



ГРАД  
ПИРОТ



## IZGRADNJA EFIKASNOG SISTEMA ZAŠTITE KONKURENCIJE U SRBIJI

dr Dragan Penezić\*

*Politika konkurencije predstavlja veoma važan instrument za razvoj moderne i efikasne tržišne ekonomije. Usvajanje i sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije je samo jedan deo politike konkurencije u tranzicionim zemljama u razvoju, kakva je i Srbija. Svi drugi instrumenti politike konkurencije jedne zemlje – spoljnotrgovinska politika i investicije, privatizacija, javne nabavke, koncesije, kao i smanjenje prepreka za početak i razvoj poslovanja, od suštinskog su značaja razvoj efikasne ekonomije sa visokim stepenom inovacija.*

*Otvaranje ekonomije za ulazak međunarodne konkurencije je od najveće važnosti za poboljšanje efikasnosti u mnogim sektorima, naročito zbog novih tehnologija, menadžmenta i svežeg kapitala. Ipak, posebna briga se mora voditi prilikom privatizacija, koje mogu dovesti do stvaranja monopolskog položaja određenih privrednih subjekata, što u krajnjoj instanci dovodi do negativnih posledica na širi aspekt poslovanja i društvenog blagostanja.*

*Moderno pravo i politika konkurencije uvedeni su u pravni sistem Srbije tek od 2005. godine i do danas su pretrpeli nekoliko izmena, uz neprekidno prilagođavanje sa tekovinama Evropske unije. Komisija za zaštitu konkurencije, kao nezavisno telo nadležno za sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije svakako ne može biti posmatrano kao jedina instanca u ovom procesu. Neophodno je institucionalno poboljšati komplementarne politike poput državne pomoći, zaštite potrošača i javnih nabavki, ali uporedo i raditi na jačanju uloge sudova, regulatornih tela i akademske zajednice. Iako su svi usvojeni zakoni u poslednjoj dekadi usklađeni sa propisima Evropske unije, stiče se utisak da se nije dovoljno vodilo računa o komplementarnom delovanju u svim oblastima privrede, te da postojeći institucionalni okvir nije u potpunosti razvijen i podsticajan.*

**Ključne reči:** Konkurencija, Monopol, Državna pomoć, Investicije, Privatizacija.

---

\* British American Tobacco South-East Europe, Srbija; draganpenezic@gmail.com

## 1. Uvođenje prava konkurencije u Republici Srbiji

Pravo konkurencije se tek krajem devedesetih godina prošlog veka uvodi u pravni sistem Republike Srbije, odnosno u to vreme Savezne Republike Jugoslavije (koju su činile Srbije i Crna Gora). Prvi zakonski akt koji je bio isključivo posvećen materiji zaštite konkurencije je Savezni antimonopolski zakon iz 1996. godine<sup>1</sup>. Zakon je donet kao posledica preuzetih obaveza zemlje da uskladi svoje zakonodavstvo koje se odnosi na tržišno privređivanje sa pravom Evropske unije, a sami oblici povrede konkurencije uređeni zakonom, poput zloupotrebe dominantnog položaja i monopolističkih sporazuma, ukazivali su na preuzimanje suštinskih principa sadržanih u članovima 81. i 82. Rimskog ugovora. Zakonom je osnovana savezna Antimonopolska komisija (AMK), kao organ kome je povereno sprovođenje zakona, u smislu istraživanja i utvrđivanja postojanja dominantnog položaja privrednih subjekata na određenim tržištima, analiziranja ponašanja dominantnih učesnika, postojanja monopolističkih sporazuma, kao i donošenja odluka u vezi sa navedenom praksom. AMK nije bila nezavisno telo, već je delovala kao kolegijalni organ uprave u sastavu Saveznog ministarstva za privredu i unutrašnju trgovinu.

Prvom zakonskom aktu koji je regulisao problematiku zaštite konkurencije pripisivani su brojni propusti, a među najvećima svakako je odsustvo uređivanja postupka kontrole koncentracija, što je u to vreme dvojako tumačeno: svesnim nastojanjem zakonodavca da ne sankcioniše radnje usmerene na sticanje dominantnog položaja, kako bi se domaćim (društvenim i državnim) preduzećima omogućilo narastanje do nivoa međunarodne konkurentnosti ili jednostavnim previdom postojanja ove vrste mera u pravu Evropske unije, koje je poslužilo kao uzor .

