

POD LUPOM

Preporuke za unapređenje politike zaštite konkurencije u Srbiji na osnovu dosadašnjih iskustava i uporedne analize više zemalja

Bojan Ristić *

Veljko Mijušković **

Cilj ovog rada je da pruži preporuke za unapređenje sistema zaštite konkurencije Republike Srbije, koje je moguće implementirati u relativno kratkom vremenskom periodu. 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 povećanja efikasnosti i efektivnosti u funkcionisanju pomenutog jezgra, ali i vezi jezgra sa ostali elementima sistema. Kroz sedam relativno obuhvatnih preporuka u radu će biti pokrivena pitanja jačanja nezavisnosti Komisije, te jačanja stručne i kadrovske strukture Komisije kroz povećanje ljudskih resursa i redukovanje 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. Kroz preporuke ukazaće se 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 značaj informisanja i edukacije široke javnosti o značaju zaštite konkurencije.

1. Uvod

Konkurencija nije sama sebi cilj, ali je nezamenljiv element funkcionisanja tržišta. Ona omogućava efikasnu upotrebu ograničenih društvenih resursa, tehnološki razvoj i inovacije, niže cene, veći kvalitet, raznovrsnost proizvoda i generalno, veću produktivnost privrede kao celine.¹ 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.

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 zajednice² i instrumente njihovog tumačenja, koje su usvojile institucije Evropske unije.³

Ovaj rad predstavlja sažetak osnovnih rezultata studije koja je publikovana pod pokroviteljstvom Istraživakog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

*Ekonomski fakultet u Beogradu.

**Ekonomski fakultet u Beogradu.

1 European Commission (2012), *DG Competition Management Plan 2012*.

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

3 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 monopolske 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 (kroz sistem državnih subvencija ili garantovanjem ekskluzivnih prava).

Generalno, četiri oblasti politike zaštite konkurencije smatraju se osnovnim, i na nadnacionalnom nivou EU pokriva ih 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: **(1)** Sprečavanje kartelskog ponašanja (restriktivnih sporazuma); **(2)** Sprečavanje zloupotrebe dominantnog položaja; **(3)** Kontrola merdžera, akvizicija i zajedničkih ulaganja preduzeća (*joint ventures*); **(4)** Kontrola posredne i neposredne državne pomoći preduzećima.

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.

Okosnica politike konkurencije su zakoni koji uređuju ovu oblast i institucionalna tela koja su dužna da ove zakone sprovede. 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.

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, ali ne i manje bitno, široka javnost zbog koje ova politika i postoji (mikroprivredni entiteti: preduzeća i potrošači). Svakako, kvalitetan rad nezavisne Komisije se može 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 se mogu smatrati jezgrom sistema. Drugim rečima ova dva nezavisna tela sačinjavaju sistem u užem smislu i iz tog razloga će fokus ove analize upravo polaziti od jezgra uz uvažavanje veze jezgra sa drugim elementima.

Uporednom analizom najboljih svetskih sistema za zaštitu konkurencije (SAD i EU na nadnacionalnom nivou), ali i sistema onih zemalja koje, kao i Srbija imaju relativno kratku istoriju bavljenja ovim problemom⁴, ali su u odnosu na Srbiju na ovom polju značajnije odmakle (Hrvatska, Mađarska, Češka, Bugarska, Rumunija i Slovenija) ukazaćemo na njegove osnovne nedostatke i daćemo predloge za njihovo otklanjanje. U narednoj tabeli dat je pregled osnovnih karakteristika ovih zemalja koji je neophodan da bismo sagledali okolnosti pod kojim se politika konkurencije sprovodi. 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. Broj stanovnika zemalja, kao i BDP po stanovniku navedeni su u cilju dodatne ilustracije veličine tržišta.

Tabela 1. Osnovne karakteristike zemalja i njihovih tržišta

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

Izvor: * podaci poslednjih zvaničnih cenzusa zemalja, **IMF (www.imf.org), ***WEF (2012).

⁴ 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.

Bitna razlika unutar navedene grupe zemalja je u tome što Srbija i Hrvatska nisu članice EU za razliku od ostalih navedenih 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 ima značajno kraću istoriju funkcionisanja u odnosu na pobrojane zemlje. 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.

