

ZAŠTITA KONKURENCIJE

1,38

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Donošenje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što je pre moguće.	2020			√
Da bi se unapredila transparentnost i pravna sigurnost, Komisija bi trebalo da izradi jasne smernice i uputstva koja sadrže način primene određenih odredaba Zakona, uz učešće zainteresovanih strana u sastavljanju komentara na predložene nacрте dokumenata.	2010		√	
Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija.	2009			√
Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdata mišljenja i odluke o pojedinačnim izuzećima, odnosno da sveukupno poboljša transparentnost i predvidivost odlučivanja.	2018			√
Komisija bi trebalo da izdaje publikacije relevantnih definicija tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, u cilju usaglašavanja prakse.	2018			√
Sektorske analize bi trebalo da sadrže konkretnije nalaze u pogledu mogućih povreda konkurencije i zabrinutosti Komisije u pogledu ponašanja učesnika na tržištu kako bi tržišni učesnici mogli odmah da usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.	2021		√	
Sudije Upravnog suda bi trebalo da prođu napredni trening u oblasti prava konkurencije i u oblasti ekonomije. Sve presude treba da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.	2010			√
Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena u odnosu na sve učesnike na tržištu sa detaljnijim obrazloženjima u pogledu odstupanja od prethodne prakse i od EU prakse. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za dodatne informacije moraju biti u vezi sa ocenom koncentracije imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. S obzirom na kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, od ključne je važnosti predvidljivost, doslednost i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu.	2021		√	

STANJE

Harmonizacija sa pravilima EU iz oblasti konkurencije u Srbiji započela je 2009. godine, donošenjem trenutno važećeg Zakona o zaštiti konkurencije (Zakon). Zakon je ustanovio materijalne i tehničke preduslove za nezavisno postupanje Komisije za zaštitu konkurencije (Komisija). Izmene i dopune Zakona su izvršene 2013. godine, pri čemu su odgovarajući podzakonski akti usvojeni 2009. i 2010. godine, dok je 2016. godine usvojena i nova Uredba o sadržini i načinu podnošenja prijave koncentracije (Uredba o prijavi koncentracije).

U 2022. godini nije bilo pomaka u donošenju novog

Zakona i podzakonskih akata. Deluje da u ovom periodu nije bilo zakonodavne inicijative Komisije da usvoji izmene i poboljša propise u ovoj oblasti.

I pored očiglednog nedostatka zakonodavne inicijative u donošenju novih zakona i podzakonskih akata, Komisija je aktivno radila na podizanju svesti o značaju poštovanja propisa o zaštiti konkurencije. Izrada Modela programa usklađenosti poslovanja sa propisima o zaštiti konkurencije, uz prateće Smernice za izradu programa usklađenosti poslovanja sa propisima o zaštiti konkurencije, implicira da se ulažu dodatni napor kako bi se podstakla privredna društva i ostale organizacije da se samoinicijativno pridržavaju propisa o zaštiti konkurencije. Takođe, Komisija

je usvojila i novo Uputstvo za otkrivanje nameštenih ponuda u postupku javnih nabavki. Usvajanje novog Uputstva pokazuje posvećenost Komisije da prilagodi svoju praksu i procedure tako da odražavaju promene u zakonskom okviru, uključujući Zakon o javnim nabavkama i izmene Krivičnog zakonika, koje su donete nakon donošenja prethodnog Uputstva iz 2011. godine.

Imajući u vidu da godišnji izveštaj Komisije nije još uvek objavljen u momentu pisanja ovog teksta, informacije navedene u nastavku su predstavljene u skladu sa informacijama dostupnim na zvaničnom sajtu Komisije. U poređenju sa 2021. godinom, u 2022. godini broj prijavljenih koncentracija je opao. Od 101 odobrene koncentracije koje su objavljene na zvaničnom sajtu Komisije, sve su odobrene u skraćenom postupku, što ukazuje da tokom 2022. godine nije sproveden nijedan ispitni postupak ni za jedan od ovih slučajeva. Takođe, na osnovu javno dostupnih informacija, Komisija nije otvorila nijedan ispitni postupak u 2022. godini. Ovo bi moglo da sugerise da Komisija nije utvrdila postojanje značajnih problema u vezi sa konkurencijom ili drugim pitanjima koja bi zahtevala detaljnije ispitivanje bilo koje od koncentracija koje su se desile u prethodnoj godini.

Komisija je 2022. godine pokrenula tri nova postupka za ispitivanje povreda konkurencije, dva za navodno zaključivanje restriktivnih sporazuma i jedan za navodnu zloupotrebu dominantnog položaja.

