

ZAŠTITA KONKURENCIJE

1,70

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Usvajanje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što pre.	2020		√	
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 komentarisane predložene dokumenta.	2010		√	
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.	2023		√	
Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu sumu, posebno 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 unapredi transparentnost i predvidivost odlučivanja.	2018		√	
Komisija bi trebalo da objavljuje definicije relevantnih tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, s ciljem usklađivanja prakse.	2018			√
Komisija bi trebalo da poveća aktivnosti na promociji leniency programa.	2024			√
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.	2021	√		
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.	2010			√
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	2021		√	

STANJE

Harmonizacija sa pravilima EU iz oblasti zaštite konkurencije u Srbiji započela je 2009. godine, donošenjem trenutno važećeg Zakona o zaštiti konkurencije („**Zakon**“). Zakon je ustanovio materijalne i tehničke preduslove za samostalno

i nezavisno postupanje Komisije za zaštitu konkurencije („**Komisija**“). Izmene i dopune Zakona su izvršene 2013. godine, pri čemu su odgovarajući podzakonski akti doneti tokom 2009. i 2010. godine, dok je 2016. godine doneta i nova Uredba o sadržini i načinu podnošenja prijave koncentracije („**Uredba o prijavi koncentracije**“).

Tokom 2024. godine nije ostvaren napredak u pogledu usvajanja novog Zakona, ali je nastavljen rad na izradi novih podzakonskih akata. Nakon sprovedenih javnih konsultacija, Komisija je u januaru 2025. godine uputila Vladi Republike Srbije na usvajanje četiri predloga uredbi koje se odnose na izuzeće određenih kategorija sporazuma od zabrane restriktivnih sporazuma, i to:

- Predlog uredbe o kategorijama vertikalnih sporazuma izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog uredbe o kategorijama vertikalnih sporazuma u sektoru motornih vozila izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog uredbe o kategorijama sporazuma o transferu tehnologije izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog uredbe o kategorijama sporazuma u sektoru železničkog i drumskog saobraćaja izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma.

Savet stranih investitora veoma pozdravlja pomake u procesu izrade predloga navedenih uredbi. Na ovu potrebu Savet ukazuje već godinama kroz preporuke u Beloj knjizi, imajući u vidu da je važeći Zakon usvojen 2009. godine, dok su prateći podzakonski akti usvojeni 2010. godine, te su u velikoj meri zastareli i ne odražavaju savremene tržišne okolnosti i ne prate zakonodavstvo i praksu država članica Evropske unije.

Međutim, Savet stranih investitora izražava zabrinutost zbog činjenice da, iako su predlozi pomenutih uredbi pripremljeni tokom 2024. godine, a Vladi dostavljeni početkom 2025. godine, do dana objavljivanja ove Bele knjige nijedna od tih uredbi nije usvojena. Savet stranih investitora izražava nadu da će četiri predložene uredbe biti uskoro usvojene.

Na osnovu podataka iz godišnjeg izveštaja o radu, Komisiji je tokom 2024. godine podneto ukupno 227 prijava koncentracije, od čega je 205 prijava koncentracija podneto u skraćenom obliku (odnosno oko 90% od ukupnog broja prijava koncentracija). U toku iste godine, Komisija je nastavila jedan postupak po službenoj dužnosti, koji je prethodno pokrenut po prijavi koncentracije, kao i dva postupka zbog sprovođenja koncentracije bez prethodnog odobrenja Komisije.

Tokom 2024. godine, Komisija je u značajnoj meri smanjila praksu objavljivanja odluka u postupcima ispitivanja koncentracija. Na svojoj internet stranici objavila je svega pet rešenja donetih u skraćenim postupcima, kao i jedno rešenje kojim je uslovno odobrena koncentracija u postupku koji je nastavljen po službenoj dužnosti, a koji se odnosio na spajanje dva najveća proizvođača kafe u Srbiji.

