

Pregledni članak

UDK: 338.24:339.13.012.42(4-664) ; 339.13.025(497.11)

doi: 10.5937/ekonhor1202121S

INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE EFIKASNOSTI POLITIKE ZAŠTITE KONKURENCIJE

Boban Stojanović,* Vladimir Radivojević, Tanja Stanišić

Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu

Preduslov za uspešno sprovođenje politike zaštite konkurencije kao temelja tržišne ekonomije je adekvatno normativno regulisanje. Sa aktuelnim zakonskim rešenjima u oblasti zaštite konkurencije, Srbija je obezbedila neophodan institucionalni okvir za efikasno funkcionisanje tržišta i uspostavljanje delotvorne konkurencije na njemu. Efikasnost tog okvira neophodno je ocenjivati analizom tržišta, a na osnovu rezultata postignutih u kreiranju ambijenta koji podstiče razvoj konkurencije. Kompatibilnost pravne regulative sa standardima Evropske unije i njena dosledna praktična primena predstavljaju osnovne pretpostavke svrsishodnog funkcionisanja institucija. Skromni rezultati politike zaštite konkurencije u Srbiji nameću potrebu za povećanjem institucionalnog kapaciteta, dogradnjom regulative i njenim koncipiranjem na način koji će obezbediti izgradnju efikasne tržišne privrede. U tom smislu, u radu se istražuju ključni elementi institucionalnog okvira koji opredeljuju efikasnost politike zaštite konkurencije. Posebna pažnja se posvećuje praktičnoj primeni ovog okvira, što je ilustrovano kritičkim osvrtom na način i metod odlučivanja Komisije za zaštitu konkurencije u vođenju postupaka na monopolizovanim tržištima.

Ključne reči: zaštita konkurencije, institucije, monopol, tržište, Srbija i zemlje u okruženju

JEL Classification: D02, D42, K21

UVOD

Jedan od osnovnih zadataka svake države je stvaranje što povoljnijeg ambijenta za ispoljavanje individualnih preferencija stanovništva i privrednih subjekata i njihovo usklađivanje sa kolektivnim preferencijama. Na ekonomskom planu to znači stvaranje preduslova za ostvarivanje ciljnih funkcija preduzeća i potrošača, što vodi efikasnosti privređivanja, kako na mikro nivou, tako i na nivou cele privrede. Stvaranje

neophodne tržišne infrastrukture, odnosno, institucija tržišta pri tome predstavlja važan zadatak države. Tržište nije stohastično, već predstavlja uređeni skup odnosa ponude i tražnje. Uz to, adekvatnom pravnom regulativom država jasno određuje okvire ponašanja ekonomskih subjekata, stabilnost u ispoljavanju interesa i ostvarivanju ciljeva. Jasnim definisanjem pravila ponašanja i prostora za ekonomsku aktivnost država utiče na odnos ekonomskih aktera i okruženja stvarajući uslove za postizanje što većeg stepena društvenog blagostanja.

* *Korespondencija:* B. Stojanović, Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu, Trg kralja Aleksandra Ujedinitelja 11, 18000 Niš;
e-mail: stojanovic@ni.ac.rs

U ekonomskoj teoriji su poznate potencijalne efikasnosti privreda zasnovanih na konkurenciji.

Polazeći od toga, ekonomska teorija direktno ili indirektno služi za osmišljavanje zakonske regulative u oblasti konkurencije. Ona uz to mora da ukaže na način primene pozitivnog zakonodavstva.

Prvi zadatak se svodi na definisanje normi od kojih mora da pođe pravna regulativa u odlučivanju o eventualnom narušavanju uslova konkurencije. To su uslovi tzv. efektivne konkurencije. Konkurencija bi trebalo da ostvari više funkcija. Jedna od najvažnijih je zaštita tržišnih aktera od prekomerne tržišne moći preduzeća i zloupotreba koje mogu iz toga da proisteknu. Na taj način se preuzima i opštedruštveni zadatak koji se u osnovi svodi na zaštitu pojedinaca i preduzeća. Drugi značajan cilj koji se ostvaruje zaštitom konkurencije je podizanje sposobnosti preduzeća i njihovog tehničkog napretka. Ovi ciljevi vode ka podizanju životnog standarda stanovništva i opštem društvenom napretku.

Misija politike zaštite konkurencije je ujednačavanje uslova konkurencije na svim delovima tržišta i za sve tržišne aktere. Pri tome je otvorenost pojedinačnih tržišta uslov za podsticanje preduzeća na ekonomičnost, inovativnost i inventivnost. Povećanjem blagostanja u preduzećima povećava se i ukupno blagostanje. Neometana konkurencija koja podrazumeva slobodno kretanje dobara, usluga, kapitala i ljudi otvara prostor za sinergijsko delovanje različitih faktora. Pri tome bi tržište trebalo biti oslobođeno negativnih posledica uticaja vlada, nezakonitih subvencija i netarifnih barijera između zemalja. Zadatak ekonomske nauke je definisanje relevantnih tržišta i identifikovanje zloupotrebe dominantnog položaja. Uz to, važna je i analiza potencijalnog narušavanja konkurencije nastalog spajanjem preduzeća sa relevantnog tržišta. Pravo konkurencije reguliše, a često i interveniše u slučajevima povreda pravnih normi u ovoj oblasti. Deluje ironično da se kontrolom i intervencijom treba promovisati slobodna konkurencija. Drugi paradoks se tiče demokratskog načela slobode pojedinaca koji se suprotstavljaju slobodi uređenja njihovih odnosa (Jones & Sufirin, 2001, 6).

