

ZAŠTITA KONKURENCIJE

2,00

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		√	
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.	2023	√		
Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija.	2009			√
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.	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 Upravnog suda i Vrhovnog suda 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 preuslove 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 2023. 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.

Međutim, Komisija je nastavila sa aktivnostima na donošenju akata u okviru svojih nadležnosti. Nakon pripreme Modela programa usklađenosti sa pravilima o zaštiti konkurencije, pratećih Smernica za izradu programa usklađenosti poslovanja sa propisima o zaštiti konkurencije i Uputstva za otkrivanje nameštenih ponuda u vezi sa postupcima javnih nabavki iz 2022. godine, Komisija je u 2023. godini usvojila novo Uputstvo o sadržini i načinu podnošenja zahteva za određivanje mere zaštite podataka. Ovo novo Uputstvo pojašnjava određene praktične aspekte zahteva za poverljivost u postupcima pred Komisijom.

Savet stranih investitora pozdravlja činjenicu da je Komisija 4. jula 2024. godine objavila nacrt podzakonskih akata o vertikalnim sporazumima, transferu tehnologije, održavanju motornih vozila i prodaji rezervnih delova, kao i o kategorijama sporazuma u železničkom i drumskom prevozu. Savet stranih investitora već godinama ukazuje u Beloj knjizi na potrebu donošenja novih podzakonskih akata, budući da je važeći Zakon o zaštiti konkurencije usvojen još 2009. godine.

Ipak, Savet stranih investitora izražava žaljenje što je široj javnosti i relevantnim zainteresovanim stranama dat rok od samo devet dana za dostavljanje komentara na nacrt podzakonskih akata. Tako kratak rok praktično isključuje javnu raspravu, posebno imajući u vidu da su nacrti objavljeni tokom jula, kada je većina učesnika na godišnjim odmorima. Savet stranih investitora podseća na dobru praksu tokom pripreme komentara na nacrt Zakona o zaštiti konkurencije i Uredbu o sadržini i načinu podnošenju prijave koncentracija (koja je doneta 2016. godine), kada je Komisija omogućila razuman rok za sve zainteresovane strane da dostave svoje komentare. Savet stranih investitora iskreno žali zbog ovakvog postupanja u vezi četiri nova podzakonska akta, imajući u vidu ogroman uticaj koji će ova akta, a posebno Uredba o izuzeću vertikalnih sporazuma, imati na poslovanje svih privrednih subjekata u Srbiji, kako stranih investitora tako i domaćih kompanija.

Imajući u vidu da godišnji izveštaji Komisije za 2022. i 2023. godinu još uvek nisu objavljeni u vreme pisanja ovog teksta, sledeće informacije su predstavljene na osnovu dostupnih podataka sa zvanične internet stranice Komisije. Međutim, Komisija je značajno smanjila svoju aktivnost u pogledu objavljivanja odluka o koncentracijama u 2023. godini – objavljeno je samo 33 odluke o rešenim koncentracijama iz 2023. godine, sve rešene u skraćenom postupku. Takođe, na osnovu javno dostupnih informacija,

Komisija je pokrenula jednu fazu II, odnosno ispitni postupak u 2023. godini, u vezi sa spajanjem dva najveća proizvođača kafe u Srbiji (koje je konačno uslovno odobreno 28. februara 2024. godine).

Kasnjenja u objavljivanju godišnjih izveštaja za 2022. i 2023. godinu, kao i odluka Komisije, dovela su do nedostatka transparentnosti, što negativno utiče na ukupnu pravnu sigurnost. Ovo je posebno zabrinjavajuće jer Komisija svoje odluke zasniva na prethodnoj praksi, koja trenutno nije poznata javnosti. Naime, kompanije se oslanjaju na pravnu jasnoću kako bi donosile informisane odluke, a neizvesnost u vezi sa sprovođenjem pravila o zaštiti konkurencije može dovesti do povećanja troškova usklađivanja i većih rizika, odvrćajući investicije (posebno stranih investitora koji mogu smatrati jurisdikciju rizičnom) i gušeći inovacije.

U 2023. godini, Komisija je pokrenula dva nova postupka za istraživanje povreda konkurencije, zbog navodnog sklapanja restriktivnih sporazuma.