Izostanak objavljivanja odluka Komisije doveo je do značajnog nedostatka transparentnosti, te posledično do urušavanja pravne predvidivosti i sigurnosti. Neobjavljivanje odluka Komisije stvara neizvesnost u pogledu primene pravila o zaštiti konkurencije, što za posledicu ima povećane troškove usklađivanja poslovanja i veće pravne rizike.

Takođe, tokom 2024. godine, Komisija je pokrenula četiri nova postupka – tri zbog sumnje na zaključenje restriktivnih sporazuma i jedan zbog moguće zloupotrebe dominantnog položaja.

Istrage u vezi sa restriktivnim sporazumima obuhvataju navodno nameštanje ponuda, dogovaranje cena između više maloprodajnih lanaca, kao i moguću koordinaciju ili zajedničko delovanje učesnika na tržištu s ciljem ograničavanja konkurencije. Postupak zbog sumnje na zloupotrebu dominantnog položaja odnosi se na navodno nametanje nepravičnih uslova poslovanja i ograničavanje pristupa tržištu.

Komisija je nastavila aktivno da otkriva i preduzima zakonska ovlašćenja u vezi sa koncentracijama koje su sprovedene bez prethodnog pribavljanja njenog obaveznog odobrenja. U tom kontekstu, pokrenuta su dva nova postupka u oblasti ispitivanja koncentracija po službenoj dužnosti, zbog osnovane sumnje da su koncentracije sprovedene bez prethodno podnete prijave koncentracije i pribavljenog odobrenja Komisije, iako su bili ispunjeni zakonski pragovi za obavezno podnošenje prijave koncentracije. Oba postupka odnose se na sticanje ciljnih društava van teritorije Srbije od strane jednog domaćeg privrednog društva. Dodatno, Komisija je okončala jedan postupak ispitivanja koncentracije iz 2023. godine, utvrdivši da je koncentracija, u vidu promene kontrole nad jednim hotelom, sprovedena bez prethodnog odobrenja, te je sticaocu kontrole izrečena mera zaštite konkurencije u iznosu od oko 25.000 evra.

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

Tokom 2024. godine, Komisija je utvrdila da je osam društava, koja posluju na tržištu nabavke birotehničke opreme, tonera i potrošnog materijala, kao nabavke usluga servisiranja birotehničke opreme, koordinisalo svoje aktivnosti, delilo tržište i razmenjivalo poverljive podatke čime su zaključile restriktivni sporazum. Komisija je u okviru ovog postupka sankcionisala sedam društava, dok je jedna društvo oslobođeno plaćanja novčane kazne zahvaljujući učešću u leniency programu, jer je prvo prijavilo zabranjeno udruživanje i dostavilo relevantne dokaze Komisiji. Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni premašuje 60 miliona dinara, pri čemu su pojedinačne sankcije iznosile od nekoliko stotina hiljada do gotovo 28 miliona dinara.

POBOLJŠANJA

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

U 2024. godini završena je sektorska analiza stanja i uslova konkurencije na tržištu peleta za period od 2020. do 2022. godine, koja je objavljena na internet stranici Komisije. Takođe, tokom 2024. godine, Komisija je sprovodila više sektorskih analiza, i to:

- sektorsku analizu stanja i uslova konkurencije na tržištu lekova u humanoj medicini, za period od 2020. do 2022. godine;
- sektorsku analizu stanja konkurencije na tržištima određenih prehrambenih proizvoda, za period od 2018. do 2022. godine;
- sektorsku analizu stanja i uslova konkurencije na tržištu pružanja privatnih zdravstvenih usluga, za period od 2019. do 2023. godine objavljenu na internet stranici Komisije u martu 2025. godine;
- sektorsku analizu stanja konkurencije na tržištu proizvodnje i distribucije flaširane vode, za period od 2019. do 2023. godine.

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 i ne identifikuje potencijalne probleme, što sprečava učesnike na tržištu da deluju proaktivno i usklade svoje ponašanje sa Zakonom.