2. Preporuke koje podrazumevaju izmenu zakonskih propisa

Moderna istorija politike konkurencije u Srbiji počinje 2005. godine donošenjem Zakona o zaštiti konkurencije⁵ (ZZK), kojim je prvi put predviđeno formiranje Komisije za zaštitu konkurencije, nezavisnog i kompetentnog tela nadležnog za sprovođenje Zakona.⁶ Zakon o zaštiti konkurencije iz 2005. godine zamenjen je istoimenim zakonom 2009. godine.⁷ Novim Zakonom je učinjeno značajno približenje evropskim propisima iz oblasti zaštite konkurencije, ali prostora za poboljšanja još uvek ima. Pored ZZK, kao osnovnog propisa o zaštiti konkurencije, na snazi je i određeni broj podzakonskih propisa (uredbi) koje zakon predviđa, a koji dodatno preciziraju pojedine članove Zakona.

Zakonom o zaštiti konkurencije Komisiji su stavljene 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), dok kontrola državne pomoći 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, što pre svega podrazumeva ojačavanje institucionalnih kapaciteta i nezavisnosti Komisije, kao najkompetentnijeg tela za sprovođenje Zakona.⁸

2.1. Preporuka 1 (Finasijska samostalnost Komisije)

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

2.1.1. 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 „lupu“ Komisije. Visina naknada sadržana je u Tarifniku⁹ koji Komisija donosi uz saglasnost Vlade. Pri tome, valja 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.

⁵ Službeni glasnik RS, broj 79/05.

⁶ Komisija je počela sa radom početkom 2006. godine.

⁷ Službeni glasnik RS, broj 51/09.

⁸ 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 naporu 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 ekspertске 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 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 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.

⁹ Službeni glasnik RS, broj 49/2011.

U slučaju da se ostvari višak prihoda nad rashodima u toku obračunske godine Komisija je dužna da sufcitarna 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 za uravnoteženjem 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, koje su dužna da 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 svakako 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. Reč je o previsokim iznosima za preduzeća. U poređenju sa fokusiranom grupom zemalja, čije su komisije, bez izuzetka, finansirane iz državnog budžeta, Srbija nedvosmisleno prednjači po nominalnoj visini naknada ove vrste. Realna razlika je utoliko veća ako se uzme u obzir da je Srbija najmanje razvijena zemlja u fokusiranoj grupi.

U situaciji gde je Komisija obavezna da samostalno finansira svoje rashode stimulisana je da održava relativno visok nivo naknada, čime se poskupljuje poslovanje preduzeća. S druge strane, može se čak dogoditi i to da Komisija budući da je u nemogućnosti da kontroliše i predviđa prihode, bude stimulisana da redukuje svoje aktivnosti čime bi se redukovali njeni rashodi, što je takođe nezadovoljavajuće rešenje. Najveći broj aktivnosti Komisije određen je aktivnostima preduzeća, što bi značilo da su za Komisiju egzogeno date, tako da bi svako smanjenje aktivnosti od strane Komisije ukazivalo na nesprovođenje postojećeg Zakona.

U narednoj tabeli dat je ukupan iznos prihoda komisija fokusiranih zemalja 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.¹⁰

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

Zemlje*	Ukupan broj zaposlenih**	Prihodi (u EUR)	Prihodi (po zaposlenom u EUR)	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

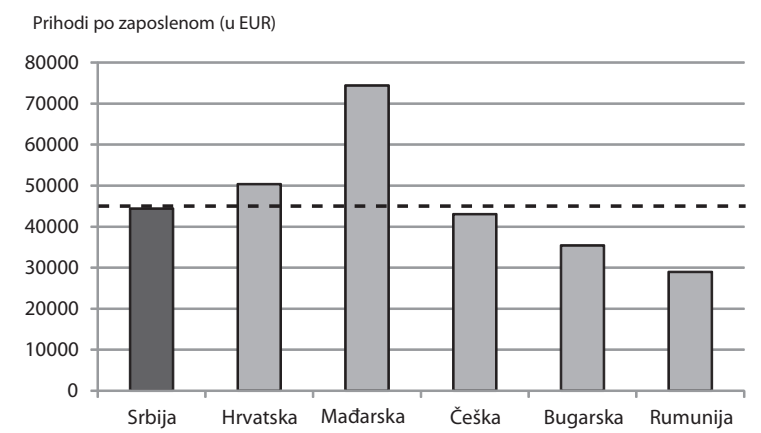
* Podaci za Sloveniju o prihodima i broju zaposlenih nisu bili dostupni u vreme pisanja ovog rada.

** 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 pristranost 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.consiliulconcurrentei.ro>)

¹⁰ Evidentno je, da je za kontrolu državne pomoći u Srbiji nadležno posebno regulatorno telo, što nije slučaj u zemljama koje smo obuhvatili poređenjem (gde su Komisije za zaštitu konkurencije nadležne za to pitanje).