Fokus Komisije na istraživanje restriktivnih sporazuma uključuje jedan slučaj nameštanja ponuda i jedan slučaj u kojem su se ispitivali sporazumi sa klauzulama o određivanju cena u maloprodaji u vertikalnim sporazumima („RPM“). U svakom slučaju, čini se da RPM odredbe ostaju značajan fokus Komisije u vezi sa restriktivnim sporazumima, jer su RPM klauzule istorijski jedan od najistraživanijih tipova povreda antimonopolskih zakona u Srbiji.

Dalje, Komisija je nastavila da ispituje propuštanja prijavljivanja koncentracija kod kojih je navodno postojala obaveza prijavljivanja i pokrenula je jednu novu istragu u oblasti kontrole koncentracija, tvrdeći da je došlo do promene kontrole koja nije prijavljena Komisiji uprkos ispunjenim zakonskim pragovima.

U vezi sa kontrolom koncentracija, naknade Komisije za kontrolu koncentracija ostale su nepromenjene i još uvek su veoma visoke.

Komisija je izrekla pet kazni u 2023. godini, u ukupnom iznosu većem od 2,2 miliona evra. Dve najveće kazne izrečene su u slučaju dva najveća proizvođača kafe, kojima su pojedinačno izrečene kazne od 1,6 miliona evra i 400.000 evra. Tako je kazna od 1,6 miliona evra najveća pojedinačna kazna izrečena u 2023. godini i najveća kazna u poslednjih nekoliko godina.

POBOLJŠANJA

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

U 2023. godini završene su dve sektorske analize, a njihovi rezultati objavljeni su na veb-sajtu Komisije, i to:

- sektorska analiza stanja konkurencije na tržištu digitalnih platformi za posredovanje u prodaji i isporuci pretežno restoranske hrane i drugih proizvoda, za period 2018–2021,
- sektorska analiza stanja konkurencije na tržištima cementa i betona u Republici Srbiji, u periodu 2018–2021.

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.

Takođe, Model program usklađenosti sa pravilima o zaštiti konkurencije i prateće Smernice koje je Komisija usvojila objavljeni su na internet stranici Privredne komore Srbije i dostupni su i na engleskom jeziku.

Što se tiče događaja koji su se odvijali tokom 2023. godine i aktivnosti u oblasti međunarodne saradnje, može se istaći da je Komisija učestvovala na Međunarodnoj konferenciji o konkurenciji i zaštiti potrošača u Gruziji i potpisala memorandum o saradnji sa nacionalnim organom za zaštitu konkurencije Gruzije. Takođe, Komisija je učestvovala na Godišnjoj konferenciji Međunarodne mreže za konkurenciju (ICN), koju je organizovala španska agencija za zaštitu konkurencije u Barceloni.

Na kraju, kako je ranije pomenuto, u aprilu 2023. godine Komisija je usvojila novo Uputstvo o sadržini i načinu podnošenja zahteva za zaštitu poverljivih informacija.

PREOSTALI PROBLEMI

Nedostatak transparentnosti 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.

Od suštinskog je značaja 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 i prethodnih godina, ali je 2023. godine objavljeno samo 33 odluke u slučajevima koncentracija, što je samo trećina objavljenih odluka o koncentracijama iz 2022. godine. Posebno je zabrinjavajuće što Komisija, u nastavku trenda iz 2022. godine, nije objavila nijednu odluku u postupcima pojedinačnih izuzeća u 2023. godini (osim jedne odluke o odbijanju zahteva za pojedinačno izuzeće, koja je objavljena na veb-sajtu Komisije u novembru 2023. godine).

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 obaveznim 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 značajnim zakašnjenjem (u vreme pripreme ovog teksta u junu 2024. godine, još uvek se čeka da bude objavljen godišnji izveštaj za 2022. godinu), 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 efikasnost rada Komisije

Efikan 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.

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. 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 procesnopravnih 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.

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 uloženo vanredno pravno 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 primenivati 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 je objavila da je odluka u slučaju nameštanja ponuda iz decembra 2023. godine prva ikada u kojoj je delimično odobren leniency u Srbiji.