U početnom periodu svog rada, AMK se bavila uglavnom kontrolom cena u ključnim sektorima. AMK se nije upuštala u analizu ekonomske opravdanosti povećanja cena, već je donosila rešenja samo pozivajući se na to da su cene povećane iznad prosečnog rasta cena na domaćem tržištu, što je bilo zakonsko određenje. Dominantan položaj u to vreme procenjivan je isključivo na osnovu učešća u proizvodnji, a ne i na osnovu učešća u prodaji, gde su se zapravo mnogi monopolisti u proizvodnji sučeljavali sa konkurencijom iz uvoza<sup>2</sup> . Svako povećanje cena iznad prosečnog rasta cena na malo je sankcionisano tako što je naloženo vraćanje cena na nivo predviđenog rasta cena, a akcenat je stavljen na praćenje cena proizvoda od vitalnog značaja za standard građana.

Politiku konkurencije u ovom periodu karakterisalo je potpuno odsustvo podzakonskih akata, te je pravo konkurencije bilo svedeno samo na zakon. Takođe, nije bilo reči o suštinskoj zaštiti konkurencije, već je primarni zadatak bilo suzbijanje inflacije. Ovo bi se delimično moglo pripisati i nedovoljnom iskustvu u oblasti koja je u Srbiji prvi put zakonski

---

<sup>1</sup> „Službeni list SRJ“ 6p. 29/96, Beograd

\* British American Tobacco South-East Europe, Srbija; draganpenezic@gmail.com

<sup>2</sup> Dodatan problem predstavljala je verodostojnost podataka na osnovu kojih je AMK računala tržišne udele. AMK je koristila isključivo podatke Saveznog zavoda za statistiku, kome su podatke prijavljivala samo društvena, a ne i privatna preduzeća, što znači da su podaci bili nepotpuni, a takođe i neaktuelni, jer su se odnosili u najboljem slučaju na prethodnu godinu.

## Izgradnja efikasnog sistema zaštite konkurencije u Srbiji

---

i institucionalno regulisana. Stoga, ovaj zakon nije doveo do značajnih rezultata, već je samo nagovestio ono što će biti urađeno i dao je obrise buduće politike zaštite konkurencije u Srbiji.

### **1.1 Korak ka modernom sistemu zaštite konkurencije**

Moderno pravo konkurencije se tek uvodi 2005. godine, donošenjem prvog Zakona o zaštiti konkurencije<sup>3</sup>. Ovaj zakon je nastao, pre svega, kao posledica zadovoljenja uslova za napredak u procesu evropskih integracija u Srbiji, koje su u to vreme bile tek u začetku i bilo je potrebno uraditi dodatni korak kako bi Srbija otpočela pregovore o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>4</sup> Ne može se reći da je zakon donet iz razloga što je u Srbiji u to vreme bila razvijena svest o potrebi uvođenja modernog zakonodavstva iz oblasti politike konkurencije i namere nosilaca vlasti da se uvede red na tržištu i efikasno implementiraju pravila igre. Pošto se pristupilo pukom preuzimanju EU modela, bez odgovarajućeg uzimanja u obzir specifičnosti pravnog i ekonomskog sistema u Srbiji, takav pristup je bio i kritikovan u akademskoj javnosti<sup>5</sup>.

Upravo iz obaveze prema procesu EU integracija da donesu propis, ali i nespremnosti za takav jedan akt (i donekle nedostatka stručnosti onih koji su ga pripremali), donet je Zakon iz 2005. koji je bio značajan pomak, ali koji je, s druge strane, bio prepun nedostataka.

Ovim zakonom se utvrdila nešto jasnija politika prava konkurencije u Srbiji. Ova se politika, pod jakim pritiskom EU, prevashodno odnosila na uspostavljanje jednog zakonskog okvira u kojem se određuju osnove pravila poslovanja i ponašanja učesnika na tržištu Republike Srbije i uspostavlja nezavisna institucija, koja se stara nad primenom propisa.

Zakon iz 2005 godine uvodi povrede konkurencije i definiše ih po uzoru na članove 101 i 102 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU). Za sporazume se koristi izraz "*zabranjeni sporazumi*" i omogućava učesnicima na tržištu da ugovore podnesu na izuzeće Komisiji ukoliko sadrže restriktivne klauzule.

Zakonom je u cilju adekvatne sprovodivosti, praktične primene i pravne sigurnosti bilo predviđeno donošenje podzakonskih akata kojima je valjalo na jasan način utvrditi (precizirati) intencije zakonodavca ili bar omogućiti da zakonske odredbe, koje ni sam zakonodavac nije u potpunosti pravno i jezički usvojio, budu precizirane u skladu sa politikom prava konkurencije EU. Ipak, do samog kraja primene ovog zakona pravni okvir za njegovu primenu nije bio uspostavljen

Iako je u prvim godinama Komisija imala nekoliko odluka o restriktivnim sporazuma, ipak je njen najveći iskorak bio u borbi protiv zloupotreba dominantnog položaja. Komisija je, iako neiskusno telo sa ograničenim kapacitetom, pokrenula i okončala nekoliko složenih postupaka zloupotrebe dominantnog položaja. Postupak u kome je Komisija utvrdila