Grafikon 1. Prihodi po zaposlenom u odnosu na prosek

Na osnovu Tabele 2 i njene ilustracije, Grafikon 1, evidentno je da su prihodi srpske Komisije u apsolutnom iznosu značajno manji 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, što nije slučaj sa ostalim navedenim zemljama, za očekivati je da iz tog razloga ostvaruje i manje prihode, ali i da zapošljava manji broj ljudi. Na osnovu prihoda po zaposlenom, vidi se da se Srbija u odnosu na ostale zemlje nalazi tik ispod proseka (46.087 EUR) grupe zemalja.¹¹

Shodno izveštajima Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije za dve poslednje godine (2010. i 2011.), ispostavlja se da je Komisija u obe posmatrane 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 dominantno od naplata notifikacija koncentracija, dok se prihodi komisija ostalih zemalja dominantno oslanjaju na državni budžet.

Takođe, na povećanu izloženost Komisije riziku neometanog finansiranja utiče i član 57. ZZK. Ovim članom predviđa se da sve novčane mere koje služe za otklanjanje povreda konkurencije, a koje bi Komisija trebalo da utvrdi i izrekne preduzećima, se 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 značajnom 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, kao i u slučaju obuhvaćenih zemalja, ali i većine drugih evropskih zemalja koje nisu obuhvaćene ovom uporednom analizom potrebno je obezbediti dovoljan iznos budžetskih sredstava 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. Na taj način ovaj vid eksternog rasta preduzeća bi se učinio jeftinijim, imajući u vidu da sve naknade koje prevazilaze troškove pružanja usluge imaju kvazifiskalni karakter sa snažnim distorzivnim dejstvom.¹² Plan finansiranja Komisije Vlada bi trebalo da formuliše na osnovu trogodišnjeg plana aktivnosti 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 trgovinu¹³.

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 iznos planiranih rashoda Komisije se 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.

11 Srbija je uključena u prosek grupe.

12 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.

13 U aktuelnoj nomenklaturi ministarstava, Ministarstvo zaduženo za trgovinu naslovljeno je kao „Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija“.

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. 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 finansiranja 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 od strane Upravnog suda, bi svakako trebalo da bude učinjena, nezavisno od opcije finansiranja koja bi bila izabrana.

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

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

* Za 2011. godinu za Hrvatsku nije bio dostupan podatak o broju zaposlenih po sektorima, pa je izvršena aproksimacija na osnovu podataka za 2010. 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 koncentraciju 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>).

Preporuka 1 bi trebalo da bude razmotrena od strane Komisije, Vlade i konačno Skupštine. Komisija bi trebalo da pokrene inicijativu za redefinisane načina finansiranja, te da uđe u dijalog sa Vladom budući da je postojeći način finansiranja neadekvatan za puno sprovođenje ZZK.

2.2. 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“).

2.2.1. Obrazloženje i način implementacije preporuke 2

Pravo konkurencije je specifično po tome što njegovo sprovođenje često zahteva ulaženje u kompleksnu ekonomsku analitiku, što svakako prevazilazi mogućnosti potpune zakonske kodifikacije ove oblasti. Spoj prava i ekonomije je nezaobilazna karika u rešavanju slučajeva iz domena zaštite konkurencije, što zahteva posebne profile stručnjaka iz oblasti prava i ekonomije permanentno zaposlene u Komisiji.

Pored kvantiteta ljudskih resursa za sprovođenje ZZK neophodno je obezbediti i specifičnu strukturu stručnih profila zaposlenih. Konstatujemo da se i pored značajnih napredaka učinjenih u šestogodišnjem periodu funkcionisanja Komisije, njena aktuelna organizaciona i kadrovska struktura ne mogu 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 to stavljajući u odnos sa uporedivim podacima za Hrvatsku i Češku. Radi uporedivosti, fokusiraćemo se na broj zaposlenih u tri ključna sektora (Kontrola koncentracija; Povrede konkurencije – kartelsko ponašanje i zloupotreba dominantnog položaja i Sektor-ske analize), ali i na broj predmeta sa kojima se ova odeljenja u toku godine sreću. Reč je o ključnim odeljenjima za sprovođenje politike zaštite konkurencije.