Fokus Komisije na ispitivanje restriktivnih sporazuma uključuje dva slučaja u kojima se sumnjalo na odredbe o određivanju cena u daljoj prodaji (RPM) u vertikalnim sporazumima. Jedan postupak odnosi se na veleprodajno tržište keramičkih pločica u Republici Srbiji, dok drugi pokriva niz tržišta vezanih za elektronske uređaje kao što su mobilni telefoni, tableti, dodatna oprema, „pametni“ satovi, „pametni“ TV boksovi i periferna računarska oprema (tastature i miševi). Oba slučaja su interesantna u pogledu navoda Komisije i pristupa koji je zauzet u odnosu na RPM odredbe u zaključcima o pokretanju postupka. U postupku koji se odnosi na keramičke pločice, Komisija sugerise da iznos rabata koji se daje distributerima na domaćem tržištu može poslužiti kao podsticaj da se pridržavaju preporučenih maloprodajnih cena, posebno kada se uporede sa ugovorima o izvozu. U drugom slučaju koji se odnosi na elektronske uređaje, zanimljivo je da je Komisija zauzela prekogranični pristup prilikom ispitivanja potencijalnih RPM praksi na tržištu elektronskih uređaja.

Upoređujući cene koje se naplaćuju potrošačima u Srbiji sa cenama u susednim zemljama kao što su Slovenija, Bugarska, Hrvatska, Mađarska i Rumunija, deluje da Komisija namerava da identifikuje razlike u cenama koje bi potencijalno mogle da ukažu na antikonkurentsko ponašanje. U svakom slučaju, čini se da su RPM odredbe i dalje u fokusu Komisije kada se radi o restriktivnim sporazumima. RPM odredbe su zaista jedna od istorijski najispitivanijih vrsta kršenja kada su u pitanju propisi o zaštiti konkurencije u Srbiji.

Veliku pažnju privukao je postupak koji se odnosi na zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i drugih proizvoda protiv jedne od najvećih platformi na tržištu. Komisija je u zaključku o pokretanju ovog postupka navela da brojne odredbe kao što su nagrade za isključivu saradnju, visoki iznosi marketinških naknada koji su uslovljeni isključivom saradnjom, kazne za saradnju sa drugim konkurentima, uslovi za raskid ugovora itd, mogu dovesti do zloupotrebe dominantnog položaja koje mogu sprečiti konkurente da uđu, održe ili prošire svoju poziciju na tržištu. Takođe, Komisija istražuje da li je kompanija primenivala nejednake uslove poslovanja za istu saradnju sa različitim poslovnim partnerima, pre svega u smislu naplate različitih provizija u zavisnosti od toga da li sarađuju isključivo sa kompanijom ili i sa njenim konkurentima, što je moglo dovesti do toga da poslovni partneri budu u nepovoljnom konkurentskom položaju.

Dalje, Komisija je nastavila da ispituje propuštanja u smislu obavezne prijave koncentracije u transakcijama koje navodno ispunjavaju uslove da budu prijavljene i pokrenula je tri nova postupka u vezi sa pitanjima koja se odnose na kontrolu koncentracije, tvrdeći da je došlo do promene kontrole o kojoj Komisija nije obavestena, uprkos ispunjenju zakonskih uslova za obaveznu prijavu. Prva dva slučaja obuhvataju dve akvizicije koje je izvršila ista kompanija koja se bavi pružanjem usluga privatnog obezbeđenja. Drugi slučaj se odnosi na e-trgovinu, u kojoj Komisija ispituje kupovinu ciljnog društva registrovanog u Severnoj Makedoniji. Ovaj treći slučaj mogao bi da pruži koristan uvid u to kako će Komisija sprovesti analizu u vezi sa prekograničnim akvizicijama i tržištima e-trgovine. Istražne aktivnosti koje je Komisija preduzela 2022. godine (i ranije 2021. godine) u vezi sa kontrolom koncentracija ukazuju na to da Komisija pažljivo prati sve koncentracije koje potpadaju u njen delokrug, bez obzira na veličinu

sticaoca i ciljnog društva, njihovo vlasništvo i pravni osnov koncentracije.

U vezi sa kontrolom koncentracija, takse Komisije za kontrolu koncentracija su ostale nepromenjene, i, i dalje su veoma visoke.

Osim toga, Komisija je izrekla novčane kazne u dva slučaja koja su se ticala restriktivnih sporazuma u 2022. godini, jedan od tih slučajeva se ticao kršenja u vidu RPM-a u vertikalnim sporazumima sa distributerima, a drugi se odnosio na nameštanje ponuda u postupcima javnih nabavki između konkurenata. Pojedinačne kazne izrečene učesnicima koji su prekršili zakon u tim slučajevima kretale su se od približno 28.000 evra, što je najniža pojedinačna izrečena kazna, do približno 162.000 evra, što je najviša pojedinačna kazna izrečena u 2022. godini.