Politika zaštite konkurencije podrazumeva veoma složen proces koji u određenim segmentima može biti čak i kontroverzan. Činjenica je da su monopoli u određenim sektorima privrede i u određenom trenutku poželjni. Uz to, postupak određivanja

relevantnog tržišta podrazumeva visok stepen arbitrarnosti i subjektivnosti, a kontrola koncentracija se vrši na osnovu pretpostavljenih (budućih) efekata po intenzitet konkurencije i ekonomsku efikasnost. Zato je proces definisanja određenih ciljeva zaštite konkurencije nemoguće precizno standardizovati, a politika zaštite konkurencije je pod stalnim pritiskom površnih i instruisanih analiza, kao i namera određenih poslovnih i političkih krugova da stanje na tržištu predstave u skladu sa sopstvenom interesnom pozicijom (Stojanović & Radivojević, 2010, 337).

Ovu oblast, međutim, karakterišu i česta razmimoilaženja u stavovima naučne i stručne javnosti, pa čak i predstavnika tela za zaštitu konkurencije. Kad se te razlike u stavovima pokažu kao posebno velike, narasta sumnja u dobijene istraživačke nalaze, pa čak i u zakonsku zasnovanost određenog postupka. Nijedan sistem zaštite konkurencije nije oslobođen ovih razlika, ali se čini da su one učestalije u zemljama sa nedovoljnim iskustvom u njegovoj primeni. Po pravilu, u takvim zemljama regulativa i praktična aktivnost u ovoj oblasti nije dovoljno i pouzdano definisana. Osnovni razlog za to je nedovoljno izgrađen institucionalni okvir.

U razvijenim zemljama institucije zaštite konkurencije su postepeno evoluirale, da bi dospale do današnjih efikasnih oblika. Srbija zvanično od 2005. godine pokušava da nadoknadi makar deo tog istorijskog zakašnjenja i, koristeći dobre ekonomske koncepte i nagomilana iskustva, brzo izvede reforme i izgradi nove i efikasne institucije u ovoj oblasti.

Jedan od najsnažnijih podsticaja (ekonomskim) reformama u Srbiji jeste učlanjenje u EU. Proces pridruživanja podrazumeva izgradnju institucionalne infrastrukture kompatibilne sa modernim institucijama razvijenih tržišnih privreda. U oblasti zaštite konkurencije u Srbiji to znači usvajanje zakona, formiranje regulatornih tela i praktičnu aktivnost usklađenu sa intencijama politike zaštite konkurencije u EU. Međutim, formalna harmonizacija regulatornog okvira sa zakonskim rešenjima u EU, uz izostanak njegove dosledne primene, samo prividno i privremeno zadovoljava standarde Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i sama po sebi ne dovodi do uspostavljanja delotvorne konkurencije na tržištu. Odlaganje suštinskih reformi nosi rizik da nagomilani

problemi bitno ograniče ekonomsku efikasnost i privredni rast u narednom periodu, a time i otežaju zadovoljavanje drugih (budućih) uslova za pristupanje EU.

U radu se metodama naučnog posmatranja i ispitivanja i metodom komparativne analize testira hipoteza o nedovoljno razvijenom institucionalnom okviru za efikasno sprovođenje politike zaštite konkurencije u Srbiji. Cilj je da se kroz kritičko sagledavanje svih aspekata institucionalnog okvira politike zaštite konkurencije u Srbiji ukaže na njegove prednosti i nedostatke i u skladu sa tim formulišu validne preporuke za vođenje ove politike u narednom periodu.

KONKURENCIJA I EKONOMSKA EFIKASNOST

Politika zaštite konkurencije je važan deo ekonomske politike kojom se ekonomskim subjektima određuju okvirni uslovi za ponašanje na tržištu. Ona obuhvata definisanje ciljeva, sredstava i nosilaca sprovođenja mera (kreatora politike). Funkcionalnost tržišta se pri tome ostvaruje obezbeđivanjem uslova za efikasnu i otvorenu tržišnu privredu sprečavanjem ili odstranjivanjem tržišnih ograničavanja. U domenu politike zaštite konkurencije analiziraju se odnosi na tržištu, dijagnosticiraju ograničenja konkurencije, preduzimaju mere za stimulisavanje konkurencije i utvrđuju i sprovode mere zaštite konkurencije. Osnovni cilj svih tih aktivnosti je obezbeđivanje i očuvanje uslova konkurencije kroz: 1) otklanjanje veštačke, svojevoljne aktivnosti preduzeća ili države koje utiču na slabljenje konkurencije i 2) poboljšanje uslova za konkurenciju uz uvažavanje prirodnih ograničenja (Stojanović, 2003, 27). U nastojanju da se ostvare ciljevi politike zaštite konkurencije neophodna je regulativna uloga nadležnih državnih i/ili nezavisnih institucija. Zbog imanentne težnje da se konkurencija ograniči, nadležni organi imaju obavezu preduzimanja mera protiv nosilaca inkriminiranih postupaka. Mere zaštite uslova konkurencije su usmerene, s jedne strane ka preduzećima, a, s druge strane, ka državnim ili paradržavnim fondovima.