Na osnovu prethodne tabele evidentno je da u obe posmatrane godine srpska Komisija za zaštitu konkurencije ima manji broj zaposlenih u odnosu na Hrvatsku, dok je razlika u odnosu na Češku posebno izražena. 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 srpska Komisija ima gotovo 6 puta više predmeta u odnosu na hrvatsku i neznatno više predmeta u odnosu na češku Komisiju u 2010. godini. Posledično ova disproporcija se odrazila i na relativne vrednosti broja predmeta po jednom zaposlenom koje najbolje ilustruju nedovoljnost stručnih kapaciteta srpske Komisije da procesira predmete koji joj se stavljaju u nadležnost.

Broj predmeta po zaposlenom u sektoru za kontrolu koncentracija je posebno ilustrativna dimenzija opterećenosti regulatornog tela, 1(P)/1(Z), budući da je kontrola koncentracija (spajanja preduzeća, merđžera, akvizicija), analitički najsloženija. 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 srpske Komisije preko 7 puta više bio opterećen predmetima u odnosu na hrvatsku i preko 9 puta u odnosu na češku Komisiju. Poređenjem Srbije i Hrvatske za 2011. godinu fokusirani odnos je još nepovoljniji za Srbiju (preko 16 puta), pre svega zbog osetnog povećanja broja prijavljenih koncentracija i minorog uvećanja kapaciteta odeljenja za kontrolu koncentracija u Srbiji.

Stavljajući u odnos 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 predmetima jednog zaposlenog u odnosu na Hrvatsku je 4,5 puta veća, dok je u odnosu na Češku taj odnos preko 10 puta nepovoljniji. U tom smislu za očekivati bi bilo višestruko veću produktivnost domaćih stručnjaka pri procesiranju predmeta. Pošto to nije slučaj, u nastavku ćemo videti kako se problem opterećenosti može rešiti kada je domaći regulator u pitanju. Za sada dovoljno je konstatovati da postoji izražena disproporcija broja zaposlenih i broja predmeta koje je potrebno obraditi.

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% (do 6 zaposlenih). 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.¹⁴

Pri tom, 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.

Posmatranjem organizacione šeme Komisije može se primetiti da istoj 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 sprovodila, 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. Ovim sugerišemo da bi prilikom izbora stručnjaka ekonomskog profila za rad u Komisiji mišljenje Glavnog

¹⁴ 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 prihode Komisije uz postojeći sistem obezbeđenja istih.

ekonomiste prilikom selekcije trebalo da ima važnu ulogu. 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 razvijenoj 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.

Stoga bi poziciju Glavnog ekonomiste trebalo Zakonom definisati, gde bi se precizirala kvalifikacija potrebna za njegov izbor. Izbor bi trebalo vršiti putem javnog konkursa, gde bi bio izabran najbolji kandidat koji zadovoljava 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 nedovoljno za stručnjaka navedenog profila. Izražena fluktuacija na poziciji Glavnog ekonomiste je 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 je u uskoj vezi sa pitanjem obezbeđenja stabilnih, predvidivih i dovoljnih izvora finansiranja Komisije na šta smo ukazali u Preporuci 1.

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 pravnika. Ova poslednja činjenica, u vezi sa sastavom Saveta, je posebno 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 se donekle mogao smatrati mešovitim, ali je isti 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 dva mandata, što Zakon dozvoljava. Diskontinuiteti na svakih pet godina, povezani sa gubicima vremena potrebnog da se novi Saveta uhoda su nešto 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 blagovremeno potrebno 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 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 odnose 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 koja može predstavljati dokaz o nedozvoljenom kartelskom dogovaranju. Uloga „IT“ stručnjaka je

Preporuke za unapređenje politike zaštite konkurencije u Srbiji na osnovu dosadašnjih iskustava i uporedne analize više zemalja

nezamenljiva u tom procesu. Shodno analizi datoj u UNCTAD (2011) navodi se da bi prava mera za ojačavanje „IT“ kapaciteta srpske Komisije podrazumevala 2 dodatna stručnjaka iz tog domena.

Preporuka 2. bi trebalo da bude razmotrena od strane Komisije, Vlade, ali i Skupštine 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.