Komisija je u 2022. godini obustavila jedan postupak ispitivanja povrede konkurencije. Naime, postupak protiv gradske toplane pokrenut još 2018. godine okončan je zbog činjenice da je gradska toplana u potpunosti postupila u skladu sa obavezama preuzetim 2019. godine za naredne tri godine. Obustavljanje postupka povrede konkurencije protiv gradske toplane na osnovu ispunjenja obaveza ukazuje na spremnost Komisije da rešava slučajeve, pod uslovom da su negativni efekti po konkurenciju otklonjeni, i da promoviše poštovanje pravila o zaštiti konkurencije.

POBOLJŠANJA

Trend pokretanja sve većeg broja postupaka je nastavljen, kao i trend izrade sektorskih analiza i analiza uslova konkurencije na relevantnim tržištima.

U 2022. godini, završena su četiri sektorska istraživanja/analize i njihovi rezultati su objavljeni na internet stranici Komisije, a to su:

- sektorska analiza stanja konkurencije na tržištu ostalih poštanskih usluga, odnosno kurirskih službi, u periodu od 2019. do 2021. godine,
- sektorska analiza stanja konkurencije na tržištu udžbenika za osnovno obrazovanje, u periodu od 2018. do 2020. godine,
- sektorska analiza stanja konkurencije u kanalima distribucije keramičkih pločica i sanitarija u periodu od 2018. do 2020. godine, i
- sektorska analiza tržišta međumnog autobusnog

prevoza u Republici Srbiji.

Kroz nalaze sektorskih ispitivanja/analiza, Komisija može da pruži jasne i praktične smernice učesnicima na tržištu, pomažući im na taj način da razumeju pravila o zaštiti konkurencije, potencijalne probleme i oblasti koje zahtevaju poboljšanje. Ove smernice promovišu usklađenost sa propisima i smanjuju rizik od ponašanja koje bi predstavljalo kršenje pravila o zaštiti konkurencije. Stoga je potreba za jasnim i praktičnim smernicama veoma izražena. Komisija, međutim, ponekad ne iznosi jasne zaključke o mogućim kršenjima Zakona o zaštiti konkurencije i ne identifikuje potencijalne probleme, što sprečava učesnike na tržištu da deluju proaktivno i usklade svoje ponašanje sa Zakonom o zaštiti konkurencije.

Pored toga, Komisija je svojim naporima aktivno promovisala poštovanje Zakona o zaštiti konkurencije, uključujući predstavljanje Modela programa usklađenosti poslovanja sa propisima o zaštiti konkurencije i pratećih Smernica. Takve inicijative su važne za obezbeđivanje fer poslovnog okruženja i održavanje konkurentnosti tržišta. Predstavljanjem Modela programa u različitim gradovima širom Srbije 2022. godine, Komisija ima za cilj da podigne svest privrede i zainteresovanih strana o važnosti poštovanja propisa o zaštiti konkurencije.

U pogledu događaja koji su se odigrali 2022. godine i aktivnosti u oblasti međunarodne saradnje, može se istaći da je Komisija učestvovala na Međunarodnoj konferenciji o zaštiti konkurencije i zaštiti potrošača u Gruziji. Pored toga, Komisija je učestvovala na Međunarodnoj konferenciji o zaštiti konkurencije (ICC) i Godišnjoj konferenciji Međunarodne mreže za zaštitu konkurencije (ICN), koje je organizovalo nemačko telo za zaštitu konkurencije, Bundeskartellamt, u Berlinu. Osim Komisije, konferencijama je prisustvovalo oko 450 učesnika iz preko 80 zemalja, najviši predstavnici tela za zaštitu konkurencije, sudije, univerzitetski profesori, advokati iz oblasti prava konkurencije, predstavnici nemačkih ministarstava i drugih državnih organa, međunarodnih kompanija, itd. Takođe, u martu 2022. godine, Komisija i Grčka komisija za zaštitu konkurencije potpisale su Memorandum o saradnji u oblasti primene prava i politike zaštite konkurencije, koji ima za cilj unapređenje saradnje između dva organa kroz razmenu iskustava i uporedne prakse u oblasti zaštite konkurencije.

