

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 2

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2012

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-416-5

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 2 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 350 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-416-5

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 195465740

IMPLEMENTACIJA NOVOG EVROPSKOG STANDARDA U PRAVU KONKURENCIJE REPUBLIKE SRBIJE – COMPETITION ADVOCACY¹

Apstrakt

Competition advocacy ili u slobodnom prevodu – širenje opšte svesti o značaju zaštite prava konkurencije, postao je novi ali širokoprihvaćen standard u pravu konkurencije zemalja Evropske unije. Takođe, srećemo ga u savremenom američkom pravu kao i u drugim pravima koja su pod uticajem američkog prava konkurencije. Važeći Zakon o zaštiti konkurencije Republike Srbije ne sadrži odredbu o competition advocacy.

Uključivanje standarda o potrebi širenja opšte svesti o značaju zaštite prava konkurencije u nacionalne propise i njegova implementacija u praksi rezultat su potrebe da se uspostavi ravnoteža između interesa velikog kapitala, merđžera i kartela i interesa potrošača, malih i srednjih preduzetnika i javnog mnjenja uopšte. Zadatak competition advocacy je da podigne nivo spoznaje svih učesnika na tržištu o pravilima fer konkurencije, njihovim pravima i obavezama.

Ključne reči: Širenje opšte svesti o značaju zaštite prava konkurencije. Komisija za zaštitu konkurencije. Državna intervencija. Uloga međunarodnih organizacija.

1. Pojam novog standarda u pravu konkurencije – *Competition advocacy*

Konkurencija predstavlja nadmetanje privrednih subjekata, učesnika na tržištu, da proizvedu, odnosno potrošačima ponude robu ili im pruže potrebne usluge tako da sebi obezbede što veću profitnu stopu. Generalno, svaki oblik konkurencije ima pozitivne efekte jer podstiče na razvoj i usavršavanje, uvećava ekonomsku efikasnost i samim tim doprinosi društvenom blagostanju. Međutim, želja za što većim profitom i oslobađanjem od konkurentskog pritiska često dovodi do različitih zloupotreba, kojima se onda dovodi u pitanje ostvarenje pomenutog pozitivnog efekta konkurencije – regulisanog tržišta i doprinosa društvenom blagostanju. Zloupotrebe, odnosno povrede pra-

* Prof. dr Vesna Besarović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, koji podržava Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

¹ *Competition Advocacy* – možemo prevesti samo opisno, kao širenje opšte svesti o značaju zaštite prava konkurencije.

va konkurencije jesu akti kojima učesnici na tržištu ograničavaju, narušavaju ili sprečavaju konkurenciju, a manifestuju se u zaključivanju restriktivnih sporazuma, zloupotrebi dominantnog položaja i nedozvoljenim koncentracijama između učesnika.

Pravo konkurencije predstavlja skup pravnih normi čiji je cilj da eliminišu ili bar kontrolišu prepreke koje se postavljaju u slobodnim i fer konkurentskim odnosima na tržištu. Pravnim normama koje regulišu konkurenciju na nacionalnom tržištu izražavaju se opšti politički i privredni strategijski ciljevi zemlje tako što se regulišu odnosi između privrednih učesnika na tržištu, konkurenata i potrošača. Značaj prava konkurencije se odražava na potrošače smanjivanjem cena, porastom kvaliteta robe i usluga, većim izborom i lakšim ulaskom novih „igrača”. Savremeno tržište je prostor koji karakterišu organizovanost i uređenost u većoj ili manjoj meri, zavisno od adekvatnosti pravnih okvira, ekonomskog potencijala, fleksibilnosti ponude i tražnje itd. Uspostavljanjem unapred utvrđenih pravila ponašanja, poznatih i dostupnih, svaki učesnik na tržištu može donekle da predvidi reakcije ostalih privrednih subjekata na promenu njegove poslovne odluke i može da oceni moguće dejstvo sankcija u slučaju da se prekrše unapred definisana pravila ponašanja u tržišnoj razmeni.²