2.3. Preporuka 3 (Smanjenje broja slučajeva koncentracija)

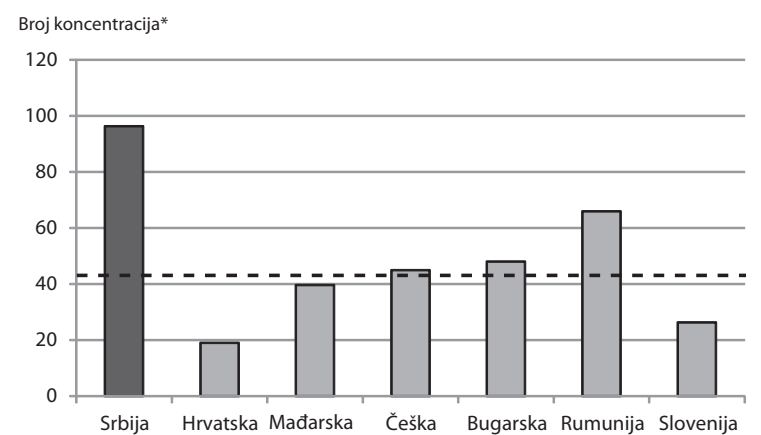
U cilju smanjivanja opterećenja Komisije za zaštitu konkurencije, kako bi Komisija bila u stanju da se fokusira na značajne slučajeve po uslove konkurencije na parcijalnim tržištima Republike Srbije, potrebno je značajno redukovati broj prijavljenih koncentracija.

2.3.1. Obrazloženje i način implementacije Preporuke 3

Nepotrebno velik broj koncentracija (videti Tabelu 3) rezultat je činjenice da su propisani pragovi za obavezu prijave koncentracije postavljeni isuviše nisko (član 61. ZZK), tako da veliki broj koncentracija minornog značaja potpada pod obavezu prijave. Orijehtacija ka niskim pragovima se može objasniti time što naknade po osnovu koncentracija predstavljaju izdašne prihode Komisije i esencijalni su deo njenog budžeta.¹⁵

Naredni grafikon prikazuje prosečan broj koncentracija na osnovu tri poslednja godišnja izveštaja regulatornih tela Srbije i grupe fokusiranih zemalja.

Grafikon 2. 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 Grafikonu 2 prikazan je prosečan broj koncentracija za sve navedene zemlje bez Srbije (40,67), koji Srbija takođe značajno premašuje.

Zatrpianost Komisije koncentracijama, iz nužnosti 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 prema „pravilu palca“, bez prateće kvantitativne analize, odobrava koncentracije, značajno se povećava tzv. greška prve vrste (*false positives*) da se koncentracija koja će u perspektivi ugroziti uslove konkurencije odobri. 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 (respektivno, 10% i 50%).

Štetnost niskih pragova za obavezu prijave koncentracije, pa otuda i prevelikog broja koncentracija je 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 da će doći do ugrožavanja slobodne tržišne utakmice. Sa druge strane, mnoga preduzeća, čije koncentracije su minornog značaja, suočena su sa obavezom da prijave koncentraciju, što povećava neizvesnost pri poslovnom planiranju takvog poduhvata, odlaže njegovu realizaciju i povećava troškove takvog poduhvata. Uz obavezu plaćanja naknade preduzećima se na taj način i neposredno podižu ekonomski troškovi poslovanja.

¹⁵ U okviru Preporuke 1 navedeno je da su iznosi naknada za domaće koncentracije među najvišim, poredeći taj iznos sa zemljama EU.

Realizacija Predloga 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. Da bi se redukcija realizovala neophodno je podići pragove za obavezu prijave koncentracije barem do prosečnog nivoa koji propisuju uporedive evropske zemlje. To bi podrazumevalo i izmenu člana 61. ZZK. 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.

Tabela 4. Pragovi za obavezu prijave koncentracije

Zemlje i proseci	Ostvareni prihodi svakog od najmanje dva učesnika na teritoriji zemlje
Srbija	1.000.000
Hrvatska*	13.326.395
Mađarska*	1.795.848
Češka*	10.050.251
Bugarska*	1.533.876
Rumunija	4.000.000
Slovenija	1.000.000
Prosek (bez Srbije)	5.284.395
Prosek (bez Srbije, Hrvatske i Češke)	2.082.431

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

Izvor: Zakoni o zaštiti konkurencije obuhvaćenih zemalja.

Shodno Tabeli 4 evidentno je da sem Slovenije, sve druge zemlje imaju pragove postavljene na značajno viši nivo, a u nekim slučajevima je to i mnogostruko više u odnosu na Srbiju. Primera radi, Hrvatska i Mađarska imaju preko 10 puta veće pragove u odnosu na Srbiju. Rešenje koje predlažemo kada je Srbija u pitanju podrazumeva da se izvrši približenje domaćih pragova proseku navedene grupe. 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

pojednim delovima, ka Komisiji, Vladi i Skupštini. Pri tome, mora se naglasiti da je potreban uslov za njenu izvedbu realizacija Preporuke 1 koja se odnosi na redefinisane sistema finansiranja Komisije.

