

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Политика заштите конкуренције у Србији–
изазови и препреке**
(мастер рад)

Ментор:

Проф. др Милена Јовановић - Zattila

Студент:

Емилија Станковић

Број индекса: М015/14

Ниш, 2016.

Садржај

Увод.....	1
1. О конкуренцији.....	3
2. Право конкуренције.....	4
3. Закон о заштити конкуренције.....	7
4. Функционисање механизма заштите конкуренције.....	12
4.1. Комисија за заштиту конкуренције.....	12
4.2. Јавно тужилаштво.....	16
4.3. Управни суд.....	16
5. Изазови примене правила конкуренције.....	19
5.1. Независност Комисије за заштиту конкуренције.....	19
5.2. Организациона структура Комисије за заштиту конкуренције.....	21
5.3. Смањење броја случајева концентрација.....	24
5.4. Испитивање повреде конкуренције.....	30
5.5. Парламентарни надзор.....	35
5.6. Стручна обука судија Управног суда.....	36
5.7. Сарадња Комисије са осталим телима у оквиру система.....	38
5.8. Подизање свести о значају здраве конкуренције.....	42
6. Предмет „ФРИКОМ“ – анатомија једне повреде конкуренције.....	47
6.1. Релевантно тржиште.....	48
6.2. Доминантан положај.....	51
6.3. Повреда конкуренције.....	53
6.4. Закључак о повреди конкуренције.....	56
Закључак.....	58
Литература.....	60
Биографија.....	62
Сажетак.....	63

Увод

Циљ мастер рада је указати на постојеће стање политике конкуренције у Србији, као и на препреке које отежавају у потпуности примену правила заштите конкуренције. У раду ће прво бити објашњен појам конкуренције и појам права конкуренције. Постоје различите дефиниције појма конкуренције, али оно што је суштина свих дефиниција јесте да је конкуренција надметање тржишних учесника ко ће задовољити купца, било да је у питању нов или постојећи производ, или ко ће понудити исти производ по нижој цени, односно квалитетнији производ при истој цени.

Право конкуренције се одређује као скуп прописа којима се обезбеђује да не дође до нарушавања конкуренције на тржишту. Требало би одмах напоменути да су политика и право конкуренције у Србији у потпуности везани за политику и право конкуренције у Европској унији. Процес изградње савременог законодавног оквира у области заштите конкуренције започиње 2005. године, доношењем првог закона из ове области. Иако постоји доста замерки на рачун овог закона, његов значај се не може оспорити јер су доношењем овог закона створени темељи за даљи развој ове области. Закон из 2009. године, измењен 2013. године, то и представља, корак напред у развоју ове материје. Поред Закона, донет је и велики број уредби са циљем бољег регулисања области заштите конкуренције.

Осим правилног правног оквира, важну улогу имају и институције које делују као национални органи за заштиту конкуренције, па ће и рад ових институција бити предмет разматрања. Као најважнији орган наводи се Комисија за заштиту конкуренције. Комисија је формирана Законом из 2005. године, а започела је са радом након првог сазивања Савета 2006. године. Комисија одлучује о томе да ли је дошло до повреде конкуренције злоупотребом доминантног положаја, закључивањем рестриктивних споразума или спровођењем концентрације која није одобрена, изриче управе мере, учествује у изради прописа, и зато се сматра централним органом у систему заштите конкуренције. Као неке од важнијих институција за функционисање механизма заштите конкуренције наводе се и јавно тужилаштво, орган надлежан да гони починиоце кривичних дела, и управни суд, надлежан за судску контролу решења Комисије.

Највећи део рада биће посвећен изазовима и препрекама у примени политике заштите конкуренције. Овде се, пре свега, мисли на кадровску и организациону структуру Комисије, финансијску самосталност Комисије, смањење броја случајева и то смањење броја концентрација. Биће указано на значај сарадње Комисије са осталим телима од значаја за заштиту конкуренције, као и значај јачања стручних капацитета Управног суда. Такође, биће разматран ниво обавештености јавности о значају заштите конкуренције. Само подизање свести о значају и карактеристикама заштите конкуренције би решило многе недоумице у вези са применом политике конкуренције.

Коначно, биће анализиран пример једне повреде конкуренције, случај Фриком. Наиме, Комисија за заштиту конкуренције је утврдила да је дошло до повреде конкуренције злоупотребом доминантног положаја на тржишту veleпродаје индустријског сладоледа. Фриком је кажњен и новчано и одређеним мерама понашања, о чему ће касније више бити речи.

1. О конкуренцији

Конкуренција је један од основних принципа тржишне економије и представља надметање пословних субјеката ради постизања бољег положаја на тржишту, стицања већег прихода, ради борбе за нове купце. У теорији постоје два приступа појму слободне конкуренције. Први приступ је заснован на идеји савршене конкуренције и подразумева деловање пословних субјеката сличне економске снаге, субјеката који у сваком тренутку имају све податке о понуди и тражњи и да делују у складу са тим. Ово би подразумевало да потрошачи имају потпуну слободу избора, да учесници не утичу једни на друге и да је сваком омогућено да реагује на тржишне тенденције. Наравно, овакво стање не постоји у стварности, већ само може служити као модел коме се тежи.

Насупрот претходном приступу, приступу савршене конкуренције, јавља се концепт ефективне конкуренције који се заснива на уочавању стварности, а не на апстрактном моделу. На сваком тржишту у једном тренутку постоји одређени степен могуће конкуренције који зависи од врсте производа, економске снаге, броја произвођача, купаца, трговаца и њихових међусобних односа.¹

Конкуренти се међусобно надмећу ко ће произвести оно што купци траже, било да је то постојећи или нов производ, да при истој цени понуде квалитетнији производ или да при истом калитету производ понуде по нижој цени. Ово надметање ствара конкурентски притисак који ствара подстицај сваком учеснику на тржишту да уложи максимални напор ка увећању сопствене економске ефикасности, односно ствара подстицај да се производи боље, квалитетније и уз што ниже трошкове. С обзиром на то, конкуренција је пожељна са становишта друштва јер омогућава увећање друштвеног благостања и привредни напредак. Са друге стране, управо због тога што конкуренција присиљава учеснике на тржишту да уложе максимални напор, са њиховог становишта, представља нешто што би било добро да се избегне.

Погрешно би било рећи да конкуренција постоји само на страни понуде. И купци се на датом тржишту надмећу ко ће у највећој мери задовољити своје потребе при ограниченом буџету, али ова конкуренција на другој страни тржишта нема у тој мери

¹ Зечевић С., *Право конкуренције Европске уније*, Факултет за интернационални менаџмент, Београд, 1998, стр. 56.

утицај на макроекономију, не ствара конкурентски притисак, па се не може рећи да има неки утицај, било позитиван, било негативан, на привредни напредак једне земље.

Разлог због чега долази до надметања конкурената на тржишту јесте економски профит. Тржишни учесници тежећи ка максимизацији профита стварају притисак, а резултат тог надметања је равнотежа на тржишту. Наравно, појам конкуренције и појам равнотеже на тржишту не треба поистовећивати. Конкуренција је процес који конкурентским притиском и прилагођавањем конкурената том процесу доводи до равнотеже на тржишту. Дакле, конкуренција је процес, а равнотежа на тржишту је исход тог процеса. Исто тако, погрешно је закључити да што је већи број конкурената, конкуренција је снажнија. Конкуренција је врло често интензивнија у случају малог броја великих конкурената, него међусобна конкуренција великог броја малих предузећа. Може се закључити да број конкурената није добар индикатор интезитета конкуренције, односно конкурентског притиска. Такође, приликом анализе постојеће конкуренције на једном тржишту, треба узети у обзир и потенцијалну конкуренцију, односно конкуренцију коју чине сви тржишни учесници заинтересовани да уђу на тржиште.²

2. Право конкуренције

Да би се дефинисао појам права конкуренције, неопходно је прво дефинисати појам нарушавања конкуренције. Нарушавање конкуренције представља све оно што умањује конкурентски притисак. Разлог због којег долази до нарушавања конкуренције јесте тај да надметање учесника на тржишту изискује велике напоре, улагања, анализе и иновације како би се опстало на конкретном тржишту и остварио основни циљ - економски профит. Уколико нема конкуренцију, учесник на тржишту без икаквих улагања и напора остварује профит. Управо овде настаје потреба за правним регулисањем ове области и на основу овога видимо колико је конкуренција са економског, друштвеног и правног аспекта битна категорија за развој, благостање, економију и опстанак једног друштва.

² Беговић Б., Павић В., *Увод у право конкуренције*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 14.

Према мишљењу Лењина, тржишни систем се може уништити, ако му се елиминише конкуренција и уништи новац. Тада нестаје тржишни систем и систем који остане без конкуренције и коме се наметну економски монополи не може опстати.³

Право конкуренције се може дефинисати као скуп прописа који треба да обезбеде да се конкуренција на тржишту не нарушава на начин на који се умањује друштвено благостање. У непосредној вези са правом конкуренције јесте и политика заштите конкуренције, која, поред прописа који чине право конкуренције, садржи и друге активности државе, пре свега утицај на друге државне политике од значаја за ниво конкуренције на тржишту.

Политика конкуренције коју данас познајемо релативно је нова појава, али неки њени елементи су познати бар од античких времена. Познато је да су власти некада покушавале да ограниче зараду трговаца, посебно ако су једини нудили такву робу или су били странци. Такође, кажњавало се ометање трговине и изазивање вештачких несташица. Трговина је само у ретким случајевима била потпуно слободна. Једина велика земља у деветнаестом веку која је практиковала потпуно слободну трговину била је Велика Британија. Од тада до данас није се појавила ниједна већа земља у свету са потпуно слободном трговином. Трговина данас је можда слободнија него што је била раније, али далеко од тога да је слободна.⁴

Дуго се проблему заштите конкуренције није приступало на систематски начин. Почети модерног права конкуренције везују се за деветнаести век и америчко подручје. Као тренутак стварања свеобухватније политике конкуренције сматра се доношење канадског закона о превенцији ограничавања трговине 1889. године. Такође, након тога амерички Конгрес је донео неколико закона: Шерманов закон (Sherman Act) из 1890. године којим је забрањено ограничавање слободе конкуренције, стварање или покушај стварања монопола и Клејтонов закон (Clayton Act) из 1913. године којим су даље забрањене одређене злоупотребе и створена прва контрола концентрација.

Када се ради о развоју модерног права конкуренције ван Сједињених Држава, историја је нешто краћа. Након Првог светског рата, амерички модел законског

³ Драшковић Б., Вуковић В., *Тржишне структуре и заштита конкуренције* (2008), Институт економских наука, Београдска банкарска академија, Београд, стр. 4.

⁴ Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*, Удружење тужилаца Србије, 2014, стр. 23.

регулисања слободне конкуренције имплементиран је у Немачкој и Јапану, а додатни подстицај развоју идеје законског регулисања ове материје дао је Римски уговор из 1958. године којим је створена Европска економска заједница. Тадашњи чланови 85. и 86. Уговора (данашњи чланови 101 и 102 Лисабонског уговора) поставили су темељ праву конкуренције Европске заједнице, забранивши рестриктивне споразуме и злоупотребу доминатног положаја.

Дакле, конкуренција је један од основних принципа унутрашњег тржишта Европске уније и оно је регулисано на европском нивоу. Питање конкуренције регулисано је Уговором о Европској заједници, а правила ЕУ о конкуренцији заснивају се на пет главних принципа:

- забрана удружених пракси, споразума и удруживања између предузећа који могу утицати на трговину између држава чланица и спречити, ограничити или искривити нарушити конкуренцију унутар унутрашњег тржишта;

- забрана злоупотребе доминантног положаја унутар унутрашњег тржишта, ако он може утицати на трговину између држава чланица;

- надгледање помоћи коју додељују државе чланице или која се додељује путем државних средстава у било којем облику која представља претњу у смислу нарушавања конкуренције давањем повластица одређеним предузећима или производњи одређене робе;

- превентивно надгледање обједињавања предузећа с европском димензијом одобравањем или забраном планираних повезивања;

- либерализација одређених сектора где су се јавна и приватна предузећа, попут телекомуникација, транспорта или енергије, досад монополистички развијала.

Циљ регулисања је обезбеђење слободне и поштене конкуренције у Европској унији. Европска комисија и власти држава чланица задужени су за питање конкуренције, а њихова сарадња остварује се кроз Европску мрежу за конкуренцију.⁵

На европском континенту право конкуренције је регулисано на наднационалном (европском) нивоу и националном нивоу, односно законима који су ову материју наставили да регулишу на националном нивоу. Данас су примарни извори на европском нивоу: Лисабонски уговор (чланови 101, 102 и 107), Уредба 139/2004 која се бави

⁵ <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4712&langTag=bs-BA>

концентрацијама и Уредба 1/2003 којом се реорганизује и децентрализује спровођење економских прописа.

Ако се посматрају прописи којима се штити конкуренција на нашим просторима, први закон донет је на нивоу Савезне Републике Југославије 1998. године. Након година неуспешне примене, замењен је Законом о заштити конкуренције из 2005. године, да би Србија 2009. године добила свој нови закон који уређује ову материју, а који је у одређеној мери побољшан и допуњен Законом о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције из 2013. године.⁶

3. Закон о заштити конкуренције

Као што је већ речено, у Србији је на снази Закон о заштити конкуренције из 2009. године са Законом о изменама и допунама Закона из 2013.године, као и одређени број подзаконских аката који додатно уређују и дефинишу ову област. Закон предвиђа постојање стручне комисије која је надлежна за његово спровођење. Такође, Закон предвиђа и надлежност судова у овој области за тужбе и жалбе на решења Комисије. Систем заштите и промоције конкуренције поред Комисије и судова сачињавају министарство надлежно за трговину, независна регулаторна тела за контролу јавних набавки и контролу државне помоћи, секторски регулатори, али и невладине организације које имају за циљ заштиту интереса потрошача и на крају јавност у целини. Свакако је рад Комисије као независног тела најважнији за политику заштите конкуренције, те у том смислу Комисија, заједно за Управним судом, може се сматрати језгром система.

Почетак изградње система заштите конкуренције у Србији везује се за доношење Антимонополског закона 1996. године на основу којег је установљена Антимонополска комисија задужена за предузимање мера против злоупотребе доминантног положаја. Међутим, први Закон о заштити конкуренције по моделу Европске уније усвојен је септембра 2005. године. Овај закон је регулисао три од четири елемента који постоје у регулативи Европске уније. Први елемент се односио на договоре о ценама и тржишту, други на злоупотребу доминантног положаја, а трећи елемент је регулисао спајања фирми и власничке уделе у фирмама. Закон није регулисао питање државне помоћи, а она је у

⁶ Беговић Б., Павић В., *Увод у право конкуренције*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 26.

Србији била висока и износила је 3-4% бруто домаћег производа, док је овај проценат у Европској унији износио око 0,5% бруто домаћег производа земаља чланица. Такође, Закон је предвиђао изузетке од примене Закона на такозване фирме од стратешког „друштвеног интереса“. Агенција за заштиту конкуренције није имала овлашћења да изриче казне у првом степену, док је у Европска комисија имала таква овлашћења. Закон је имао бројне недостатке, међутим, може се рећи да је доношењем овог закона бар створен простор за побољшања и нову регулативу.

Актуелни Закон о заштити конкуренције ступио је на снагу 1. новембра 2009. Године, а измењен Законом о изменама и допунама Закона 2013.године. Закон је у сагласности са већином напредних закона о конкуренцији, као и са европском регулативом. У складу са чланом 1. Закона, Закон регулише заштиту конкуренције на територији Републике Србије у циљу економског напретка и добробити друштва, а нарочито потрошача, као и рад Комисије за заштиту конкуренције. Примењује се на радње учињене на територији Републике Србије или радње ван домаће територије али које могу бити од утицаја на конкуренцију на територији Републике Србије. Одредбе Закона примењују се на сва правна и физичка лица која стално или повремено, посредно или непосредно учествују у промету роба и услуга (учесници на тржишту) и то конкретно на:

- › домаћа и страна привредна друштва и предузетнике,
- › државне органе, органе територијалне аутономије и локалне самоуправе,
- › друга физичка и правна лица и облике удруживања учесника на тржишту (синдикати, задруге, спортске организације и слично),
- › јавна предузећа, привредна друштва и све остале учеснике који обављају делатност од општег интереса, односно којима је актом надлежног државног органа додељен фискални монопол, осим уколико би примена овог закона спречила обављање тих делатности.

