

Politika konkurencije u Srbiji

U čemu je problem?



Novembar 2015



Šta je politika konkurencije?

Politika konkurencije obuhvata pravila i mehanizme institucionalnog delovanja kojima se obezbeđuje zaštita konkurencije na tržištu, odnosno zaštita (ex post ili preventivna) strukture tržišta koju odlikuje konkurencija, putem sankcionisanja kartela i zloupotrebe dominantnog položaja, kontrole koncentracija, kao i pravila o ograničavanju i kontroli državne pomoći učesnicima na tržištu.

Zakonodavni okvir zaštite konkurencije u Srbiji je razvijen, a ključne institucije za sprovođenje politike zaštite konkurencije su uspostavljene.

Međutim, nedovoljno razvijeni kapaciteti za obavljanje poslova iz nadležnosti institucije za zaštitu konkurencije uslovljavaju ograničenja u praksi primene ovih pravila.

Zašto je politika konkurencije važna za Srbiju?

Sprovođenjem politike konkurencije obezbeđuje se unapređenje ekonomske efikasnosti tržišnih aktera i optimizacija alokacije resursa, čime se deluje blagotvorno na privredni rast i produktivnost učesnika na tržištu. Takmičenje ponuđača na tržištu generalno utiče na formiranje nižih cena, kvalitetnijih i raznovrsnijih dobara i usluga za potrošače, kao i na povećanje proizvodnje odnosno stvaranje održivih radnih mesta. Pritom, funkcionalna konkurencija je garant uspešnih evropskih integracija, ne samo u pogledu ispunjenja formalnih uslova već i uspešnog delovanja Srbije kao buduće države članice.

Pored tržišnih mehanizama, za dugoročno postojanje konkurencije je potrebno i uspešno institucionalno delovanje zaštite konkurencije kako bi se obezbedila jednaka pravila na tržištu, odnosno onemogućili potezi tržišnih aktera usmerenih ka narušavanju konkurencije. Istovremeno, treba izbegavati politike koje mogu imati štetan efekat po konkurenciju. Stoga je način na koji se politika kreira i sprovodi ključan faktor za postojanje konkurencije kao motora privrednog razvoja i za ispunjenje visokih standarda EU.

Studija „Politika konkurencije u Srbiji – u čemu je problem?“ pruža suštinski uvid u postojeće stanje pomenute politike u Srbiji i daje preporuke za dalja poboljšanja u svetlu daljeg procesa pristupanja EU.

Kakvo je trenutno stanje?

Ohrabrujuće je da studija identifikuje određene dobre prakse u dosadašnjem razvoju politike zaštite konkurencije. Zakonodavni okvir zaštite je definisan, konzistentan i u visokom stepenu usklađen sa relevantnim pravom EU. U oblasti državne pomoći, takođe je uspostavljen osnovni zakonodavni okvir, uključujući postojanje Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP). Komisija za zaštitu konkurencije (KZK), kao ključna institucija u ovoj oblasti javnih politika, ostvaruje svoju osnovnu nadzornu funkciju, u postupcima koje pokreće i sprovodi.

Specifičan zakonski model integrisanog procesuiranja i sankcionisanja povreda uspešno funkcioniše u praksi. Pravni položaj KZK je u skladu sa zahtevima za postojanje operativno nezavisnog tela za nadzor nad poštovanjem pravila konkurencije na tržištu Srbije. Poslovna zajednica je u značajnoj meri (mada neujednačeno) upoznata sa propisima o zaštiti konkurencije. Ona ima velika očekivanja od Komisije, kako u pogledu razvoja politike konkurencije, tako i u pogledu unapređenja prakse primene zakona.

Politika i pravo konkurencije u Srbiji u potpunosti su vezani za politiku i pravo konkurencije EU, kojem duguju svoju pojavu, identitet, materijalna pravila i najveći deo institucionalnih i procesnih rešenja. Obaveza usklađivanja zakona sa pravom EU, uključujući ostvarivanje pune komplementarnosti sistema primene, propisana je kao posebna obaveza Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (član 73).