Na nivou Evropske unije (EU), čija praksa predstavlja pozitivan reper u procesu uspostavljanja nacionalnih

sistema i kreiranja nacionalnih politika zaštite konkurencije, politika konkurencije nastoji da obezbedi delikatan balans različitih ciljeva. Svi ciljevi bi trebalo da promovišu efektivnu konkurenciju tako što će obezbediti efikasnu alokaciju resursa. Ovako postavljeni zadatak sugerise odgovor na pitanje šta je predmet politike konkurencije. To je ekonomska efikasnost postignuta tako što bi konkurencija na tržištu obezbedila optimalnu alokaciju ograničenih resursa. Jedna od osnovnih intencija je zasnivanje konkurentnih tržišnih struktura. Polazeći od toga, konkurencija je instrument koji omogućava stabilnost i puno efektivno iskorišćenje potencijala privrednih subjekata. Ekonomski interesi dve osnovne vrste ekonomskih (tržišnih) aktera - preduzeća i domaćinstava - imaju značajno mesto u politici zaštite konkurencije. Povećanje konkurentnih sposobnosti i ekonomske efikasnosti povezano je sa drugim ciljem - povećanjem blagostanja potrošača. Konkurencija se zbog toga shvata kao proces stalnih promena u kojima su profit i korisnost motivi ekonomskih aktivnosti. U ostvarivanju maksimuma profita kao ciljne funkcije preduzeća ili što veće korisnosti kao ciljne funkcije potrošača obavljaju se transakcije kojima se teži ekonomskom optimumu. U miljeu otvorene tržišne privrede ostvaruje se povećanje društvenog blagostanja, uz diskretnu i selektivnu kontrolu i ingerenciju nad ponašanjem ekonomskih subjekata. Ovakav pogled na konkurenciju podrazumeva dinamični proces izgradnje novih ili dogradnje postojećih institucija koje bi doprinele ostvarivanju ekonomskog rasta i razvoja, a time i poboljšanju ekonomskih performansi privrede.

Sa opredeljenjem za evropske integracione procese u Srbiji bi trebalo da se konstituiše politika zaštite konkurencije koja će biti usklađena sa evropskim standardima. Efikasna politika zaštite konkurencije, koja je u stanju da obezbedi kvalitetnu tržišnu utakmicu i neometani ulazak novih igrača na domaće tržište ima pozitivan uticaj na nivo konkurentnosti zemlje, privlačenju inostranih i domaćih investicija i kompetentnost domaćih preduzeća u uključivanju u konkurentsku utakmicu na razvijenim tržištima.

Pravo konkurencije je važno sredstvo koje stoji na raspolaganju državama u procesu konstituisanja efikasne politike zaštite konkurencije. U tom smislu, kao neophodan uslov za funkcionisanje tržišne

ekonomije i napredak Srbije na putu ka evropskim integracijama u proteklim godinama bilo je istaknuto usvajanje dva zakona od suštinskog značaja, Zakona o zaštiti konkurencije (ZZK) i Zakona o državnoj pomoći, koji će odražavati osnovna pravila EU u ovom domenu. Bilo je potrebno pravno zaokružiti izuzetno važnu oblast, sa značajnim implikacijama i na unutrašnji razvoj i na međunarodnu poziciju zemlje.

REZULTATI POLITIKE ZAŠTITE KONKURENCIJE U SRBIJI U POREĐENJU SA ZEMLJAMA U OKRUŽENJU

Ostvareni rezultati Srbije u domenu politike zaštite konkurencije, kao i efikasnost institucija i utemeljenog pravnog okvira mogu se pratiti analizom globalno prihvaćenih indikatora. Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) ocenama od 1 do 4,33 meri tranzicioni napredak zemalja u oblasti politike zaštite konkurencije. Ocena 1 podrazumeva nepostojanje zakonodavstva i institucija za zaštitu konkurencije, dok se ocena 4,33 dodeljuje zemljama koje su u domenu politike zaštite konkurencije postigle standarde i performanse tipične za razvijene industrijske zemlje (EBRD, 2011, 174). Srbija je ocenom 1 bila ocenjivana sve do 2006. godine, kada je po prvi put dobila ocenu 1,67. Zasluge za to se mogu pripisati usvojenom Zakonu o zaštiti konkurencije 2005. godine. Za razliku od Srbije, pojedine zemlje iz okruženja prve pozitivne ocene zabeležile su znatno ranije. Tako je Hrvatska prvi put pozitivno ocenjena i to ocenom 2 još 1996. godine (iste godine je i Albanija dobila ocenu 1,67). Postignuti rezultati u domenu

politike zaštite konkurencije u Makedoniji se prvi put pozitivno ocenjuju 2000. godine ocenom 2, dok Bosna i Hercegovina (BiH) i Crna Gora dobijaju ocenu 1,67 u 2006, odnosno 2007. godini, respektivno. U Tabeli 1 prikazano je stanje u domenu politike zaštite konkurencije i pripadajuće ocene za Srbiju i zemlje u okruženju u periodu od 2001. do 2010. godine.

Prema indikatorima EBRD, najbolje rangirana zemlja u okruženju je Hrvatska sa ocenom 3, koja podrazumeva preduzimanje značajnih akcija u oblasti zaštite konkurencije i sprečavanja zloupotrebe dominantnog položaja. Srbija je posle polazne pozitivne ocene od 1,67 u 2006. godini zabeležila napredak već naredne godine. Međutim, nakon toga dolazi do stagnacije i prvi pozitivan pomak i prelazak na ocenu 2,33 beleži tek u 2010. godini. Sama priroda indikatora EBRD indukuje njihovu direktnu zavisnost i uslovljenost razvijenošću institucija i zakonodavstva u domenu politike zaštite konkurencije.

Iskustva pokazuju, a aktuelna praksa u Srbiji to u potpunosti potvrđuje, da se u tranzicionim zemljama najveće teškoće odnose upravo na izgradnju moderne strukture tržišta koja bi bila u funkciji obezbeđivanja intenzivne i efektivne konkurencije između privrednih subjekata. U skladu sa time, primena politike zaštite konkurencije u Srbiji predstavlja veoma osetljivo pitanje koje zahteva mnogo strpljivog rada.