---

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik Republike Srbije", 79/05), Beograd

<sup>4</sup> Zakon je usvojen 16. septembra 2005. godine, dok su pregovori o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju otpočeli 10. oktobra 2005. godine

<sup>5</sup> Boris Begović, Vladimir Pavić: Jasna i neposredna opasnost: Prikaz novog zakona o zaštiti konkurencije, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu LVII 2/2009, str. 70-88

postojanje dominantnog položaja na tržištu otkupa sirovog mleka<sup>6</sup> (*Imlek*), koji je vođen protiv jedne od najvećih kompanija u Srbiji izbacio je Komisiju iz senke i doveo je do toga da se šira javnost upozna sa ovom institucijom, njenim radom i nadležnostima. Dalje, postupak u oblasti telekomunikacija<sup>7</sup> (*SBB-DTH*), kao i postupak na tržištu transfera novca<sup>8</sup> (*EKI-Tenfore*), predstavljaju referentne slučajeve Komisije.

Zakonom iz 2005 se prvi put uvodi i kontrola koncentracija u Republiku Srbiju. Zakonsko rešenje je utvrđivalo alternativne uslove za obavezu prijave koncentracije pri čemu su učesnici u koncentraciji (dva ili više) morali zajedno imati tek više od 10 miliona evra prihoda u prethodnoj obračunskoj godini ostvaren na tržištu Srbije ili pak tek više od 50 miliona evra prihoda ostvaren na Svetskom tržištu. Otuda je jasno da je Komisija u godinama primene prvog Zakona o zaštiti konkurencije bila opterećena brojnim zahtevima, u okviru kojih je bilo i sticanja kontrole nad učesnikom na tržištu sa neznatnom ekonomskom snagom i krajnje beznačajnim prihodom, a u kom slučaju je drugi učesnik u koncentraciji (sticalac kontrole) ispunjavao samostalno jedan i/ili drugi alternativni uslov.

Jedan od najznačajnijih domašaja Zakona je što je njime uspostavljena Komisija kao nezavisna institucija, koja je uspela da svoju nezavisnost izgradi i očuva u sistemu koji se tek tada prvi put susreo sa postojanjem nezavisnih institucija, kao četvrte grane vlasti. Komisija nije, naravno, istog trena postala jaka institucija, ali je zakon iz 2005. godine uspostavio osnovne temelje njenog budućeg rada i izgradnje. Pre svega, Zakon je uspostavio finansijsku nezavisnost Komisije tako što je bilo propisano da se ona finansira iz sopstvenih sredstava, pre svega iz naknada za koncentracije.

Ipak, institucija je imala i jedan veliki nedostatak. Komisija nije imala ovlašćenja da izriče novčane kazne, već se na osnovu rešenja Komisije mogao voditi postupak pred prekršajnim sudom radi izricanja novčane kazne. Ovakvo zakonsko rešenje nije bilo efikasno i tokom primene ovog zakona ni jedna povreda konkurencije nije sankcionisana.

### **1.2 Izgradnja efikasnije institucije - nov Zakon iz 2009. godine**

Važeći Zakon o zaštiti konkurencije, koji je usvojen u julu 2009. godine<sup>9</sup>, počeo je da se primenjuje 1. novembra 2009. godine. Ovlašćenje Komisije da izriče kazne učesnicima na tržištu, da izvrši nenajavljeni uviđaj u poslovnim prostorijama učesnika na tržištu, kao i mogućnost da oslobodi od kazne učesnike koji dostave odlučujuće dokaze Komisiji, predstavljaju izuzetno važne instrumente koji su, od sada, na raspolaganju Komisiji u toku postupka koji se vodi pred ovim telom.

Zakon je usklađen sa primarnim i sekundarnim zakonodavstvom EU u oblasti politike konkurencije. Primenom Zakona i podzakonskih aktata, koji su usvojeni i onima čija je izrada u toku, biće u potpunosti primenjene odredbe članova 101, 102. i 106 UFEU i odrebe člana 73. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

---

<sup>6</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/03/Resenje-Imlek-25.01.2008.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/03/Resenje-SBB-26.12.2008.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/03/Resenje-EKI-Transfers-12.01.2010.pdf>

<sup>9</sup> Zakon o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik Republike Srbije", 51/09)

## Izgradnja efikasnog sistema zaštite konkurencije u Srbiji

---

Novim zakonom je uveden niz materijalnopравnih i procesnopравnih rešenja koja bi trebalo da otklone nedostatke prethodne zakonske regulative i tako ojačaju položaj Komisije i doprinesu njenoj većoj efikasnosti.