Као и у већини других законодавстава, радни односи између послодаваца и запослених, односно послодаваца и синдиката искључени су из примене Закона.⁷

Закон, такође, одређује да за акте који ограничавају, нарушавају или спречавају конкуренцију, сматраће се да доводе до повреде конкуренције.

⁷ Чланови 1-4 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

Рестриктивни споразуми. Споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу нарушавања, ограничавања конкуренције су рестриктивни споразуми. Ови споразуми могу бити уговори, делови уговора, изричитих или прећутних договори, усаглашене праксе, као и одлуке о удруживању учесника на тржишту. Ови делови Закона су у потпуности усаглашени са законом о заштити конкуренције Европске уније. Закон, такође, наводи примере ограничавања конкуренције:

- › непосредно или посредно утврђивање куповне или продајне цене или других услова трговине;
- › ограничавање и контролисање производње, тржишта, техничког развоја или инвестиција;
- › довођење одређених учесника на тржишту у неповољнији положај у односу на конкуренте наметањем неједнаких услова пословања на исте послове;
- › условљавање закључивања уговора или споразума прихватањем додатних обавеза које с обзиром на своју природу нису у вези са предметом споразума;
- › подела тржишта или извора снабдевања.

Рестриктивни споразуми су забрањени осим у случајевима изузећа од забране у складу са Законом.⁸ Закон прави разлику између појединачних изузећа од забране и изузећа од забране по категоријама споразума. Да би био изузет, рестриктивни споразум мора да испуни два позитивна и два негативна услова. Мора доприносити подстицању економског или техничког напретка и обезбедити потрошачима правичан део користи. Када се ради о негативним критеријумима, рестриктивни споразум не треба да намеће учесницима на тржишту ограничења која нису неопходна за постизање циља споразума и да не искључује конкуренцију на релевантном тржишту.

Споразуми мањег значаја подлежу изузећу од забране рестриктивних споразума јер они не утичу знатно на ограничавање, спречавање или нарушавања конкуренције.

Злоупотреба доминантног положаја на тржишту. Закон одређује да доминантан положај има тржишни учесник који може на релевантном тржишту да послује независно од акција других учесника, конкурентата, купаца, добављача. Злоупотреба доминантног положаја је забрањена. Према члану 16. Закона о заштити конкуренције, злоупотребом се сматра:

⁸ Чл. 10 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

- › непосредно или посредно наметање неправичне куповне или продајне цене или других неправичних услова пословања,
- › ограничавање производње, тржишта или техничког развоја,
- › примењивање неједнаких услова пословања на различите учеснике на тржишту, а који обављају исте послове, чиме се поједини учесници на тржишту доводе у неповољнији положај у односу на конкуренте,
- › условљавање закључења уговора прихватањем додатних обавеза које по својој природи нису у вези са предметом уговора.

Концентрација учесника на тржишту. Члан 17. Закона о заштити конкуренције дефинише три типа концентрација:

- › спајање тржишних учесника (мерџери) и друге статусне промене, у смислу закона којим се уређује положај привредних друштава,
- › стицање од стране једног или више учесника на тржишту, непосредне или посредне контроле у смислу члана 5. став 2. Закона над другим учесником или више учесника на тржишту,
- › заједничко улагање од стране два или више учесника на тржишту у циљу стварања новог учесника на тржишту или стицања заједничке контроле у смислу члана 5. став 2. Закона над постојећим учесником на тржишту, који послује на дугорочној основи.

Концентрације учесника на тржишту су дозвољене осим када доводе до нарушавања, ограничавања или спречавања конкуренције, а посебно ако је то ограничавање резултат злоупотребе доминантног положаја. Закон о заштити конкуренције прецизира критеријуме у односу на које се процењује дозвољеност концентрације учесника на тржишту и који се разматрају приликом процеса контроле спајања.⁹

Закон о заштити конкуренције из 2009. године, са изменама Закона из 2013. године, представља корак напред у регулисању ове материје. Као што је већ речено, у већини важних одредби био је усклађен са регулативом Европске уније. Кључне ствари европске регулативе које су биле унете у Закон односиле су се на претходно поменуте три тачке:

⁹ Чл. 19 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

- › Забрана споразума којима се ограничава конкуренција,
- › Контрола спајања и куповине удела у фирми,
- › Забрана понашања које води злоупотреби тржишних учесника који имају доминантан положај на тржишту.¹⁰

Међутим, и даље је недостајала четврта тачка – државна помоћ, о којој је у међувремену донет и посебан закон. Такође, може се рећи да је недостатак Закона и што се код злоупотребе доминантног положаја не наводе сва три услова за примену ове клаузуле (доминантни положај, злоупотреба доминантног положаја, поремећај трговине на основу злоупотребе доминантног положаја).

Одговорна примена закона у овим областима не представља само изазов, већ наилази и на одређене препреке. Осим правилног правног оквира, важну улогу имају и институције које делују као национални органи за заштиту конкуренције. Мора бити и довољно људских ресурса у погледу адекватно образованог и обученог кадра. Такође, правила о конкуренцији морају бити прихваћена како у пословном свету, тако и у друштву уопште, а то је могуће постићи уколико је култура конкуренције подржана од стране јавног мњења, а посебно од стране медија.

У многим случајевима примена закона о заштити конкуренције утиче на приватне интересе власника предузећа и предузетника. Забрана аквизиције или забрана противзаконитог понашања има утицај на планиране пословне активности. Уколико држава покушава да спречи примену закона о заштити конкуренције у циљу постизања других циљева (реализације индустријске политике, војни разлози, обезбеђење радних места и слично) доводи се у питање примена и репутација конкурентског режима.¹¹

Иако законска решења у области политике конкуренције у Србији нису савршена, оно што је заправо већи проблем јесте њихова примена. У пракси се јавило неколико проблема. Прво, неке јаке фирме или фирме које имају јаку политичку подршку биле су изузете од примене закона. То се тичало и монополског положаја и ометања државних органа у спровођењу закона, као и ометању конкурената. Такође, на чланове Комисије вршени су притисци да се поступци против неких фирми не покрећу или да се обуставе, уколико се покрену. Али, могло би се рећи да су то неки стандардни проблеми који се

¹⁰ Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*, 2014, Удружење тужилаца Србије, Београд. стр. 31

¹¹ <http://eu-scs.org/CMS/Project%20Activities/HPV%20Booklet%20SRB.pdf>

јављају приликом увођења нове регулативе. Као што је у законодавству направљен помак доношењем новог закона, тако је било и са праксом. Комисија за заштиту конкуренције након оснивања једва да је и радила, док данас покрене и преко сто случајева годишње од којих се већи део брзо и оконча.¹²

4. Функционисање механизма заштите конкуренције

4.1. Комисија за заштиту конкуренције

Комисија за заштиту конкуренције је образована Законом о заштити конкуренције из 2005. године, а почела је са радом априла 2006. године као независна и самостална организација за заштиту конкуренције. Комисија за свој рад одговара Народној скупштини и подноси јој годишњи извештај о раду до краја фебруара текуће године, за претходну годину.¹³

Органи Комисије су *Савет Комисије* и *председник Комисије*. Народна скупштина бира председника и четири члана Савета на период од пет година. Председник, као и чланови Савета, бирају се из редова угледних стручњака из области права и економије, са најмање десет година релевантног искуства и који су остварили значајне радове у релевантној области, нарочито у области заштите конкуренције и европског права. (Закон о заштити конкуренције, чл. 23.)

Савет доноси одлуке у поступцима испитивања повреде конкуренције и испитивања концентрације, као и појединачног изузећа, доноси упутства и смернице, утврђује предлоге подзаконских аката за спровођење Закона које доноси Влада, даје мишљења у вези са применом Закона, као и на предлоге прописа и важеће прописе који имају утицај на конкуренцију на тржишту, односно Савет доноси све одлуке и акте о питањима из надлежности Комисије о којима не одлучује председник.¹⁴ Одлуке доноси већином гласова од укупног броја чланова. Одлуке су коначне, међутим могуће су жалбе

¹² Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*, Удружење тужилаца Србије, 2014, стр. 32.

¹³ Чл. 20 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

¹⁴ Протић Д., Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?* (2015), Центар за европске политике, Београд, стр. 35.

Управном суду, иако ове жалбе неће утицати на извршење одлуке. Начин рада Савета уређује се Пословником о раду Савета.

У току 2015. године одржано је 45 седница Савета Комисије. Рад чланова Комисије обухвата и одржавање радних састанака у поступцима који се воде пред Комисијом, сусрете са представницима државних органа, струковних удружења, председавање конференцијама, као и објављивање научних радова из области заштите конкуренције.¹⁵

Председник Комисије представља и заступа Комисију, доноси одлуке и обавља друге послове у складу са законом и Статутом. председава и руководи радом Савета, потписује одлуке и друге акте и стара се о њиховом извршењу.¹⁶ Претежно има организациона и процесна овлашћења: доноси акт о испитивању повреде конкуренције, доноси процесне одлуке (именује лице из састава стручне службе које ће бити овлашћено за предузимање службених радњи у поступку, такозвани „case handler“, именује „известноца“ из чланова Савета који припрема предлог одлуке и извештава Савет о свим битним околностима случаја.).

Поред наведених органа, организациону структуру Комисије чини и састав стручне службе, која обавља стручне, административне, материјално-финансијске, правно-кадровске и опште послове из области Комисије у складу са законом, Статутом и другим актима Комисије. Службом руководи Секретар којег бира Савет већином гласова. За Секретера може бити изабрано лице са високом стручном спремом правне или економске струке и са радним искуством од најмање десет година у области заштите конкуренције. Секретар одговара Савету за свој рад.¹⁷

Надлежности Комисије се могу сврстати у следеће групе функција:

1) *Контролно-надзорна* - надзор над радњама тржишних учесника у погледу постојања законом забрањених повреда конкуренције, контрола концентрација, под условима прописаним законом;

2) *Нормативна* - учествовање у изради прописа који се доносе у области заштите конкуренције и предлагање Влади доношења прописа за спровођење Закона, доношење упутстава и смерница за спровођење Закона;

¹⁵ Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

¹⁶ Чл. 25 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, 51/2009 и 95/2013

¹⁷ Чл. 26 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, 51/2009 и 95/2013

3) *Консултативно-инструктивна* - давање мишљења надлежним органима на предлоге прописа, давање мишљења у вези са применом прописа у области заштите конкуренције, развијање свести о потреби заштите конкуренције;

4) *Аналитичка* – праћење услова конкуренције на појединачним тржиштима и у појединим секторима; вођење евиденције о пријављеним споразумима, концентрацијама, о учесницима који имају доминантан положај на тржишту;

5) *Координација и сарадња* – прикупљање информација о заштити конкуренције у другим земљама, међународна сарадња, као и сарадња са државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, ради обезбеђивања услова за примену Закона и других прописа којима се уређује област конкуренције.¹⁸

Средства за рад Комисије, у складу са чланом 31. Закона, обезбеђују се из прихода које Комисија оствари обављањем послова, а нарочито из:

- 1) такси које се плаћају у складу са Законом,
- 2) донација, осим донација учесника на тржишту на које се примењује закон,
- 3) прихода од продаје публикација Комисије,
- 4) других извора у складу са Законом.

Висина такси утврђује се Тарифником такси, који се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”. Тарифник доноси Комисија, уз сагласност Владе. Финансирање рада Комисије врши се у складу са финансијским планом који за сваку годину доноси Комисија и подноси Влади ради добијања сагласности најкасније до 1. новембра текуће године за наредну годину. Ако се годишњим обрачуном прихода и расхода Комисије утврди да су укупно остварени приходи Комисије већи од остварених расхода, разлика се, након издвајања средстава за резерве, уплаћује у буџет Републике Србије.¹⁹

Финансирање Комисије у 2015. години вршило се у складу са Финансијским планом Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, на који је Влада Републике Србије дала сагласност 31. децембра 2014. године.

Овлашћења Комисије за заштиту конкуренције. Најдалекосежнија овлашћења Комисије односе се на забрану одређених повреда конкуренције. Свака повреда

¹⁸ Протић Д., Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?*, Центар за европске политике, Београд, 2015, стр. 34.

¹⁹ Чл. 32 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

конкуренције може бити подвргнута испитном поступку по службеној дужности. Забрањене су све врсте повреде конкуренције и злоупотребе службеног положаја. Са друге стране, Комисија има овлашћења да одреди индивидуална изузећа од забране рестриктивних споразума.

Решењем којим се утврђује повреда конкуренције, Комисија може одредити мере понашања и структурне мере. Мере понашања имају за циљ отклањање повреде конкуренције или спречавање настанка исте или сличне повреде. Структурне мере се одређују само ако нема могућности за одређивање адекватне и делотворне мере понашања или ако би мера понашања представљала за учесника на тржишту већи терет него конкретна структурна мера. Обе врсте мера морају бити сразмерне тежини утврђене повреде.²⁰

Према члану 56. Закона о заштити конкуренције, у случајевима када постоји опасност од наступања ненадокнадиве штете за лица на која се непосредно односе радње које су предмет поступка, Комисија може да наложи престанак вршења одређених радњи, односно обавезу предузимања одређених радњи којима се спречавају или отклањају њихове штетне последице. Ове привремене мере могу трајати до доношења решења у том поступку.

Како би испунила своје задатке, Комисија има овлашћење да истражује у циљу прикупљања доказа који су неопходни да би се утврдиле чињенице и околности од значаја. Најефикаснији инструмент прикупљања доказа јесу такозвани „ненајављени увиђаји“, који подразумевају изненадну контролу просторија, исправа, података. (Закон о заштити конкуренције, чл. 53.)

Такође, Комисија има овлашћење да наложи казне и санкције за кршење суштинских правила конкуренције (Закон о заштити конкуренције, чл. 68.) и за кршење правила поступка (Закон о заштити конкуренције, чл. 70.).

²⁰ Чл. 59 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

4.2. Јавно тужилаштво

Републичко јавно тужилаштво је највише јавно тужилаштво у Републици Србији. Самосталан је државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости.

У сфери заштите конкуренције Кривични законик РС познаје посебно кривично дело злоупотребе монополистичког или доминантног положаја на тржишту или закључивања монополистичког споразума, за које је прописана казна од шест месеци до пет година затвора и новчана казна.²¹ Иако према подацима Републичког јавног тужилаштва, током претходне године није било предмета у којима је покренут и вођен поступак за злоупотребу монополског положаја, може се констатовати постојање санкцијског дуализма, макар и у формалном облику.²²

Паралелно постојање кривичних санкција и мера предвиђених Законом о заштити конкуренције постоји у националном законодавству појединих земаља чланица Европске уније (Немачка, Словенија, Француска и тако даље). У Европској унији се посебно после доношења Лисабонског споразума покренула дискусија о увођењу кривичних санкција на нивоу Европске уније у области заштите конкуренције.

Предлози јавних тужилаца у Србији су да би требало ојачати капацитете јавног тужилаштва у области економије и конкуренције кроз додатне обуке самих тужилаца и заменика, специјализацију у већим јавним тужилаштвима и ангажовање економских стручњака који би били на располагању јавним тужиоцима.²³

4.3. Управни суд

Надлежност судова регулисана је Законом о уређењу судова и Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава. Тим законима је предвиђено да Управни суд суди у управним споровима и врши друге послове одређене законом.

²¹ Чл. 232 Кривичног законика, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014

²² Протић Д., Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?*, Центар за европске политике, 2015, стр. 36.

²³ Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*, Удружење тужилаца Србије, 2014, стр. 20.