U kojoj meri se Srbija suočava sa problemima u sprovođenju politike zaštite konkurencije i kako se to odražava na njenu međunarodnu konkurentnost jasno govori studija Svetskog ekonomskog foruma za 2011.

Tabela 1 Ocene sprovođenja politike zaštite konkurencije u tranzicionim zemljama

Zemlja	Godina									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BiH	1	1	1	1	1	1,67	2	2	2	2
Hrvatska	2,33	2,33	2,33	2,33	2,33	2,33	2,67	2,67	3	3
Makedonija	2	2	2	2	2	2	2,33	2,33	2,33	2,33
Crna Gora	1	1	1	1	1	1	1,67	1,67	2	2
Srbija	1	1	1	1	1	1,67	2	2	2	2,33

godinu. Prema navedenoj studiji, od 142 posmatrane zemlje, Srbija zauzima 95. mesto sa ocenom 3.88 (World Economic Forum, 2011, 314). Analizirajući razloge koji su doveli do relativno niskog indeksa međunarodne konkurentnosti Srbije može se uočiti da posebna slabost leži u niskom rangu pojedinih "stubova međunarodne konkurentnosti". Naime, od ukupno dvanaest "stubova konkurentnosti", Srbija je najlošije rangirana u pogledu efikasnosti tržišta dobara (132. mesto). Međutim, radi kompletiranja analize niske konkurentnosti neophodno je identifikovati najslabije "podstubove međunarodne konkurentnosti", a to su: efikasnost antimonopolskog zakonodavstva (rang 137) i stepen dominacije na tržištu (rang 139).

Tabela 2 Intenzitet konkurencije i efektivnost antimonopolske politike, 2011.

Zemlja	Efektivnost antimonopolske politike		Nivo tržišne dominacije	
	Indeks (1-7)	Rang (od 142)	Indeks (1-7)	Rang (od 142)
BiH	3.4	110	2.8	131
Hrvatska	3.7	94	3.1	119
Crna Gora	3.9	79	4.0	46
Makedonija	3.6	96	3.4	92
Srbija	2.8	137	2.5	139

Izvor: World Economic Forum, 2011

Jasno je da ovako niska međunarodna konkurentnost Srbije nameće potrebu za povećanjem institucionalnog kapaciteta, dogradnjom regulative i koncipiranjem politike zaštite konkurencije na način koji će obezbediti izgradnju efikasne tržišne privrede.

INSTITUCIONALNI I ADMINISTRATIVNI KAPACITET ZA SPROVOĐENJE POLITIKE ZAŠTITE KONKURENCIJE U SRBIJI

Zaštita konkurencije u kontekstu Zakona iz 2005.

Zakon o zaštiti konkurencije u Srbiji usvojen je 2005. godine, čime je prestao da važi Antimonopolski zakon

koji je bio na snazi od 1996. do 2005. godine i koji nije dao značajnije rezultate. Bez obzira na činjenicu da je Zakon predstavljao pozitivan pomak u domenu pravnog regulisanja zaštite konkurencije, danas je evidentno da je imao izražene nedostatke. Naime, kritike i negativne posledice neadekvatnih rešenja iz Zakona prevazilazile su benefite od njegove primene. Na udaru kritika bio je sam predmet Zakona. U članu 1 koji definiše predmet i cilj Zakona, navedeno je da se "uređuje zaštita konkurencije na tržištu radi obezbeđivanja ravnopravnosti učesnika na tržištu, a u cilju podsticanja ekonomske efikasnosti i ostvarivanja ekonomskog blagostanja društva u celini, naročito potrošača" (Zakon o zaštiti konkurencije, 2005). Prema mišljenju kritičara, u ovom stavu postoji više nepreciznosti, i čak kontradikcija. Naime, cilj zakona treba da bude zaštita konkurencije, kao procesa čijim odvijanjem se postižu mnoge koristi za društvo, a ne zaštita postojećih konkurenata (ravnopravnost učesnika). Pored toga, najčešće su se nedostaci Zakona iz 2005. godine vezivali za: a) kaznene odredbe koje onemogućavaju ili makar značajno otežavaju delotvornu akciju protiv onih koji krše Zakon, pošto je Komisija za zaštitu konkurencije (Komisija) imala vrlo ograničena ovlašćenja da izriče kazne i praktično samo mogla da podnosi prekršajne prijave; b) neracionalno nisko postavljen prag godišnjeg prihoda koji dovodi do nastanka obaveze prijavljivanja koncentracije; c) položaj Komisije i garancije za njenu nezavisnost; d) izuzeća primene Zakona na lica koja se bave delatnošću od opšteg interesa (Skopljak, 2007, 66).

Funkcija koja je u potpunosti bila poverena Komisiji jeste odobravanje koncentracija na tržištu. Međutim, izuzetno nisko postavljen prag za prijavu koncentracije (godišnji prihod svih učesnika koncentracije veći od 10 miliona evra), doveo je do niza problema. S obzirom na laku ostvarivost navedenog nivoa prihoda, ovakvo zakonsko definisanje praga dovelo je od preopterećenja Komisije zahtevima za odobravanje koncentracije. Na taj način je Komisiji ostavljeno malo prostora za usredsređivanje na značajnije slučajeve narušavanja slobodne konkurencije, zloupotrebu dominantnog položaja i restriktivne sporazume. Pored toga, kao nedostaci Zakona isticani su i dvosmislenost i nedovoljna preciznost u definisanju samog dominantnog položaja, relevantnog tržišta i relevantnog geografskog tržišta. Konačno, Zakon

je davao vladi velika diskreciona ovlašćenja u propisivanju uslova, kriterijuma i odredaba kojima se reguliše svaka od relevantnih oblasti politike zaštite konkurencije. Kao rezultat prethodno pomenutog, posle relativno kratkog perioda pojavila se potreba izmene zakonske regulative, ali, takođe, i saznanje da takva promena sama po sebi nije dovoljna. Pored promene zakona, podjednako je važno usvajanje adekvatne metodologije za donošenje odluka o zaštiti konkurencije, u skladu sa praksom vodećih komisija u Evropi (Labus, 2008, 18).

