

POLITIKA KONKURENCIJE KAO FAKTOR INTEGRACIJA SRBIJE U EU¹

Sažetak: Politika zaštite konkurenčije bavi se ograničavanjem svih netržišnih oblika ponašanja subjekata koji izazivaju tržišne distorzije. U radu se, najpre, daje opšti prikaz evropske Politike konkurenčije, kao i istorije njenog razvoja. Prate se i njeni najnoviji reformski procesi i trendovi. Pored metodološkog okvira istraživanja tržišne dominacije, na kraju se posebna pažnja posvećuje nezavidnom stanju u Srbiji, kao i krucijalnim nedostacima novog zakonskog rešenja.

Ključne reči: Politika konkurenčije, antimonopolска политика, istorijat razvoja Politike konkurenčije EU, najnoviji trendovi, problemi u Srbiji, novi Zakon o zaštiti konkurenčije

COMPETITION POLICY AS THE ENCOURAGING FACTOR OF SERBIAN INTEGRATION INTO THE EU

Abstract: Competition policy deals with the restriction of all non-economic behavior entities that cause market distortions. The paper provides a general view of European competition policy, as well as the history of its development. Its recent reforms and trends are analyzed. In addition the methodological framework of market dominance is presented. It pays particular attention to the unenviable condition Serbia in, as well as to crucial shortcomings of the new Law on Protection of Competition.

Key words: Competition policy, Anti-Trust policy, development of EU competition policy, the latest trends, key issues in Serbia, the new Law on Protection of Competition

UVOD

Politika zaštite konkurenčije najčešće se poistovećuje sa antimonopolskim zakonodavstvom koje se, osim regulisanja monopolâ, bavi i ograničavanjem svih oblika zabrane ponašanja tržišnih subjekata koji potencijalno mogu da ugroze efekte politike konkurenčije, pa sâmim tim i da dovedu do ograničavanja, sprečavanja i narušavanja konkurenčije. Pomenuti oblici ponašanja tržišnih subjekata ujedno ugrožavaju i

* Dr. sci Lidija Madžar, e-mail: lidija.madzar@sbb.rs

¹ Rad se bazira na odbranjenoj doktorskoj disertaciji na Fakultetu za finansije, ekonomiju i administraciju u Beogradu, 22. septembra 2011. godine.

funkcionisanje slobodnog tržišta, kao i njegovih najznačajnijih funkcija (selektivne, alokativne, distributivne i informativne funkcije), uzrokujući pojavu tržišnih distorzija. Ti deformiteti ugrožavaju osnovne elemente efektivne tržišne konkurenčije kojima se ostvaruje šteta na račun potrošača u vidu viših cena, užeg assortimana i nekvalitetnijih proizvoda i usluga. Pored uticaja na blagostanje potrošača, privredni rast i produktivnost preduzeća, politika konkurenčije, u koordinaciji sa drugim makroekonomskim politikama, opredeljuje i nivo globalne konkurentnosti zemlje. Iz navedenog sledi da antimonopolsko zakonodavstvo sadrži i u svetu opšteprihvачene osnove politike konkurenčije. Stoga se radi o oblasti u kojoj se neminovno susreću, podudaraju i dopunjaju instrumenti prava i ekonomske teorije. Ovo ujedno ukazuje i na činjenicu da politika zaštite konkurenčije mora da se razmatra sa pravnog i ekonomskog aspekta. Zbog njenog vidnog značaja, politika konkurenčije se sprovodi širom sveta.

S obzirom na to da uticaj nepovoljnih tržišnih struktura predstavlja veoma složeno pitanje, kao i da njihovi efekti mogu biti protivrečni (u zavisnosti od vremenske dimenzije njihove analize), efektivna antimonopolска politika mora da bude uravnotežena i fleksibilna. Tako, na primer, neke tržišne strukture mogu da izazovu protivrečne posledice. Naime, u uslovima ekonomije obima horizontalnih integracija (kartelni dogovori između konkurentnih preduzeća) može doći do zloupotrebe dominantnog položaja, stvaranja alokativne neefikasnosti i gubitka društvenog blagostanja. S druge strane, takva integracija mogla bi da dovede do realizacije ekonomije obima koja bi oborila jedinične troškove proizvodnje, do povećanja proizvodne efikasnosti, pa sâmim tim i do uticaja na rast društvenog blagostanja. Sledi da, pri donošenju kompetentnog zaključka o svakoj konkretnoj integraciji, treba voditi računa o vremenskoj dimenziji analize (kratkoročnom ili dugoročnom razmatranju promenjene tržišne strukture), kao i o relativnoj veličini promene alokativne i proizvodne efikasnosti. U slučaju blage antimonopolске politike dolazi do pojave tržišne dominacije i monopolskog ponašanja, dok se u slučaju preterano rigorozne politike konkurenčije gube preduzetničke inicijative, tj. podsticaji privatnim preduzećima da povećaju efikasnost i da, na taj način, utiću na rast efikasnosti privrede. Pomenuto ponašanje dâtilih tržišnih subjekata bi moglo da dovede do kartelizacije i monopolizacije konkretne tržišne strukture, čime se urušava efektivna konkurenčija.

Zbog stalnog postojanja raznih oblika štetne prakse, još od antičkih vremena i srednjeg veka postojale su razne zakonske forme koje su sprečavale ograničavanje konkurenčije. Tako najranija dokumenta o obavezi kontrole kretanja cena i neloyalnoj konkurenčiji datiraju još iz doba starog Rima, a javljaju se i u srednjem veku u evropskim zemljama. Načela engleskog običajnog Prava o ograničavanju trgovine predstavljaju preteču savremenog Prava konkurenčije. Od XIX veka se, kao krucijalni problem u funkcionisanju privrede, javljaju monopolске kompanije koje su, koristeći svoj tržišni položaj, naplaćivale visoke cene i prisvajale ekstraprofit. Stoga konkurenčija predstavlja jednu od prvih sfera ekonomije čija je regulacija otpočela u svetu (krajem XIX veka), najpre u Americi, a kasnije i u razvijenijoj posleratnoj Evropi. Prvi moderni

antimonopolski zakon poznat je kao Šermanov zakon iz 1890. godine sa ciljem sprečavanja monopolizacije tržišta i kartelskih sporazuma između velikih firmi, pri čemu prvi put predviđa i sankcije krivičnopravnog karaktera.