Competition advocacy se definiše kao aktivnost koju sprovodi nacionalna institucija za konkurenciju – agencija, komisija ili slično, koja ima zadatak da unapređuje konkurentsko okruženje za privredne delatnosti, pomoću neprirodnih mehanizma, pretežno uspostavljanjem odnosa sa drugim državnim telima i podizanjem opšte svesti o prednostima konkurencije.³ U početku razvijanja te aktivnosti, nacionalne institucije za konkurenciju se ograničavaju na to da obaveštavaju učesnike na tržištu o potrebi podizanja opšte svesti o značaju zaštite konkurencije tako što ih upoznaju sa zakonskim propisima i politikom konkurencije, odnosno sa njihovim pravima i obavezama. Vremenom, uloga *competition advocacy* se menja, pomerajući se od opštih tema ka državi u oblasti privatizacije, sektorske regulacije i drugih politika. Naime, može se reći da se uloga *competition advocacy* u dužem periodu posmatranja, na nacionalnom i međunarodnom planu, menja sa privrednim razvojem zemlje, regiona, globalnog tržišta.

S obzirom na to da su koncentracije sastavni deo regulatorne politike u oblasti konkurencije, intervencije države često imaju antikongkurentski karakter, kao, na primer, kartelski sporazumi ili finansijske stimulacije određenim kompanijama. Neodgovarajuća regulacija bankarskog sektora priznata je kao glavni faktor koji vodi u globalnu recesiju. Zbog toga je važno obezbediti da pravo konkurencije bude samostalno. Da bi se propisi o konkurenciji i politika konkurencije efikasno sprovodili, širenje opšte svesti o značaju konkurencije mora da prevazilazi samo podnošenje prijave za koncentraciju i prijavljivanje drugih povreda i da bude usmereno ka donosiocima odluka o politici i pravu konkurencije na globalnom nacionalnom planu. Nedavno, ili u velikoj

2 M. Labus, *Osnovi ekonomije*, Beograd 2007, str. 66.

3 UN Conference on Trade and Development, Geneva, november 2010, str. 15.

meri, prevaziđena privredna kriza pokazala je neophodnost kompromisa između prava i politike konkurencije i industrijske politike i strategije razvoja. Pokazalo se da je potrebno da institucije za konkurenciju moraju da utvrde koji su elementi industrijskih strategija konkurentski – „prijateljski”, a koji mogu da izazovu poremećaje na tržištu. Takav pristup, sadržan u konceptu *competition advocacy*, ponekad je delotvorniji za obezbeđivanje tržišne stabilnosti od upoznavanja javnosti putem medija sa pravilima fer konkurencije. Mada, naravno, jedno ne isključuje potrebu za drugim.

Ti zadaci moraju da se ostvaruju tako da se ne dovede u pitanje nezavisnost institucije za zaštitu konkurencije. Od vitalnog je značaja da nacionalne institucije za konkurenciju budu jake u institucionalnom smislu, nezavisne od postojeće vlade, sposobne da prežive promenu političkog režima. Njihova nezavisnost je neophodna da bi se maksimalno povećale prednosti saradnje između institucija za konkurenciju i da bi se očuvalo poverenje u njihov rad. Međutim, institucije za konkurenciju svoju nezavisnost moraju da usklade sa politikom konkurencije i kontrole koncentracija, a to znači da saraduju sa drugim državnim institucijama, regulatornim telima i organima vlasti.

Institucije za konkurenciju se, u širenju opšte svesti o značaju zaštite konkurencije, ne ponašaju na isti način, od zemlje do zemlje. Neke su spremne da daju *ad hoc* mišljenja o bilo kojoj traženoj pravnoj stvari, druge traže da određena institucija za konkurenciju bude konsultovana uvek kada pojedini propis ili uredba mogu da imaju uticaja na konkurenciju. U pojedinim zemljama, rukovodioci institucija za konkurenciju uživaju status koji je jednak statusu ministra u vladi, sa ovlašćenjima da učestvuju u donošenju odluka u oblasti privrede. U zemljama gde zakonom nije predviđeno da državni organi konsultuju instituciju za konkurenciju o predloženim koncentracijama i gde nije obavezno tražiti mišljenje vlade i regulatornih tela o pitanjima iz oblasti privrede koja imaju implikacija na konkurenciju, institucije za konkurenciju moraju da budu posebno proaktivne i da intervenišu, u meri u kojoj pravni poredak dozvoljava, u širenje svesti o značaju fer konkurencije na tržištu.