Konačno, kao što je već pomenuto, Komisija je u maju 2022. godine donela novo Uputstvo za otkrivanje nameštenih

ponuda u postupcima javnih nabavki, u svetlu novih zakonskih rešenja koja su doneta nakon Uputstva iz 2011. godine (npr. Zakonom o javnim nabavkama i izmenama i dopunama Krivičnog zakonika).

PREOSTALI PROBLEMI

Netransparentnost u radu Komisije

Nedostatak transparentnosti u radu Komisije je značajan problem. Transparentnost je ključna za obezbeđivanje odgovornosti, promovisanje fer konkurencije, kao i za izgradnju poverenja među zainteresovanim stranama, uključujući poslovnu zajednicu i javnost. Kada se odluke ne objavljuju blagovremeno i sveobuhvatno, onemogućava se zainteresovanim stranama da razumeju obrazloženje odluka i da procene njihove implikacije.

Stoga je od najveće važnosti da se odluke Komisije objavljuju na internet stranici Komisije kako bi se osigurala transparentnost i blagovremeno informisanje o njenim odlukama, kao i da bi se održala pravna sigurnost. Kašnjenja u objavljivanju odluka ili uopšte neobjavljivanje odluka izazivaju zabrinutost u pogledu odgovornosti i pravne sigurnosti u sprovođenju Zakona o zaštiti konkurencije. Iako Komisija treba redovno da objavljuje svoje odluke, primetno je da Komisija ne objavljuje sve odluke iz relevantnih oblasti ili da ih objavljuje sa značajnim zakašnjenjem, što ne doprinosi ni transparentnosti, ni pravnoj sigurnosti. Ovo je bio problem prethodnih godina, i nastavlja da to bude i 2022. godine. Razlog za posebnu zabrinutost je to što Komisija nije objavila nijednu odluku u postupcima pojedinačnih izuzeća u 2022. godini (osim jedne odluke o obustavi postupka pojedinačnog izuzeća koja je objavljena na sajtu Komisije u julu 2022. godine).

Takođe, Komisija nije objavila nijednu odluku o korišćenju Leniency programa, tako da ovaj program ostaje nerazrađen. Takođe, Komisija ne objavljuje podatke o podnetim inicijativama za ispitivanje povreda konkurencije, čak ni nakon donošenja odluke o takvim inicijativama. Čak i u slučajevima podnetih inicijativa, Komisija odlaže sa obaveznom obaveštavanjem podnosioca, što treba da se uradi u roku od 15 dana od podnošenja – na određene inicijative nikada nije odgovoreno.

Godišnji izveštaji se objavljuju sa zakašnjenjem, dok odluke nadležnih sudova, donete u postupku kontrole odluka Komisije, uopšte nisu dostupne javnosti jer se takve odluke

ne objavljuju na sajtu Komisije. Nedostatak je i to što baza odluka Komisije ne omogućava naprednu pretragu (sa detaljnijim kriterijumima).

Poštovanje rokova i efikasno ispitivanje predmeta od strane Komisije

Efikasan i blagovremen proces donošenja odluka od strane Komisije je od najvećeg značaja za poslovnu zajednicu. Kašnjenja u slučajevima kontrole koncentracija i povrede konkurencije mogu imati dalekosežne posledice po učesnike i na ukupnu dinamiku tržišta. Učesnicima često nije dozvoljeno da nastave sa svojim transakcijama ili poslovnim aktivnostima dok ne dobiju odluku Komisije zbog „obaveze mirovanja“ (standstill obaveza), pa svako kašnjenje u donošenju odluka odlaže redovno poslovanje, što može prouzrokovati značajnu štetu učesnicima.

Iako Zakon o zaštiti konkurencije možda ne predviđa uvek precizne ili rigidne rokove, i dalje je važno da Komisija svoje ispitivanje sprovede efikasno i efektivno. Nepostojanje konkretnih rokova ne bi trebalo da se koristi kao izgovor za nepotrebna kašnjenja ili neefikasnost u procesu ispitivanja slučajeva. To je posebno važno u skraćenim postupcima kontrole koncentracija, odnosno u slučajevima kada koncentracije ne dovode do bilo kakve zabrinutosti u pogledu konkurencije i u postupcima pojedinačnih izuzeća koji su bez uticaja na konkurenciju na tržištu Srbije. Na primer, dešava se da pregled jednostavne transakcije koja se ispituje u skraćenom postupku od strane Komisije traje nekoliko meseci (npr. više od tri meseca umesto mesec dana kako je propisano Zakonom o zaštiti konkurencije, iako napominjemo da rok od mesec dana počinje da teče od prijema potpune prijave) zbog činjenice da je Komisija u mogućnosti da tumači odredbe zakona na način koji joj omogućava da produži rok i kada nema stvarne potrebe za analizom jednostavne transakcije koja je bez efekata na domaća tržišta toliko dugo. Poređenja radi, ispitni postupak transakcija koje mogu imati uticaja na lokalno tržište ograničen je Zakonom o zaštiti konkurencije na najviše četiri meseca.