Nakon Zakona iz 2005. godine usledilo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2008. godine, kojim je zaštita konkurencije istaknuta kao jedna od značajnih obaveza Srbije u procesu integracije u EU (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, 2008). U zavisnosti od toga na koji način se ugrožava konkurencija na jedinstvenom evropskom tržištu, komunitarno pravo konkurencije obuhvata nekoliko celina: restriktivna praksa i karteli, zloupotreba dominantnog položaja na tržištu i nadzor nad stvaranjem integracija, državna pomoć i državni monopoli (Spasić, 2007, 62). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadrži odredbe koje su blisko usklađene sa velikim delom zakonodavstva i intencija EU u oblasti zaštite konkurencije. Potpisivanjem Sporazuma, Srbija je prihvatila obavezu izgradnje institucija i usvajanja pravnog okvira kojim će biti obuhvaćene sve navedene oblasti komunitarnog prava konkurencije. Na ovaj način pitanje zaštite konkurencije u Srbiji dobilo je svoju međunarodnu dimenziju, s obzirom da domaća privreda i zbog veličine i zbog geografskog pozicioniranja ne može biti izuzeta iz globalnih tokova. Svaki restriktivni sporazum i svaka zloupotreba dominantnog položaja može imati prekogranični efekat, pa borba protiv monopolskog ponašanja u Srbiji više nije samo obaveza države prema njenim građanima, nego i njena međunarodna obaveza prema EU (Graić-Stepanović, 2007, 5). Svi zahtevi SSP u pogledu zaštite konkurencije, sa izuzetkom oblasti državne pomoći, već su bili obuhvaćeni Zakonom o zaštiti konkurencije i u tom smislu nisu predstavljali novinu. Novina je bila samo međunarodna kontrola i nadzor nad primenom utemeljenih pravila.

Zaštita konkurencije u kontekstu Zakona iz 2009.

Kao posledica neefikasnosti i nedovoljnih rezultata starog Zakona iz 2005. godine Srbija je 2009. godine usvojila novi Zakon o zaštiti konkurencije. Cilj je bio uklanjanje kritikovanih nedostataka zakona iz 2005. kako bi se konačno stvorili uslovi za fer tržišnu utakmicu koja će doprineti realizaciji unutrašnjih prioriteta zemlje i ispunjenju njenih međunarodnih obaveza. S obzirom da je novi Zakon kompatibilan sa preovlađujućim pravilima EU u domenu politike zaštite konkurencije, očekivanja su da će njegova primena obezbediti kvalitetniju ponudu robe i usluga građanima po povoljnijim cenama, i da će dati doprinos integracionim procesima Srbije. Naglasak je na efikasnijem sankcionisanju povrede konkurencije, obezbeđivanju efikasnijeg načina sprečavanja zloupotrebe dominantnog položaja i nadzora nad stvaranjem integracija na tržištu. Zakon daje veća ovlašćenja Komisiji za zaštitu konkurencije, koja će moći efikasnije da dokazuje postojanje zloupotreba i kažnjava počinioce. Povećan je prag za obaveznu prijavu koncentracije na 20 miliona evra i u tom smislu su kapaciteti Komisije rasterećeni, kako bi bili stavljeni u službu sprečavanja ozbiljnijih slučajeva povrede konkurencije.

Posebni ciljevi koncepta Zakona mogu se sistematizovati na sledeći način: a) preciziranje i adekvatna transpozicija materijalnih pravila zaštite konkurencije koji se primenjuju u EU; b) smanjenje tereta administrativnih procedura za privredne subjekte u pogledu obaveze notifikacije, putem podizanja praga kontrole; c) stvaranje pravno-organizacionih uslova za jačanje kapaciteta i proširenje procesnih ovlašćenja Komisije; d) davanje ovlašćenja Komisiji za primenu efikasnih i primenljivih mera u slučajevima povrede konkurencije; e) unapređenje procesno-pravnog režima (Graić-Stepanović, 2007, 6). Zakon obezbeđuje sistematičniji i smisleniji način određivanja osnovnih pravnih instituta i termina u oblasti zaštite konkurencije. Postupak kojim se određuje potencijalna povreda konkurencije se vodi na jedan celovit način pred Komisijom uz mogućnost participacije i saradnje svih zainteresovanih strana.

Ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije

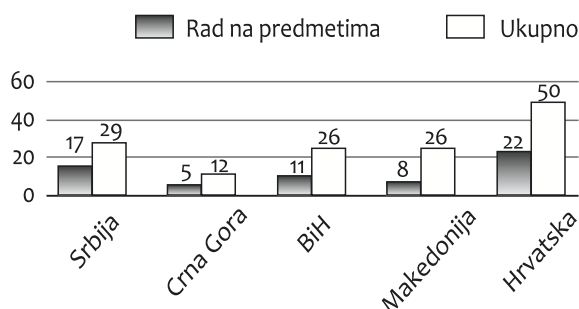
Komisija za zaštitu konkurencije formirana je 2005. godine. Međutim, osnovni problemi zaštite konkurencije u Srbiji posle 2005. godine upravo se vezuju za neefikasno delovanje Komisije. Na udaru kritika je njena nedovoljna operativna i finansijska nezavisnost, s obzirom na to da se finansira iz budžeta države. Uz to, njene nadležnosti definisane Zakonom iz 2005. godine bile su nedovoljno jasne i ostavljale su široko diskreciono pravo vlade u ovom domenu. Kao jedan od problema ističe se ograničeni kapacitet Komisije i njena preopterećenost zahtevima za odobravanjem koncentracija, što je opet posledica neadekvatnog zakonskog regulisanja materije. Zakonom iz 2009. godine načinjeno je nekoliko bitnih izmena u domenu delovanja Komisije. Kada je u pitanju vršenje uviđaja, Zakon iz 2005. je predviđao saglasnost (izdavanje naloga) od strane nadležnih državnih organa za pregled službenih i drugih prostorija stranke. Zakon iz 2009. ne predviđa saglasnost nadležnih državnih organa i daje vrlo široka ovlašćenja prilikom vršenja uviđaja i predviđa i nenajavljeni uviđaj ukoliko se osnovano sumnja da postoji opasnost od uklanjanja ili izmene dokaza koji se nalaze kod stranke ili trećeg lica (čl. 52). Zakon iz 2005. je predviđao podnošenje predloga za određivanje privremenih mera od strane učesnika u postupku, na osnovu koga je Komisija donosila rešenje o prestanku vršenja radnji povrede konkurencije i preduzimanju radnji kojima se otklanjaju njihove štetne posledice. Zakon iz 2009. ne predviđa podnošenje predloga za određivanje privremenih mera. Prema Zakonu iz 2005, Komisija za zaštitu konkurencije nije određivala upravne mere. Međutim, Zakon iz 2005, u čl. 57 predviđa i ovu nadležnost Komisije: "Ako Komisija utvrdi povredu konkurencije, odnosno drugu povredu ovog zakona, odrediće meru zaštite konkurencije, meru otklanjanja povrede konkurencije, odnosno drugu upravnu meru propisanu ovim zakonom" (Zakon o zaštiti konkurencije, 2009, 18).

U Zakonu iz 2009. definisane su dve vrste mera otklanjanja povrede konkurencije: mere ponašanja i strukturne mere. Rešenjem kojim se utvrđuje povreda konkurencije, Komisija može da odredi mere koje imaju za cilj otklanjanje utvrđene povrede konkurencije, odnosno, sprečavanje mogućnosti nastanka iste ili slične povrede, davanjem naloga za preduzimanje

određenog ponašanja ili zabrane određenog ponašanja (mere ponašanja). Međutim, ukoliko se utvrdi značajna opasnost od ponavljanja iste ili slične povrede kao neposredne posledice same strukture učesnika na tržištu, Komisija može da odredi meru koja bi imala za cilj promenu u toj strukturi radi otklanjanja takve opasnosti, odnosno, uspostavljanje strukture koja je postojala pre nastupanja utvrđene povrede (strukturne mere). Zakon iz 2009, u čl. 70 predviđa i meru procesnog penala, po kome se učesniku na tržištu određuje mera plaćanja penala u iznosu od 500 evra do 5.000 evra za svaki dan ponašanja suprotno nalogu Komisije datom u postupku.

Administrativni kapacitet Komisije za zaštitu konkurencije

Bez obzira na nesumnjivi napredak u zakonskom regulisanju aktivnosti Komisije, njen institucionalni i administrativni kapacitet je potrebno i dalje unapređivati, a njeno osoblje kontinuirano usavršavati za delotvorno delovanje. Naglasak je potrebno staviti na razvijanje institucionalnog kapaciteta i obezbeđivanje stručnog kadra za ekonomsku analizu, u cilju pravovremenog detektovanja povrede konkurencije na tržištu. Pored toga, potrebno je praćenje rada sličnih tela u drugim zemljama, kako bi se učilo na iskustvima zemalja sa dobrom antimonopolskom praksom. Prema izveštaju iz 2010. godine nacionalna Komisija ima ukupno 29 zaposlenih. Na poslovima delokruga Komisije (rad na predmetima) radi 17 zaposlenih, 2 zaposlena su u Sektoru za domaću i međunarodnu saradnju, dok je 10 izvršilaca uposleno na zajedničkim poslovima za potrebe sektora koji se neposredno bave zaštitom konkurencije (Komisija za zaštitu konkurencije, 2011a, 8). Upoređivanjem broja zaposlenih u nacionalnoj komisiji i broja zaposlenih u telima za zaštitu konkurencije u zemljama članicama EU, generalni zaključak je da Srbija ima manji broj zaposlenih. Međutim, ovu komparaciju treba posmatrati uslovno, s obzirom da pojedina nacionalna tela za zaštitu konkurencije obavljaju i poslove zaštite potrošača, državne pomoći ili kontrole javnih nabavki. Na Grafikonu 1 prikazan je komparativni pregled broja zaposlenih u telima za zaštitu konkurencije u Srbiji i zemljama u okruženju u 2010. godini ukupno i na poslovima delokruga komisije (rad na predmetima).