Posebno treba naglasiti da se aktivnost institucija za konkurenciju u oblasti *competition advocacy* ne sme ograničiti na periode ekonomskih kriza već mora postojati konstantno, kako bi postala deo opšte svesti i ponašanja na tržištu.⁴ Prisutnost i opšta poznatost postupanja i odluka institucija za konkurenciju u privrednom životu jedne zemlje definiše se kao transparentnost njenog rada i predstavlja važan elemenat širenja svesti o konkurenciji. Saradnja institucija za konkurenciju sa drugim regulatornim telima važna je za sprečavanje ili rano otkrivanje nenamernog antikongkurentskog ponašanja na tržištu. Uloga institucija za konkurenciju posebno je značajna za sprovođenje politike konkurencije, koja može da doprinese rešavanju ekonomskih teškoća u nacionalnim privredama. U tom smislu, stvaranje kontinuiranog

4 Komisija za konkurenciju Velike Britanije definisala je jedan broj strateških mera iz oblasti *competition advocacy* za period ekonomskih kriza. Na primer, vlasti treba da upoznaju javnost sa merama koje sprovode u periodu krize, da se staraju za dosledniju primenu pravila konkurencije u privredi i sl.

dijaloga između institucija za konkurenciju i vlada odnosnih zemalja i razmena iskustava predstavlja imperativ ponašanja na savremenom tržištu.

Prednost slobodnih tržišnih ekonomija je neograničen pristup globalnom tržištu. Da to tržište ne bi generisalo privredni haos, pravo i politika konkurencije su neophodni na nacionalnom i međunarodnom planu. Od visoko postavljenih i u praksi primenljivih standarda politike konkurencije, svi učesnici na globalnom tržištu imaju koristi. Nedostatak globalne saradnje i nedoslednost u primeni standarda utiče na slabljenje uloge konkurencije kao sredstva ekonomskog rasta. Kao i poreski prekršaji, korupcija i terorizam i efekti antikonkurentne nacionalne politike osećaju se i izvan nacionalnih granica. Efikasna primena prava i politike konkurencije, što predstavlja zadatak nacionalnih institucija za konkurenciju, mora se sagledavati i izvan nacionalnih granica. To znači da širenje svesti o značaju prava konkurencije nije samo neophodan standard koji moraju da sadrže nacionalni propisi o konkurenciji već standard koji se mora i primenjivati u svakoj zemlji pojedinačno jer predstavlja globalno prihvaćen i primenjivan standard na svetskom tržištu.

2. Uloga države u implementaciji novog standarda u pravu konkurencije

U savremenoj ekonomiji tržište i država su povezani neraskidivim vezama uprkos povremenim tvrdnjama o lažnoj dihotomiji između slobodnog tržišta i državne kontrole. U praksi, pravni poredak i njegova efikasna primena preduslovi su funkcionisanja regulisanog tržišta, pa i time i fer konkurentskih odnosa. Pri tome država može da interveniše na tržištu na različite načine, kao prodavac ili kupac, zatim putem poreza i subvencija, uticaja na potrošače i firme. Međutim, odnos države prema tržištu se menja, od državnog vlasništva ka indirektnoj kontroli uz pomoć pravne infrastrukture. Privredne krize koje se javljaju poslednjih godina utiču na to da država ponovo jača svoju ulogu donošenjem niza protekcionističkih mera. Primećuje se i novi kvalitet protekcionističkih mera, intervencije države na tržištu poprimaju suptilnije oblike. Kao posebno značajno se javlja obezbeđivanje fleksibilnosti pri ulasku i izlasku sa tržišta, adekvatan izbor mera koje se primenjuju, na primer mera kojima se uvode direktne restrikcije na konkurenciju, kao i upućenost potrošača u njihova prava i organizuje potrošača.

Širenje opšte svesti o značaju zaštite konkurencije je nesumnjivo jedno od polja na kojem država treba stalno da preduzima odgovarajuće mere. Osim nacionalnih institucija za zaštitu konkurencije, svaka država treba da promovise takvu politiku konkurencije koja će u sebi sadržati i *competition advocacy*, da definiše mere kojima će se podizati opšta svest o pravu konkurencije svih učesnika na tržištu, a posebno privrednih subjekata – konkurenata a i potrošača. Upoznavanje sa pravima i obavezama je samo deo tog koncepta, koji se vremenom obogaćuje saznanjima o anticipaciji politike konkurencije koju sprovodi država, o propisima koje donosi država i konkretnim merama koje sprovodi institucija za zaštitu konkurencije na tom planu.