Takođe, primetno je da Komisija primenjuje složeniju metodologiju u analizi pojedinačnih izuzeća restriktivnih sporazuma. Neophodno je da kompleksna analiza u postupcima pojedinačnih izuzeća ne utiče negativno na efikasnost procesa odlučivanja Komisije, u smislu izbegavanja bilo kakvog neopravdanog odlaganja. U praksi, period razmatranja zahteva za pojedinačno

izuzeće se često produžava preko roka od 60 dana, kako je predviđeno Zakonom o zaštiti konkurencije (a u nekim slučajevima čak traje i četiri do pet meseci). Ovo stvara praktične probleme poslovnoj zajednici kada je u pitanju sprovođenje sporazuma i poslovnih politika koje zahtevaju prethodno odobrenje Komisije. Ekonomska realnost zahteva brzu akciju svih učesnika, uključujući i Komisiju. Pored toga, očigledniji je prilično restriktivan i formalistički pristup Komisije, kao i odstupanja od uporedne prakse EU u tumačenju pojedinih procesnopравnih instituta, što je posebno relevantno u postupcima pojedinačnih izuzeća. Neophodno je, u kontekstu priprema za novi Zakon o zaštiti konkurencije, ispitati prihvatljivost koncepta pojedinačnog izuzeća, koji je Evropska unija ukinula pre skoro dvadeset godina. U verziji nacrta zakona iz 2019. godine uveden je pravni institut samoprocenjivanja, pri čemu je zadržan i sistem pojedinačnih izuzeća, što je bio predlog Saveta stranih investitora.

Zaštita procesnih prava

Postupci pred Komisijom još uvek ne garantuju u dovoljnoj meri sva procesna prava učesnicima, kao što su prava učesnika da imaju uvid u spise predmeta i ovlašćenja Komisije u pogledu tretmana privilegovane komunikacije. U određenim slučajevima kontrole koncentracija, Komisija je u velikoj meri koristila svoje pravo da traži dodatne informacije, jer je zahtevala informacije koje nisu relevantne za procenu koncentracije, što je izazvalo nepotrebna odlaganja. Ukoliko Komisija koristi svoja široka diskreciona ovlašćenja u zahtevima za dostavljanje dodatnih informacija, Komisija mora da objasni cilj i svrhu tražene informacije i njenu relevantnost za procenu koncentracije.

Nenajavljeni uviđaji kao pravilo, a ne kao izuzetak

Što se tiče nenajavljenih uviđaja, u odlukama Komisije o uviđajima i dalje nedostaju objašnjenja osnovane sumnje da će dokazi biti uklonjeni ili izmenjeni, što je zakonski uslov za izvođenje uviđaja. Nenajavljeni uviđaji treba da se koriste samo u slučajevima kada postoji takva sumnja. Međutim, u ovom trenutku se čini da Komisija vrši uviđaje kako bi prikupila dokaze gde god želi, bez obzira da li su ispunjeni zakonski uslovi.

Nenajavljeni uviđaji su moćno istražno sredstvo koje treba koristiti razumno i u skladu sa uslovima propisanim zakonom, kako bi se osiguralo da se dokazi ne uništavaju ili menjaju. Odgovarajuće opravdanje i poštovanje zakonskih

uslova su od ključne važnosti za održavanje integriteta ispitnog postupka.

Nedostatak efektivne sudske kontrole u drugom stepenu

Sudije Upravnog suda, kao drugostepenog suda, i dalje nemaju sveobuhvatna znanja iz oblasti prava konkurencije i ekonomije da bi pravilno tumačile argumente i odluke Komisije. Odlukama Upravnog suda često nedostaje detaljno obrazloženje i razmatranje merituma predmeta, ograničavajući njihov obim samo na ponavljanje nalaza Komisije i razmatranje osnovnih proceduralnih pitanja, bez analize argumenata stranaka u sporu.

Ovo je ozbiljan nedostatak, jer onemogućava razmenu mišljenja, sveobuhvatnu i adekvatnu kontrolu odluka Komisije, razvoj i usklađivanje prakse sa standardima EU (što je uslov iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju), a takođe i ugrožava dalji postupak po pravnim lekovima u slučajevima kada je uložen vanredni pravni lek. Detaljno obrazloženje odluka Komisije i suda, sa posebnim uvažavanjem argumenata i dokaza koje iznesu stranke u postupku, od velikog je značaja za uspostavljanje pravosudnog nadzora nad radom Komisije. U suprotnom, Komisija bi bila u poziciji da zloupotrebi svoja ovlašćenja i nezavisnost.