POLITIKA KONKURENCIJE EVROPSKE UNIJE

Politika konkurenčije EU, kao što će se videti iz određenih članova Rimskog ugovora, postoji od sâmog nastanka Evropske ekonomiske zajednice. U početku njen domen bio je mali, da bi uporedo sa stvaranjem jedinstvenog tržišta i rastom broja Zajedničkih politika, Politika konkurenčije EU dobila izuzetan značaj. Uprkos postojanju Zajedničke politike zaštite konkurenčije na nivou EU, danas sve zemlje članice Evropske unije imaju razvijeno pravo konkurenčije na nacionalnom nivou. Naime, Uniji i njenim članicama stoje na raspolaganju dve mogućnosti kako bi realizovale ciljeve definisane inicijalnim sporazumima. U izvesnim ekonomskim oblastima, Unija vodi Zajedničke politike sa jedinstvenom regulativom koja je obavezna za svaku državu članicu. S druge strane, izvesne članice i kandidati za članstvo, u pojedinim oblastima, imaju obavezu da harmonizuju, tj. usklade svoje zakonodavne sisteme sa zajedničkim standardima EU. Ova tema već duže vreme nalazi se u centru pažnje i javnih rasprava jer se, posebno u starijim članicama Unije, javlja dilema da li je politiku konkurenčije i dalje potrebno zadržavati na nacionalnom nivou, s obzirom na činjenicu da se ona poklapa sa nadnacionalnim Pravom Evropske zajednice (EZ). S druge strane je u novijim zemljama članicama uspostavljanje i razvoj ove grane javnog prava predstavljalo jedan od uslova za ulazak u EU. Zanimljivo je konstatovati da, u oblasti zaštite Prava konkurenčije, obaveze zemalja kandidata za članstvo i novih članica, koje proističu iz Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje, imaju veću težinu od onih obaveza koje su definisane za starije članice EU. U svojoj monografiji, Irena Dajković ističe da „pojam harmonizacije, kada je riječ o pridruženim državama, podrazumjeva uskladivanje čitavog pravnog sistema tih država sa pravnim sistemom Evropske unije, kao uslov za ulazak u Evropsku uniju, dok termin harmonizacija u zemljama Evropske unije ima uže značenje i podrazumijeva uskladivanje pravnih propisa na osnovu direktiva u tačno određenoj oblasti“ (Dajković, 2002: 18).

Dakle, Politika konkurenčije Evropske unije sprovodi se na dva nivoa: 1) na osnovu zakonodavstva, direktiva Evropske komisije, sekundarnih propisa i prakse EU (kao celine) i 2) na nivou članica Unije koje takođe raspolažu svojim propisima i regulatornom praksom. Sledi da sve članice EU imaju ultimativnu obavezu da usklade svoja antimonopolska zakonodavstva sa Ugovorom o Evropskoj zajednici (tj. njenim osnivačkim aktom), što se, pre svega, odnosi na članove 81. (zabrana restriktivnih sporazuma, tj. kartela), 82. (zabrana zloupotrebe dominantnog tržišnog položaja), Uredba br. 4064/89 (kontrola merdžera) i 86. Ugovora o EZ (regulacija liberalizacije u javnom sektoru). Ovim članovima uređen je tzv. *prvi stub* Politike konkurenčije EU. U ovom kontekstu, treba naglasiti i značaj članova 87–89, kojim se određuju strogi kriterijumi za dodelu državnih subvencija koji čine *drugi stub* Politike konkurenčije EU.

ISTORIJAT RAZVOJA POLITIKE KONKURENCIJE EU

Istорија развоја Политике конкуренције у Европи обухвата читав низ сегмената почеvши од инкременталног развоја првних тела и, до сада, незабележеног напретка у интеринституционалним односима, па све до институционалног активизма и пасивизма као елемената који се налазе под јурисдикцијом Европске комисије, прецизније нjenог Generalnog direktorata za konkurenčiju. На njen tok uticao je veliki broj faktora od kojih se ističu interakcije i reakcije Европске комисије (ЕК) на спољнополитичко, правно и економско окruženje. За razliku od западноевропских земаља у којима је она razvijana od kasnih 50-tih godina XX века, Politika konкуренције у земљама Иstočne Evrope dobija na značaju tek u 80-tim godinama prethodnog veka. Politika zaštite konkurenčije u velikoj meri zasnovana je na američkom modelu regulisanja antitrustova. Američki правници за питања конкуренције помогли су сачињавању чланова Rimskog уговора који су се односили на конкуренцију, а све како би се спречило формирање, посlovanje i заштita evropskih kartela u tržišnom takmičenju sa američkim kompanijama. Европски model se, за razliku од америчке Политике конкуренције која је искључivo usmerena на спречавање нарушавања конкуренције u privatnom sektoru, бави i спречавањем нарушавања конкуренције u javnom sektoru, tj. u sektoru који се састоји од javnih preduzeća i организација које подлеžu državnim subvencijama, kao i specijalnim i posebnim првима (Hiks, 2007: 234). Nakon izvesnog времена, европски model Politike zaštite konkurenčije dobija конкретно uporište u немачком i британском zakonodavstvu. Imajući u виду njene опште циљеве, она се на територији Европске zajednice постепено развијала uz velike teškoće i otpore tržišnih subjekata којима је била наменjena. Razvijajući se kroz шест нarednih faza, zaključује се да је еволуција европске Политике конкуренције ostvarila nezapамћен uspeh. U конкретне фазе njenog развоја спадају (Cini, McGowan, 2008: 7–32):

I faza – Pokretačи *evropske ideje* bili су свесни činjenice да само integrисано европско tržište može da podstakne privatne i javne subjekte na konsolidaciju poslovnih aktivnosti. No, s obzirom na tadašnju veliku skeptičnost nacionalnih vlada u odnosu na концепт jedinstvenog tržišta, постојала је opravдана бојазан да ће извесне нације onemogućiti dublju економску i политичку integraciju na području Evrope (Baldwin, Wyplosz, 2007: 267). Kako bi se preduhitrio dalji talas nepoverenja, usvojen је Уговор iz Rima u cilju да забрани све активности које би dovele до ограничавања ili povreda konkurenčije na Zajedničком tržištu. Premda је Rimski уговор nastao na иницијативу *европске шесторке*, чинjenica је да су mnoge njegove одредбе биле zасноване на америчком zakonodavstvu (pre svega на Šermanovom zakону). Zbog neprihvatljivosti америчких прописа на примеру сектора угља i čelika, креатори Политике конкуренције поčeli су да tragaju за другим i znatno širim rešenjima која су kasnije уključена u zakonodavstvo Европске економске zajednice.