Obim primene Zakona temelji se na principu teritorijalnosti i efekata doktrine. Ovo znači da su "sve radnje i aktivnosti ostvarene na području Republike Srbije" obuhvaćene zakonom na isti način kao i "aktivnosti preduzete izvan njene teritorije, koje utiču ili bi verovatno uticale na konkurenciju na teritoriji Republike Srbije." Obim primene Zakon relevantan je samo za privredne subjekte (učesnike na tržištu). Iz toga sledi koncept "privrednih subjekata (učesnika na tržištu)" kako je razvijen u zakonu o zaštiti konkurencije Evropske Unije. Definicijom iz člana 3 Zakon obuhvaćena su " ... sva pravna i fizička lica koja direktno ili indirektno, stalno ili *ad hoc*, obavljaju privredne aktivnosti u prometu robe i usluga, nezavisno od njihovog pravnog statusa, oblika svojine, državljanstva ili države porekla (u daljem tekstu: privredni subjekti)".

### 1.2.1 Zabranjeni sporazumi

Član 10(1) Zakona definiše restriktivne sporazume kao "sporazume između učesnika na tržištu koji imaju za cilj ili posledicu značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje, konkurencije na teritoriji Republike Srbije". U pogledu vrste restriktivnog ponašanja, član 10(2) Zakon propisuje da restriktivni sporazumi mogu biti "ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prećutni dogovori, usaglašene prakse, kao i odluke o udruživanju učesnika na tržištu." Obe regulative su u potpunosti saglasne sa zakonom o zaštiti konkurencije EU.

U članu 10(2) Zakon upućuje na listu primera ograničavanja konkurencije, koja je manje više identična navodima u članu 101(1) UFEU.

Zakon predviđa da su svi restriktivni sporazumi, koji nisu izuzeti od zabrane ništavi i zabranjeni.

### 1.2.2 Zloupotreba dominantnog položaja na tržištu

Član 15(1) Zakon definiše dominantan položaj učesnika na relevantnom tržištu kao sledeće slučajeve:

- Kada na tržištu ne postoji konkurencija ili je konkurencija beznačajna,
- Kada privredni subjekat ima značajno bolji tržišni položaj u odnosu na njegove konkurente, uzimajući u obzir veličinu njegovog tržišnog udela, ekonomsku i finansijsku snagu, pristup tržištima snabdevanja i distribucije, kao i pravne i činjenične prepreke za pristup drugih učesnika tržištu.

Definicija je, očigledno bila, u nešto skraćenom obliku, preuzeta iz nemačkog zakona o zaštiti konkurencije.<sup>10</sup> Ova definicija odstupila od definicije iz prethodnog zakona koja je

---

<sup>10</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, čl. 19, stav 2, rečenica 1. Nemački zakon pored već navedenih, navodi i sledeće kriterijume: veze sa drugim „Unternehmen“ („undertaking“); faktička ili potencijalna konkurencija kroz „Unternehmen“ sa sedištimama kako unutar, tako i izvan područja obuhvaćenih primenom ovog zakona; sposobnost da

bila bazirana na evropskoj definiciji iz prakse Suda EU<sup>11</sup>. Konačno, lutanje u traženju odgovarajuće definicije je okončano izmenama i dopunama Zakona iz 2013. godine<sup>12</sup>. Ovim zakonom je vraćena "evropska definicija", a zakonodavac je i uneo niz kvalitativnih i kvantitativnih faktora, koji se odnose na prirodu i strukturu tržišta, i putem kojih se određuje dominantna položaj na tržištu. Izmene i dopune Zakona iz 2013. godine imale su za cilj (i) dalje usaglašavanje propisa sa pravom EU i (ii) prihvatanje određenog broja preporuka iz Izveštaja UNCTAD-a o politici konkurencije u Srbiji. Tako je iz definicije dominantnog položaja i uklonjena pretpostavka postojanja dominantnog položaja u slučaju da učesnik na tržištu ima tržišni udeo preko 40%. U važećem Zakonu, prag od 40% je samo jedan od faktora prilikom utvrđivanja postojanja dominantnog položaja.

Zakon predviđa opštu zabranu zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu. Član 16(2) Zakon definiše zloupotrebu dominantnog položaja ponavljajući navode člana 102 UFEU. Spisak radnji koje vode ka povredi konkurencije odgovaraju ograničenjima pomenutim u članu 10(2) Zakona.

Kao i u propisima i praksi o zaštiti konkurencije Evropske Unije, ova lista nije kompletna i sadrži samo neke od primera ponašanja koji vode zloupotrebama.

### 1.2.3 Koncentracije

Srpski sistem kontrole spajanja je urađen po uzoru na EU Merger Regulation (Uredba EU br. 139/2004.).