Obračun kazni

Način određivanja kazni karakteriše nedoslednost i nepredvidivost u primeni Zakona. Na primer, značajan deo postojećih smernica nije u skladu sa zakonom, nejasna je metodologija za određivanje koeficijenata za pojedine faktore u odmeravanju kazne, odluke Komisije često ne sadrže pregled utvrđenih koeficijenata za pojedine faktore, niti pravilno obrazloženje, a kao osnov za obračun kazne uzimaju se ukupni prihodi stranke u postupku, umesto da se novčana kazna obračunava na osnovu prihoda ostvarenih samo na relevantnom tržištu na kome je došlo do povrede konkurencije. U poslednjoj verziji Nacrta Zakona o zaštiti konkurencije predviđeno je da se kazne obračunavaju na osnovu relevantnog prihoda, odnosno prihoda ostvarenog na relevantnom tržištu na kojem je došlo do povrede konkurencije, što je značajan napredak u odnosu na prethodnu situaciju i što je, takođe, u skladu sa pravilima EU.

Jasna i konzistentna metodologija za obračun novčanih kazni je od suštinskog značaja za obezbeđivanje pravičnosti, transparentnosti i efikasne primene Zakona o

zaštiti konkurencije, posebno imajući u vidu da novčane kazne po Zakonu o zaštiti konkurencije mogu biti značajne. Neusaglašene smernice, nejasno određivanje koeficijenata, nedostatak obrazloženja i korišćenje ukupnih prihoda umesto prihoda na relevantnom tržištu, sve to može dovesti do pravne nesigurnosti i narušiti kredibilitet istražnog procesa.

Unapređenje ekonomske analize

Iako je Komisija uložila ozbiljne napore da unapredi kvalitet ekonomskih analiza, neophodno je dosledno primenjivati ekonomske analize u svim postupcima pred Komisijom, uzimajući u obzir specifičnosti svakog konkretnog slučaja, a potreban je dalji rad na unapređenju kvaliteta obrazloženja odluka Komisije. U prethodnom periodu bilo je evidentno da je Komisija u pojedinim slučajevima donosila kontradiktorne odluke u odnosu na svoju dosadašnju praksu, bez odgovarajućeg obrazloženja za to.

Nedostatak jasnoće u primeni pravila iz oblasti kontrole koncentracija

Određenu pravnu nesigurnost izaziva i nedostatak jasnoće u primeni pravila kontrole koncentracija na transakcije koje podrazumevaju sticanje kontrole nad delovima društava, kao i sticanje kontrole na kratkoročnoj osnovi. Ovi problemi se često javljaju u tumačenju pojma „samostalna poslovna celina“, najčešće vezano za sticanje kontrole nad nepokretnostima, pri čemu su poslovnoj zajednici potrebne jasne i blagovremene smernice Komisije u pogledu buduće prakse, koje još uvek ne postoje, odnosno nisu objavljene.

Leniency program nedovoljno korišćen u praksi

Kada je reč o leniency programu, Komisija nije objavila nijednu odluku o sprovođenju ovog programa, pa je nepoznato da li se ovaj institut koristi u praksi i u kojoj meri.

Zabrinjavajuće je videti da se leniency program ne koristi

efikasno u praksi. Leniency program je važno sredstvo u primeni propisa iz oblasti zaštite konkurencije, osmišljeno da podstakne kompanije da istupe i prijave svoju umešanost u antikonkurentne aktivnosti u zamenu za smanjene kazne ili imunitet. Njegova uspešna primena može dovesti do otkrivanja i odvratanja od kartela i drugih ponašanja koja predstavljaju kršenje propisa o zaštiti konkurencije, dok se istovremeno gradi poverenje između poslovne zajednice i Komisije.

Dalja digitalizacija

Potreba za daljom digitalizacijom procesa i rada Komisije postala je evidentna tokom pandemije COVID-19 i ostaje aktuelno pitanje. Komisija bi trebalo da primeni više resursa za digitalizaciju koja bi im olakšala i pojednostavila rad u datoj situaciji (npr. održavanje sednica Saveta elektronskim putem, održavanje sastanaka sa strankama elektronskim putem, čak i kada je moguće lično se sastati, itd).