Do danas, ovaj zadatak je u velikoj meri ispunjen, ali preostaju otvorena pitanja vezana za primenu važećih pravila.

European Fund for the Balkans

O projektu

Projekat „Politika konkurencije u Srbiji – u čemu je problem?“ sprovodi Centar za evropske politike u saradnji sa Evropskim fondom za Balkan. Cilj projekta je identifikacija prepreka delotvornoj implementaciji ove politike, informisanje zainteresovanih strana i podizanje svesti o potencijalnim mehanizmima za unapređenje, u skladu sa zahtevima koji proizilaze iz procesa integracije u EU i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i davanje preporuka za bolje praćenje implementacije politike zaštite konkurencije.

Projekat finansira **Evropski fond za Balkan**, koji rukovodi programom *Think and Link*. Program ima za cilj da podstakne otvoren proces donošenja odluka na Zapadnom Balkanu, zasnovan na činjenicama.

Koji su ključni problemi?

Identifikovani su značajni izazovi koje treba otkloniti u daljem razvoju politike konkurencije:

- Iako je osnovni zakonodavni okvir uspostavljen, postoje pitanja normativnog karaktera koja je potrebno unaprediti. Ova pitanja su materijalnog i procesnog karaktera, i odnose se na potrebe daljeg usaglašavanja sa pravom EU u ovoj oblasti (Pregovaračko poglavlje 8 - Politika konkurencije), kao i dalje unapređenje mehanizama primene i sankcionisanja povreda konkurencije.
- Organizacioni i stručni kapaciteti KZK nisu odgovarajući (po broju i strukturi) u odnosu na potrebe obima i složenosti poslova. Takođe, položaj i kapacitet Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP) ne odgovara zahtevima propisane zakonske funkcije ovog tela.
- Sudsku i upravnu praksu karakteriše nedovoljna pouzdanost i nekonzistentnost.
- Iako su u dosadašnjem radu zabeleženi slučajevi u svim materijama iz nadležnosti Komisije, nedostaju slučajevi-orijentiri (*landmark cases*), a isto važi i za sudsku praksu.
- Funkcija ekonomske analitike u radu KZK nije došla do izražaja u meri koja je potrebna za pouzdanost odluka koje se donose, kao ni za davanje adekvatne slike stanja u pojedinim sektorskim tržištima.
- Potrošačke organizacije su retko prisutne u ovoj materiji i nije zabeležena saradnja sa KZK.
- Politika konkurencije nije u dovoljnoj meri prepoznata kao posebna javna politika, niti je javno identifikovan nosilac te politike. Pitanja iz oblasti konkurencije se retko ili uopšte ne javljaju u međuresornim koordinacijama ministarstava i drugih državnih organa, u razmatranju sektorskih politika i regulative, a uticaj Komisije na proces pripreme i donošenja propisa je zanemarljiv.
- Poslovna zajednica je u određenoj meri, mada nedovoljno dubinski upoznata sa propisima o zaštiti konkurencije, ali istovremeno ima velika očekivanja od Komisije, kako u pogledu razvoja politike konkurencije, tako i u pogledu unapređenja prakse primene zakona. U akademskoj zajednici zabeležen je porast interesovanja, radova iz ove oblasti i pojava akademskih programa sa ovom tematikom. Potrošačke organizacije su retko prisutne u ovoj materiji i nije zabeležena saradnja sa Komisijom;
- Aktivnosti na planu promovisanja značaja politike zaštite konkurencije su retke i gotovo neprimetne. Programi obuke i stručnog usavršavanja su sporadični i nemaju kontinuitet.
- Komisija je transparentna u svom radu, ali nedostaju objašnjenja, razmena mišljenja i debata povodom ključnih otvorenih pitanja primene pravila konkurencije.