Zakon definiše tri tipa koncentracije:

- Spajanje tržišnih učesnika (merđžeri) i druge statusne promene, u smislu zakona kojim se uređuje položaj privrednih društava;
- Sticanje od strane jednog ili više učesnika na tržištu, neposredne ili posredne kontrole u smislu člana 5. stav 2. ovog zakona nad drugim učesnikom ili više učesnika na tržištu;
- Zajedničko ulaganje od strane dva ili više učesnika na tržištu u cilju stvaranja novog učesnika na tržištu ili sticanja zajedničke kontrole u smislu Člana 5. Stav 2. ovog zakona nad postojećim učesnikom na tržištu, koji posluje na dugoročnoj osnovi.

U članu 19(1) Zakon uspostavljen je princip kojim se zabranjuju koncentracije učesnika ako bi one "značajno ograničile, narušile ili sprečile konkurenciju na tržištu Republike Srbije ili njegovom delu, a naročito ako bi to ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje bilo rezultat stvaranja ili jačanja dominantnog položaja."

Komisija je u svojoj dosadašnjoj praksi imala najviše predmeta u oblasti koncentracija, oko 100 godišnje. Velika većina koncentracija je odobrena u skraćenom

---

svoju ponudu i tražnju preusmere na druge robe i usluge, kao i mogućnost suprotne strane na tržištu da se okrene drugim „unternehmen“.

<sup>11</sup> Case 85/76 *Hoffmann-La Roche (Vitamins)* [1979] ECR 461, paras 38-39.

<sup>12</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 95/2013)

## Izgradnja efikasnog sistema zaštite konkurencije u Srbiji

---

postupku. Ispitni postupka je bio pokretan uglavnom kada su bila u pitanju spajanja koja su vodila ka visokom tržišnom učešću novog entiteta i Komisija je uvek bila spremna da razmotri predloge i uslove strana u postupku. U tom smislu Komisiji su na raspolaganja mere ponašanja i strukturne mere, koje zakon predviđa da mogu biti nametnute učesnicima na tržištu. Komisija je u dva navrata zabranila sprovođenje koncentracije, ali su oba ova rešenja poništena u postupku pred sudom. Iako na to ima zakonsko ovlašćenje, Komisija do sada nije izrekla kazne za sprovođenje neprijavljene koncentracije.

### 2. Institucionalna organizacija

Komisija za zaštitu konkurencije (Komisija ili KZK) je osnovana 2006. godine, kao nezavisan i autonomni nacionalni organ za zaštitu konkurencije. Predsednika i četiri člana Saveta, bira Narodna skupština na period od pet godina (član 23. (2), član 24. (1) Zakona). Predsednik i članovi Saveta se biraju iz reda uglednih stručnjaka iz oblasti prava i ekonomije, sa najmanje deset godina relevantnog radnog iskustva, koji su ostvarili značajna dostignuća ili praksu u relevantnoj oblasti, a posebno u oblasti zaštite konkurencije i evropskog prava. Na posletku, oni bi morali uživati reputaciju objektivne i nepristrasne ličnosti.

Ovakav izborni sistem je uveden Zakonom iz 2009. godine, koji je Komisiji dao šira ovlašćenja i namera je bila da se izborom u Narodnoj skupštini obezbedi nezavisnost ove institucije. Mandat od 5 godina ima za cilj da se saziv Saveta Komisije održi i nakon isteka mandata Narodne skupštine (4 godine) i time još više doprinese njegovoj funkcionalnoj nezavisnosti. Komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini, kojoj podnosi godišnje izveštaje o radu.

Pored organizacione nezavisnosti, Komisija uživa i finansijsku nezavisnost, koja joj je u dosadašnjem periodu omogućila da sačuva i unapredi svoje resurse, pre svega stručnjake koji su prošli veliki broj obuka, i druge uslove za nesmetan i efikasan rad. Komisija se isključivo finansira iz sopstvenog budžeta i to u najvećoj meri od naknada za koncentracije. Činjenica je da Komisija nije zavisna od državnog budžeta, a samim tim ni od restriktivnih mera koje se već duže vreme primenjuju u javnom Sektoru u Srbiji u pogledu iznosa plata i prijema novih službenika. Ipak, ovakav sistem finansiranja nije održiv na dužem planu i može se negativno odraziti na razvoj ove institucije. ovakvo zapažanje je izneto i u Ekspertskoj analizi politike zaštite konkurencije u Srbiji, koju je sproveo UNCTAD u 2011. godini<sup>13</sup>. Jedna od preporuka tog izveštaja je da se Komisiji obezbede predvidive, stabilne i adekvatne izvore finansiranja. Kako se u Izveštaju navodi, Komisija je jedini organ za zaštitu konkurencije u Evropi koji se pretežno finansira od naknada za koncentracije. Primera radi, u EU prihodi od koncentracija predstavljaju 1/5 do 1/4 prihoda, ali nikada ne predstavljaju značajan izvor finansiranja.