У складу са Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, расподела предмета по Одељењима Управног суда врши се према подручјима на којима врше надлежност. У циљу обезбеђивања подједнаке оптерећености свих судија, новопримљени предмети се разврставају по хитности, правној области, односно врсти поступка.

У случају тужбе против коначног решења Комисије, тужба се подноси суду у року од 30 дана од дана достављања решења странци, по којој одлучује Управни суд. У поступку пред Управним судом, законитост решења Комисије се испитује у складу са условима које прописује Законом о управним споровима. Ако суд утврди да је оспорено решење Комисије незаконито само у делу који се односи на новчани износ одређене управне мере, пресудом ће преиначити оспорено решење у том делу, у складу са правилима која прописује Закон о управним споровима. Рок за доставу тужбе са прилозима Комисији на одговор је петнаест дана од дана пријема у суду, а рок за давање одговора је тридесет дана од дана пријема тужбе на изјашњење. Суд ће донети одлуку по тужби најкасније у року од два месеца од дана пријема тужбе.²⁴

Против пресуде Управног суда може се изјавити ванредни правни лек, захтев за преиспитивање судске одлуке. Активну легитимацију имају странке у управном спору, односно Комисија за заштиту конкуренције и странка против које је донет управни акт, и надлежни јавни тужилац. По захтеву странке или надлежног јавног тужиоца за преиспитивање судске одлуке одлучује Врховни касациони суд.²⁵

Оно што се наводи као замерке судској пракси у области заштите конкуренције јесу недоследност, непоузданост и недовољна ажурност. Оцењује се да поступци испитивања аката Комисије трају предуго, што је у овој материји значајан фактор правне несигурности за све учеснике у поступку. Више пута се дешавало да различита већа имају различите ставове у истоветним стварима. У новије време се може приметити боља сарадња Комисије и суда, размена знања и искуства у материји заштите конкуренције. Међутим, ове активности су сувише ретке и недовољне. Такође, недостаје и један систематски приступ у подизању капацитета судства у поступку испитивања аката у овој материји.²⁶

²⁴ Чл. 72 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

²⁵ Чл. 49 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009

²⁶ Протић Д., Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?*, Центар за европске политике, 2015, стр. 75.

Управни суд нема специјализована већа за поступање у одређеним материјама, па ни у предметима заштите конкуренције. Међутим, с обзиром на мали број предмета, постојање специјализованог већа за област конкуренције било би можда и неоправдано. Конкуренција је заступљена у само 0,03% укупног броја предмета у Управном суду, јавне набавке 0,47%, док нелојална конкуренција има учешће од 0,005% у укупном броју предмета. Са друге стране, без обзира на мали број предмета у овим областима, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину истиче се потреба за јачањем капацитета правосуђа за оцењивање сложених случајева конкуренције.²⁷

График бр. 1 Структура предмета у области конкуренције



Извор: Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., Заштита конкуренције и сузбијање монопола), Удружење тужилаца Србије, 2014, стр. 21.

Када је у питању структура предмета у области конкуренције, забрањени спорови су предмет спора у 71 случају, злоупотреба доминантног положаја у 14 предмета, а забрањене концентрације или условна одобрења у 9 предмета.²⁸

²⁷ Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, стр. 30.

²⁸ Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*), Удружење тужилаца Србије, 2014, стр. 21.

5. Изазови примене правила конкуренције

5.1. Независност Комисије за заштиту конкуренције

Од периода оснивања до данас, Комисија је израсла у тело за заштиту конкуренције са значајним стручним, организационим, техничким и финансијским капацитетима.

Финансијска самосталност је кључна тачка за независно функционисање овог тела. У 2015. години Комисија је остварила позитивне финансијске резултате. Остварени вишак прихода над расходима, према члану 32. Закона о заштити конкуренције, биће уплаћен у буџет Републике Србије, након издвајања средстава за резерве.

Табела бр. 1 Упоредни преглед прихода за период од 2013. - 2015. године

ПРИХОДИ	2013.		2014.		2015.	
	Реализовано	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано	Реализовано
СОПСТВЕНИ	281.049.749	290.891.749	325.129.970	332.100.000	325.172.940	
ПРИХОДИ						
УКУПНИ	281.049.749	290.891.749	325.129.970	332.100.000	325.172.940	
ПРИХОДИ						

Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

Из табеле следи да је Комисија у 2015. години остварила приходе на нивоу 100,01% прихода реализованих у претходној години, а њихово номинално повећање износи 42.970,00 динара.

Табела бр. 2 Преглед пословних прихода и расхода у 2015. години

	ДИНАРСКИ	ДЕВИЗНИ	УКУПНО
ПРИХОДИ	160.851.210	161.370.957	322.222.167
РАСХОДИ	140.562.150	1.784.106	142.346.256
ВИШАК ПРИХОДА	20.289.060	159.586.791	179.875.851

Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

На основу напред наведене табеле закључујемо да динарски приходи у укупним приходима учествују са 49,92%, а девизни са 50,08%. Комисија је за трошкове пословања утрошила 44,18% прихода остварених у 2015. години. Расходи Комисије су углавном динарски, а њихово учешће у укупним расходима износи 98,75%. Учешће девизних расхода је занемарљиво и износи само 1,25% укупних расхода.²⁹

Приходи у 2015. години су већи од прихода из претходне године за 0,01%. Вишак прихода над расходима у односу на претходну годину смањен је за 23 311 640 динара, а формиран је на нивоу од 88,65% суфицита из 2014. Године.

Комисија је, у складу са Законом и Статутом, у претходним годинама, након издвајања средстава резерви, вишак прихода над расходима уплаћивала у буџет Републике Србије. Од 2006. Године Комисија је из оствареног вишка прихода у буџет уплатила укупно 661 754 477,26 динара. Укупан износ до сада пренетих средстава у буџет дат је на следећем графику

График бр. 2 Укупан износ пренетих средстава у буџет приказан по годинама



²⁹ Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

Анализирајући финансијску способност Комисије, потребно је узети у обзир и члан 57. Закона о заштити конкуренције. Овим чланом је предвиђено да све новчане мере које служе за отклањање повреда конкуренције, које Комисија изрекне предузећима, уплаћују на рачун државног буџета. Уколико пак дође до укидања мере, средства из буџета исплаћују се у номиналном износу док камате и друге трошкове исплаћује Комисија. Могло би се рећи да је ово један од непредвидих расхода Комисије. Узимајући у обзир напред наведено, члан 32. Закона о заштити конкуренције који предвиђа да се суфицит који Комисија оствари уплаћује у буџет Републике Србије, закључујемо да Комисија нема новчане резерве и да је у реалној могућности да покрије само предвиђене расходе.

Поставља се питање како превазићи напред наведене проблеме у финансирању Комисије и како постићи већу самосталност и независност. Као у већини европских земаља, потребан је довољан износ буџетских средстава за финансирање Комисије. Комисија би и даље требало да наплаћује накнаде, али у мањем износу те би се тако склонио терет и са предузећа. Међутим, овакав начин буџетског финансирања не би смео да угрози независност Комисије. Влада не сме да утиче на доношење плана активности Комисије, па самим тим ни на спецификацију трошкова.³⁰

Такође, један од начина за обезбеђење самосталности Комисије је и измена члана 32. Закона о заштити конкуренције. Наиме, као што је напред наведено, поменути чланом Комисија је онемогућена да створи сопствене резерве и тиме омогући стабилнији и сигурнији рад. Комисији треба омогућити да створи резерве којим ће покрити пре свега непредвиђене расходе, те брисати одредбу којом се предвиђа да се суфицит који Комисија оствари уплаћује у буџет Републике Србије.³¹

5.2. Организациона структура Комисије за заштиту конкуренције

Када је у питању организациона структура, стручна служба Комисије броји 39 запослених, претежно високе стручне спреме. Број попуњених места је знатно мањи од

³⁰ European Commission (2012), „Serbia 2012 Progress Report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, Commission Staff Working Document No. 600, Brussels.

³¹ <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/IF---14-Analiza-konkurencijeSTAMPA.pdf>

потребног имајући у виду да су Правилником о унутрашњој организацији, систематизована 54 радна места. Као разлог недовољног капацитета наводе се ограничења одобрених средстава за ове намене према годишњем финансијском плану који одобрава Влада.

Поред квантитета људских ресурса, за спровођење Закона о заштити конкуренције потребан је и квалитет, односно специфична структура стручних профила запослених.

Број и квалификациона структура запослених у Стручној служби Комисије, укључујући Секретара и руководиоце сектора, приказани су у следећој табели:

Табела бр. 3 Број и квалификациона структура запослених у Стручној служби Комисије

Редни број	Назив организационе јединице	Укупно	ВСС	ВС	ССС
	Секретар	1	1	0	0
1	Сектор за испитивање концентрација	9	9	0	0
2	Сектор за утврђивање повреда конкуренције	9	9	0	0
3	Сектор за међународну и домаћу сарадњу	2	2	0	0
4	Сектор за правне послове	4	4	0	0
5	Сектор за економске анализе	3	3	0	0
6	Сектор за материјално-финансијске послове	3	1	1	1
7	Сектор за нормативно-правне, кадровске и опште послове	7	3	0	4
8	Радна места ван унутрашњих организационих јединица	1	1	0	0
Укупно:		39	33	1	5

Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

Напред наведена табела нам указује да је, у поређењу са бројем запослених у телима за заштиту конкуренције суседних земаља (бивших република СФРЈ), као и са упоредивим земљама Европске уније, број запослених у Комисији испод броја запослених у телима за заштиту конкуренције ових земаља.³²

На основу изнетих података закључујемо да је неопходно да Комисија увећа своје људске и стручне ресурсе како би могла да обавља испитне поступке. То би подразумевало отварање нових радних места за стручњаке правних и економских наука специјализованих за област конкуренције, као и запошљавање стручњака информационе и комуникационе технологије (ИТ стручњаци).

Оно што се може приметити у организационој структури Комисије јесте то да јој недостаје позиција главног економисте, која постоји, на пример, у Мађарској или Хрватској, као и на наднационалном нивоу заштите конкуренције у Европској унији у оквиру Генералног директората за конкуренцију. Улога главног економисте је да врши мониторинг и контролу свих економских анализа које би Комисија спроводила, као и да формира методологију и процедуре које би Комисија требало да следи приликом спровођења испитних поступака³³. Позицију главног економисте би требало законом дефинисати. Генерално, требало би разрадити принципе избора чланова Савета, како би се изабрали стручњаци чија је пословна каријера у блиској вези са правом и економијом конкуренције³⁴.

У ери брзог развоја информационих и комуникационих технологија, Комисија мора да размишља и у смеру запошљавања стручњака за ову област, који су пре свега неопходни за спровођење истрага о картелским споразумима. Да би се утврдио картелски споразум, сваки доказ о његовом постојању може послужити Комисији да реши случај. Тако, на пример, прикупљање доказа приликом ненајављеног увиђаја подразумева прикупљање података са меморија електронских уређаја из просторија предузећа где се врши увиђај, али и физички удаљених уређаја који су преко комуникационих мрежа повезани са предузећем. Узете копије затечених електронских меморија предмет су детаљне „форензике“ у средишту Комисије, у циљу проналажења кореспонденције

³² Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

³³ European Commission (2012), „Serbia 2012 Progress Report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, Commission Staff Working Document No. 600, Brussels.

³⁴ <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/IF---14-Analiza-konkurencijeSTAMPA.pdf>

предузећа са другим тржишним учесницима, и могу представљати доказ о недозвољеном картелском договарању. Улога ИТ стручњака незаменљива је у том процесу. Сходно анализи датој у UNCTAD (2011), наводи се да би права мера за ојачавање ИТ капацитета српске комисије подразумевала два додатна стручњака из тог домена³⁵. Генерално, институт „ненајављеног увиђаја“ један је од најделотворнијих начина за утврђивање картелског понашања, па у том смислу јачање капацитета и стручности Комисије за његово спровођење представља императив у наредном периоду. Начелно, највеће и најштетније картеле једино је на тај начин могуће открити.

Такође, оно што је проблем код нас јесте изражена диспропорција између броја запослених и броја предмета које је потребно обрадити у току године у складу са законом. Да би се тај однос свео на стандарде упоредивих европских земаља, потребно је повећати број запослених у стручној служби Комисије, успоставити релативно избалансирани однос правних и економских профила и смањити број предмета, а посебно број пријављених концентрација.³⁶

5.3. Смањење броја случајева концентрација

Законодавни оквир применом којег Комисија обавља онај део својих надлежности који се односи на контролу концентрација, прописан је са десетак чланова Закона. Њима је дефинисан појам концентрација и прописане обавезе учесника на тржишту који испуњавају критеријуме за нотификацију, као и поступање Комисије по поднетим пријавама. Закон је прописао и могуће врсте одлука Комисије у поступку контроле концентрација, рокове у којима оне морају бити донете, као и начин рачунања тих рокова.

Уколико у Законом прописаном року Комисија не изда решење којим одлучује о поднетој пријави, долази до имплицитног одобрења концентрације. Сматра се да је у случају „ћутања администрације“ у законски прописаном року, концентрација одобрена. Комисија у својој досадашњој пракси није имала овакав исход поступака везаних за контролу концентрација.

³⁵ UNCTAD (2011), Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Serbia, Full Report, United Nations, Geneva.

³⁶ <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/IF---14-Analiza-konkurencijeSTAMPA.pdf>

Поступак контроле концентрација заснива се на *ex ante* контроли, односно прописаној обавези подношења пријаве концентрације, у случајевима када су достигнути приходни прагови из Закона. Комисија у односу на критеријуме из члана 19. Закона, процењује да ли се одређена концентрација сматра дозвољеном и у складу са тим доноси одговарајућу одлуку. Овакав начин поступања Комисије по поднетим пријавама концентрација, подразумева да она мора да антиципира ефекте до којих би дошло спровођењем конкретне концентрације, укључујући како оне позитивне, тако и негативне, у складу са чиме ће конкретну концентрацију одобрити, или је забранити. Контролом концентрација делује се превентивно.

Када се ради о контроли концентрација, нормативни оквир поред Закона чине и два подзаконска акта, и то Уредба о садржини и начину подношења пријаве концентрације и Уредба о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта. У току претходне године Комисија је предузимала активности припреме нове Уредбе о садржини и начину подношења пријаве концентрације. Иако не постоји обавеза целовитог усклађивања домаћег законодавства са регулативом Европске уније у области концентрација, ипак постоје два разлога која подржавају израду нове Уредбе. Први разлог је што постојећа уредба не садржи одредбе о поједностављеној процедури подношења пријаве концентрација. Други разлог јесте једноставнији поступак пријаве концентрација за учеснике на тржишту.

Контрола концентрација, као што је поменуто, представља аналитички најсложеније предмете. Велики број пријављених концентрација показује да су прописани прагови за обавезу пријаве концентрације ниско постављени (Закон о заштити конкуренције, чл. 61.), па је ово питање висине прага нотификације најчешће предмет расправе. Такође, због превеликог оптерећења у овим предметима, предмет критике рада стручне службе Комисије је време потребно за одлучивање у испитном поступку, па је изменом Закона из 2013. године промењено, односно продужено време одлучивања.