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 anti-konkurentne 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

- Usvajanje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što pre.
- Kako 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 komentarisanje predloženih dokumenata.
- Komisija mora da odlučuje u svim predmetima konkurencije efikasno i blagovremeno. Nedostatak jasnog zakonskog roka u određenim slučajevima ne sme biti izgovor za neefikasno postupanje, npr. kod odobrenja koncentracija i u slučajevima pojedinačnih izuzeća.
- Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu sumu, posebno 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 unapredi transparentnost i predvidivost odlučivanja.
- Komisija bi trebalo da objavljuje definicije relevantnih tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, s ciljem usklađivanja prakse.
- Komisija bi trebalo da poveća aktivnosti na promociji leniency programa.
- 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 da odmah usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.
- Sudije Upravnog suda trebalo bi da prođu napredni trening iz oblasti prava konkurencije i ekonomije. Sve presude Upravnog suda i Vrhovnog kasacionog suda trebalo bi da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.
- Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena prema svim učesnicima na tržištu uz detaljno obrazloženje u vezi sa odstupanjima od prethodne prakse i prakse EU. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za dodatne informacije moraju u vezi sa ocenom koncentracije, imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. Imajući u vidu kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, predvidljivost, kao i doslednost i pravna sigurnost, su od presudnog značaja za sve učesnike na tržištu.

DRŽAVNA POMOĆ

1,50

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.

Imajući u vidu da izveštaj Komisije za kontrolu državne pomoći za 2023. godinu još nije objavljen, osvrnućemo se na stanje i podatke iz 2022. godine.

Ukupan apsolutan iznos dodeljene državne pomoći u 2022. godini je iznosio 187.871 miliona dinara (1.599 miliona evra), odnosno njeno učešće u bruto domaćem proizvodu je iznosilo 2,7% što je manje u odnosu na 2020. godinu kada je račun državne pomoći u BDP iznosio 4,96%.

Sektoru poljoprivrede je u 2022. godini dodeljena državna pomoć u apsolutnom iznosu od 58.137 miliona dinara (otprilike 495 miliona evra), što predstavlja povećanje od 39% odnosno 42% u odnosu na 2021. i 2020. godinu. Državna pomoć je dodeljena sektoru industrije i usluga u 2022. godini u apsolutnom iznosu od 120.439 miliona dinara (otprilike 1.025 miliona evra). U odnosu na 2021. i 2020. godinu ova državna pomoć beleži značajan rast.

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:

- Uredba o sadržini i obliku prijave državne pomoći
- Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine u sektoru energetike
- Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za ulaganje u sektore od značaja za dostizanje nulte stope emisije gasova sa efektom staklene bašte
- Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći koja se dodeljuje u obliku garancije i
- Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za kulturu

PREOSTALI PROBLEMI

U poslednjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2023. godinu, istaknuto je da, uprkos solidnom pravnom okviru za kontrolu državne pomoći, dosledna primena ovih politika i dalje ostaje slaba. U ovoj oblasti, jasno definisana pravila se ne sprovode uvek zbog jakog političkog pritiska za finansijsku pomoć, koja je usmerena ka državnim preduzećima (SOE) i velikim stranim investitorima.

Međutim, u 2023. godini došlo je do ubrzanja reformi upravljanja, naročito u energetsom sektoru. Regulatorni i administrativni teret za poslovanje je smanjen, ali privatni

sektor i dalje trpi zbog nedostatka transparentnosti i predvidljivosti u načinu usvajanja zakonodavstva koje se odnosi na poslovanje. Strukturni izazovi ostaju u oblasti državne pomoći, konkurencije i javnih nabavki. Država i dalje ima snažno prisustvo u ekonomiji, dok je privatni sektor nedovoljno razvijen i opterećen slabostima u vladavini prava, posebno u vezi sa borbom protiv korupcije i neefikasnošću sudstva. Preporuke iz prethodne godine su delimično sprovedene i ostaju delimično važeće.

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 127 rešenja, od čega se u 100 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.
- Osigurati usklađen pristup za određivanje prioriteta i nadzor svih investicija i zasnivanje investicionih odluka na studijama izvodljivosti, analizi troškova i koristi i procenama uticaja na životnu sredinu, te primeniti na sve projekte principe konkurencije, jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti u postupcima državne pomoći u skladu sa pravnim tekovinama EU