#### 2.1 Nadležnosti Komisije

Nadležnosti i funkcije KZK specifikovane su u članu 21. Zakona i one se mogu obuhvatiti sledećom podelom: (1) sprovođenje i primena zakona o zaštiti konkurencije, (2) nadzor tržišta putem sektorskih analiza, (3) savetodavna funkcija ka Vladi i državnim

---

<sup>13</sup> <http://unctad.org/en/pages/PublicationArchive.aspx?publicationid=934>

organima o pitanjima koja se tiču prava i politike zaštite konkurencije (4) sprovođenje međunarodne saradnje u polju zaštite konkurencije.

Osnovna nadležnost Komisije je da utvrđuje radnje povrede konkurencije i izriče mere za uspostavljanje efikasne konkurencije i novčane kazne učesnicima na tržištu. Komisija ima na raspolaganju sve moderne istražne instrumente u pravu konkurencije, kao što su nadležnost da (i) sprovodi nenajavljene uviđaje; (ii) prikuplja podatke od svih učesnika na tržištu i državnih organa; (iii) da donosi privremene mere; (iv) saslušava stranke i treća lica i izriče novčane kazne i procesne penale. Procesna pravila su uređena Zakonom o zaštiti konkurencije, a predviđena je supsidijarna primena Zakona o opštem upravnom postupku<sup>14</sup>. Treba imati u vidu da je Komisija organ koji vodi specifičan postupak, u kom se prepliću istražne radnje, saslušanja i inspeksijske radnje. Takođe, protiv odluka Komisije nema pravo žalbi, već samo tužbi Upravnom sudu i ne postoji neposredna kontrola rada Komisije od strane drugog državnog organa, tj. ne postoji druga instanca za postupke utvrđivanja povrede konkurencije. Dodajući ovome izuzetno visoke kazne koje Komisija može da odredi, kao i mere ponašanja i strukturne mere koje može nametnuti učesnicima na tržištu, postupak pred ovim organom zahteva i posebno uređen postupak, koji će garantovati najviši standard zaštite stranka, a koji će, ujedno, omogućiti efikasan postupak. Tako nešto nije moguće u potpunosti sprovesti sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

Komisija tek od nedavno sprovodi nenajavljene uviđaje, koji su jedan od najznačajnijih metoda istraživanja kartela. Iako od 2009. godine Komisija ima ovlašćenje da ide u nenajavljene uviđaje, prvi takav uviđaj je sproveden 2015. godine. Razlozi tome su višestruki. Pre svega, stručna lica Komisije su morala da prođu odgovarajuću obuku i da budu snabdevena određenom opremom, kao bi sa uspehom mogla da sprovedu uviđaj. Evropska komisija je u okviru projekta podrške razvoju Komisije i zaštite konkurencije u Srbiji, izdvojila sredstva za nabavku IT forenzičke opreme i obuku zaposlenih, tako da sada Komisija raspolaže sa modernom opremom, koju koriste i razvijeni tela za zaštitu konkurencije u EU i svetu. Drugi razlog leži u tome što je *Leniency* program u Srbiji još uvek ne daje rezultate, tako da Komisija ne prima inicijative i prijave, koje bi joj omogućile da sa većom dozom izvesnosti upotrebi ovu svoju nadležnost. Konačno, bilo je potrebno određeno vreme i da se svi relevantni faktori upoznaju sa nadležnostima Komisije, kako učesnici na tržištu, tako i da drugi organi poput policije, Upravnog suda, poreske uprave i dr.

Značajan deo aktivnosti Komisije je bio usmeren i na uspostavljanje međunarodne saradnje. Komisija je aktivna u radu regionalnih i međunarodnih foruma za zaštitu konkurencije, poput ICN, OECD-a, RCC-a, Sofijskog foruma za zaštitu konkurencije i mnogih drugih organizacija. Posebno je za razvoj Komisije i politiku zaštite konkurencije u Srbiji imalo učešće Srbije u *Voluntary Peer Review of competition law and policy*, koju je sproveo UNCTAD u 2011. godini. Veliki broj preporuka iz ovog izveštaja je usvojen i implementiran u izmenama i dopunama Zakona iz 2013. godine. Takođe, Komisija je potpisala memorandume o saradnji sa telima za zaštitu konkurencije susednih zemalja, kao i mnogim drugim evropskim državama, u cilju unapređivanja razmene iskustava i informacija.