Što se tiče događaja koji su se odvijali tokom 2024. godine i aktivnosti u oblasti međunarodne saradnje, može se istaći da je Komisija učestvovala na jubilarnoj konferenciji Regionalnog centra za konkurenciju (RCC) u Budimpešti. Takođe, Komisija je učestvovala na Godišnjoj konferenciji Međunarodne mreže za konkurenciju (ICN), koje je organizovalo brazilsko telo za zaštitu konkurencije U 2025. godini, u okviru projekta "Podrška EU unutrašnjem tržištu Srbije", Komisija je potpisala ugovor o donaciji forenzičkog softvera sa Međunarodnom i iberoameričkom fondacijom za upravu i javne politike, čime je unapredila svoje tehničke kapacitete za sprovođenje istraga u uslovima savremenog poslovanja. Pored toga, Smernice Komisije za izradu programa usklađenosti poslovanja, sa pratećim modelom i listama za kontrolu usklađenosti su u okviru Antitrust Writing Awards osvojile nagradu glasova publike u delu najboljih „Soft Law“ materijala tela za zaštitu konkurencije i istraživanja u Evropi.

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 saznaju ishode postupaka, razumeju obrazloženje odluka i procene njihove implikacije.

Od suštinskog je značaja da sve odluke Komisije budu blagovremeno objavljene na internet stranici Komisije, kako bi se obezbedila transparentnost, omogućilo pravovremeno informisanje stručne i opšte javnosti, i očuvala pravna sigurnost. Izostanak objavljivanja odluka, kao i značajna kašnjenja u njihovom objavljivanju, izazivaju zabrinutost u pogledu institucionalne odgovornosti i dosledne primene Zakona.

Iako bi Komisija trebalo redovno da objavljuje svoje odluke, primetno je da to ne čini dosledno. Odluke iz pojedinih oblasti (npr. kontrola koncentracija) se gotovo uopšte ne objavljuju, dok se iz drugih oblasti (npr. pojedinačna izuzeća) objavljuju selektivno i sa značajnim zakašnjenjem. Takva praksa ne doprinosi transparentnosti niti pravnoj sigurnosti.

Ovaj problem bio je prisutan i prethodnih godina, ali je tokom 2024. godine dodatno produbljen, budući da je do dana objavljivanja Bele knjige na internet stranici Komisije objavljeno samo pet odluka u predmetima ispitivanja koncentracija, što predstavlja do sada najmanji broj u poređenju sa prethodnim godinama. Posebno zabrinjava činjenica da je Komisija, u nastavku trenda iz 2023. godine, objavila samo jednu odluku u postupcima pojedinačnog izuzeća restriktivnih sporazuma od zabrane donetu tokom 2024. godine.

Takođe, Komisija ne objavljuje javno podatke o podnetim inicijativama za ispitivanje povreda konkurencije, čak ni nakon donošenja odluka po tim inicijativama. Dodatno zabrinjava činjenica da Komisija često ne obaveštava podnosioca inicijative o ishodu u propisanom roku od 15 dana od dana podnošenja inicijative. U pojedinim slučajevima, obaveštenja Komisije po podnetim inicijativama nikada nije dostavljen podnosiocima inicijativa.

Odluke nadležnih sudova donete u postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti odluka Komisije uopšte nisu dostupne javnosti, s obzirom da se ne objavljuju na internet stranici Komisije. Dodatan nedostatak predstavlja i to što postojeća baza odluka Komisije ne omogućava napredniju pretragu prema detaljnijim kriterijumima, što otežava pristup relevantnoj praksi.