Novi Zakon o zaštiti konkurencije i relevantna podzakonska pravila

Konačno, čini se da je rad na pripremi novog Zakona o zaštiti konkurencije stao od 2019. godine. Savet stranih investitora je bio aktivan član Radne grupe za pripremu novog Zakona o zaštiti konkurencije i smatra da treba nastaviti čitav proces pripreme i donošenja novog Zakona, jer nacrt novog Zakona o zaštiti konkurencije predviđa različite pravne institute koji već postoje u okviru pravnih tekovina EU i koji bi mogli biti od koristi u cilju jačanja pravne sigurnosti u srpskom zakonodavnom okviru koji se tiče prava zaštite konkurencije, kao što je tzv. negativno odobrenje Komisije, obračun kazni na osnovu prihoda na relevantnom tržištu, itd.

Takođe, jedan broj podzakonskih akata (npr. o vertikalnim i horizontalnim sporazumima) su veoma zastareli i potrebno ih je izmeniti kako bi odražavali ekonomsku realnost i razvijenu praksu, kako na lokalnom, tako i na nivou EU.

PREPORUKE SAVETA

- Donošenje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što je pre moguće.
- Da bi se unapredila transparentnost i pravna sigurnost, Komisija bi trebalo da izradi jasne smernice i uputstva koja sadrže način primene određenih odredaba Zakona, uz učešće zainteresovanih strana u sastavljanju komentara na predložene nacрте dokumenata.
- Komisija mora da odlučuje u svim predmetima koji se tiču zaštite konkurencije efikasno i blagovremeno. Nedostatak jasnog zakonskog roka u određenim slučajevima ne sme biti izgovor za neefikasno postupanje, npr. u skraćenom postupku kod odobrenja koncentracija i u slučajevima pojedinačnih izuzeća.
- Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija.
- Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdate odluke o pojedinačnim izuzećima u najkraćem mogućem roku od njihovog donošenja, odnosno da sveukupno poboljša transparentnost i predvidivost odlučivanja.
- Komisija bi trebalo da izdaje publikacije relevantnih definicija tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, u cilju usaglašavanja prakse.
- Sektorske analize bi trebalo da sadrže konkretnije nalaze u pogledu mogućih povreda konkurencije i zabrinutosti Komisije u pogledu ponašanja učesnika na tržištu, kako bi tržišni učesnici mogli odmah da usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.
- Sudije Upravnog suda bi trebalo da prođu napredni trening u oblasti prava konkurencije i u oblasti ekonomije. Sve presude Upravnog suda i Vrhovnog suda treba da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.
- Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena u odnosu na sve učesnike na tržištu, sa detaljnijim obrazloženjima u pogledu odstupanja od prethodne prakse i od EU prakse. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za dodatne informacije moraju biti u vezi sa ocenom koncentracije, imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. S obzirom na kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, od ključne je važnosti predvidljivost, doslednost i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu.

DRŽAVNA POMOĆ

1,71

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Transparentnost procesa - uspostavljanje registra državne pomoći i efektivan nadzor nad poštovanjem obaveze izveštavanja davalaca državne pomoći.	2021		√	
Kontinuiran i efektivan nadzor nad poštovanjem zakona – korišćenje različitih mehanizama iz zakona u cilju praćenja dodeljene državne pomoći i izricanja mere za neusklađenu pomoć.	2021		√	

STANJE

Pravni okvir kojim je regulisana dodela državne pomoći u Republici Srbiji sastoji se od Zakona o kontroli državne pomoći iz oktobra 2019. godine („Zakon“), čija je primena započeta 1. januara 2020. godine i relevantnih podzakonskih akata.

Ne postoje podaci o dodeljenoj državnoj pomoći za 2022. godinu jer godišnji izveštaj još uvek nije dostupan već samo informacije iz godišnjeg izveštaja za 2021. godinu. Ukupan apsolutan iznos dodeljene državne pomoći u 2021. godini je iznosio 221.876 miliona dinara (1,6 milijardi evra), odnosno njeno učešće u bruto domaćem proizvodu je iznosilo 3,5% što je manje u odnosu na 2020. godinu kada je račun državne pomoći u BDP iznosio 4,96%. Državna pomoć bez pomoći za poljoprivredu iznosila je 2,9% u 2021. godini, u poređenju sa 4,1% u 2020. godini.

Sektoru poljoprivrede je u 2021. godini dodeljena državna pomoć u apsolutnom iznosu od 40.897 miliona dinara (otprilike 347,8 miliona evra), što je približno isti iznos kao u 2020. godini. Državna pomoć je dodeljena sektoru industrije i usluga u 2021. godini u apsolutnom iznosu od 117.401 miliona dinara (otprilike 999 miliona evra). U odnosu na 2020. godinu ova državna pomoć predstavlja povećanje (u 2021. godini iznosila je 52,9% dok je 2020. godini iznosila 30,2%). Najzastupljeniji instrument dodele državne pomoći 2021. godine bile su subvencije, sa učešćem od 62,14% u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći, a zatim slede poreske olakšice sa učešćem od 19,2%.