3. 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.

3.1. 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 aspekte postupanja Komisije pri sprovođenju Zakona. Povećanje transparentnosti pozitivno bi uticalo na povećavanje pravne izvesnosti pri poslovnom planiranju preduzeća, što je u pravu konkurencije 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.

3.1.1. Obrazloženje i način implementacije Preporuke 4

Pored Zakona i uredbi u propise se ubrajaju i smernice koje propisuje Komisija, koje nemaju zakonsku težinu kao zakoni i uredbi ali 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 smatra se ključnom. Smernice predstavljaju opis praktičnih postupaka Komisije u ispitnim postupcima koje sprovodi¹⁶, za koje nema mesta u zvaničnim zakonskim i podzakonskim aktima koji regulišu pravo konkurencije.

¹⁶ Član 41. ZZK definiše pojam ispitnog postupka kao dokazne radnje usmerene ka utvrđivanju činjeničnog stanja.

Propisivanjem smernica od strane Komisije podiže se nivo pravne izvesnosti u poslovanju preduzeća koja mogu doći pod „lupu“ Komisije, ali pomaže se i boljem razumevanju ove problematike od strane sudova koji su dužni da odlučuju povodom tužbi preduzeća na rešenja Komisije.

Definisanje relevantnog tržišta, predviđeno članom 6. ZZK i odgovarajućom uredbom¹⁷ koja dodatno razrađuje ovaj član, predstavlja ključni korak u regulaciji horizontalnih spajanja preduzeća (koncentracija) i prilikom utvrđivanja dominantnog položaja preduzeća, pa samim tim i mogućnosti 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 njegove granice. Jedan od mogućih principa definicije, koji ima široku primenu, ali i brojne modalitete sprovođenja je takozvani „Test hipotetičkog monopoliste“, koji bi trebalo uzeti u razmatranje prilikom formiranja smernica.

Napominjemo, osnovni problem neprecizne definicije je u tome što preširoko definisano tržište, nosi opasnost da se značaj određenog poslovnog poduhvata po uslove konkurencije umanjuje, 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 to može dovesti do povećane verovatnoće neopravdane zabrane 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) bi takođe 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. Smernice ovog tipa morale bi da sadrže jednostavni kvantitativni test koncentracije koji bi se zasnivao na Herfindal-Hiršmanovom indeksu. Ovaj test pruža izuzetno korisnu preliminarnu indikaciju potencijalnih uticaja koncentracije na uslove konkurencije na utvrđenom relevantnom tržištu. Pri tome test bi trebalo uskladiti sa preovlađujućim nivoima koncentrisanosti domaćih tržišta, kako bi se postigla optimalna restriktivnost u njegovoj primeni. U većini ispitnih postupaka koje je Komisija sprovodila u domenu kontrole koncentracija ovaj kvantitativni test je primenljiv, tako da njegova formalizacija u okviru smernica neće predstavljati nepoznanicu.

Prilikom formiranja smernica, pored sopstvenih iskustava sa sprovođenjem ZZK, trebalo bi u obzir uzeti aktuelne smernice EU¹⁸ i SAD¹⁹ (na nadnacionalnom nivou), ali i smernice uporedivih zemalja članica EU sa dužim iskustvom u sprovođenju politike zaštite konkurencije u odnosu na Srbiju.

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

3.2. 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.

3.2.1. Obrazloženje i način implementacije Preporuke 5

Neposredna kontrola konačnih odluka Komisije je shodno članu 71. ZZK u nadležnosti Upravnog suda.²⁰ 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, što podrazumeva da je Upravni sud kompetentan da razume argumentaciju iznetu u konačnom rešenju

¹⁷ Službeni glasnik RS, broj 89/2009.

¹⁸ Smernice za definiciju relevantnog tržišta videti u *Official Journal of the European Union* (OJ C 372) i Smernice za regulaciju horizontalnih spajanja videti u *Official Journal of the European Union* (2004/C 31/03).

¹⁹ Videti u Federal Trade Commission and U.S. Department of Justice (2010), *Horizontal Merger Guidelines*.

²⁰ Na najvišoj instanci, o rešenju Upravnog suda može se izjasniti Vrhovni kasacioni sud, što je u praksi izrazito redak slučaj.

