Veljko Mijušković

**Urednik**

dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

**Izvršni urednici**

Jelena Ribać  
Aleksandar Bogdanović

**Lektura i korektura**

Vesna Pravdić

**Dizajn**

Dunja Šašić

ISBN 978-86-82391-90-6

Beograd, februar 2013.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji finansijski podržava  
**Fondacija za otvoreno društvo** iz Budimpešte.

*Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora, članova ili saradnika Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji, i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Fondacije za otvoreno društvo.*