II faza (od 1958. do 1972. godine) – U овој fazi, osnovan је Generalni direktorat za Politiku konкуренције pri ЕК. Tokom ranih 60-tih godina, ова политика поčela је да се

bavi borbom protiv restriktivne prakse (uključujući i kartelsku politiku) sa ciljem zaštite potrošača. No, tokom ove razvojne etape je uloga Evropskog suda pravde bila simbolična i minimalna (ESP). Međutim, vremenom, presude ESP-a počele su da iskaču iz tada važećeg zakonskog okvira, što je ukazalo na veliku potrebu za unapređenjem ove Politike. S obzirom na favorizaciju Industrijske politike i rasta državnog intervencionizma, izazvanim velikim prilivom investicija iz SAD-a i trgovinskim ratom između američkih i evropskih kompanija, ova Politika dobija **marginalan** karakter.

III faza (od 1973. do 1981. godine) – Njen razvoj je, nakon 1973. godine, bio u velikoj meri iniciran tadašnjim događajima u spoljnoekonomskom okruženju, a pre svega naftnom krizom. Sa ciljem razvoja Zajedničke industrijske politike i rasta konkurentnosti evropske privrede, Komisija se aktivno bavila rešavanjem problema u granama u opadanju, gde su joj stajala na raspolaganju samo dva sledeća instrumenta (Michelmann, 1978: 84):

1. upotreba državne pomoći (subvencija) i kontrola njene distribucije po zemljama članicama
2. primena uvoznih kvota radi odbrane evropske privrede od spoljne konkurenциje.

Direktorat za Politiku konkurenčije našao se u ambivalentnoj poziciji jer je tih godina recesija duboko pogodila evropsku privedu praćenu rastućim obimom restriktivnih ugovora, koncentracija, državnih subvencija i jakim protekcionizmom nacionalnih privreda. Stoga Politika u ovoj fazi dobija **reaktivan karakter**. Beleži se i rastuća zloupotreba dominantnog položaja. No, ipak, treba naglasiti ulogu Evropskog suda pravde, koji je svojim odlukama sprečavao širenje monopola koji nisu bili *objektivno opravdani*, tj. u skladu sa društvenim potrebama. Uprkos navedenom, Komisija je nastavila sa kreiranjem Politike na bazi iskustava iz prakse i sudskeih presuda.

IV faza – U pravcu nove Politike konkurenčije – Po konačnoj integraciji Zajedničkog tržišta, Politika zaštite konkurenčije izbija u središte pažnje. Stoga se, tokom 80-tih i početkom 90-tih godina prošlog veka, pristupilo ozbiljnim reformama na ovom polju (Dinan, 2009: 395). Politika konkurenčije sa početka 80-tih godina bilje karakteristična po proceduralnim promenama koje su se odnosile na ubrzanje procesa odlučivanja, povećanje transparentnosti i na povećanu strogost u vezi sa njenom implementacijom. Time ona dobija **proaktivni karakter**. Ovu fazu prati i adekvatan razvoj institucija običajnog prava. Vremenom su ovlašćenja i položaj Komisije, u pogledu Politike konkurenčije, ojačani usled političkih napora u realizaciji programa jedinstvenog tržišta (Leucht, 2008: 38). Konkurenčki pritisci iz SAD i azijskih zemalja inicirali su i usvajanje *Bele knjige* (1985. godine) koja je takođe imala ulogu da spreči pojavu novih formi lokalnog protekcionizma koje bi ugrozile konkurenčiju i uzrokovale pojavu štetne prakse, pri čemu se pažnja postepeno usmerava i na kontrolu državnih subvencija.

V faza – Proširenje oblasti delovanja Politike konkurenčije – Kraj 80-tih godina ostaće zapamćen po dva važna aspekta Politike konkurenčije. Ovde se, pre svega, radi o kontroli merdžera i državnih subvencija, a sve sa ciljem ubrzanja razvoja konkurentnosti jedinstvenog evropskog tržišta. Politika kontrole merdžera postala je središnja tačka **proaktivne** Politike zaštite konkurenčije u EU zbog potrebe za intenzivnim jačanjem pravne regulative iz ove oblasti. Tek je tokom 1989. godine, nakon više od 15 godina pregovora, usvojen Propis o spajanju kao odgovor na porast prekograničnih spajanja, ali i kao posledica snažnog lobiranja multinacionalnih kompanija (Brittan, 1990: 357). Komisiji je, tom prilikom, dato ovlašćenje da procenjuje i stavlja veto na spajanja između kompanija koje bi ostvarile zajednički svetski promet od 5 milijardi evra i promet na nivou EU od 250 miliona evra. S druge strane, Politika državne pomoći dobija novi pravac koji, ujedno, podrazumeva i radikalnu promenu ciljeva, prioriteta, kao i reviziju dotadašnjih oblika subvencionisanja. Ujedno, počinje da se posvećuje i ozbiljna pažnja monopolima i grupnim izuzećima iz proizvodnog i sektora usluga. U vidu jedne od novina javlja se i pravo Komisije na primenu stalno rastućih novčanih kazni i zabrana delovanja.