Када се ради о малопре поменутом правилу „ћутања администрације“ у поступку контроле концентрације, ово правило подразумева одобрење концентрације. Међутим, у пракси је изостала примена овог правила, а као најчешћи разлози за то се везују за напоре

који се чине како би се спречио неповољан утисак у јавности који би са собом носила оваква ситуација.³⁷

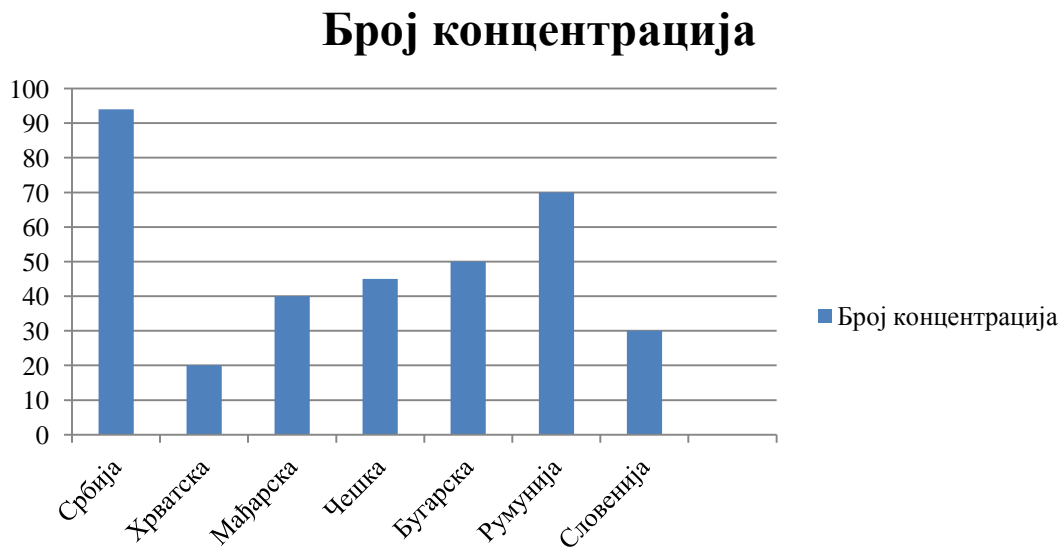
У циљу смањивања оптерећења Комисије за заштиту конкуренције, како би Комисија била у стању да се фокусира на значајне случајеве по услове конкуренције на парцијалним тржиштима Републике Србије, потребно је редуковати број пријављених концентрација подизањем прагова за обавезу пријаве концентрације. Услови за пријаву концентрације су базирани на висини годишњих прихода учесника у концентрацији. Поред укупне величине концентрације, прагове би требало поставити тако да ослобађају од обавезе пријаве концентрације знатно асиметричних учесника јер у тим случајевима не долази до битних промена тржишне структуре. Неопходно је извршити анализу укупних прихода учесника концентрација и структуре прихода по појединачним учесницима сваке појединачне концентрације на годишњем нивоу. Ову анализу треба спровести за више сукцесивних година како би утврђена „тачка прелома“ била репрезентативна. Такође, могуће је извршити корекцију прагова сходно њиховој висини код других упоредивих земаља, чијем просечном броју концентрација би Србија требало да тежи. Хрватска и Мађарска имају постављене и преко десет пута веће ове вредности него Србија.³⁸

Наредна слика приказује просечан број концентрација на основу три последња годишња извештаја регулаторних тела Србије и земаља обухваћених анализом. Слика најбоље илуструје прекомереност у броју концентрација у случају Србије у поређењу са просечним вредностима осталих земаља.

³⁷ Протић Д., Лазаревић Н., Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?, Центар за европске политике, 2015, стр. 72.

³⁸ Беговић Б., Павић В., Увод у право конкуренције (2012), Правни факултет Универзитета у Београду, стр.

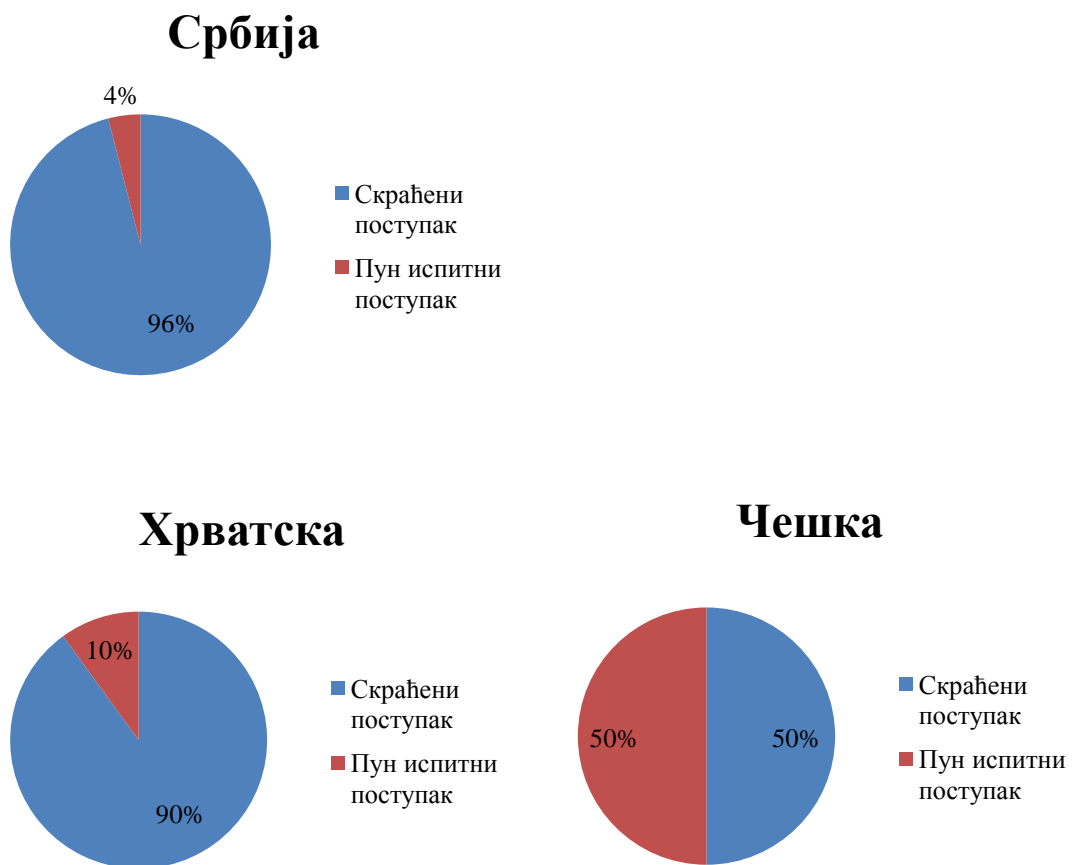
График бр. 3 Број пријављених концентрација, трогодишњи просек



Извор: Званични извештаји о раду комисија доступни су на њиховим интернет страницама (видети: <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>)

Концентрације су издашан извор прихода за Комисију, али релативно велики број случајева условљава ангажовање значајних ресурса, а резултат је ретко покретање поступака испитивања и предузимање прописаних мера. Оптерећеност Комисије концентрацијама приморава је да највећи број предмета одобрава по скраћеном поступку, без детаљних анализа тржишта у коме конкретни субјекти послују. У таквим околностима значајно се повећавају грешке, то јест могућности да се одобри концентрација која ће у будућности угрозити услове концентрације. У 2014. години, од сто предмета, само се са шест водио испитни поступак, док је 94 предмета решено у скраћеном поступку. Наредна слика управо илуструје уделе решених случаја по скраћеном поступку и пуном испитном поступку за Србију, Хрватску и Чешку.

График бр. 4 Удели решених случајева тржишних концентрација по скраћеном поступку за 2014. годину



Извор: Званични извештаји о раду комисија доступни су на њиховим интернет страницама (видети <http://www.kzk.org.rs>, <http://www.aztn.hr>, <http://www.compet.cz/en>)

Посебно је интересантан податак за Чешку, где се половина пријављених концентрација проверава у пуном испитном поступку.

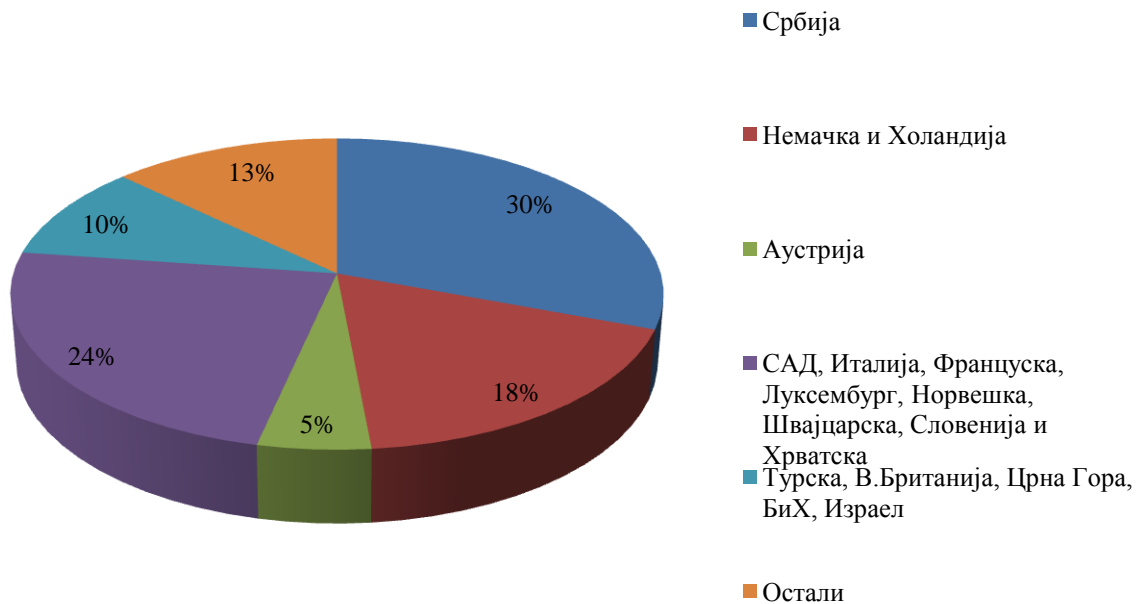
Штетност оваквог стања у испитивању концентрације у Србији је велика. Пре свега Комисија је оптерећена случајевима минорног значаја, па тиме губи могућност да свеобухватније испита значајне концентрације. Такође, компанија чија концентрација не утиче значајно на тржишну структуру имају обавезу да пријаве концентрацију што ствара неизвесност у пословању и повећава трошкове пословања. Све ово упућује на закључак да

је, ради повећавања ефикасности Комисије, потребно изменити чл. 61. Закона о заштити конкуренције којим су предвиђени услови за обавезну нотификацију концентрације.³⁹

Подносиоци највећег броја пријава концентрација у 2015. години била су инострана правна лица (70) или 64,22% од укупног броја примљених пријава (109). Подносиоци 39 пријава или 35,78% била су домаћа правна лица.⁴⁰

Када се подносиоци пријава концентрације које су одобрене у скраћеном поступку (101) класификују према земљама регистрације, може се закључити да су највећи број пријава поднела друштва регистрована на територији Републике Србије (31), а као значајни подносиоци пријава концентрације истичу се друштва из Немачке и Холандије (по девет пријава), Аустрије (пет пријава), САД, Италије, Француске, Луксембурга, Норвешке, Швајцарске, Словеније и Хрватске (по три пријаве), Турске, Велике Британије, Црне Горе, Босне и Херцеговине и Израела (по две пријаве), док су друштва из тринаест држава поднела по једну пријаву концентрације⁴¹. Структура пријављених концентрација према земљи регистрације подносиоца пријава дата је на наредном графику.

График бр. 5 Земља порекла подносиоца пријаве (Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs)



³⁹ <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/IF---14-Analiza-konkurencijeSTAMPA.pdf>

⁴⁰ Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015.годину

⁴¹ Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015.годину, стр.65

Практичари који прате област концентрација изражавају задовољство поводом рада Комисије у овим предметима, нарочито у погледу ажурности. Међутим, неизвесно је колико је то поуздано с обзиром на то да се у концентрацијама, чак и у поступку испитивања ако се окончава одобрењем, не јавља страна са супротним интересом која би побијала акт Комисије. Тако да се не може ни очекивати судски поступак испитивања законитости ових аката.⁴²

5.4. Испитивање повреде конкуренције

Повреде конкуренције, као што је већ претходно поменуто, имају свој појавни облик као рестриктивни споразуми, регулисани чланом 10. Закона, и злоупотреба доминантног положаја, што је прописано чланом 16. Закона.

Највећи изазов ефикасној заштити конкуренције јесте откривање учињених повреда. Поступак испитивања повреде конкуренције се покреће на основу достављених иницијатива. Комисија не само да реагује на поднете иницијативе за покретање поступка испитивања повреде конкуренције, већ и својим анализама појединих тржишних сегмената и тржишних учесника, открива потенцијалне повреде конкуренције. Комисија пре него што основано утврди постојање повреде конкуренције, предузима низ радњи како би прикупила додатне информације, као што су захтев за достављање података од стране тржишних учесника на које се иницијатива односи, државних и регулаторних органа, конкурената и слично.

Чланом 69. Закона утврђен је такозвани leniency програм који је преузет из европске регулативе у наше законодавство у циљу стимулисања тржишних учесника да сами пријаве постојање рестриктивног споразума и и своје учешће у једном од њих. На овај начин се омогућава да учесник на тржишту који пријави постојање рестриктивног споразума буде ослобођен од плаћања новчаног износа иако је учинио повреду конкуренције.

Након испитивања случаја, подносилац иницијативе и остала лица се обавештавају о исходима поступка, о утврђеним околностима, разлозима за одређену одлуку Комисије, што доводи до јачања свести у јавности о значају заштите конкуренције.

⁴² Протић Д., Лазаревић Н., Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?, Центар за европске политике, Београд, 2015, стр. 72.

У свим случајевима повреде конкуренције Комисија изриче меру заштите конкуренције, али и мере понашања, којима се налаже или забрањује одређени вид понашања и на тај начин се спречава, или се бар умањује, могућност настанка истог или сличног забрањеног поступања.

Комисија новчано кажњавање не препознаје као главни циљ процесуирања повреда конкуренције, већ супротно, одређивање мере заштите конкуренције препознаје само као нужни, али не и као најпожељнији исход.

У свим случајевима у којима је повреда конкуренције утврђена могућа је накнада штете проузроковане актима и радњама које представљају повреду која је утврђена решењем Комисије. Накнада штете се утврђује пред надлежним судом, при чему решење Комисије којима је утврђена повреда конкуренције не претпоставља да је штета наступила, већ се иста доказује у парничном поступку. Мера процесног пенала се показала као добар инструмент за прикупљање доказа. Ову меру је сада могуће одредити и у случајевима на које раније, пре измена и допуна Закона, није могла бити примењена. Примена ове процесне мере утицаће на одговорнији приступ и поступање тржишних учесника по налозима Комисије за доставу тражених података и тиме ће се знатно утицати на ток и дужину трајања поступка.⁴³

Табела бр. 4 Поступци утврђивања повреда конкуренције

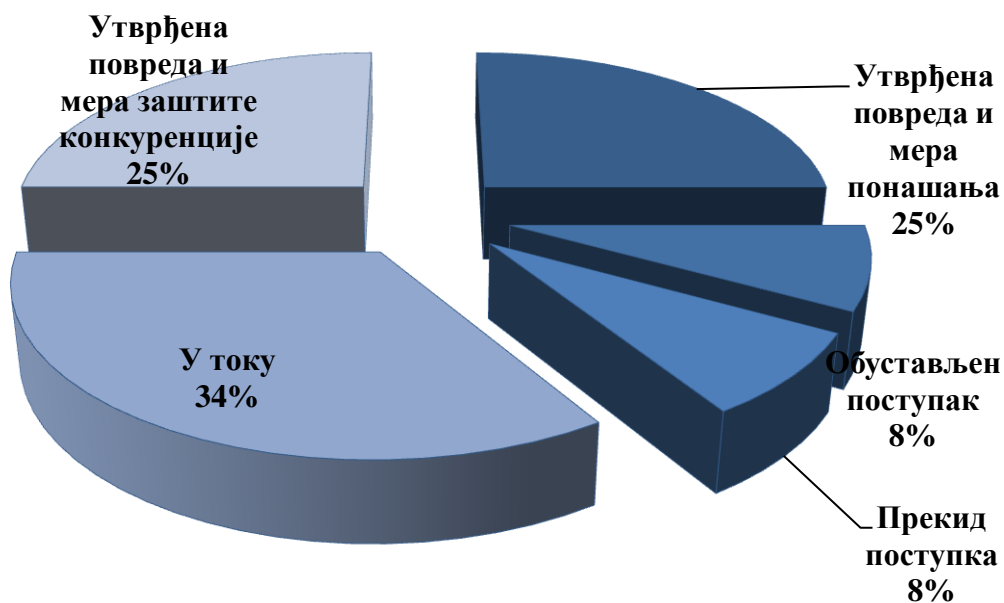
Врста повреде	Пренети из претходног периода	Настали у 2015. Години	Окончани поступци			Поступци у току
			Решење о повреди	Прекид поступка	Обустава поступка	
Злоупотреба доминантног положаја	1	1	0	0	0	2
Рестриктивни споразуми	4	5	2	0	0	7
Укупно	5	6	2	0	0	9
	11		2			