Grafikon 1 Broj zaposlenih u telima za zaštitu konkurencije (2010)

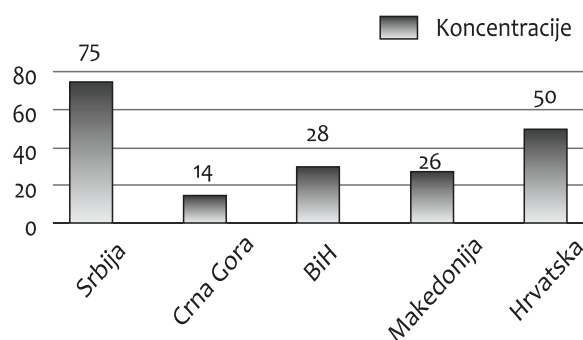
Izvor: Ganon & Petaković, 2011, 94

U poređenju sa zemljama u okruženju, Srbija ima veći broj zaposlenih kako ukupno, tako i na predmetima od većine zemalja. Veći broj zaposlenih postoji jedino u Hrvatskom telu za zaštitu konkurencije, ali je to zemlja u okruženju sa najboljom antimonopolskom praksom.

Od konstituisanja Komisije za zaštitu konkurencije 2005. godine, pretežna delatnost bila je odobravanje koncentracija. Značajniji oblici narušavanja konkurencije na tržištu, zloupotreba dominantnog položaja i restriktivni sporazumi bili su daleko manje zastupljeni u praksi rada Komisije. U Tabeli 3 dat je pregled predmeta nacionalne komisije za zaštitu konkurencije u periodu od 2006. do 2010. godine.

Tek u 2010. godini dolazi do smanjenja zahteva za odobravanjem koncentracija. To je posledica donošenja Zakona u 2009, kojim je povećan prag ukupnog godišnjeg prihoda koji predstavlja uslov za obaveznu

prijavu koncentracija (Zakon iz 2005. bio je postavljen na nerealno niskom nivou). Međutim, nije zabeleženo povećanje broja predmeta u kojima se razmatra zloupotreba dominantnog položaja i restriktivni sporazumi između učesnika na tržištu. Na Grafikonu 2 dat je uporedni pregled broja prijava koncentracije u Srbiji i zemljama iz okruženja.



Grafikon 2 Broj prijava koncentracija u Srbiji i zemljama u okruženju (2010)

Izvor: Ganon & Petaković, 2011, 96

Bez obzira na nesumnjivo smanjenje broja prijava koncentracija Komisiji u 2010. godini, Srbija je i dalje zemlja sa najvećim brojem prijava u komparaciji sa zemljama u regionu. Intencija Zakona iz 2009. da se kapaciteti Komisije rasterete i stave u funkciju kontrole i sankcionisanja ozbiljnijih poremećaja na tržištu nije dovela do ozbiljnijih pozitivnih pomaka.

Tabela 3 Pregled predmeta Komisije za zaštitu konkurencije u Srbiji (2006 - 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
Restriktivni sporazumi	1	4	20	16	9
Izuzete sporazuma od zabrane	/	4	8	7	5
Zloupotreba dominantnog položaja	10	13	2	19	6
Koncentracije učesnika na tržištu	47	125	137	116	75
Ukupno	58	146	167	158	95

Izvor: Godišnji izveštaji o radu Komisije za zaštitu konkurencije, 2006 - 2010.

Posledice neadekvatnog institucionalnog kapaciteta

Na osnovu dosadašnje analize regulatornog okvira, institucionalnog i administrativnog kapaciteta Komisije, jasno je da se zaštiti konkurencije u Srbiji ne pridaje odgovarajući značaj. Zbog toga srpski ekonomski sistem nikako nije tržišan u standardnom smislu. Zakoni su (bili) obično loši i često se nisu primenjivali, a država i politika su neformalnim putem preuzele ulogu svemoćnog arbitra koji odlučujuće utiče na sve ekonomske tokove.

Uplitanje politike u ovu oblast generisalo je česta razmimoilaženja u stavovima i analizama stručnih i nepristrasnih krugova, pa čak i predstavnika tela za zaštitu konkurencije. Kad se te razlike u stavovima pokažu kao posebno velike, narasta sumnja u dobijene istraživačke nalaze, pa čak i u zakonsku zasnovanost određenog postupka. Među njima je i postupak koji je Komisija vodila protiv kompanije Danube Foods Group (Komisija za zaštitu konkurencije, 2008, Komisija za zaštitu konkurencije, 2011b) ili pokušaja zabrane kupovine Hellenic Sugar od strane kompanije Sunoko (Stojanović & Radivojević, 2011, 480-484; Komisija za zaštitu konkurencije, 2012).

Jedna od ilustracija stanja konkurencije na tržištima u Srbiji je nedavno usvojena Uredba o ograničenju marži na osnovne životne namirnice (Uredba o posebnim uslovima prometa određene robe, 2011). Da je na ovom tržištu postojao viši novo konkurencije, marže bi se kretale u normalnim okvirima, pa bi donošenje Uredbe bilo nepotrebno. Ovako je država svojom intervencionističkom merom indirektno uticala na formiranje cena u maloprodaji, što ukazuje na činjenicu da ona nije (bila) u stanju da instrumentima politike zaštite konkurencije uspostavi delotvornu konkurenciju na ovom tržištu. Takođe, navedena Uredba je imala negativan uticaj na male trgovce (tzv. prodavnice u komšiluku), čije poslovanje u najvećoj meri zavisi upravo od marži na osnovne životne namirnice. Ograničavanjem marži na ove proizvode, veliki broj takvih prodavnica je prinuđen da obustavi svoje poslovanje ili da posluje sa značajnim gubitkom. Prema podacima Unije poslodavaca Srbije, u periodu od 1. januara (kada je Uredba stupila na snagu) do 15. februara 2012. godine zatvoreno je 875 malih trgovina, a 3.430 ljudi je izgubilo posao.