VI faza – Najnoviji trendovi u Politici konkurenčije EU – U namjeri da usavrši Politiku konkurenčije u instrument ekonomskih reformi, usvajaju se propisi koji se odnose na borbu protiv monopolskog ponašanja i odredbe o državnoj pomoći (naročito nerentabilnim preduzećima). Sprovedena je reforma koja je bila vezana za mnoge aspekte regulacije konkurenčije, kao i za strukturiranje smernica baziranih na konkretnim slučajevima i tržišnim okolnostima. Dakle, danas se sve manje insistira na primeni striktnih pravila tehničko-pravnih normi, koliko se u sve većoj meri insistira na primeni *pravila razuma* pod kojim se podrazumeva regulacija koja je zasnovana na ekonomskoj analizi – reč je o daleko fleksibilnijem pristupu koji se ne oslanja samo na apsolutna merila (npr. tržišno učešće ili ukupni promet), već se zasniva i na analizi ekonomskih efekata i strukture podsticaja, tražeći efikasnija rešenja i imajući u vidu buduće slučajeve i eventualne posledice. U najznačajnije trendove, koji obeležavaju najnoviju fazu razvoja evropske Politike konkurenčije, spadaju (Cini, McGowan, 1990: 7):

- 1. modernizacija**
- 2. evropeizacija**
- 3. decentralizacija**
- 4. liberalizacija.**

Normama Prava konkurenčije EU posvećeni su članovi 81–90. Ugovora o Evropskoj zajednici (definisani Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine), odnosno članovi 101–110. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji je stupio na snagu usvajanjem *Lisabonske strategije*. Dok su, među njima, samo članovi 81. i 82. posvećeni ograničavanju konkurenčije od strane preduzeća, dotle članovi 87–89. regulišu oblike narušavanja

konkurenčije putem državnih mera zemalja članica sa ciljem njenog neometanog odvijanja. U ovom kontekstu važno je naglasiti i činjenicu da, usvajanjem novog Ugovora, nije došlo do suštinskih promena u pomenutim članovima, pri čemu je samo izvršena njihova prenumeracija. Na osnovu navedenog sledi da Politika konkurenčije Evropske unije spada u jednu od najznačajnijih i najuspešnijih tekovina evropskih integracionih procesa jer je jasna, javna i zasnovana na pravnim normama.

NAJNOVIJI TREND OVI U POLITICI KONKURENCIJE EU

Politika konkurenčije EU, u širem smislu, ne obuhvata samo Antitrustovsku politiku (odnosno pravila koja se odnose na sprečavanje ograničavanja konkurenčije), već objedinjuje i pravila koja utiču na regulaciju i strukturu Zajedničkog tržišta. U ovu grupu pravila spadaju: kontrola dodeljivanja posebnih i ekskluzivnih prava i kontrola dodele i zabrane državne pomoći. Evropska komisija, u bliskoj saradnji sa nacionalnim organima za zaštitu konkurenčije, čini Evropsku mrežu organa nadležnih za zaštitu konkurenčije (*European Competition Network – ECN*) koja obezbeđuje efektivnu implementaciju Prava konkurenčije EU. Uredbom 1/2003 sprovedena je sadržajna reforma Prava konkurenčije Evropske unije koja se ogleda, pre svega, u usvajanju novih pravila za primenu članova 81. i 82. Ugovora o EZ, kao i pravila o kontroli koncentracija. Ova Uredba istovremeno predviđa i osnivanje sistema paralelnih kompetencija u sklopu kojeg će nacionalni organi za zaštitu konkurenčije, u aktivnoj saradnji sa Evropskom komisijom, biti zaduženi za primenu evropske Politike konkurenčije. Uvođenjem ovog tela, koje dejstvuje u opštem ekonomskom interesu Unije, stvoreni su svi uslovi za efikasno sprovođenje odredbi Uredbe br.1/2003. Prethodni pravni sistem (koji je ustanoavljen Uredbom 17/62) je, i pored svojih nedostataka, uspeo da realizuje svoj osnovni cilj koji se ogleda u širenju kulture poštovanja konkurenčije u članicama EU. No, u zreloj fazi svog razvoja, u kojoj se danas nalazi Pravo konkurenčije EU, može se razmišljati o postepenom prelasku na decentralizovan sistem primene članova 81. i 82. Ugovora o EZ (Damjanović, Popović, 2004: 27). Aktuelna reforma Prava konkurenčije EU ogleda se i u jačanju ekonomskog pristupa prilikom analize ponašanja preduzeća na tržištu. I pored prenošenja nadležnosti na nacionalne organe nadležne za zaštitu konkurenčije i nacionalne sudove, Evropska komisija zadržava pravo na kontrolu primene članova 81. i 82. Ugovora o EZ. Slučajevi se u praksi mogu dodeljivati na više načina:²

1. Samo jednom nacionalnom telu – kada najčešće samo jedno nacionalno telo ima nadležnost da prima žalbu ili započinje proceduru u vezi sa nekim slučajem. To se dešava kada je povreda načinjena unutar izvesne teritorije, odnosno zemlje članice. U ovom slučaju, nacionalne institucije primenjuju nacionalne zakone o konkurenčiji. Međutim, realokacija nadležnosti može se razmatrati u okolnostima u kojima se i nacionalna tela za zaštitu

² izvor: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/l26109_en.htm

konkurenčije drugih članica EU smatraju ili mogu smatrati nadležnim za rešavanje posmatranog slučaja. Bez obzira na mogući broj, za slučaj, relevantnih nadležnih tela, činjenica je da je za procesuiranje jednog slučaja dovoljno obezbediti rad, tj. podršku samo jednog tela.

2. Većem broju nacionalnih tela koja istovremeno deluju – paralelno delovanje dva ili tri nacionalna organa za zaštitu konkurenčije se može dozvoliti kada izvesni kartelni sporazumi utiču na narušavanje konkurenčije na njihovim teritorijama. Ova pojava je poznata i kao *prekogranični efekat (cross-border effect)*. U ovakvim okolnostima nacionalni organi direktno primenjuju članove 81. i 82. Ugovora o EZ. Dodela nadležnosti većem broju nacionalnih tela sprovodi se i tada kada je procenjeno da samo jedno telo ne bi moglo da procesuira slučaj do kraja.
3. Evropskoj komisiji – kao telu koje je zaduženo za ispitivanje zabranjenih sporazuma koji narušavaju konkurenčiju u više od tri članice EU. U njenoj nadležnosti se takođe nalaze svi slučajevi koji mogu pozitivno da utiču na razvoj Politike konkurenčije EU, kao i oni koje bi Komisija mogla da reši na efikasniji način u odnosu na organe pojedinačnih zemalja.