Poštovanje rokova i efikasnost rada Komisije

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

Iako Zakon možda ne predviđa uvek precizne rokove, i dalje je važno da Komisija postupke sprovedi efikasno i efektivno. Nepostojanje konkretnih rokova ne bi trebalo da se koristi kao izgovor za nepotrebna kašnjenja ili neefikasnost u donošenju odluka. To je posebno važno u skraćenim postupcima ispitivanja 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. 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, ispitati prihvatljivost koncepta pojedinačnog izuzeća, koji je Evropska unija ukinula pre skoro dvadeset godina. U verziji nacrtu 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 ostvarivanje svih procesnih prava učesnika, uključujući pravo na uvid u spise predmeta, kao i jasnu regulativu u pogledu ovlašćenja Komisije za postupanje prema privilegovanoj komunikaciji. U pojedinim predmetima ispitivanja koncentracija, Komisija je u preterano koristila svoje ovlašćenje da zahteva dodatne informacije, uključujući često i podatke koji nisu relevantni za ocenu koncentracije, što je dovelo do nepotrebnih odlaganja u donošenju odluka. Ukoliko Komisija koristi svoja široka diskreciona ovlašćenja prilikom izdavanja naloga za dopunu prijave koncentracije, trebalo bi da jasno obrazloži cilj, svrhu i relevantnost traženih informacija u kontekstu konkretne analize.

Prilikom sprovođenja nenajavljenog uviđaja, Komisija raspolaže izuzetno širokim procesnim ovlašćenjima, posebno u pogledu obima i načina obrade podataka koje preuzima. U pojedinim slučajevima, Komisija je kopirala celokupan sadržaj elektronske pošte rukovodilaca i zaposlenih koje je smatrala ključnim za predmet postupka, a zatim je u svojim prostorijama, bez prisustva punomoćnika stranke, vršila pretragu snimljenog materijala po ključnim rečima izdvajajući materijal koji će biti uvršten u spise predmeta. Ovakav pristup značajno odstupa od standarda koji primenjuje Evropska komisija.

Dodatno, Komisija je u praksi odbacivala prigovore stranaka na ovakav način obrade podataka, uz obrazloženje da strankama dostavlja forenzičku kopiju zaplenjenog materijala, kao i obaveštenje o tome koji dokumenti su uvršteni u spise predmeta, uz mogućnost da zatraže izdvajanje dokumenata koji predstavljaju privilegovanu komunikaciju ili nisu relevantni za predmet postupka. Ovakav pristup nije u skladu sa načelom transparentnosti i dovodi u pitanje pravo stranke na "odbranu".

Nedostatak efektivne sudske kontrole zakonitosti i pravilnosti odluka Komisije

Primetno je da sudije Upravnog suda i dalje ne poseduju sveobuhvatna znanja iz oblasti prava konkurencije i ekonomije koja su potrebna radi pravilnog tumačenja argumenata stranaka u postupku i odluka Komisije, te izrade pravilnih sudskih odluka. Odlukama Upravnog suda često nedostaje detaljno obrazloženje i razmatranje merituma predmeta, jer se njihov sadržaj najčešće svodi na ponavljanje nalaza Komisije i razmatranje osnovnih procesnih pitanja, bez dublje analize argumenata stranaka u postupku.

Ovakav nedostatak predstavlja ozbiljan problem, jer onemogućava efikasnu razmenu pravnih argumenata, sveobuhvatnu i adekvatnu kontrolu zakonitosti odluka Komisije, kao i razvoj i usklađivanje sudske prakse sa standardima Evropske unije (što je uslov iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju), a takođe i ugrožava dalji postupak po vanrednim pravnim lekovima. Detaljno obrazloženje odluka Komisije i Upravnog suda, sa posebnim obrazloženjem prihvatanja ili odbijanja argumenata i dokaza koje iznesu stranke u postupku, od velikog je značaja za uspostavljanje pravosudnog nadzora nad radom Komisije. U suprotnom, postoji rizik da Komisija, usled izostanka efikasne kontrole, eventualno zloupotrebi svoja ovlašćenja i položaj samostalnog i nezavisnog organa.