Komisije. Teškoće se javljaju prevashodno kada je ekonomska argumentacija u pitanju. Ovaj problem nije isključiva karakteristika domaćeg sistema zaštite konkurencije, već i sistema sa znatno dužom tradicijom. Po pravilu u sistemima gde su komisije slabe i nerazvijene, sudovi su obavezno bar za nijansu inferiorniji za razumevanje ove problematike. Nerazumevanje sudova 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, kroz permanentnu edukaciju sudija nadležnih za slučajeve iz domena zaštite konkurencije. Usvajanje neophodnih ekonomskih 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 stranâ koje podnose tužbu.²¹ Sud bi trebalo da bude u stanju da ispravno prosudi čija argumentacija verodostojnije oslikava stvarnost, jer se u ovom domenu regulacije potpuno tačna rešenja ne mogu očekivati.

U svojoj šestogodišnjoj istoriji Komisija je imala različita iskustva sa nadležnim sudovima. Suština je da većina najznačajnijih slučajeva koje je Komisija vodila nikada nije potvrđena od strane suda (primer Deltine koncentracije iz 2006. godine je posebno ilustrativan u tom smislu). Poslednji u nizu značajnih slučajeva gde je poništeno negativno rešenje Komisije odnosi se na koncentraciju srpskog proizvođača šećera, kompanije „Sunoko“ nad kompanijom „Hellenic Sugar Industry“ iz Grčke. Povodom ovog rešenja Komisija se obratila javnosti sa tekstom pod nazivom „Zašto upravni sud ignoriše javnost?“²²

Tabela 5. Postupci vođeni pred nadležnim sudom

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

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. U principu, 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 značajne 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.

Pored permanentne edukacije sudija Upravnog suda na temu ekonomije konkurencije, smatramo da pravo konkurencije, kao izuzetno kompleksna oblast s punim pravom zaslužuje formiranje posebnog odeljenja sudija specijalizovanog za predmete iz ovog domena.

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 određeni iznos finansijskih sredstava 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, su 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.

²¹ 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 zatrpale predmetima različitog sadržaja, te koliko su mogućnosti suda limitirane kada je zaštita konkurencije u pitanju, koja zahteva znatno više posvećenosti i ekspertize u razmatranjima pred sudom.

²² Videti: <http://www.kzk.org.rs/zasto-upravni-sud-ignoriše-javnost>

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.

3.3. 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. 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.

3.3.1. 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).²³ Institucionalna saradnja Komisije sa sektorskim regulatorima je ključna za efikasnije sprovođenje ZZK u sektorima pod ingirencijom 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 je važna karika funkcionisanja sistema za promociju i zaštitu konkurencije. Primera radi, Komisija za berzu bi trebalo prilikom svakog menjanja vlasništva nad preduzećima kroz njihovo spajanje 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.

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 strane Komisije tako i od strane pojedinačnih regulatora.

U većini evropskih zemalja, pa i onih koje su nam poslužile za uporednu analizu, kontrola državne pomoći je integrisana 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 tim poslovima se bave posebna regulatorna tela, povodom javnih nabavki, Uprava za javne nabavke, a povodom kontrole državne pomoći, Komisija za kontrolu državne pomoći. Obe navedene oblasti regulisane su posebnim zakonima i to Zakonom o kontroli državne pomoći²⁴ i Zakonom o javnim nabavkama²⁵. 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.²⁶ 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.

²³ 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.

²⁴ Službeni glasnik RS, 51/2009.

²⁵ Službeni glasnik RS, 116/2008.

²⁶ UNCTAD (2011), s. 85.

Kontrola državne pomoći je od suštinskog značaja kada su uslovi konkurencije u pitanju. U principu svaka pomoć države ima potencijal da favorizujući pojedine tržišne učesnike u neravnopravan položaj stavi ostale učesnike, koji pomoć ne primaju. Takvo ponašanje države ugrožava uslove konkurencije na tržištu, ali se u nekim slučajevima ne može izbjeći. Uloga regulatora iz ovog domena je 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 je upravo činjenica da Komisija za kontrolu državne pomoći ne poseduje potrebnu dozu nezavisnosti, budući da je pod suštinskim patronatom Ministarstva finansija i privrede. Primećujemo, paradoksalno deluje da je Komisija za kontrolu državne pomoći pod engerencijom Ministarstva finansija i privrede koje je neposredni davalac državne pomoći. 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 je 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, koje smo pomenuli. Drugo rešenje bi bilo da se kontrola javnih nabavki i državne pomoći stave u nadležnost Komisije za zaštitu konkurencije, što bi verovatno predstavljalo najefikasnije rešenje kada je zaštita konkurencije u pitanju. Ovo poslednje rešenje svakako ne bi bilo moguće sa postojećim kapacitetima Komisije za zaštitu konkurencije.