---

<sup>14</sup> Zakon o opštem upravnom postupku ("Службени лист СРЈ" бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник Р. Србије" бр. 33/10)



### 3. Competition Advocacy – podizanje svesti o značaju politike konkurencije

Uvođenje prava i politike konkurencije u pravni sistem Srbije, nametnulo je dilemu kako na najbolji način predstaviti osnove takvog sistema i ulogu Komisije među ostalim institucijama. Postojao je veliki broj propisa koji su u sebi sadržavali norme koje nisu bile u skladu sa pravilima o zaštiti konkurencije. Takođe, i poslovna zajednica nije bila upoznata sa osnovnim elementima politike zaštite konkurencije. Konačno, u vreme uvođenja prava konkurencije i tek do nedavno, na pravnom i ekonomskom fakultetu u Beogradu nije bilo predmeta iz oblasti zaštite konkurencije.

Čini se da su ovaj nedostatak administrativne spremnosti srpskih institucija najbolje iskoristile advokatske kancelarije, koje nude programe obuke i pripreme kadrova za oblast politike konkurencije.

Od samo početka, od Komisije se očekivalo da pokreće postupke i rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu. Sa svojim ograničenim administrativnim kapacitetom, *competition advocacy* je ipak ostala sekundarna aktivnost Komisije, ali je i pored toga Komisija ostvarila određene rezultate.

Odličan primer pravog delovanja Komisije u oblasti *advocacy* aktivnosti je svakako hrabar i profesionalan nastup ka lokalnim samoupravama u Srbiji po pitanju ustaljene prakse kršenja pravila konkurencije od strane lokalnih javnih preduzeća. Nakon dugotrajne "borbe" i izrečenih kazni u nekoliko takvih slučajeva, većina lokalnih samouprava je prihvatila postojanje tržišne konkurencije i obezbedili su iste uslove poslovanja za javna i privatna preduzeća.

Drugi pozitivan efekat na polju promocije prava konkurencije u Srbiji je taj što je Komisija postala prepoznatljiva institucija i što je njen rad sve transparentniji. Sva rešenja Komisije se objavljuju na internet strani, kako dispozitiv tako i obrazloženja, što pruža priliku da se sva zainteresovana lica informišu o načinu ocene pojedinih radnji na tržištu i metodologiji i praksi Komisije. Komisija je u prethodnom periodu potpisala više sporazuma o saradnji sa državnim organima, nezavisnim agencijama (sektorskim regulatorima), Narodnom Bankom i drugima, kako bi se razmenom znanja i iskustava omogućilo svim institucijama da se upoznaju sa pravilima o zaštiti konkurencije i da obaveštavaju Komisiju o svim nepravilnostima, koje mogu potpadati pod njenu nadležnost. Komisija veoma blisko saraduje sa Privrednom komorom Srbije i drugim udruženjima na razvoju svesti o zaštiti konkurencije u Srbiji.

Kako bi se unapredila primena svih postojećih sporazuma o saradnji i *advocacy* aktivnosti, Komisija mora biti kreator sveobuhvatnog programa i zajedničkih aktivnosti ka podizanju svesti o značaju konkurencije. Program bi trebalo da ima za cilj informisanje građana i potrošača o pravilima o zaštiti konkurencije, načinu otkrivanja povreda konkurencije i redukovanju takvih pojava. Rad na *competition advocacy* ne može biti samo odgovornost Komisije, već mora obuhvatiti i mnoge druge učesnike, kao što su, pre svega, univerziteti, Privredna komora i druga udruženja poslovne zajednice.

#### 4. Zaključak - Rezultati rada KZK u prvih deset godina postojanja

U prethodnoj deceniji, od donošenja prvog Zakona o zaštiti konkurencije (2005.godine), primetan je trend stalnog usavršavanja – po pitanju pravnog okvira, ali i na polju praktične primene. Naime, tendencija je da se na otprilike svake 4 godine, vrše usklađivanja sa realnim trendovima, kao i preporukama iz EU. Tako je 2009. godine donet drugi Zakon (daje izuzetna ovlašćenja i prava KZK), koji je potom 2013. godine pretrpeo ponovo značajne izmene (koje su naišle na odobravanje EU i potvrdu tokom Bilateralnog skrininga za poglavlje 8. u procesu pristupanja Srbije u EU). Najnovija informacija je da se u 2018. Godini priprema nova zakonska aktivnost na ovom polju.

Može se reći da ovakav pristup države nije neuobičajen, s obzirom da je politika konkurencije bila potpuno zapostavljena u društvu koje je decenijama funkcionisalo pod jakim državnim ekonomijom I socijalističkim/društvenim upravljanjem.

Deset godina koliko KZK funkcioniše, obeležene su paralelnim procesom učenja i primene pravila konkurencije. Naime, skoro sve vreme primetno je prisustvo pomoći velikih donatorskih projekata (većinom od strane EU, ali i UNCTAD, EBRD i drugi), kojima su podizani kadrovski i tehnički kapaciteti institucije. Sa druge strane, stručna lica Komisije su su pred sobom imala veliki broj predmeta u kojima su imali dovoljno prilike da se susretnu sa svim situacijama u kojima se moderna evropska i svetska tela za zaštitu konkurencije nalaze.