Još jedan od revolucionarnih poduhvata EK ogleda se u njenom zaključku da Unija ima direkstan interes za favorizovanjem izvesnih kompanija. Radi se o **pozicioniranju aplikanata za Program Leniency** koji se odnosi na kompanije koje su spremne za saradnju tokom istražnih postupaka nad nedozvoljenim kartelnim sporazumima. Ovaj Program je pokrenut tokom 2006. godine. Reč je o kompanijama koje time stiču privilegovan položaj, te stoga imaju mogućnost da dobiju delimični ili potpuni imunitet (u slučaju obelodavanja sklopljenog kartelnog sporazuma ili u zavisnosti od iskazanog stepena saradnje). Primena ovog Programa još uvek nije harmonizovana na nivou cele EU. Program je, kao posledica reforme evropskog Prava konkurenčije, uticao i na promenu prioriteta Politike konkurenčije EU. Danas se borba protiv kartelnih sporazuma smatra najznačajnijim ciljem ove Zajedničke politike.

2008. godina – Ova godina ostaće zapamćena kao godina borbe protiv kartela i zaštite potrošača. Usled nezavidne finansijske i ekonomске situacije, kao i globalne krize koja je uticala na poslovanje evropskih kompanija, godišnji Izveštaj o Politici konkurenčije za 2008. godinu posvećuje posebnu pažnju spasavanju preduzeća i merama restrukturiranja. U 2008. godini zabeleženi su značajni preventivni efekti rasta utvrđenih novčanih kazni za one kompanije koje su više puta ulazile u kartele. Tako je tokom 2008. godine Komisija kaznila 34 preduzeća, inače članica sedam kartelnih sporazuma čime je na ime kazni naplatila ukupnu sumu od 2,271 miliona evra. **Još jedna reforma** na polju borbe protiv kartela ukazuje na uspostavljanje novog mehanizma koji će omogućiti Komisiji da procesuira slučajeve po pojednostavljenoj proceduri. Sistem poravnjanja (*Settlements Package*), koji je uveden 1. jula 2008. godine, predviđa za

kompanije koje su pod istražnim postupkom i koje su se opredelile za priznavanje svog učešća u izvesnom kartelu, smanjenje predviđene kazne za 10%. Na polju borbe protiv tržišne dominacije kažnjene su kompanije *Microsoft* (497 miliona evra) i *Intel* (1,06 milijardi evra – kao rekordan iznos). Komisija je takođe bila aktivna i na planu državnih subvencija nastavkom realizacije Akcionog plana državne pomoći (*State Aid Action Plan-SAAP*), kao i na polju merdžera usvajanjem Pravnog leka (*Remedy*) kojim je ozakonjena donedavna praksa sudova nadležnih za Politiku konkurencije EU. Reforma nameće i obuhvata preciznije i strožije zahteve za članice merdžera. Početak finansijske i ekonomске krize je promenio usmerenje Politike državne pomoći. Komisija je, u relativno kratkom roku, izdala tri Komunikacije (tzv. komunikaciona protokola) o ulozi državne pomoći u uslovima krize i potrebama za procesom oporavka:

1. pravila državne pomoći i mera koje se odnose na funkcionisanje finansijskih institucija
2. redefinisana Komunikacija kojom je članicama dozvoljeno da izvrše rekapitalizaciju banaka u aktuelnoj finansijskoj krizi sa ciljem stabilizacije privrede i finansijskih tržišta
3. privremeni okvir koji je članicama obezbedio dodatne mogućnosti za prevazilaženje uticaja krize kreditiranja na privredu.

2009. godina – Tokom 2009. godine je Evropsku uniju, kao i ostatak sveta, pogodila ozbiljna finansijska i ekonomска kriza koja je usmerila napore EK u pravcu stabilizacije finansijskog sistema EU i prevencije nastanka nove potencijalne krize. Komisija je, od nastanka krize, definisala dva najznačajnija cilja na planu Politike konkurencije EU:

1. podržavanje finansijske stabilizacije legalnim odobravanjem, u što je kraćem mogućem roku, svih stabilizacionih mera koje su sprovedene u članicama EU
2. održavanje stabilnosti i odbrana ostalih članica EU od preduzetih mera u nekoj od zemalja.

Naime, na sâmom početku finansijske krize su članice usmerile velike iznose sredstava državne pomoći u finansijski sektor, tako da je i Evropska komisija bila prinuđena da sproveđe detaljnju kontrolu dodele državne pomoći. EK je usvojila i Smernice za primenu šema državne pomoći, kao i za pojedinačne mere podrške finansijskim institucijama. Istovremeno je usvojila i mnogobrojna Obaveštenja i mera na planu:

1. dokapitalizacije banaka
2. smanjenja investicija na području EU
3. dugoročnog pristupa problemu restrukturiranja.

Na polju **antimonopolskog zakonodavstva**, Komisija je razmotrila izvesne činjenice koje se odnose na teškoće poslovanja i potencijalno izbegavanje plaćanja kazni u skladu sa aktuelnim antimonopolskim propisima. U tom kontekstu, EK je razmotrila sve slučajeve u kojima kompanije nisu bile platežno sposobne da ih isplate. Argument nesposobnosti plaćanja drakonskih penala je uslovio značajno smanjenje novčanih kazni. Istovremeno je, usled smanjenog obima kreditnih zahteva, usvojila Privremeni okvir za mere državne pomoći sa ciljem povećanja dostupnosti sredstava. Ova *finansijska injekcija* spričila je krah evropskog finansijskog sistema, kao što je doprinela i ponovnom oživljavanju tržišta.

METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA TRŽIŠNE DOMINACIJE

Pravo konkurenčije predstavlja granu savremenog regulatornog mehanizma koja se bavi pitanjima: 1) suzbijanja monopola, 2) nedozvoljenih sporazuma (**kartela**) i 3) zloupotrebe dominantnog položaja. U razvijenim zemljama, oblast zaštite konkurenčije jasno je uređena posebnim zakonima koje obezbeđuju ovlašćene agencije ili komisije za zaštitu konkurenčije. One su nadležne za sve postupke primene opštih pravila prava konkurenčije, naročito onih koji se odnose na načine određivanja **relevantnog tržišta**, radi odmeravanja tržišne moći pojedinih učesnika, kao i zbog odabira **metodologije ocene tržišne dominacije**. Pri utvrđivanju dominantnog položaja, bitno je da se jasno definisu parametri odmeravanja tržišne moći kako bi se moglo objektivno utvrditi tržišno stanje učesnika. Pojam tržišne moći relativnog je karaktera jer se ne može iskazivati u apsolutnim veličinama³ već se iskazuje kao odnos, tj. kao stepen tržišne moći privrednog subjekta u odnosu na njegove konkurente. Celokupnu analizu tržišne strukture ne treba samo zasnivati na formalno-pravnoj analizi tržišnog učešća, već treba uzeti u obzir i širi (ekonomski) pristup stanju na posmatranom tržištu. Istoču se dve faze utvrđivanja tržišne moći na relevantnom tržištu (Marković-Bajalović, 2000: 83–96):

I Utvrđivanje relevantnog (merodavnog) tržišta – kao dela tržišta i vrste delatnosti u kojoj se ispoljava tržišna moć posmatranog tržišnog učesnika. Stoga se u antimonopolском праву relevantno tržište određuje u:

1. **Stvarnom tržištu proizvoda** – kao skupu proizvoda i usluga koje potrošači smatraju zamenjivim pod prihvatljivim uslovima
2. **Prostornom (geografskom) smislu** – kao teritorije (oblasti) na kojoj učesnici na tržištu učestvuju u ponudi ili potražnji i na kojoj postoje isti uslovi konkurenčije, koji se bitno razlikuju od uslova konkurenčije na susednim teritorijama.

³ Kao što su vrednost imovine preduzeća, broj zaposlenih, ukupan godišnji prihod, broj proizvodnih pogona i drugi pokazatelji finansijske snage određenog preduzeća.

II Odmeravanje tržišne moći na relevantnom tržištu, kao širi pristup istraživanju stanja na merodavnom tržištu, uključuje analizu svih relevantnih kriterijuma za utvrđivanje tržišne moći u koje spadaju:

- 3. kriterijum tržišne strukture**
- 4. stepen koncentrisanosti tržišta**
- 5. ekonomска snaga preduzeća**
- 6. kriterijum tržišnog ponašanja**
- 7. kriterijum tržišnog rezultata (ishoda).**

Pre nego što bi se pristupilo utvrđivanju dominantnog položaja izvesne kompanije, neophodno je definisati relevantno tržište. Za merenja tržišne moći privrednih subjekata moguće je koristiti različite metode, pri čemu nijedna od njih nije univerzalno primenjiva za sva preduzeća, te se preporučuje njihovo kombinovanje u praksi. Izbor metoda prvenstveno zavisi od ciljeva istraživanja, vremenskog horizonta i značaja predviđanja, pouzdanosti predviđenih informacija, troškova predviđanja, raspoloživih podataka, dostupnih znanja, veština, iskustava i sl. Najčešće se metode utvrđivanja relevantnog tržišta i dominantnog položaja dele se na:

- 1. kvalitativne (indirektne)** u koje spadaju: merenje tržišnog udela, analiza barijera ulaska na relevantno tržište, analiza tržišne moći kupaca, ali i ispitivanje namera kupaca, predviđanje prodajne operative, mišljenje eksperata, menadžera i dr.
- 2. kvantitativne metode (direktne)** među kojima se ističu: Test hipotetičkog monopoliste⁴, Herfindal–Hiršmanov indeks, merenje elastičnosti tražnje za određenim proizvodom, utvrđivanje koeficijenta unakrsne elastičnosti tražnje, stopa korelacije između cena različitih proizvoda za koje se pretpostavlja da se mogu zamenjivati u potrošnji, *Gini* koeficijent, Lorencova kriva, kao i primena raznih ekonometrijskih modela.

Kako su, inače neprecizne, indirektne metode podložne arbitarnim odlukama, tako se u novijoj praksi sve češće primenjuju direktnе (kvantitativne) metode merenja tržišne dominacije. Herfindal–Hiršmanov indeks se, kao jedan od najčešće primenjivanih metoda u svetskoj praksi, dobija prema sledećoj formuli:

$$HHI = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

⁴ Kojim se analizira zamenljivost proizvoda na strani ponude i tražnje.

gde s_i predstavlja tržišni udeo preduzeća i , dok je N ukupan broj preduzeća na relevantnom tržištu. Vrednost HHI indeksa može da se kreće u rasponu od 0–10.000 gde:

- HHI = 0 ukazuje na postojanje savršeno konkurentnog tržišta
- HHI < 1.000 ukazuje na nisko koncentrisanu ponudu
- $1.000 < \text{HHI} < 1.800$ podrazumeva srednje koncentrisanu ponudu
- $1.800 < \text{HHI} < 2.600$ podrazumeva visoko koncentrisanu ponudu
- $2.600 < \text{HHI} < 10.000$ ukazuje na veoma visoko koncentrisanu ponudu
- HHI = 10.000 ukazuje na postojanje monopolja.

KRITIČKI OSVRT NA EFEKTE POLITIKE KONKURENCIJE U SRBIJI

U Izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije za 2007., 2008., 2009. i 2010. godinu, beleži se izvestan, dakle diplomatski rečeno – **nedovoljan** napredak u oblasti implementacije antimonopolskog zakonodavstva u Srbiji. U 2007. i 2008. godini, efikasnost Komisije za zaštitu konkurenkcije (KZK) poboljšana je useljenjem u novi radni prostor i zapošljavanjem novih kadrova. Komisija je obradila dvostruko više slučajeva u odnosu na 2006. godinu, jer je povećan broj slučajeva koji su se odnosili na kontrolu spajanja preduzeća (oko 85%). Ovaj trend nastavljen je i u narednoj (2008. godini) jer tadašnje antimonopolsko zakonodavstvo (stari Zakon o zaštiti konkurenkcije iz 2005. godine) još uvek nije bilo potpuno uskladeno sa zahtevima SSP-a i Privremenog trgovinskog sporazuma. Sâimim tim, ni postupci kontrolisanja spajanja preduzeća nisu bili adekvatni. Tadašnji kapaciteti Komisije za zaštitu konkurenkcije takođe nisu bili na zadovoljavajućem nivou, zbog odsustva pravnih mehanizama za izricanje mera kazni. Pored toga, beleži se i nedostatak odgovarajućih kapaciteta sudske instance. Tada su, prvi put, pokrenute aktivnosti u pravcu promocije zaštite konkurenkcije među vladinim zvaničnicima, zakonodavcima, sudijama, u poslovnim krugovima i u široj javnosti. Nije bio zabeležen ni vidljiviji napredak na polju državne pomoći jer još uvek nije bio usvojen odgovarajući zakonski okvir.