Извор: Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину доступан на: www.kzk.gov.rs

⁴³ Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

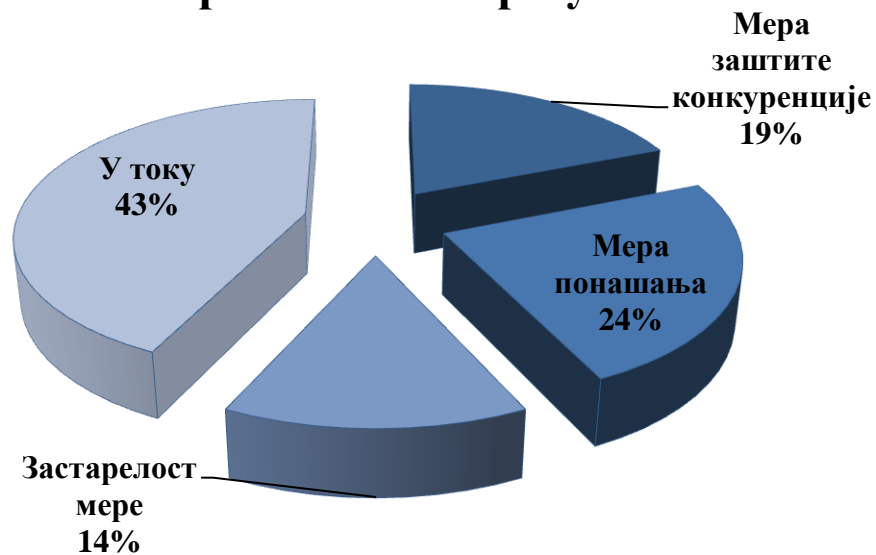
На основу претходне табеле можемо закључити да када се ради о испитивању повреде конкуренције због рестриктивних споразума, пракса Комисије је нешто богатија. Од укупно једанаест случајева, било да су пренети из ранијих година, било да су настали у 2015. години, два поступка су окончана доношењем решења о повреди, па је још у седам случајева поступак у току, када се ради само о рестриктивним споразумима, односно укупно девет случајева. Највећи број случајева у којима је утврђена појава рестриктивног споразума, везани су за одређене облике одређивања цена – најнижа цена, недозвољено утицање на крајњу цену.

График бр. 6 *Пракса Комисије за заштиту конкуренције: Злоупотреба доминатног положаја*



Извор: Протић Д. Лазаревић Н., Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?, Центар за европске политике, Београд, 2015, стр. 66.

Рестриктивни споразуми



Извор: Протић Д. Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?*, Центар за европске политике, Београд, 2015, стр. 69.

Рестриктивни споразуми, било вертикални које закључују учесници на тржишту који нису међусобно конкурентни, било хоризонтални које закључују конкуренти, забрањени су и ништави осим у случајевима када су изузети од забране у складу са Законом. Осим изузећа рестриктивних споразума по категоријама, Закон прописује и институт „појединачног изузећа“ од забране. Услови који кумулативно морају бити испуњени дефинисани су Законом члановима 11. и 12. Уколико Комисија одобри појединачно изузеће рестриктивног споразума од забране, конкретни случај неће потпадати под општу забрану закључивања и спровођења рестриктивних споразума.

Да ли ће конкретан рестриктивни споразум бити изузет од забране зависи од позитивних и негативних оцена ефеката које производи по конкуренцију. Такође, Комисија може врло често захтевати да учесници у споразуму прилагоде споразум прописима о заштити конкуренције уношењем одређених измена у споразум. Учешћем у поступку појединачног изузећа рестриктивног споразума од забране, учесници се боље упознају са правилима о заштити конкуренције чиме се подиже ниво свести о значају заштите конкуренције. Такође, на основу ових захтева, Комисија боље упознаје структуру одређених тржишта и пословне корелације између тржишних учесника, а често сазнаје и

за мрежу споразума, што је јако важно за сагледавање услова конкуренције на територији целе Србије.

Табела бр. 5 Појединачна изузећа рестриктивних споразума од забране

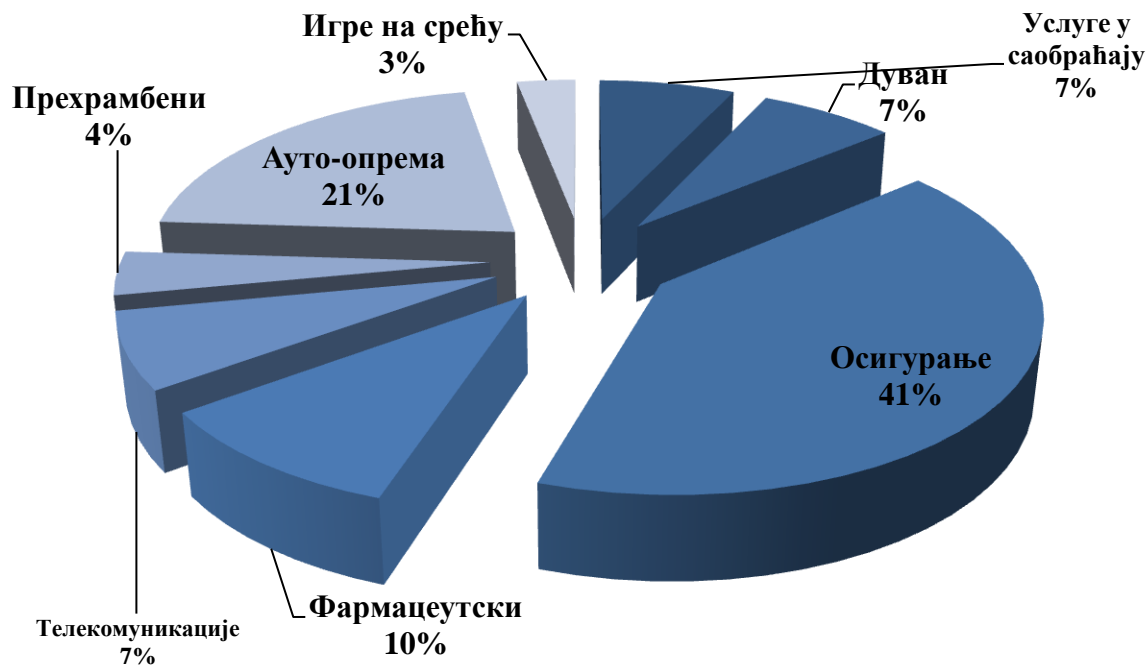
Захтеви за појединачно изузеће	Пренос из претходног периода	Поднети у 2015. години	Окончани поступци				у раду
			Одобрење изузећа	Обустава поступка	Одбијено изузеће	Одбачај захтева	
	7	28	17	5	1	8	4
Укупно	35		31				

Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

Посматрано по секторима, далеко највећи број захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране долази из области осигурања, па се намеће закључак да је ову категорију споразума потребно уредити новим подзаконским актом. Без обзира што Закон не помиње изричиту обавезу доношења Уредбе која би регулисала рестриктивне споразуме у сектору осигурања, у смислу њиховог „блок изузећа“ од забране, постоји потреба да се таква уредба донесе. Доношењем овакве уредбе корак више у процесу хармонизације домаћих прописа са правом Европске уније. Зато је неопходно да Комисија у наредном периоду изврши детаљну секторску анализу у области осигурања како би се утврдиле одређене специфичности овог тржишта, јер неће бити могуће само дословно преузети европску регулативу.⁴⁴ Преглед изузећа рестриктивних споразума од забране по секторима дат је на следећем графику.

⁴⁴ Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

График бр. 8 Преглед изузећа по секторима



Извор: Протић Д. Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?*, Центар за европске политике, Београд, 2015, стр. 71.

5.5. Парламентарни надзор

Поред организационих и стручних капацитета, важан је и положај Комисије као независног регулаторног тела. Парламентарни надзор се одвија разматрањем годишњих извештаја о раду. Међутим овлашћење одборења финансијског плана припада Влади, па се поставља питање да ли постоји одговарајући ниво независности Комисије. Постоје примери многих тела надзорне функције која су искључиво под надзором Парламента, без посредовања Владе.

Као што је већ речено, Комисија одговара за свој рад Народној скупштини подношењем годишњих извештаја о раду, па Народна скупштина бира и разрешава председника и чланове Савета.

Када се посматра функционисање парламентарног надзора, примећује се напредак од првог избора састава Комисије 2006. године до последњег избора. Избор из 2014. године карактерисао је висок степен транспарентности, почев од објављивања јавног конкурса за све кандидате па до интервјуа кандидата пред члановима одбора који је јавно

преношен путем интернета. Такође, када се разматра извештај о раду, обезбеђен је исти ниво транспарентности.

Међутим, поред високе транспарентности, истовремено је рад и могућност правилног увида у рад надлежних парламентарних тела условљен квалитетом извештаја и података који се достављају.⁴⁵

5.6. Стручна обука судија Управног суда

Сходно члану 71. Закона о заштити конкуренције, контролу одлука Комисије спроводи Управни суд. Све тужбе предузећа на коначне одлуке Комисије упућују се Управном суду. Управни суд може да потврди решење Комисије или да се не сложи са одлуком Комисије и решење поништи, па наложи понављање поступка. Према оваквом стању ствари, потребно је да у конкретном случају суд буде инфериорнији од Комисије како би контролисао рад исте.

Паралелно са усавршавањем кадра Комисије, неопходно је ојачати и стручне капацитете Управног суда, то јест судија који су надлежни за случајеве из домена заштите конкуренције. Усвајање неопходних знања из економске области нужно је за функционисање Управног суда на овом пољу. Суд би требало да буде у стању да исправно просуди чија је аргументација у конкретном случају веродостојнија, јер се свакако не може очекивати апсолутна тачност од стране Комисије.

Комисија је имала различита искуства са Управним судом. Статистички гледано, већину значајних случајева које је Комисија водила, суд није потврдио, као што су, на пример, Делтине концентрације 2006. године. Такође, значајан случај када је поништено негативно решење Комисије односи се на концентрацију домаћег произвођача шећера, компаније Sunoko, над компанијом Hellenic Sugar Industry. Поводом овог решења Комисија је објавила текст „*Зашто Управни суд игнорише јавност?*“.⁴⁶

⁴⁵ Протић Д. Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?*, Центар за европске политике, Београд, 2015, стр. 74.

⁴⁶ <http://www.kzk.org.rs/zasto-upravni-sud-ignorise-javnost>

Табела бр. 6 Поступци вођени пред надлежним судом за период од 2010.-2011. године

Земље	Поступци пред судом	2010.	2011.
Србија	Потврђено решење Комисије	6	17
	Поништено решење Комисије	1	3
	Укупно	7	20
Хрватска	Потврђено решење Комисије	19	9
	Поништено решење Комисије	0	1
	Укупно	19	10

Извор: Званични извештаји о раду комисија доступни су на њиховим интернет страницама (видети <http://www.kzk.org.rs>, <http://www.aztn.hr>, <http://www.com.pet.cz/en>)

Поредећи Србију и Хрватску, на основу претходне табеле, од укупно 27 решења Комисије која су добила судски епилог у наведеном периоду, суд је поништио решење Комисије у 4 случаја, док је у Хрватској у истом периоду од 29 предмета само једном поништено решење Комисије.

Имајући у виду да је право конкуренције једна комплексна област, поред сталне обуке судија потребно је формирати посебно тело судија које ће бити специјализовано за предмете из ове области. На европском нивоу постоји асоцијација судија из области права конкуренције.⁴⁷ Циљ наведене организације је промовисање знања из области конкуренције међу судијама, како на нивоу Европске уније, тако и на националним нивоима, те би свакако домаће судије требале да прате конференције и друге активности оваквих организација.

Стручно усавршавање судија, обавезно праћење конференција из области права конкуренције, као и формирање посебног специјализованог одељења надлежног за случајеве из права конкуренције, свакако захтева велика новчана средства која би морала да се издвоје из буџета Републике Србије. Међутим, посматрајући дугорочно, улагања

⁴⁷ The Association of European Competition Law Judges, <http://www.aeclj.com/>

овог тима ће имати више користи него губитке, па је износ улагања у усавршавање система контроле одлука Комисије итекако мањи од последица које би настале у случају погрешне одлуке Комисије, чије одлуке су од толиког значаја да утичу на целокупно тржиште Републике Србије, на привредни раст и благостање.

5.7. Сарадња Комисије са осталим телима у оквиру система

Комисија мора да осигура сталан дијалог и организује систем размене информација са надлежним телима у Републици Србији, чији рад може утицати на развој конкуренције на тржишту, а све зарад веће ефикасности система заштите конкуренције. У конкретном случају мисли се на Народну банку Србије, Републичку радиодифузну агенцију, Комисију за берзу, Агенцију за енергетику Републике Србије и Републичку агенцију за телекомуникације. Сарадња Комисије са наведеним телима је кључна за ефикасно спровођење политике заштите конкуренције. Деловање наведених тела је регулисано посебним законима и иста требају да воде рачуна да ли је њихово функционисање у складу са Законом о заштити конкуренције и ако није требало би да обавесте Комисију о таквим околностима.

Примера ради, Комисија за берзу би требало да приликом сваког мењања власништва над предузећем, њиховим спајањем, куповином акција једног предузећа од стране другог обавести Комисију о том чину (чл. 61. и 63. Закона о заштити конкуренције) и да обавести стране у концентрацији о својој намери да промене пријави Комисији.

До сада, Комисија је потписала протоколе о међусобној сарадњи са регулаторним телима (Народна Банка Србије, Агенција за енергетику, Републичка агенција за електронске комуникације – РАТЕЛ, Републичка Радиодифузна Агенција (РРА)). Сарадња се показала као изузетно корисна пре свега у погледу размене података, али и у погледу консултација и размене ставова. Циљеви ове сарадње су: стална размена информација и података, усаглашавање ставова о питањима од заједничког интереса, као и заједничко учешће у активностима које доприносе афирмацији политика које спроводе ова тела.

Комисија је у 2015. години потписала споразум о сарадњи са Привредном комором Србије, па је на тај начин успостављен још ближи однос са представницима привредних

удружења. Такође, започета је сарадња и са Агенцијом за приватизацију, Пореском управом и Управом царине.⁴⁸

Из извештаја о раду за 2014. годину следи да осим наведених и до сада потписаних протокола о сарадњи, Комисија разматра оправданост тренутних иницијатива, покренутих у функцији квалитета извршавања њених законских надлежности, и успостављање и формализирање сарадње и са другим органима и организацијама. Међу њима су и Агенција за привредне регистре, Централни регистар клиринг и депо хартије од вредности, Републички завод за статистику, Пореска управа, Управа царине и други.

У већини европских земаља, контрола државне помоћи је интегрисана у активности комисије за заштиту конкуренције. Такође, контрола јавних набавки се у развијеним тржишним привредама ставља у оквире комисије за заштиту конкуренције, као на пример у Чешкој и Словенији. У Србији постоје посебна тела поводом јавних набавки и државне помоћи- Управа за јавне набавке и Комисија за контролу државне помоћи. Наведене области регулисане су посебним законима који се поклапају са Законом о заштити конкуренције, те је њихово спровођење комплементарно.