Sasvim opravdano se može postaviti pitanje šta je sa maržama na proizvode koji se ne svrstavaju u osnovne životne namirnice. S obzirom da se takvi proizvodi ne koriste za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, oni se mogu svrstati u grupu više ili manje luksuznih dobara, te je sasvim razumna sumnja da marže na neke od ovih proizvoda premašuju 50%.

ZAKLJUČAK

Bilo da je u pitanju neadekvatna zakonska regulativa, nedovoljan institucionalni kapacitet ili politički pritisak, stiče se utisak da se politika zaštite konkurencije u Srbiji svodi na politiku zaštite monopola od konkurenata. U odsustvu celovite i koherentne, dugoročne i harmonizovane strategije institucionalnih reformi može doći do međusobnog preklapanja, pa čak i sukobljavanja pojedinih institucionalnih zahvata, rasipanja stručnih resursa, novca i vremena, kao i povećanja drugih disfunkcionalnih troškova.

Ovde se ne pledira za rigidno shvaćenu i centralizovanu plansku opciju reformi, već za osmišljene i koordinirane reformske zahvate, koji će podići procese institucionalizacije na nivo utvrđenih evropskih standarda, sa osnovnim ciljem da se postojeći institucionalni deficit smanji.

Stvorena tranziciona recesija nastala je kao posledica restrukturiranja privrede i prilagođavanja novim uslovima poslovanja bez sinhronizovanih promena institucija. Uz to, čini se da nije postignut politički konsenzus oko neophodnosti radikalnih zahvata u zaštiti konkurencije. S obzirom na zakašnjenje u stvaranju pravne osnove i odgovarajućih institucija, neophodno je kontinuirano unapređivanje regulacije ove značajne oblasti. To je jedan od preduslova za temeljnu rekonstrukciju privrede i društva. Bez neophodnosti napuštanja strategijskih opredeljenja, kreatori tranzicionih procesa u Srbiji treba da vrše dopune i korekcije u koncipiranju ili implementaciji privredno-sistemskih rešenja kako bi se otklonio nesklad između normi i faktičkog stanja, a time i sprečilo kompromitovanje već postignutih rezultata. Polazeći od loših performansi naše privrede i neefikasnosti institucija, u radu su upućene jasne kritike dosadašnjem tranzicionom inženjeringu u

oblasti zaštite konkurencije. Time je stvorena osnova za dalje istraživanje i identifikaciju uzroka, opisivanje karakteristika i ustanovljavanje tendencija u razvoju ove važne oblasti ekonomske politike.

REFERENCE

- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2011). *Transition Report 2011 – Crisis and Transition: The People's Perspective*, <http://www.ebrd.com/>
- Ganon, P., & Petaković, R. (2011). *U fokusu: Konkurencija*. Beograd, Srbija: AOD Karanović i Nikolić.
- Gračić-Stepanović, S. (2009). Efekti pristupanja Srbije Evropskoj uniji – politika konkurencije. *Konkurencija*. Beograd, Srbija: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju.
- Jones, A., & Sufrin, B. (2001). *EC Competition Law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије. (2008). *Решење од 25. јануара 2008.*
- Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије. (2011а). *Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2010.*
- Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије. (2011б). *Решење бр. 5/0-02-43/2011.* од 24. јануара 2011.
- Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије. (2012). *Решење бр. 6/0-02-18/2012-3.* од 19. јануара 2012.
- Labus, M. (2008). *Analiza tržišne koncentracije: Primer C / C market*. Beograd, Srbija: Belox Advisory Services.
- Ristić, B. (2010). Sprovođenje antimonopolske politike u Srbiji: dosadašnja iskustva i preporuke. *Kvartalni monitor*, 19, 68-80.
- Skopljak, Z. (2007). Godinu dana rada Komisije za zaštitu konkurencije. *Kvartalni monitor*, 8.
- Spasić, I. (2007). Komunitarno pravo konkurencije. *Strani pravni život*, (1-2)
- Споразум о стабилизацији и придруживању.* (2008). Службени гласник Републике Србије, 83.
- Stojanović, B. (2003). *Tržište Evropske unije – konkurencija i trgovinska politika*. Niš, Srbija: Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu.
- Stojanović, B., & Radivojević, V. (2010). Koncentracija ponude kao izraz nesavršenosti tržišta: Primer nespecijalizovane trgovine na malo na tržištu grada Niša. *Ekonomika preduzeća*, 58(7), 327-338.
- Stojanović, B., & Radivojević, V. (2011). Economic Glance at Antitrust Legislation in Serbia and Others Western Balkan Countries: Case Study – Dairy Products Market. *Journal for Bussines and Economics*, 2(6), 472-487.
- Влада Републике Србије (2011). *Уредба о посебним условима промета одређене робе.* Службени гласник Републике Србије, 102.
- World Economic Forum. (2011). *Global Competitiveness Report 2011-2012*. <http://www.weforum.org/>
- Закон о заштити конкуренције.* (2005). Службени гласник Републике Србије, 79.
- Закон о заштити конкуренције.* (2009). Службени гласник Републике Србије, 51.

Primljeno 2. jula 2012,
nakon revizije,
prihvaćeno za publikovanje 9. jula 2012.

Boban Stojanović je redovni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Nišu. Doktorirao na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Oblasti naučnog interesovanja su: monopoli, zaštita konkurencije, tržište Evropske unije. Član je redakcije časopisa Journal of business and economics i Panoeconomicus.

Vladimir Radivojević je student doktorskih studija na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Nišu. Polja interesovanja su: analiza tržišta, nesavršene tržišne strukture, zaštita konkurencije.

Tanja Stanišić je student doktorskih studija na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Nišu. Saradnik je na Projektu osnovnih istraživanja (broj 179066), koje finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.