Naredna, 2009. godina, ostaće makar **formalno**, zapamćena po *značajnom* napretku u oblastima borbe protiv monopola i zloupotrebe dominantnog položaja, usvajanjem novog Zakona o zaštiti konkurenkcije. U izveštaju EK takođe se ističu isti problemi koji se vezuju za kapacitete Komisije, sa posebnim naglaskom na jačanje kapaciteta za sprovođenje ekonomskih analiza prilikom procesuiranja slučajeva. Izvršni kapaciteti sudstva i dalje su bili slabi zbog nedostatka neophodnih znanja i iskustava iz ove oblasti. Ostvaren je i napredak u oblasti državne pomoći usvajanjem prvog Zakona o kontroli državne pomoći na teritoriji Srbije. No, i dalje se ističe da je Srbija umereno

napredovala na planu antimonopolskog zakonodavstva jer se u Izveštaju ujedno insistira i na kompletizaciji i doslednoj primeni Zakona o zaštiti konkurenčije. Naredne 2010. godine **opet** je zabeležen umeren napredak u borbi protiv monopola, ujedno i zahvaljujući usvajanju **izvesnih** spornih podzakonskih propisa. Stari sastav Komisije za zaštitu konkurenčije (KZK) je nastavio sa svojim aktivnostima usvajajući i odluke o spajanju kompanija i zloupotrebi dominantnog položaja. Usled isteka roka starog sastava KZK-a i političkog volontarizma, Narodna skupština Republike Srbije je u oktobru 2010. godine imenovala novog predsednika i članove Saveta ovog tela. Istovremeno zabrinjava podatak da među članovima aktuelnog Saveta nema nijednog ekonomiste. Stoga, ostaje da se vidi da li će Srbija ubuduće obezbediti efikasniju primenu novog Zakona o zaštiti konkurenčije, kao i Zakona o državnoj pomoći. Na osnovu navedenog sledi da zakonodavac i dalje ne poima konkurenčiju kao dinamički proces nadmetanja konkurenata i stvaranja konkurentskog pritiska, već je tretira kao statičku tržišnu strukturu koja se svodi na broj i tržišno učešće konkurenata (Begović, 2010: 78). U skladu sa pomenutim, treba apostrofirati i činjenicu da je proces donošenja adekvatnih zakonskih rešenja dugotrajne prirode i da nije lako uobičiti dobar zakon.

Pored niza nepreciznih podzakonskih akata (Uredba o definisanju restriktivnih sporazuma, Uredba o definisanju zloupotrebe dominantnog položaja i Uredba o dozvoljenosti koncentracija), u nastavku teksta slede razmatranja u vezi sa suštinskim nedostacima novog Zakona koja se vezuju za:

- 1. Definisanje relevantnog tržišta (član 6.)** – istražni postupak povodom bilo kog akta ugrožavanja konkurenčije zahteva precizno definisanje relevantnog tržišta, kao prvog i elementarnog koraka u postupku istrage. Kao što je već rečeno, definisanje relevantnog tržišta zahteva precizno određivanje proizvoda i/ili usluga, kao i prostorno-geografsko određenje. Ostaje nejasno da li se relevantni proizvod određuje prema grupi roba, preferencijama potrošača ili prodajnim formatima, ali nije sasvim jasno ni da li se pod relevantnim tržištem podrazumeva tržište Republike Srbije (sa ili bez Kosova), ili pak tržište nekih od nedavno definisanih regionala ili većih gradova unutar Srbije. Ako bi tržište bilo preširoko definisano, mogao bi se izvući zaključak da posmatrano preduzeće nema na njemu dominantan položaj. Ako bi, s druge strane, tržište bilo preusko definisano, pojavila bi se opasnost od opravdane sumnje na zloupotrebu dominantnog položaja datog preduzeća, nezavisno od toga da li ga zloupotrebljava ili ne. Osnovni analitički aparat za određivanje relevantnog tržišta je **Test malog, ali značajnog** (rast cene u rasponu od 5–10%) i **trajnjeg** (permanentno povećanje cene u periodu do godinu dana) **povećanja cene** od strane pretpostavljenog monopoliste. Kako primena ovog Testa nije predviđena ni Zakonom, niti jednom od usvojenih uredbi, ovo ukazuje i na preširoku i nepreciznu definisanost posmatranog tržišta.

2. Merenje koncentracije na relevantnom tržištu (član 17.) – pri definisanju uslova za merenje i utvrđivanje dozvoljenosti koncentracija, postojeći Zakon ne predviđa primenu Herfindal–Hiršmanovog indeksa (HHI), kao najznačajnijeg analitičkog aparata putem kojeg se, u globalnoj teoriji i praksi, dokazuje postojanje koncentracije na posmatranom tržištu. Ovaj Indeks se smatra superiornim u odnosu na alternativna rešenja, što je prouzrokovalo i njegovu široku primenu u najrazvijenijim regulatornim sistemima (EU i SAD). HHI je jedan od najšire prihvaćenih instrumenata za merenje nivoa koncentracije, a i distorzija na relevantnom tržištu ili u dатој privrednoj grani (Begović, 2010: 79). S obzirom na pomenute činjenice, nema opravdanja za zapostavljanje Indeksa u domaćem zakonodavstvu. Zbog krucijalnog regulatornog propusta, Komisiji se, aktuelnim Zakonom, prepušta da samoinicijativno primenjuje pravila koja nisu usaglašena sa međunarodnom praksom. Međutim, iz redovnih izveštaja o rezultatima sprovedenih istraživačkih radova, uočava se da Komisija ipak nezvanično primenjuje ovaj Indeks.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREDLOZI ZA VOĐENJE EKONOMSKE POLITIKE