Свако намештање тендера је елиминација конкуренције односно учесника на тендеру. Имајући у виду да јавне набавке чине у просеку 16,7 % бруто домаћег производа земаља чланица Европске уније, а већи проценат кад су земље Балкана у питању, закључује се да заштита конкуренција у ово домену има позитивне ефекте. Ради ефикасније контроле неопходна је тешња сарадња Комисије и Управе за јавне набавке.⁴⁹

Из извештаја о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину произлази да је значајно унапређена сарадња и координација активности са Управом за јавне набавке кроз унапређења система јавних набавки Комисија је дала кроз укључивање у израду Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији, израду Упутства за откривање намештених понуда у поступцима јавних набавки (која укључује и такозвану check листу), као и мишљењем на Закон о јавним набавкама. С тим у вези Комисија је укључена у израду и спровођење Плана за борбу против корупције у јавним набавкама. Преузете су обавезе у погледу активности и мера које треба да се спроведу у току 2014. године. Под активностима и мерама се подразумева даља едукација у погледу борбе против корупције

⁴⁸ Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

⁴⁹ UNCTAD (2011), стр. 85.

у јавним набавкама (два пута годишње), потписивање мултилатералног Меморандума о сарадњи са осталим институцијама чије су активности предвиђене предметним Планом (до 06.03.2014. године) и извештавање о броју пријављених повреда конкуренције у поступцима јавних набавки у вези са чланом 27. Закона о јавним набавкама, предузетим активностима као и изреченим мерама забране учешћа у поступцима 114 јавних набавки у вези са чланом 167. Закона о јавним набавкама (до фебруара текуће године за претходну).

Према Одлуци Владе о образовању Комисије за контролу државне помоћи („Службени гласник РС“ број 112/09), образована је петочлана комисија коју чине: председник, заменик председника и три члана. Према одредби члана 6. став 2. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“ број 51/09), представник Комисије за заштиту конкуренције обавља 115 функцију заменика председника те комисије. Чланом 8. Закона о контроли државне помоћи, прописано је да мандат члана те комисије траје пет година и да може бити поново именован на предлог истог предлагача. Имајући у виду да је Одлука Владе донета 29.12.2009. године, мандат чланова Комисије је истекао 29.12.2014. године. За протеклих пет година, Комисија за контролу државне помоћи одржала је 90 седница на којима је донела преко 300 решења и преко 200 закључака и издала преко 100 мишљења. У 2014. години, Комисија за контролу државне помоћи је одржала 28 седница на којима је донето преко четрдесет одлука и дато преко седамдесет мишљења.

Представник Комисије је у протеклих пет година активно учествовао у раду Комисије за контролу државне помоћи, редовним присуством седницама комисије и активно учествовао у њиховом раду, дајући конкретне предлоге за измене и допуне предлога одлука (решења и закључака), као и мишљења у вези са применом Закона о контроли државне помоћи.

И поред тога, Европска комисија је у Извештају о напретку Републике Србије од 08. октобра 2014. године, под тачком 4.8. Поглавље 8.- Конкуренција, оценила да је у области конкуренције, остварен ограничен напредак, односно да је уопштено посматрано, усаглашавање у области конкуренције умерено напредовало, при чему се наведена оцена односи првенствено на недовољно остварен напредак у области државне помоћи.

Имајући у виду наведено, Комисија је спремна да пружи пуну подршку Комисији за контролу државне помоћи у превазилажењу проблема и што хитнијем отклањању

недостатака који су узрок оцене Европске комисије о недовољно оствареном напретку у области државне помоћи, имајући у виду значај наведеног поглавља у предстојећим преговорима о чланству у Европској унији.

Имајући у виду да се поглавље о конкуренцији убраја у једно од најзахтевнијих и најсложенијих у процесу преговарања и да ће из тих разлога Европска комисија овом поглављу посветити посебну пажњу, неопходно је, у још већој мери, унапредити сарадњу између две комисије, посебно имајући у виду оцену Европске комисије у Извештају о напретку Србије у 2013. години, која се односи на област конкуренције, а посебно у делу државне помоћи, у којој је неопходно посебно интензивирање активности у циљу превазилажења уочених недостатака.

Било да је реч о државној помоћи или јавним набавкама решење ове препреке у остваривању политике заштите конкуренције је свакако продубљивање сарадње између регулаторних тела и Комисије за заштиту конкуренције. Такође, контрола јавних набавки и државне помоћи би могле да се ставе у надлежност Комисије за заштиту конкуренције.

Од 2011. године у Србији је на снази закон о Заштити потрошача, тренутно је на снази нови Закон о заштити потрошача из 2014. године. Ова област је свакако у вези за облашћу заштите конкуренције. Тело за споровођење овог закона не постоји, његову улогу обављају недржавна удружења потрошача који једино шаљу апел јавности када дође до угрожавања односно кршења права потрошача. Свакако је препорука да се и овај део уврсти у надлежност Комисије или евентуално да се заштита потрошача постигне кроз сарадњу Комисије са организацијама овог типа.

Комисија за заштиту конкуренције, као централна институција, мора бити повезана са Управом за јавне набавке, Комисијом за заштиту права, Државном ревизорском институцијом, деловима правосудног система и извршне власти.

Комисија за заштиту конкуренције је све присутнија у раду међународних институција и мултилатералних иницијатива, које се баве политиком заштите конкуренције. Представници Комисије промовишу њен рад и доприносе њеној препознатљивости у међународним форумима учешћем на свим значајнијим конференцијама, радионицама и семинарима и другим међународним скуповима. Комисија за заштиту конкуренције је током 2015. године спроводила важне активности на међународном плану, које су допринеле подизању угледа институције пред свим

релевантним међународним организацијама које се баве политиком конкуренције. Процес приступања Републике Србије Европској унији донео је и нове обавезе Комисији за заштиту конкуренције у погледу сарадње са међународним институцијама.

Учвршћивање ове сарадње може се приметити и у томе што је организација једног од семинара у 2016. години поверена од стране ОЕСД-а нашој институцији.

UNCTAD-ова конференција представља један од најзначајнијих скупова када се ради о политици заштите конкуренције у свету. Иако Комисија није имала свог представника на Скупу Међувладине групе експерата о политици конкуренције, исказала је своје ставове о значајним темама путем телеконференција или писаним путем.

Међународна мрежа за конкуренцију (ICN) је међународна организација која се искључиво бави питањима заштите конкуренције. Укупан број чланица је 120, а Србија, односно Комисија за заштиту конкуренције је чланица од 2005. године. Током 2015. године представници Комисије су дали значајан допринос раду ICN-а и ширењу свести о значају конкуренције. Такође, дали су допринос раду када се ради о питањима која се баве утврђивањем злоупотреба на тржишту и концентрацијама учесника на тржишту. На овај начин је запосленима у Комисији омогућен приступ савременим техникама рада и праћење решења која се доносе у другим телима за заштиту конкуренције. *Merger working group* окупља тела за заштиту конкуренције из више од 50 држава широм света. Принцип организације рада ове групе подразумева телефонско укључење у рад унапред тематски дефинисаних конференција на дистанцу (*Distance teleconference*). Овакви начини сарадње веома су значајни за размену мишљења и идеја. На основу оваквих облика сарадње, утврђено је да у раду Комисије, када је о контроли концентрација реч, постоји највећи степен усклађености, како са законском регулативом, тако и са праксом рада других држава, као и међународних организација.⁵⁰

5.8. Подизање свести о значају здраве конкуренције

Како се наводи у UNCTAD (2011), рад на промовисању значаја заштите конкуренције се никад не завршава. Србија се овде налази на самом почетку, имајући у виду да је јавност необавештена о значају и карактеристикама заштите конкуренције.

⁵⁰ Годишњи извештај о раду Комисије заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

Сама промоција би довела до уклањања недоумица у вези са применом Закона и повећала извесност пословања компанија односно учесника на тржишту. Такође, указало би се на користи од конкурентског притиска како произвођачима тако и потрошачима који су *de facto* предмет регулације. Нико не спори да је конкуренција корисна, као и јутарња гимнастика, али је опет људи избегавају.⁵¹

Ради бољег функционисања система, нужно је ангажовање Комисије на пољу промовисања резултата остварених активности, ажурно истицање свих одлука и догађаја у којима Комисија суделује, како на интернет страници, што се и чини, тако и у свим релевантним медијима. Пожељно је да Комисија има једну особу која би перманентно пласирала све информације у јавност, то јест особу задужену за односе са јавношћу (PR).

Заступање политике заштите конкуренције током 2015. године подразумевало је предузимање иницијатива од стране Комисије према другим државним органима како би се утицало на законодавни оквир, као и на активности подизања свести пословне заједнице, органа власти и друштва уопште.

Циљеви ових активности су:

- подизање свести о значају заштите конкуренције у циљу бољег функционисања отворене тржишне привреде и добробити потрошача;
- упознавање јавности са предностима ефикасне конкуренције, као што су компетитивни пословни амбијент, нова радна места, бољи квалитет производа и услуга;
- препознатљивост Комисије у јавности што захтева добру информисаност о постојању и овлашћењима Комисије, као и о обавезама тржишних учесника.

Као инструменти за остваривање ових циљева наводе се: давање мишљења на нацрте, предлоге закона, постојеће законе, секторске анализе, објављивање одлука у Службеном гласнику и на интернету, учешће на конференцијама, организовање семинара и радионица и слично.

Активности Комисије усмерене су ка регулаторним телима и органима власти јер је једно од кључних питања свих тела за заштиту конкуренције утицај на законодавца и одлуке органа извршне власти који могу утицати на економске токове, као и на стање

⁵¹ Беговић Б., Павић В., *Увод у право конкуренције*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 13.

конкуренције у земљи. Зато је Комисија током 2015. године упућивала мишљења министарствима и Народној скупштини на разне предлоге закона и подзаконских аката.⁵²

Такође, важно је усмерити активности Комисије ка пословној заједници и стручној јавности како би се кроз едукацију и информисање о праву конкуренције елиминисале и спречиле повреде конкуренције. Као циљне групе могу се навести: адвокатске канцеларије, универзитети, организације потрошача, удружења и коморе тржишних учесника и слично. Удружења имају значајну улогу у размени идеја и искуства из ове области, а нарочито је значајна Привредна комора Србије у оквиру које је организован велики број секторских удружења. Међутим, често је главна замерка раду Комисије непостојање програма обуке или другог облика подизања стручних капацитета унутар организације и ван како би се подигао ниво свести о значају конкуренције у државним органима и пословној заједници. Такође, као проблем се јавља недостатак сарадње са потрошачким организацијама, које често у медијима указују на поједина питања везана за ограничавање тржишта, као што су такозвана поскупљења појединих артикала или несташнице појединих производа и сличне појаве које могу бити повезане са повредом конкуренције.

Подизање свести о значају конкуренције може се постићи и подизањем интересовања медија за област заштите конкуренције. А на овај начин се испуњава и обавеза обавештавања јавности. Присутност председника Комисије у јавности је, такође, од великог значаја за квалитет промовисања рада Комисије, а ова ставка се доста замера пословној пракси Комисије, односно изостанак из јавности њених водећих личности.

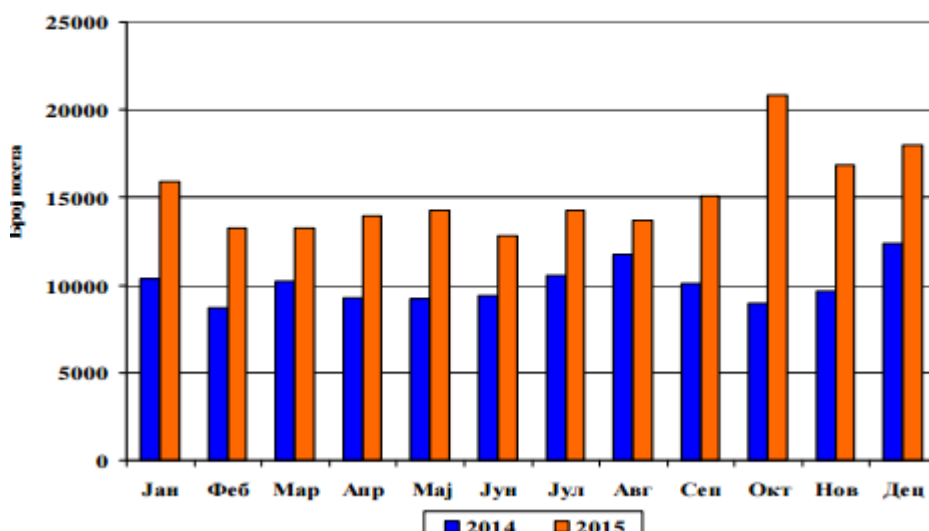
Комисија је током 2015. године наставила са праксом потпуне транспарентности свога рада тако што све своје одлуке објављује на сајту и тиме је омогућила да стручној, а и широј јавности све одлуке буду доступне. Све реализоване секторске анализе, као и акти о исходу поступка испитивања повреде конкуренције се редовно објављују на интернет презентацији Комисије.⁵³

Током 2015. године запажено је повећање броја улазака на званичну интернет страницу, који је увећан за 51% у односу на претходну годину. Ово повећање је било најизраженије у последњем кварталу године.

⁵² Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

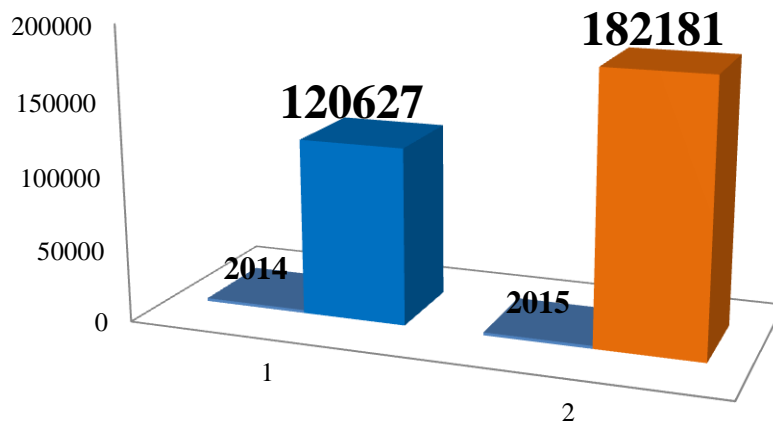
⁵³ Протић Д., Небојша Л., Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?, Центар за европске политике, 2015, стр. 78.

**Број појединачних улазака на сајт Комисије по месецима
2014/2015**



Слика бр. 1: Број појединачних улазака на сајт Комисије за 2014. и 2015. годину
Извор: Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

График бр. 9 Број појединачних улазака на сајт Комисије 2014/2015. године



Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

У 2015. години забележено је повећано интересовање медија, како домаћих, тако и иностраних, за рад Комисије. Концентрације су посебно биле предмет интересовања

медија, а највише наложени рокови њиховог трајања, последице неспровођења одређених услова у дефинисаном року, могућност одређивања додатних рокова, процена ефеката примене прописаних мера на стање конкуренције на анализираном релевантном тржишту.⁵⁴

Поред свих напора Комисије, ниво свести о значају конкуренције је веома различит у пословној заједници. Привредни субјекти који традиционално припадају домаћем тржишту имају мало знања о значају конкуренције, док поједине стране компаније организују често тренинге за своје запослене како би ускладили пословну праксу са правилима конкуренције. Постоје и примери неких крупних привредних субјеката, претежно страних инвеститора, који знатно пажњу посвећују овој материји и који доносе са собом знатан обим знања и искуства из ове области.

Ниска оцена Србије по питању ефикасности антимонополске политике и лоша позиција на листи Светског економског форума, добрим делом је резултат недовољне упућености предузећа. Имајући у виду да се вредност Индекса ефикасности антимонополске политике формира на перцепцији највишег нивоа менаџмента преко сто компанија са територије Србије, који ниско оцењују ефикасност политике заштите конкуренције, не знајући шта јој је циљ, вредност оствареног индекса ставља Србију на зачеље СЕФ листе (142. позиција од 144 земље).

Када се ради о стању конкуренције у Србији, често се узима у обзир Глобални индекс конкурентности Светског економског форума, који ставља Србију на 94. место са просечним индексом 3,14 (на скали 1-7), према подацима из извештаја за 2015. годину.⁵⁵ Међутим, овај индекс приказује укупан потенцијал једне економије и не треба га поистовећивати са стањем конкуренције на тржишту или са ефективношћу политике конкуренције.