Specifičnost pravila konkurencije - veliki značaj prakse nadležnih institucija i suda

Bitna specifičnost prava konkurencije jeste da sadrži pravilo izuzetno visokog stepena opštosti, čime se izdvaja u odnosu na uobičajene materijalne norme sa kojima se srećemo u drugim oblastima. Da bi se takvo pravilo primenilo, odnosno na adekvatan način uklopilo u domaći pravni poredak, težište odgovornosti je na institucijama koje ga primenjuju, jer prvo treba da pruže precizno značenje norme. Materijalna pravila prati niz konkretnijih procesnih i kaznenih odredbi, pa je na nacionalnom zakonodavstvu i nadležnim organima da nađu adekvatnu kombinaciju instrumenata sprovođenja politike konkurencije.

Drugim rečima, opštost i nedovoljna konkretnost materijalnih pravila konkurencije otvaraju vrata nadležnim institucijama (KZK, Upravni sud - slično kao Evropska komisija i Sud pravde u slučaju prava EU), da iskoriste to svojstvo i adaptiraju ga prema zahtevima vremena, okolnosti i prilika. Navedene specifičnosti predstavljaju izuzetno otežavajući faktor za primenu pravila konkurencije, u našoj sredini koja zahteva „jasnu i preciznu normu“.

Prema tome, teret primene pravila konkurencije, ali i njihovog preciziranja u odnosu na konkretne okolnosti, pada na nadležne institucije, na prvom mestu KZK i nadležni sud. To je problem sa kojim nosioci ovih ovlašćenja, kao i akteri na tržištu, nisu dovoljno upoznati, jer je jedinstven u našem pravnom poretku i zahteva visoke standarde struke i profesionalizma za adekvatno ispunjenje. Zato je adekvatna, uporna, pravilna, stručna i činjenično utemeljena praksa primene pravila konkurencije od suštinskog značaja za opšti uspeh politike konkurencije u Srbiji.

Preporuke za unapređenje politike konkurencije:

Preporuke upućene Vladi i drugim institucijama nadležnim za status i kapacitet nadzornih tela u ovoj oblasti i organizaciju pravosuđa:

- **Veći stepen nezavisnosti institucija, dalje jačanje kapaciteta:** potrebno je obezbediti adekvatan nivo finansijske nezavisnosti KZK. Na prvom mestu, ukidanje mehanizma odobravanja finansijskog plana Komisije od strane Vlade i formiranje posebnog budžeta u okviru republičkog budžeta. Finansijski nadzor treba da bude unutar postojećeg okvira državne revizije i parlamentarne kontrole. U pogledu KKDP potrebno je uspostaviti potpunu operativnu nezavisnost, kao i odgovarajući organizacioni model koji podupire takav status. Pored toga, dalje unapređenje kapaciteta stručne službe KZK je neophodno radi stvaranja uslova za ostvarivanje složenih funkcija koje su propisane zakonom, a koje se trenutno ne ostvaruju ili se ostvaruju nedovoljno i neadekvatno;
- **Unapređenje kapaciteta suda:** potrebna je specijalizacija predmeta zaštite konkurencije u Upravnom sudu, kao i obuka postupajućih sudija Upravnog suda. Takođe je potrebno razmotriti mogućnost uspostavljanja posebne organizacione celine (npr. specijalizovana sudska veća). Potrebno je programiranje i izvođenje specifične pravosudne obuke.

Ovaj siže politike je zasnovan na studiji “Politika konkurencije u Srbiji - u čemu je problem?”. Studija je rezultat istraživanja sprovedenog tokom 2015. godine, primenom kvalitativnog metoda: između ostalog, obavljani su polustrukturirani intervjui sa predstavnicima nadležnih državnih organa, privrednih subjekata, advokata iz oblasti konkurencije i predstavnicima potrošačkih organizacija. Ove ciljne grupe sagovornika treba da obezbede višestrano i produbljeno viđenje problema politike konkurencije i primene njenih pravila u praksi državnih organa i poslovnih subjekata.