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, posebno imajući u vidu da novčane kazne po Zakonu 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 predmeta, a potreban je dalji rad na unapređenju kvaliteta obrazloženja odluka Komisije. U prethodnom periodu bilo je evidentno da je Komisija u pojedinim predmetima donosila kontradiktorne odluke u odnosu na svoju prethodnu praksu, bez odgovarajućeg obrazloženja za takvo odstupanje.

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 pokajničkom programu (engl. leniency) Komisija je objavila da je odluka u postupku zbog nameštanja ponuda iz decembra 2023. godine prva ikada delimično odobrena prijava pokajanja u Srbiji. Takođe, postupak koji je okončan 2024. godine (pomenut iznad), u vezi sa restriktivnim sporazumom na tržištu nabavke birotehničke opreme, tonera i potrošnog materijala, kao i usluga servisiranja te opreme, pokrenut je upravo na osnovu leniency prijave jednog od učesnika.

Leniency program je važno sredstvo u primeni propisa iz oblasti zaštite konkurencije, osmišljeno da podstakne kompanije da istupe i prijave svoju umešanost u anti-konkurentske aktivnosti u zamenu za smanjene kazne ili imunitet. Njegova uspešna primena može dovesti do otkrivanja i odvracanja od kartela i drugih ponašanja koja predstavljaju kršenje propisa o zaštiti konkurencije, dok se istovremeno gradi poverenje između poslovne zajednice i Komisije. Ipak, u praksi je vidljivo da Komisija retko reaguje efikasno na podnete leniency prijave, što umanjuje atraktivnost i efikasnost ovog instrumenta i obeshrabruje kompanije da se oslone na njega.

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. Svet 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. Kako je navedeno, Komisija je tokom 2024. godine razmatrala četiri nova podzakonska akta i uputila ih Vladi Republike Srbije na usvajanje. Usvajanje ovih propisa bilo bi važan korak ka usklađivanju sa razvojem prava konkurencije u EU i stvaranju predvidivijeg regulatornog okvira za učesnike na tržištu.

PREPORUKE SAVETA

- Usvajanje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što pre (naročito u vezi sa predlozima uredbi koji su već mesecima u postupku usvajanja).
- 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 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 i efikasnije reaguje po podnošenju leniency prijave.
- 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
- Komisija bi trebalo da uloži dodatna sredstva u digitalizaciju procesa i rada, uključujući i unapređenje veb stranice u delu sa objavljenim odlukama (što bi omogućilo jednostavniju i brzu pretragu, prema više kriterijuma).
- Trebalo bi podzakonskim aktima jasno definisati prava stranaka tokom nenajavljenog uviđaja, posebno u odnosu na obim i način obrade podataka koje Komisija preuzima.

DRŽAVNA POMOĆ 1,33

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			√
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	2024			√

STANJE

Pravni okvir kojim je regulisana dodela državne pomoći u Republici Srbiji čine Zakon o kontroli državne pomoći iz oktobra 2019. godine („Zakon“), čija je primena započeta 1. januara 2020. godine, kao i relevantni podzakonski akti.

Imajući u vidu da Izveštaj Komisije za kontrolu državne pomoći („KKDP“) o dodeljenoj državnoj pomoći za 2024. godinu još uvek nije javno objavljen, osvrnućemo se na stanje i podatke iz Izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći iz 2023. godine.

Ukupan apsolutan iznos dodeljene državne pomoći u 2023. godini iznosio je 190.311 miliona dinara (oko 1.623 miliona evra), odnosno njeno učešće u bruto domaćem proizvodu je iznosilo 2,3%, što je manje u odnosu na prethodni period, budući da je 2022. godine udeo državne pomoći u BDP-u iznosio 2,7%, dok je u 2021. godini ovaj udeo iznosio 3,5%.