У Србији, ван академских студија, нема сталних програма стручног усавршавања у области конкуренције. Али и у оквиру академских студија, ова материја није имала већи значај, па се запажа недостатак адекватне академске литературе. У сарадњи са Привредном комором Србије, у оквиру IPA пројекта „Јачање институционалних

⁵⁴ Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs

⁵⁵ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>

капацитета КЗК у РС“, почетком октобра 2014. године реализован је пилот програм обуке – “Јесења школа политике и права конкуренције“.⁵⁶

6. Предмет „ФРИКОМ“ – анатомија једне повреде конкуренције

Формалноправни поступак покренут је Закључком председника Комисије од 6. августа 2010. године. Пре доношења Закључка, Комисија је располагала већим бројем информација и података, па чак и подацима које је добила од самог Фрикома. У тренутку када је Комисија прикупила довољно података да претпостави постојање повреде конкуренције у виду злоупотребе положаја, донет је закључак о покретању поступка.

С обзиром на то да закон не дозвољава странци против које је покренут поступак да оспори закључак о покретању поступка, већ само може да уложи жалбу на коначно решење, било је извесно да пред Комисијом стоји један сложен предмет који захтева озбиљан рад за један дужи период.

Странка у поступку. Странка у поступку било је друштво „Индустрија смрзнуте хране Фриком“ АД. Седиште друштва је у Београду. 2003. године закључен је Уговор о купопродаји друштвеног капитала између Индустрије смрзнуте хране ПКБ „Фриком“ АД Београд, Агенције за приватизацију и „Агрокор“ ДД Концерна за управљање друштвима, производњу и трговину пољопривредним производима из Загреба. Крајем 2011. године, према подацима Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности, на првом месту међу првих десет акционара Фрикома био је Агрокор.

На основу прикупљених података Комисија је утврдила да су у 2010. години учесници активни на домаћем тржишту производње сладоледа: Фриком, Nestle i Ice Cream Factory. Шифра делатности ових учесника је 15520 и назив претежне делатности је „производња сладоледа и других смрзнутих смеса“. Комисија је имала податке да је Фриком и произвођач и дистрибутер сладоледа и смрзнуте хране.

Дистрибутивна мрежа има седам центара: Београд, Чачак, Ниш, Врбас, Нови Пазар, Шабац и Врање. На основу уговорне документације, утврђено је да се испорука „Фриком“ производа уговорала за период од годину дана или више и то путем типских уговора.

⁵⁶ Протић Д., Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем*, Центар за европске политике, Београд, 2015, стр. 82.

Комисија је требало да испита услове који се односе на услове конкуренције на тржишту производње и тржишту велепродаје смрзнутих производа, па је у периоду од маја до августа 2010. године прикупљала податке од конкурената и дошла је до резултата да је најјачи конкурент на овом тржишту Фриком. Подаци су се кретали од око 40%, када се ради о залеђеном пециву и риби, до око 70% када се ради о смрзнутом поврћу. Комисија је даље утврдила да Фриком послује на овом тржишту као произвођач и дистрибутер, али не само сопствених, већ и производа других произвођача.

Комисија је утврдила да Фриком није произвођач укупне смрзнуте хране коју је продао у трогодишњем периоду на домаћем тржишту. Од 2008. до 2009. године, Фриком се за поједине количине производа јавља искључиво у улози дистрибутера других произвођача.

Зато је било неопходно да Комисија анализира удео производа смрзнуте хране и сладоледа у укупном промету Фрикома. Фриком је произвођач све три врсте сладоледа које пласира на домаће тржиште, а када се ради о смрзнутој храни, ту је произвођач само за поврће и теста. Када се ради о осталим категоријама смрзнуте хране, као што су риба, воће и готова јела, Фриком се јавља само као дистрибутер других произвођача, и ове производе Комисија није узела у разматрање јер је проценила да је једино реално, да би добила праву слику, поредити производе које Фриком сам производи.

На основу детаљне анализе, Комисија је оценила да не постоји основана претпоставка да је Фриком злоупотребио доминантан положај на тржишту промета смрзнуте хране, чак и у групама производа смрзнуте хране где Фриком има тржишно учешће веће од 40%, што би иначе била законска претпоставка постојања злоупотребе доминантног положаја. С обзиром на то, Комисија је наставила са испитивањем повреде конкуренције на тржишту производње и продаје сладоледа.

6.1. Релевантно тржиште

Приликом вођења сваког поступка пред Комисијом, веома важна ставка је утврдити релевантно тржиште. У том процесу Комисија примењује Закон и Уредбу о критеријумима за одређивање релевантног тржишта. Релевантно тржиште се дефинише

као тржиште које обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту.⁵⁷

Комисија је у овом конкретном примеру као релевантно тржиште одредила тржиште велепродаје индустријског сладоледа на територији Републике Србије. Тржиште велепродаје укључује, поред домаћег пласмана, и пласман укупних количина из увоза на домаћем тржишту. С обзиром на то да је утврђено да сладолед нема замену у другом производу и да су исти услови конкуренције владали на целој територији, није било основаних разлога да се утврде ужа релевантна географска тржишта, односно ужа релевантна тржишта производа.

Релевантно тржиште производа. Већ поменутом уредбом релевантно тржиште производа се одређује као скуп роба и услуга које потрошачи сматрају заменљивим у погледу њиховог својства, уобичајене намене и цене. Али, уколико роба нема замену релевантно тржиште производа чини та роба. Такође, Уредбом је прописано да се заменљивост скупа робе и услуга утврђује на основу критеријума процене могућности опредељења купаца за куповину друге робе или услуга које су замена за предметну робу, односно услугу. Изузетак је када се заменљивост утврђује на основу процене могућности других учесника да у кратком року и без већих трошкова понуде предметну робу или услугу.

Комисија је у поступку „Фриком“ утврдила да се разликују две врсте сладоледа: занатски сладолед, који се производи и продаје у мањим количинама и углавном у посластичарама, и индустријски сладолед који се производи у много већим количинама од занатског сладоледа и чија се места продаје, такође, у потпуности разликују од места продаје занатског сладоледа. Код последње групе, место производње се разликује од места продаје и конзумације.

С обзиром на то да Фриком и остали учесници на тржишту производње сладоледа, производе искључиво индустријски сладолед, предмет разматрања у овом поступку био је индустријски сладолед.

Када се разматра први критеријум на основу којег се утврђује заменљивост неког производа, Комисија је утврдила да сладолед као производ има специфична својства.

⁵⁷ Чл. 6 Закона о заштити конкуренције, *Службени Гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

Чл. 1 Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, *Службени гласник РС*, бр. 89/09

Поред основних сировина, као што су млеко и шећер, користе се и емулгатори, појачивачи боје и разни други додаци. Према начину паковања и месту продаје и конзумације, разликују се: *импулсни сладолед*, који се најчешће налази испред или близу улаза у малопродајни објекат или који се продаје путем такозване „уличне продаје“, и конзумира се одмах након куповине, а сваки комад је посебно упакован и то на штапићу, у чаши или корнету; *породични сладолед* подразумева већа паковања, а може садржати и већи број појединачних паковања сладоледа (штапића, корнета) и конзумира се ван места продаје; *угоститељски сладолед* доступан у великим малопродајним објектима или најчешће у угоститељским објектима где се и конзумира.

Када се посматра следећи критеријум за процену заменљивости производа, уобичајена намена производа, сладолед је финални производ, односно није намењен даљој производњи. Уобичајена намена производа је постизање освежавајућег ефекта што се постиже применом посебних технологија производње.

На основу претходног, Комисија је утврдила да је сладолед као финални производ намењен индивидуалној потрошњи и да је специфичан производ у погледу својих својстава и уобичајене намене, па нема замену за други производ, односно нема супститут. С обзиром на то, Комисија је утврдила да не постоји могућност испитивања заменљивости у погледу цене.⁵⁸

Као релевантно тржиште производа у поступку утврђено је тржиште велепродаје индустријског сладоледа. Странка у поступку је уложила приговор на ово с мишљењем да би супститути угоститељском сладоледу били палачинке или суфле, а као супститут породичном сладоледу биле би освежавајуће послатице са одложеном конзумацијом. Такође, странка је била мишљења да се заменљивост мора посматрати у смислу заменљивости конкретног Фриком производа неким другим Фриком производом или производом његовог конкурента који је одређен конкретним трговачким називом. Замерка је била упућена и на рачун испитивања заменљивости производа, јер је странка сматрала да је Комисија требало да утврди заменљивост применом ССНИП теста који је био предвиђен ранијом уредбом, која је замењена Уредбом из 2009. године. Оно што је био

⁵⁸ Решење којим се утврђује повреда конкуренције злоупотребом доминантног положаја и одређује мера заштите конкуренције друштву „Фриком“ а.д. Београд, доступно на: www.kzk.gov.rs

циљ странке у поступку јесте да се укључе још неки производи, како би дошло до смањења тржишног учешћа саме странке у поступку.

Релевантно географско тржиште. Уредбом је одређено да је „Релевантно географско тржиште представља територију на којој учесници на тржишту учествују у понуди или потражњи и на којој постоје исти или слични услови конкуренције, а који се битно разликују од услова конкуренције на суседним територијама.“ Могућност супституције тражње куповином производа из других области и супституције понуде од стране учесника на тржишту из других географских области зависи од многобројних података као што су физичке карактеристике робе, трошкови уколико се купац определи за робу са другог географског подручја, време и трошкови допремања робе, трошкови промета, навике и обичаји купаца и слично.⁵⁹

Приликом одређивања релевантног географског тржишта, Комисија је узела у обзир да Фриком има разгранату дистрибутивну мрежу и велики број активних купаца широм територије Србије. Комисија је у току поступка утврдила да Фриком није примењивао никакав регионални принцип поделе купаца и да су све три врсте сладоледа предмет свих анализираних уговора, дакле, купци-малопродавци су распоређени по целој територији земље.

Странка у поступку је, као и код утврђивања релевантног тржишта производа, имала одређене замерке. Комисија је извршила детаљну анализу, како баријера административне природе, тако и разних других баријера које би могле утицати на одлуку потенцијалних учесника о уласку на релевантно тржиште. Комисија је, коначно, као релевантно географско тржиште утврдила територију Републике Србије.

6.2. Доминантан положај

Комисија је утврдила да је претходно дефинисано релевантно тржиште високо концентрисано. Такође, утврдила је да постоји још само један учесник на тржишту који је непрекидно активан и који је једини конкурент Фрикому, а то је Nestle. Други конкурент је IceCreamFactory, који постаје активан тек у другом тромесечју 2010. године и то са производњом и продајом само једне врсте сладоледа, породичног сладоледа, за разлику од

⁵⁹ Чл. 5 Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, *Службени гласник РС*, бр. 89/09

претходно поменутих кокурената који производе и продају све три врсте сладоледа. Фриком је у посматраном периоду бележио, како раст продаје, тако и раст броја купаца, док је његов једини конкурент имао пад ових параметара.

Утврђено је да је Фриком током трогодишњег периода имао тржишно учешће од 70%, односно изнад законске претпоставке за постојање доминантног положаја од 40%, и укупно и по појединим врстама сладоледа (до ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције 2013. године, важио је Закон којим је било одређено да учесник на тржишту има доминантан положај уколико има више од 40% удела на релевантном тржишту).

Како би утврдила доминантан положај, Комисија је анализирали обим и искоришћеност производних капацитета Фрикома, али и кокурената. Утврдила је да Фриком има мањи обим капацитета од првог наредног конкурента, али има знатно већу искоришћеност капацитета (изнад 90%). Обим и искоришћеност капацитета другог по реду конкурента, такође је испод обима и искоришћености капацитета кокурената.

Када се посматра структура купаца, Фриком највећи део сладоледа пласира „малим и средњим купцима“, и то пре свега импулсних сладоледа и продајом ове врсте сладоледа остварује највећи приход (око две трећине укупног прихода оствареног на релевантном тржишту у посматраном периоду).

Оно што је Комисија још анализирали биле су просечне цене по килограму сладоледа у продаји на домаћем и иностраном тржишту. Просечна цена сладоледа по килограму била је 420,00 динара, при чему је цена импулсног сладоледа била 602 динара, породичног 346,00 динара, а угоститељског 314,00 динара. Просечна цена сладоледа по килограму који је пласиран на страна тржишта била је 230,00 динара, и то импулсни 277,00 динара, породични 204,00 динара и угоститељски 208,00 динара). На основу података уочава се значајна разлика у цени на домаћем релевантном тржишту и страном, и то посебно у цени импулсног сладоледа.

На основу свих података и анализа, Комисија је дошла до закључка да Фриком послује потпуно неовисно од својих кокурената, купаца, добављача и да има доминантан положај на тржишту велепродаје индустријског сладоледа на територији Републике Србије.

6.3. Повреда конкуренције

На основу детаљне анализе уговора, Комисија је утврдила да је уговорима закључиваним са „кључним купцима“ у периоду од 2004. године до 2010. године била предвиђена обавеза купца да примењују малопродајни ценовник Фрикома у даљој продаји крајњим купцима. Дефинисано је и одговорност купца уколико се не придржава ове обавезе. Такође, наредном тачком дефинисано је и да уколико купац продаје сладолед по већој цени, дужан је да тако остварену добит пренесе на Фриком и надокнади штету насталу због продаје по вишим ценама.

На основу даље анализе утврђено је да је Фриком током 2010. године у уговоре унео измену у погледу обавезе купца, која је подразумевала уговарање „препоручених цена“ садржаних у ценовнику Фрикома, уместо доташње обавезе да купац преузима његове малопродајне цене за даљу продају.

Европском и домаћом регулативом одређено је да уколико је у уговорима на јасан и директан начин одређена цена у даљој продаји, постоје „hardcore“ ограничења, која значајно ограничавају конкуренцију. Одређивање фиксног или минималног нивоа цене у даљој продаји може се постићи и на индиректне начине путем споразума којима се утврђује дистрибутивна маржа, одређивањем максималног нивоа попушта у односу на прописани ниво цене. Директно или индиректно одређивање цена може бити ефикасније и када се комбинује са неким мерама, као што је стављање препоручене цене на производ од стране добављача, или неким другим мерама којима се може умањити купчева намера да снижава цене. Свакако да ове мере ограничавају конкуренцију на много начина (стварањем тајних споразума између добављача или демотивисањем добављача да снижавају цене својим дистрибутерима).

Директан ефекат одређивања цена у даљој продаји јесте тај што су дистрибутери или малопродавци спречени да снижавају своје цене, а такође, смањује се притисак на добит произвођача, па он нема потребу да снижава своје цене дистрибутерима и малопродавцима, до чега би могло доћи у случају слободног формирања цене у даљој продаји. Спречавањем ценовне конкуренције, спречава се да други, ефикаснији, малопродавци уђу на тржиште. Уколико је водећи добављач на тржишту истовремено и произвођач релевантног производа са тржишним учешћем преко 40% и послује на високо

концентрисаном тржишту, малопродавци углавном прихватају цену предложену од стране тако важног добављача-произвођача као пожељну.

Када се ради о случају Фриком, Комисија је утврдила да је дуг период одређивања цена у даљој продаји створио навике код купаца да поштују његову вољу у погледу одређивања цена у даљој продаји, па је период „препоручених цена“ имао исте ефекте у односу на цене у даљој продаји. Иако су у уговоре унете одредбе о препорученим ценама, купци су и даље примењивали фиксне малопродајне цене, па је предмет даље анализе био Ценовник. Утврђено је да су у ценовнику биле изражене малопродајне цене, а не препоручене као што је било одређено уговорним одредбама. Законом о заштити конкуренције, члановима 10. и 16., фиксирање или одређивање неправичних куповних или продајних цена или услова пословања забрањено је и представља повреду конкуренције.⁶⁰

Фриком је са својим купцима уговарао „ексклузивну куповину“ релевантног производа и то кроз два основна модела уговора:

- уговори са називима – Уговор о пословно-техничкој сарадњи, Уговор о ексклузивној продаји, Уговор о продаји који садржи одредбу „ексклузиван“
- типски уговори у којима је на индиректан начин и применом разних уговорних обавеза постигнут ефекат „ексклузивне“ куповине релевантног производа само од Фрикома.