Sa aspekta analize institucionalnih reformi relevantnih za realni sektor privrede Srbije, jedan od najznačajnijih zakonskih akata predstavlja novi Zakon o konkurenčnosti. Iako novi Zakon nesumnjivo predstavlja pokušaj da se isprave sve greške i propusti koji su bili sadržani u prethodnom zakonskom rešenju, dosadašnja praksa ukazuje na činjenicu da nije u potpunosti prilagođen postojećim društveno-ekonomskim prilikama u zemlji jer je doslovno prepisao evropska rešenja, procesna pravila i članove Ugovora o EZ. Takođe, pod uticajem raznih interesnih grupa u Srbiji, nije bilo lako uobičići ovaj novi zakonski projekat. No, novine koje su došle sa novim Zakonom nisu prevelike. Da bi Srbija uspostavila sistem efikasne i održive tržišne ekonomije, neophodno je da prođe kroz različite faze zakonskih, institucionalnih i stvarnih promena u ekonomskoj strukturi, sistemu odnosa između privrednih subjekata, kao i u načinu njihovog ponašanja. U sadašnjoj fazi reformi, u Srbiji je neophodno uspostaviti *vladavinu institucija* koja predstavlja ključni korak ka uvođenju tržišnog sistema i savremene tržišne privrede. Srbija, kao tržište u nastajanju, ima potrebu za posebno opreznim pristupom pri izgradnji i razvoju institucija koje su neophodne za funkcionisanje i razvoj tržišne privrede. Srbiju, u ovom trenutku, karakterišu još uvek nedovoljno izgrađene institucije, slabost državnih i drugih tela, a ujedno i zakona koji se odnose na razvoj i privredni život.

Naime, tržište u Srbiji se karakteriše apsolutnom dominacijom monopolâ, kartela i oligopola. Pri tom se Komisija za zaštitu konkurenčnosti suočava sa nizom problema i prepreka u svom radu, iniciranim od strane ekonomskih monopolâ. Reč je o komercijalnim

monopolima koji prisvajaju profit na povlašćeni način, urušavaju konkurenčiju i životni standard građana, uz blagonaklon tretman organa izvršne vlasti. Politika konkurenčije ne sme da bude ni staticnog ni rigidnog (neelastičnog) karaktera. Ona mora da se menja u skladu sa promenama ekonomskih okolnosti. Kombinacija ustaljenih principa i fleksibilnih procesa omogućila je Politici državne pomoći i Politici konkurenčije EU da stabilizaciono deluju na finansijski sistem i privrednu zemalja Evropske unije. Politika konkurenčije u Srbiji je, za razliku od stanja na području EU, još uvek spora, kruta i nefleksibilna. Ona, svojom neelastičnošću i nedostatkom elementarnih instrumenata za prilagođavanje, direktno deluje na stanje i stagnaciju privrede Srbije, kao i na opšte prilike na domaćem finansijskom tržištu. Ona, istovremeno u ulozi elementarne pretpostavke za ulazak Srbije u EU, usporava Proces stabilizacije i pridruživanja (PSS), istovremeno urušavajući i političke kriterijume PSS-a.

LITERATURA

- [1] Baldwin, R., Wyplosz, C., (2006) *The Economics of European Integration*, London, McGraw-Hill
- [2] Begović, B., (2010) *Realni sektor*, „Institucionalne reforme u 2009. godini“, Beograd, Centar za liberalno-demokratske studije
- [3] Brittan, L., (1990) *The Law and Policy of Merger Control in the EEC*, “European Law Review”, No. 15(5), Bristol, Sweet&Maxwell
- [4] Cini, M., McGowan, L., (2008) *Competition Policy in the European Union*, 2nd edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- [5] Dajković, I., (2002) *Antimonopolsko pravo*, Podgorica, CID
- [6] Damnjanović, K., Popović, D., (2004) *Reforma prava konkurenčije Evropske unije – Uredba broj 1/2003*, „Revija za evropsko pravo“, vol. 6, br.1, Kragujevac, Centar za pravo Evropske unije; Beograd, Udruženje za pravo Evropske unije
- [7] Dinan, D., (2009) *Sve bliža Unija – Uvod u evropsku integraciju*, Beograd, Službeni glasnik
- [8] European Commission, (2009) *Report on Competition Policy 2008*, Brussels, EC
- [9] European Commission, (2010) *Report on Competition Policy 2009*, Brussels, EC
- [10] Hiks, S., (2007) *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik

- [11] Leucht, B., (2008) *Transatlantic Policy Networks and the Creation of a European Antitrust Law*, “Origins of the European Policy: Transnational and Supernational Integration”, No. 1950-1, London, Routledge
- [12] Marković-Bajalović, D., (2000) *Tržišna moć preduzeća i antimonopolsko pravo*, Beograd, Službeni list SRJ
- [13] Michelmann, H., (1978) *Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*, Farnborough, Saxon House
- [14] Evropska komisija, (2007) *Izveštaj o napretku Srbije za 2007. godinu – Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu i Savetu*, Brisel, EK
- [15] Evropska komisija, (2008) *Izveštaj o napretku Srbije za 2008. godinu – Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu i Savetu*, Brisel, EK
- [16] Komisija evropskih zajednica, (2009) *Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu – Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savetu*, Brisel, EK
- [17] Evropska komisija, (2010) *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu – radni dokument osoblja Komisije koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu*, Brisel, EK
- [18] Komisija za zaštitu konkurenčije Republike Srbije, *Godišnji izveštaji o radu Komisije za zaštitu konkurenčije za 2006, 2007, 2008. i 2009. godinu*, dostupni na internet adresi: www.kzk.org.rs
- [19] *Zakon o zaštiti konkurenčije Republike Srbije*, (2009) Beograd, „Službeni glasnik RS“, br. 51/2009
- [20] http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/l26109_en.htm

Primljeno: 26.09.2011.

Odobreno: 29.09.2011.