U sklopu pripreme studije, održana je javna rasprava u Domu Narodne skupštine, na temu preliminarnih nalaza i zaključaka istraživanja, uz učešće relevantnih predstavnika svih nadležnih državnih institucija i zainteresovane javnosti. (Oktobar 2015.)

Preporuke za unapređenje politike konkurencije:

Preporuke koje se odnose na funkcije i praksu Komisije za zaštitu konkurencije:

- **Obezbediti konzistentnost prakse:** potrebno je intenzivirati praksu, naročito u materiji ispitivanja povreda konkurencije, i unaprediti kvalitet odluka, naročito putem davanja adekvatnih razloga, baziranih na pouzdano utvrđenom činjeničnom stanju i odgovarajućim ekonomskim analizama. Primena zakona u istim situacijama mora da bude istovetna, odnosno neophodno je da se obezbedi zaštita legitimnih očekivanja stranaka, kao i lica na koje zakon može da se odnosi, učesnika na tržištu.
- **Jačanje funkcije ekonomske analitike:** sprovoditi sektorske analize na tržištima koja se smatraju naročito ranjivim iz aspekta rizika narušavanja konkurencije (telekomunikacije, energetika, saobraćaj, bankarski sektor i tržište finansijskih usluga). Potrebno je unapređenje ekonomskih analiza u predmetima ispitivanja povreda konkurencije, kao i kontrole koncentracija.
- **Jačanje normativnih, konsultativno-instruktivnih i funkcija koordinacije Komisije:** potrebno je delovanje prema drugim državnim organima, Vladi i ministarstvima, nosiocima politika i predlagačima propisa, putem snažne normativne i konsultativno-instruktivne funkcije, davanjem mišljenja na nacрте propisa, učešćem u procesu razvoja politika i pripremi zakonodavstva. Potrebno je razvijanje metodologije i sprovođenje snimanja sektorskog zakonodavstva (eng. competition screening), kao i unapređenje soft law instrumenata (smernice). Unapređenjem navedenih funkcija, stvorili bi se uslovi da Komisija preuzme ulogu centralnog nosioca funkcije koordinacije razvoja politike konkurencije.
- **Podizanje nivoa kulture stručnog dijaloga:** potrebno je dalje otvaranje Komisije prema javnosti, pre svega stručnoj javnosti i poslovnoj zajednici. Neophodno je stvaranje foruma za razmenu mišljenja i iskustava povodom razmatranja prakse Komisije, razloga za donošenje pojedinih odluka, procesnih i organizacionih pitanja, ali i relevantnih pojava na tržištu.
- **Javno zagovaranje konkurencije (competition advocacy):** potrebno je preduzimanje osmišljenih i kontinuiranih aktivnosti na planu podizanja svesti o značaju politike konkurencije. Na ovaj način se, u sticaju sa drugim uslovima koji su predmet prethodnih preporuka, obezbeđuje podizanje kulture konkurencije, i time promena u realnom kontekstu tržišta - promena ponašanja tržišnih aktera, usklađivanje njihovih poslovnih praksi i akata sa pravilima konkurencije, i konačno, unapređenje stanja konkurencije na unutrašnjem tržištu Srbije.



CEP je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU.

Misija CEP-a je:

- I. Pospešivanje istraživanja i analiza kao osnove za donošenje odluka,
- II. Pružanje visoko kvalitetnih alternativnih opcija javnih politika u cilju unapređenja procesa pristupanja Srbije EU i pozicioniranja Srbije kao ravnopravnog partnera državama članicama EU u pogledu:
 - i. Transparentnosti i odgovornosti demokratskih struktura vladavine,
 - ii. Uređenosti i performansi tržišta,
 - iii. Sposobnosti da se ne samo ispune kriterijumi članstva EU već i maksimalno iskoriste prava i prilike koje odatle proizilaze kada se ostvari članstvo.

Više informacija o CEP-u je dostupno na:

<http://www.europeanpolicy.org/>

<https://www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre/>.