Ipak, svih 10 godina primetna je ogromna nesrazmera između broja slučajeva u kojima KZK rešava po prijavama koncentracija (*merger notifications* - u proseku 100 godišnje!) i onih koji se tiču povreda konkurencije (*antitrust cases* - koji se u svakoj godini beleže jednocifrenim brojem). Ovaj odnos se svakako mora menjati u bliskoj budućnosti, jer je to jedini put ka stvaranju respektabilne institucije i jačanju uticaja pred tržišnim učesnicima i potrošačima.

Svakako se pozitivni trendovi mogu primetiti u hrabrom iskoraku na polju proaktivnog delovanja i izrade sektorskih analiza za različita tržišta, zatim izvođenju prvih nenajavljenih uviđaja, kao i stalnom „nadziranju“ Vlade kroz izdavanje mišljenja na propise koji mogu biti od uticaja na konkurenciju.

U skladu sa svim iznetim, ukoliko želi da održi pravilan smer na putu ka EU, Srbija mora da nastavi sa reformama i poboljšanjima u oblasti prava i politike konkurencije. Ovo ne podrazumeva samo rad KZK, već i sudstva, organa zakonodavne i izvršne vlasti, kao i univerziteta, udruženja privrednika i medija. Samo na taj način može biti ostvarena sinergija koja je neophodna za stvaranje stabilnih uslova za sve učesnike na tržištu.

Definisanje prioriteta je jedan od najvažnijih poslova koje Komisija mora da uradi na pravi način. Ukoliko su oni pogrešno postavljeni, Komisija neće ostvariti rezultate zbog kojih je i osnovana, a njeni resursi će se uzaludno trošiti. Iako svaka ekonomija ima svoje specifičnosti, naročito tranziciona kakva je u Srbiji, ipak postoje određeni prioriteti koji su univerzalni. To je pre svega borba protiv kartela, koja bi trebalo da bude u vrhu prioriteta srpske komisije, ali i *competition advocacy*, koji mora biti usmeren kako prema nosiocima vlasti, tako i prema poslovnoj zajednici i potrošačima. Ukoliko pre 10 godina Komisija nije znala odakle da počne sa uređenjem tržišne utakmice u Srbiji, sada je trenutak da jasno

## Izgradnja efikasnog sistema zaštite konkurencije u Srbiji

---

utvrdi svoju strategiju za narednih 10 godina i postavi politiku zaštite konkurencije na višem nivou.

### LITERATURA

„Službeni list SRJ“ бр. 29/96, Beograd

Zakon o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik Republike Srbije", 79/05), Beograd

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 95/2013), Beograd

Zakon o opštem upravnom postupku ("Службени лист СРЈ" бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник Р. Србије" бр. 33/10), Beograd

Boris Begović, Vladimir Pavić (2009): Jasna i neposredna opasnost: Prikaz novog zakona o zaštiti konkurencije, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu LVII 2/2009, str. 70-88, Beograd

### **BUILDING EFFICIENT SYSTEM OF THE PROTECTION OF COMPETITION IN REPUBLIC OF SERBIA**

*Competition policy represents a very important instrument for development of modern and competitive market economy. Adoption and enforcement of the Law on Protection of Competition is only a part of competition policy in transitional developing country, such as Serbia. All other instruments of competition policy (foreign trade policy and investments, legislation, privatization, public procurements, licencing and concessions, as well as reduction in obstacles for entry and exit of companies) are of fundamental importance for development of efficient economy with a high degree of innovations.*

*Opening up of economy to international competition is of utmost importance for improvement of efficiency in many sectors of economy, especially because of new technologies, management know-how and sources of fresh capital. Government need to be very careful with privatizations, which may have twofold effect: both on development of competitive market and on creation of monopolistic conduct.*

*Modern Competition Law and policy have been introduced into the legal system of Serbia since 2005 and to date have undergone several changes, with continuous adjustment to the European Union's acquisitions. The Commission for the Protection of Competition, as an independent body in charge of enforcing the Law on Protection of Competition, can certainly not be seen as the only instance in this process. It is necessary to institutionalize complementary policies, such as state aid and consumer protection, but also*

**dr Dragan Penezić**

---

*work to strengthen the role of courts, regulatory bodies and the academic community. Although all laws adopted in the last decade have been harmonized with EU regulations, the impression is that complementary activities in all areas of the economy have not been taken into consideration sufficiently, and that the existing institutional framework is not fully developed and incentive.*

**Key words:** *Competition, Monopoly, State aid, Investments, Privatisation.*