POBOLJŠANJA

Prema Zakonu, Komisija za kontrolu državne pomoći

(„KKDP“) funkcioniše kao nezavisno telo i odgovorno je Narodnoj skupštini čime je u formalno-pravnom smislu obezbeđena nezavisnost od izvršne vlasti. U prethodnom periodu, unapređena je finansijska nezavisnost KKDP i njeni kadrovski kapaciteti.

Preduslov pravne sigurnosti jeste osiguranje transparentnosti rada KKDP. Tako, KKDP ima obavezu objavljivanja svojih odluka na internet stranici i vođenja registra dodeljene državne pomoći, uključujući i registar de minimis pomoći. Još uvek se čeka na uspostavljanje registra dodeljene državne pomoći.

Veliki broj podzakonskih akata je u međuvremenu usvojen od kojih su najvažnije uredbe o regionalnoj i horizontalnoj državnoj pomoći, dodeli državne pomoći u oblasti kulture i informisanja i pomoći za sanaciju i restrukturiranje učesnika na tržištu u teškoćama.

PREOSTALI PROBLEMI

U poslednjem izveštaju o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2022. godinu Evropska komisija identifikuje osnovne prepreke daljem usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa evropskim pravnim tekovinama:

- nedostatak popisa šema državne pomoći i akcionog plana za njihovo usklađivanje, a naročito fiskalnih šema državne pomoći uspostavljenih na osnovu zakona o porezu na dobit pravnih lica,
- nepostojanje regionalnih mapa,
- nepostojanje registra dodeljenih državnih pomoći,

- obaveze obaveštavanja i mirovanja se još uvek sistemski ne poštuju i povremeno se pruža državna pomoć privrednim subjektima, posebno stranim investitorima, bez prethodnog odobrenja KKDP-a, i
- nedostatak striktnog sprovođenja propisa u pogledu sporazuma zaključenih sa trećim zemljama.

U 2022. godini (prema podacima dostupnim na veb sajtu KKDP), KKDP je usvojio 109 rešenja, od čega se u 97 utvrđuje postojanje državne pomoći i ocenjuje usklađenost državne pomoći, bez pokretanja postupka naknadne kontrole ili donošenja odluke o povratu dodeljene državne pomoći.

Takođe, usvojeno je 5 obavezujućih mišljenja na predloge propisa, od kojih 2 mišljenja ukazuju da je državna pomoć bila delimično usklađena. Takođe, KKDP je usvojio 7 obaveštenja koja sadrže obavezujuća uputstva o usklađivanju pomoći sa važećim pravilima.

Politika državne pomoći mora biti predvidiva i konzistentna i prevashodno zasnovana na šemama davaoca, dok bi

individualna pomoć trebalo da predstavlja izuzetak. Neophodno da se usvoje jasni planovi i programi na osnovu kojih bi privredni subjekti i javnost bili blagovremeno informisani o toj politici, a ne iz odluka KKDP.

Privlačenje ulaganja u nerazvijene regione, kao i definisanje jasne strategije Vlade o oblastima ulaganja (digitalizacija i zelena energija) uz puno poštovanje pravila o državnoj pomoći, ključne su polazne tačke za postizanje jasne i troškovno efikasne dodele državne pomoći.

Sa novim zakonom i podzakonskim aktima na snazi, KKDP mora da aktivno radi na razvoju svesti svih relevantnih strana o ovim pravilima a naročito davaoca i korisnika čije znanje je ograničeno. Navedeno je preduslov za uključivanje privrede i opšte javnosti u izradu politike državne pomoći, targetiranje ranjivih kategorija ili sektora privrede, kako bi se stvorila mogućnost da se zajednički dođe do konkretnih, predvidljivih i efikasnih rešenja.

Neophodno podizanje svesti i kapaciteta kod davaoca državne pomoći, čime se povećava pravna sigurnost korisnika državne pomoći prilikom dodele sredstava.

PREPORUKE SAVETA

- Transparentnost procesa - uspostavljanje registra državne pomoći i efektivan nadzor nad poštovanjem obaveze izveštavanja davalaca državne pomoći.
- Kontinuiran i efektivan nadzor nad poštovanjem zakona – korišćenje različitih mehanizama iz zakona u cilju praćenja dodeljene državna pomoć i izricanja mere za neusklađenu pomoć.