Првом групом уговора купац се обавезивао да ће у својим објектима продавати искључиво Фрикомове производе, организовати промотивне активности по потреби. Такође, Фриком је закључивао и уговоре о правима и обавезама у вези са постављањем расхладних уређаја којима се купац обавезивао да неће дозволити постављање других расхладних уређаја истих или сличних производа мимо броја које је одредио Фриком, у супротном следи санкција (надокнада штете у износу од 4 милиона динара и изгубљена добит). Ове одредбе представљале су битан елемент уговора.

У случају закључења типских уговора, Фриком је на исти начин везивао купце за себе и елиминисао конкурентске производе из малопродајног објекта. Фриком је обезбеђивао расхладне уређаје и текуће одржавање, купац је морао само да се придржава уговорних обавеза, у супротном Фриком може у сваком тренутку узети уређаје без

⁶⁰ Чл. 10 и чл. 16 Закона о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013

образложења. Одређеним чланом типског уговора дефинисано је да у расхладном уређају не могу бити производи другог произвођача, а у следећој тачки наводи да је претходна тачка битан елемент уговора.

На исти начин Фриком је закључивао уговоре и са трговачким удружењима чије су чланице добијале користи по основу уговора са удружењем, али су и преузимале све обавезе по основу уговора које удружење закључи у име и за рачун чланица.

На основу претходног, може се закључити да је Фриком закључивањем оваквих уговора имао за циљ остваривање ексклузивитета и у расхладним уређајима, и у малопродајним објектима. Следећи пример Уговора о пословно-техничкој сарадњи из априла 2009. године, закључен на 36 месеци, то и показује. Купац је преузео обавезу да ће у свом објекту и испред њега продавати само Фриком сладоледе. Истим уговором се обавезао да ће вршити даљу продају искључиво Фриком сладоледа и да неће пристати да други дистрибутер постави своје замрзиваче у његовом објекту или испред истог. Фриком се уговором обавезао да ће исплатити износ од 500.000,00 динара, а које је купац у обавези да врати и додатно плати затезну камату. Поред повраћаја одобрених средстава, купац је у обавези да плати и милион динара за претпљену штету. Купац се обавезао и да до 5. маја 2009. године уклони све расхладне уређаје конкурената. Анексима овог уговора купац се обавезао да у периоду од 1. априла 2009. године до 30. септембра 2009. године омогући постављање сто расхладних уређаја испред и унутар педесет својих малопродајних објеката. Купцу је следила накнада од пет хиљада динара по расхладном уређају. Наредне сезоне, купац је преузео исту обавезу за период од 1.1.2010. године до 31.3.2010. године уз накнаду од 2682,75 динара по постављеном уређају. На основу овога, видимо да је Фриком настојао да елиминише конкурентске производе из објеката коришћењем својих преговарачких моћи, нуђењем стимулација и награда купцима, али и санкцијама, које су обично биле дупло веће од награда, уколико купци не испуне уговорне обавезе.

Захваљујући слабој тржишној моћи Фрикомових купаца, за сваког његовог купца је било веома значајно да добије на коришћење расхладне уређаје које сам можда не би могао да прибави, а самим тим не би могао и да продаје смрзнуте производе било ког произвођача.

Систем подстицаја и санкција. Купци су били подстицани да као релевантан производ бирају Фриком додатним рабатима, посебним наградама или накнадама. Ови додатни рабати, који су били одређени типским уговорима или анексима уговора, одобравани су искључиво због ексклузивне куповине и продаје Фриком производа, а то и доказују одредбе члана 3. већине типских уговора које говоре о томе да су додатни рабати одобравани искључиво јер купци у својим објектима продају смрзнуто поврће, воће, рибу, сладолед Фриком производње. Такође, поред ових рабата, били су одобравани и годишњи рабати (1%-3%) везани за пораст промета у износу од 10%-20%-30% у односу на промет из претходног периода.

Поред основних и додатних рабата, Фриком је уговарао и разне врсте награда, новчане, робне или робноновчане награде. Фриком је уговарао и количинске рабате који су одобравани уколико купац достигне одређени обим промета Фрикомових производа.

Поред подстицајних мера, Фриком је уговарао са малопродавцима, својим купцима, и казне и износе за накнаду штете и изгубљену добит када купац не испуни уговорне обавезе. Уколико купац прекрши своју уговорну обавезу, био је предвиђен и повраћај претходно одобрених додатних рабата. Када се ради о робним и новчаним подстицајима, купац је враћао двоструки износ у односу на износ подстицаја који је добио како би надокнадио штету или изгубљену добит.

Комисија је утврдила различитости у уговорним односима између Фрикома и његових купаца у погледу услова раскида уговора, рокова плаћања, обавезе Фрикома да о свом трошку врати робу са лошим пласманом, и то све у зависности од преговарачке моћи купца.

6.4. Закључак о повреди конкуренције

Савет Комисија је донео решење да је дошло до повреде конкуренције у виду злоупотребе доминантног положаја са циљем истискивања постојеће конкуренције са тржишта, као и стварања баријера за улазак нових конкурената. Решењем је била одређена и одлука о мери заштите конкуренције коју је подразумевала плаћање новчаног износа у висини од 4% од укупног годишњег прихода оствареног у 2009. години, години која је

претходила години у којој је покренут поступак, што износи 301 950 520,00 динара. Одређен је и рок од шест месеци од дана пријема решења за извршење ове обавезе.

Фриком није добровољно извршио наложену меру ни после пресуде Врховног касационог суда. Тек након што је Управни суд одбацио тужбу против решења Комисије, Фриком је поднео захтев за одлагање извршења мере заштите конкуренције, али тада то није било могуће, већ је било касно да тражи плаћање новчаног износа мере заштите конкуренције у ратама. Новчани износ мере заштите конкуренције је наплаћен, али путем принудне наплате од стране пореске управе на захтев Комисије.

Решењем Комисије одређене су и мере понашања. Осим забране сваког даљег закључивања уговора са купцима-малопродавцима, који би садржали одредбе о одређивању цене у даљој продаји, ексклузивитету у расхладним уређајима, одредбе о одређивању неправичних услова пословања за слабије партнере, одредбе којима би се примењивали неједнаки услови пословања на исте послове са различитим тржишним учесницима, наложене су и одређене мере понашања. Фриком је морао да у року од пет дана на својој званичној интернет страници објави обавештење свим својим купцима-малопродавцима да одредбе из закључених уговора, које су у примени на дан доношења решења и којима је уговорена обавеза купца у погледу цена у даљој продаји и ексклузивитета, не примењују се све до истека рока на који су уговори закључени. Фриком је ову меру понашања извршио на начин и у року који је наложен.⁶¹

Оцењено је да је оваква мера понашања у комбинацији са забраном настављања исте или сличне повреде конкуренције и високом новчаном казном, примерена и да се може постићи жељени ефекат.

⁶¹ Решење којим се утврђује повреда конкуренције злоупотребом доминантног положаја и одређује мера заштите конкуренције друштву „Фриком“ а.д. Београд, доступно на: www.kzk.gov.rs

Закључак

На основу изложеног, може се закључити да је политика конкуренције везана за право и политику конкуренције Европске уније. Развој политике конкуренције у Србији је прешао дуг пут. У време социјализма политика конкуренције се остваривала кроз неколико чланова трговинских закона. После 2000. године донета су два закона о заштити конкуренције и основана је Комисија за заштиту конкуренције. Иако први закон из 2005. године није дао исцрпна и адекватна решења, њиме су створени темељи структуре једне нове правне области у домаћем правном поретку. Закон из 2009. године, са изменама и допунама из 2013. године, није савршен, али је доста бољи.

Тако је у законодавству направљен значајан помак, а слично је и са праксом. Комисија за заштиту конкуренције једва да је радила по оснивању, док сада покрене и преко сто случајева годишње од којих се две трећине релативно брзо и реше. У раду је указано на карактеристике Комисије, као што су транспарентност, континуиран и интензиван напредак на основу којих се може уочити солидна перспектива за даљи развој Комисије. Са друге стране, постоје и одређене замерке у раду Комисије, као на пример неодговарајући организациони и стручни капацитети по броју и структури у односу на обим послова. Указано је на оптерећеност Комисије превеликим бројем случајева, па је закључак да би требало подићи праг за пријаву концентрације. Поред тога, потребно је обезбедити адекватан ниво финансијске независности Комисије за заштиту конкуренције.

Као додатни проблеми препознати у области заштите конкуренције у Србији су недовољна сарадња институција у области заштите конкуренције, као и низак ниво сарадње Комисије за заштиту конкуренције, организација грађанског друштва и стручне јавности. Потрошачке организације су неактивне у овој области и ретко сарађују са Комисијом.

Као проблем се јавља и недовољна и неодговарајућа заступљеност теме заштите конкуренције у медијима и образовним програмима одговарајућих високошколских установа, недовољна видљивост Комисије за заштиту конкуренције и низак ниво подршке јавности раду ове институције.

Такође, обука судија Управног суда је јако важан елемент за спровођење закона. Овде треба споменути и да је потребна специјализација предмета заштите конкуренције у Управном суду.

Активности које би требало предузети ради отклањања ових проблема односе се на развијање и спровођење програма обуке за припаднике делова правосудног система, медија, развијање специфичних образовних садржаја који доприносе подизању нивоа знања и разумевања значаја питања из области заштите конкуренције. Такође, да би тема заштите конкуренције била на одговарајући начин заступљена у јавности, неопходно је квалификовано јавно деловање и медијско иступање представника надлежних институција. Поред подизања стручности, неопходно је и веће присуство представника институција у медијима. Добро припремљени и јасно усмерени јавни наступи доприносе повећању препознатљивости теме заштите конкуренције.

У раду је анализиран пример једне повреде конкуренције. Комисија је утврдила да је Фриком учинио повреду конкуренције злоупотребом доминантног положаја са циљем истискивања постојеће конкуренције и стварања баријера за улазак нових конкурената. Фриком је склапао типске уговоре с купцима и наметао им обавезу да у даљој продаји у потпуности примењују малопродајне цене утврђене у ценовницима Компаније. Системом подстицаја и стимулација, овај произвођач је утицао да се купци одреде за Фриком као јединог добављача релевантног производа. Фриком је кажњен новчаном казном и обавезом примене одређених мера понашања.

Питање заштите конкуренције биће биће једно од најтежих и најкомплекснијих у преговорима о приступању Европској унији. У домаћој пракси присутна је неусклађеност нормативног оквира и јавних политика са стандардима ЕУ, пре свега у области контроле државне помоћи, која је изузета из надлежности Комисије за заштиту конкуренције. Међутим, оно што је тренутно важније од тога јесте успостављање ефикасног система заштите конкуренције ради заштите самих грађана.

Литература

1. Беговић Б., Павић В., *Увод у право конкуренције*, 2012, Правни факултет Универзитета у Београду
2. Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*, 2014, Удружење тужилаца Србије, Београд
3. Драшковић Б., Вуковић В., *Тржишне структуре и заштита конкуренције*, 2008, Институт економских наука, Београдска банкарска академија, Београд
4. 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).
5. 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).
6. European Commission (2009), "Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings", Official Journal of the European Union (2009/C 45/02).
7. Зечевић С., *Право конкуренције Европске уније*, 1998, Факултет за интернационални менаџмент, Београд
8. Протић Д., Лазаревић Н., *Политика конкуренције у Србији: У чему је проблем?*, 2015, Центар за европске политике, Београд
9. 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, доступно на EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>)
10. Пројекат EU-SCS Јачања институционалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције у Републици Србији, "Конкуренција: предности, изазови и препреке" EuropeAid 11SER01/07/11

Остали извори

1. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2015. годину, доступан на: www.kzk.gov.rs
2. Решење којим се утврђује повреда конкуренције злоупотребом доминантног положаја и одређује мера заштите конкуренције друштву „Фриком“ а.д. Београд, доступно на: www.kzk.gov.rs
3. UNCTAD (2011), Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Serbia, Full Report, United Nations, Geneva.
4. European Commission (2012), „Serbia 2012 Progress Report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, Commission Staff Working Document No. 600, Brussels.
5. World Economic Forum (WEF, 2012), The Global Competitiveness Report 2012-2013, Switzerland, Geneva.
6. Federal Trade Commission and U.S. Department of Justice (2010), Horizontal Merger Guidelines, August.

7. *Извештај глобалне конкурентности*, доступан на: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>
8. Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013
9. Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009
10. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014
11. Уредба о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, *Службени гласник РС*, бр. 89/09
12. <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4712&langTag=bs-BA>
13. <http://eu-scs.org/CMS/Project%20Activities/HPV%20Booklet%20SRB.pdf>
14. <http://www.up.sud.rs/latinica/o-upravnom-sudu>
15. <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/IF---14-Analiza-konkurencijeSTAMPA.pdf>
16. <http://www.rjt.gov.rs/en/>

Биографија

Емилија Станковић рођена је 12.04.1991. године у Нишу. Основну школу и гимназију завршила је у Нишу. Дипломирала је на Правном факултету Универзитета у Нишу 07.10.2014. године, са просечном оценом 8,88. Школске 2014/2015. године уписала је мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, на општем смеру, ужа трговинскоправна научна област. Завршила је приправнички стаж у Вишем суду у Нишу у трајању од 2 године. Од знања страних језика, истиче енглески и француски језик.

Сажетак

Политика заштите конкуренције у Србији– изазови и препреке

Конкуренција није сама по себи циљ, али је незаменљив елемент функционисања парцијалних тржишта. Она омогућава ефикасну употребу ограничених друштвених ресурса, технолошки развој и иновације, бољи квалитет, разноврсност и већу продуктивност. Узимајући у обзир важност правилног функционисања система заштите конкуренције и сам систем заштите конкуренције у Србији, не можемо а да не закључимо да исти одликује мањкавост, правне празнине и одсуство независности те је због наведеног потребно анализирати све препреке на које наилази систем приликом остваривања своје функције. Предмет овог рада је критика постојећег система заштите конкуренције и навођење препорука за могуће унапређење. Такође аргументација значаја политике заштите конкуренције сходно анализи околности у којим тренутно функционише ова политика у Србији. Циљ овог мастер рада је подробно изложити појам конкуренције и све проблеме који се јављају приликом заштите исте. Централни циљ овог рада је да пружи препоруке за унапређење система заштите конкуренције у Србији и начине имплементације.

Кључне речи: конкуренција, комисија, право конкуренције, заштита, привредни субјекти

SUMMARY

„ Competition policy in Serbia- challenges and obstacles “

Competition is not an end in itself, but is an unmistakable element of functioning partial markets. It enables efficient use of limited social resources, technological development and innovation, better quality, versatility and higher productivity. Taking into account the importance of the proper operation of the system of competition protection and a system of protection of competition in Serbia, we can not but conclude that the same deficiency is characterized by, legal gaps and the lack of independence and because of this need to analyze any obstacles encountered in the exercise of their system function across the tree. The subject of this work is a critique of the current system of competition protection and guidance recommendations for possible improvement. Also argumentation importance of competition policy as analyzed the circumstances in which this policy currently operates in Serbia. The aim of this master work is to expose in detail the concept of competition and all the problems that occur when the protection iste. Centralni aim of this study is to provide recommendations for improving the system of protection of competition in Serbia and ways of implementation.

Key words: Competition, system of protection, Commission

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Емилија Станковић

Наслов мастер рада: Политика заштите конкуренције у Србији- изазови и препреке

Ментор: проф.др Милена Јовановић Zatilla

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf. формату истоветан штампаном облику, који сам предала Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 31.10. 2016. године

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да овај мастер рад, под насловом „Политика заштите конкуренције у Србији-изазови и препреке“ пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- представља резултат сопственог истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима са моје стране пријављиван за одбрану на другим факултетима или универзитетима;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: Емилија Станковић

У Нишу, 31.10. 2016. године

Потпис аутора