Od početka 2011. U Srbiji je na snazi Zakon o zaštiti potrošača²⁷, kojim se štite prava potrošača od nesavesnih proizvođača i trgovaca. Ovu oblast prava bismo mogli smatrati komplementarnom 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.

3.4. 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. Pritisak javnosti kada je zaštita konkurencije u pitanju može biti moćan saveznik Komisije na polju zaštite konkurencije. Na povećanju svesti stanovništva o značaju zaštite konkurencije bi trebalo permanentno delovati.

3.4.1. 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.

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 u principu i čini, tako i u svim relevantnim medijama (štampanim i elektronskim). Za te potrebe poželjno bi bilo da Komisija ima bar jednu osobu koja bi se u okviru Komisije permanentno bavila tzv. odnosima sa javnošću (PR). Prisutnost predsednika Komisije u javnosti je takođe ključan za kvalitet javne promocije rezultata rada Komisije.

Preporuka 7 upućena je Komisiji za zaštitu konkurencije i Vladi.

²⁷ Službeni glasnik RS, 73/2010.

4. Umesto zaključka

Implementacija preporuka datih u ovoj studiji bi trebalo da unapredi funkcionisanje jezgra sistema zaštite konkurencije, 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 usvajanjem se rešava hronični problem nestabilnih finansija Komisije.

U radu je predloženo 7, relativno kompleksnijih preporuka, koje su podeljene u dva homogena 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, pomoću adekvatnog podizanja 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 povodom razumevanja ekonomskih tema iz ove pravne oblasti je takođe 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 koji čine sistem zaštite i promocije konkurencije u širem smislu, ali i značaj promocije značaja konkurencije široj javnosti. Centralni akter tih aktivnosti je upravo nezavisna Komisija za zaštitu konkurencije.

Literatura

- 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 (OJ C 372).
- 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).
- European Commission (2012), *DG Competition Management Plan 2012*, Belgium, Brussels.
- Federal Trade Commission and U.S. Department of Justice (2010), *Horizontal Merger Guidelines*, August.
- Komisija za zaštitu konkurencije (2012), Godišnji izveštaj o radu Komisije za zaštitu konkurencije za 2011. godinu, Srbija, Beograd, februar 2012., dostupno na (<http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/04/Godisnji-izvestaj-o-radu-KZK-2011.pdf>)
- 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>)
- Republika Srbija (2005), „Zakon o zaštiti konkurencije“, *Službeni glasnik RS*, broj 79/2005.
- Republika Srbija (2008), „Zakon o javnim nabavkama“, *Službeni glasnik RS*, broj 116/2008.
- Republika Srbija (2009), „Zakon o zaštiti konkurencije“, *Službeni glasnik RS*, broj 51/2009.
- Republika Srbija (2009), „Zakon o kontroli državne pomoći“, *Službeni glasnik RS*, broj 51/2009.
- Republika Srbija (2009), „Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta“, *Službeni glasnik RS*, broj 89/2009.
- Republika Srbija (2010), „Zakon o zaštiti potrošača“, *Službeni glasnik RS*, broj 73/2010.

- Republika Srbija (2011), „Tarifnik o visini naknada za poslove iz nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije“, *Službeni glasnik RS*, broj 49/2011.
- Shenefield, H. John. and Irwin M. Stelzer (2001), *The Antitrust Laws - A Primer*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, The AEI Press, Washington, D. C.
- 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 (<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7932/7932.pdf>)
- UNCTAD (2011), „Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Serbia“, Full Report, United Nations, Geneva.
- World Economic Forum (WEF, 2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Switzerland, Geneva.

Internet izvori

- <http://www.imf.org>
- <http://ec.europa.eu/competition>
- <http://www.kzk.gov.rs>
- <http://www.aztn.hr>
- <http://www.gvh.hu>
- <http://www.compet.cz/en>
- <http://www.cpc.bg>
- <http://www.uvk.gov.si/en/>
- <http://www.consiliulconcurentei.ro>

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

33

KVARTALNI monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji / glavni i odgovorni urednik Milojko Arsić. - 2011, br. 1 (januar/jul)- . - Beograd (Kamenička 6) : Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005 - (Beograd : Alta Nova). - 30 cm

Tromesečno. - Ima izdanje na drugom jeziku: Quarterly monitor of economic trends and policies in Serbia = ISSN 1452-2810

ISSN 1452-2624 = Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji COBISS.SR-ID 126547212