Sektoru poljoprivrede je u 2023. godini dodeljena državna pomoć u apsolutnom iznosu od 58.721 miliona dinara (oko 501 milion evra), što predstavlja povećanje od 1% u odnosu na 2022. godinu, odnosno 44% u odnosu na 2021. godinu. Državna pomoć je dodeljena sektoru industrije i usluga u 2023. godini u apsolutnom iznosu od 129.821 miliona dinara (1.107 miliona evra). U odnosu na 2022. i 2021. godinu ova kategorija državne pomoći beleži značajan rast.

POBOLJŠANJA

Prema Zakonu, KKDP funkcioniše kao samostalna i nezavisna organizacija koja je odgovorna Narodnoj skupštini, čime je u formalno-pravnom smislu obezbeđena njena nezavisnost od izvršne vlasti.

U prethodnom periodu, ostvareni su dodatni napreci u pogledu finansijske nezavisnosti KKDP, kao i u jačanju njenih kadrovskih kapaciteta.

Tokom 2024. godine, KKDP je pripremila Nacrt uredbe o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis), kao i Nacrt uredbe o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis) za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa. Ove uredbe je Vlada Republike Srbije usvojila početkom 2025. godine. Pored toga, Savet KKDP doneo je Pravilnik o načinu izostavljanja zaštićenih podataka u aktima KKDP. Cilj ovih nacрта uredbi i pravilnika bio je da se sadržina podzakonskih propisa uskladi sa relevantnim propisima Evropske unije. Savet stranih investitora pozdravlja ovaj napredak kao važan korak ka unapređenju pravnog okvira dodele državne pomoći.

PREOSTALI PROBLEMI

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2024. godinu, istaknuto je da,

uprkos solidnom pravnom okviru za kontrolu državne pomoći, potrebno je dalje usklađivanje podzakonskih akata sa pravnim tekovinama EU. Pored toga, potrebno je ojačati kapacitete KKDP-a u pogledu kadrova i dodatno poboljšati sprovođenje Zakona o kontroli državne pomoći.

U 2024. godini, reforme u oblasti upravljanja su nastavile uz blago ubrzanje, posebno u energetsom sektoru i digitalizaciji javne uprave. 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.

Dodatno, preduslov pravne sigurnosti jeste obezbeđivanje pune 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. Ipak, do danas još uvek nije uspostavljen i javno dostupan registar dodeljene državne pomoći, što predstavlja prepreku potpunoj transparentnosti. Sa druge strane, registar de minimis pomoći jeste dostupan javnosti, ali je njegova evidencija nepotpuna i nije uređena na način koji omogućava lako pretraživanje i preglednost.

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, odnosno nepotpunost i nepreglednost registra dodeljenih de minimis 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 2024. godini (prema podacima dostupnim na internet stranici KKDP-a), KKDP je usvojio 6 rešenja, kojima se utvrđuje postojanje i ocenjuje usklađenost državne pomoći sa pravilima za dodelu državne pomoći. Od navedenog broja, pet rešenja je doneto u postupku prethodne kontrole, a jedno rešenje u prethodnom postupku u naknadnoj kontroli, što bi moglo da ukaže na pasivan odnos KKDP-a prema proveru usklađenosti dodeljene državne pomoći. Takođe, usvojena su 3 obavezujuća mišljenja na predloge propisa. Navedena mišljenja se tiču dodele državne pomoći za usluge od opšteg ekonomskog interesa, i to za (i) naknadu dodeljenu Javnom preduzeću „Pošta Srbije“ za obavljanje univerzalne poštanske usluge, (ii) tržišne premije namenjene proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora, i (iii) sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja. Tokom 2024. godine, KKDP je odgovorila na 14 upita koji su se odnosili na tumačenje da li pojedina davanja i pogodnosti podležu kontroli državne pomoći u skladu sa Zakonom.

Takođe, prema podacima iz Izveštaja o radu KKDP-a za 2024. godinu, u relevantnom periodu nije pokrenut nijedan sudski postupak protiv rešenja KKDP-a.

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, te blagovremeno i potpuno vođenje evidencije u registru de minimis državne pomoći, kao 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.