3. Uloga međunarodnih organizacija u implementaciji novog standarda u pravu konkurencije, posebno OECD-a

Međunarodne organizacije igraju značajnu ulogu u širenju svesti o značaju zaštite prava konkurencije. One to čine na različitim nivoima delovanja.

OECD, organizacija koja okuplja 31 zemlju članicu, osnovala je Komitet za konkurenciju koji okuplja rukovodioce najvećih institucija za konkurenciju u svetu. Zadatak Komiteta je da kreira međunarodnu politiku konkurencije putem redovnih kontakata, razmene mišljenja i sprovođenja analize za najvažnije sektore. To je forum za predstavnike zemalja članica, ali i za predstavnike zemalja koje nisu članice (u statusu posmatrača) da trasiraju politiku konkurencije na najvišem nivou. Rad Komiteta za konkurenciju podržava Odeljenje za konkurenciju Direktorata za finansije i preduzetništvo OECD-a.⁵ Zadatak Odeljenja za konkurenciju je da Komitetu za konkurenciju obezbedi svu moguću podršku na globalnom nivou, da priprema analitičke materijale, sektorske analize i preporuke iz politike konkurencije i da pruži pomoć državama koje nastoje da ojačaju nacionalno pravo konkurencije. *Competition advocacy* je predmet stalnih diskusija na nacionalnom i međunarodnom planu u okviru specijalizovanih tela OECD-a. Doneta je odluka da je to jedna od najznačajnijih funkcija nacionalnih institucija za konkurenciju.

Nacionalne institucije za konkurenciju, putem odgovarajućih tela u međunarodnim organizacijama, razmenjuju svoja saznanja i iskustva, što dovodi do ujednačavanja prakse ovih institucija, nezavisno od njihove nacionalne pripadnosti. Međunarodne organizacije definišu i najbolju međunarodnu praksu, koja, sa svoje strane, utiče na nacionalnu praksu. To je jedna od najznačajnijih uloga koju međunarodne organizacije imaju u kreiranju nacionalnih politika konkurencije. OECD posebno koristi svoj status da bi, preporukama i kreiranjem najbolje prakse, uticao na države članice. To je naročito značajno u slučajevima kada institucije za konkurenciju ili kreatori politike konkurencije žele da ojačaju nacionalni pravni okvir konkurencije.

Komitet za konkurenciju predlaže Savetu OECD-a preporuke i najbolje prakse. Mada te preporuke nisu pravnoobavezujuće, one imaju veliki uticaj na zemlje članice koje ih implementiraju u svoja prava konkurencije. Na primer, Preporuka o „Hard Core Cartels”, doneta 1998. godine, široko je prihvaćena od nacionalnih institucija u sprovođenju borbe protiv kartela. Danas se smatra da je to jedan od prioriteta u delovanju nacionalnih institucija za konkurenciju. Osim toga, Komitet za konkurenciju definisao je, 2005. godine, najbolje prakse u pristupu i korišćenju poverljivih informacija u nacionalnim institucijama za konkurenciju u ispitivanjima kartela, što je dovelo do međunarodnog konsenzusa na nivou OECD-a o značaju adekvatne saradnje između nacionalnih institucija u njihovoj borbi protiv kartela. Preporuka o koncentracijama, doneta 2005. godine, definiše procedure i najbolje prakse iz ove oblasti.

5 Druge divizije Direktorata pokrivaju područje investicija, antikorupciju, finansijska tržišta i korporativno upravljanje.

Izveštaj koji je usledio posle Preporuke iz 1998. godine o „Hard Core Cartels” ukazao je na to da institucije za konkurenciju zemalja članica moraju da saraduju i sa državnim organima. Tako je OECD doneo Smernice za tendere za javne nabavke čijom su primenom države uštedele oko 15% GDP u proseku. Smernicama se olakšava tenderska procedura za nabavke i službenim licima ukazuje na moguće nepravilnosti u ranim fazama postupka, što institucijama za konkurenciju olakšava postupak ispitivanja.

Komitet za konkurenciju je takođe razvio najbolje prakse da bi državama članicama pomogao u širenju opšte svesti o značaju prava konkurencije, i to se danas smatra, u okviru OECD-a, kao prioritet u postupanju država članica u oblasti prava konkurencije. U oktobru 2009. godine doneta je Preporuka o konkurenciji kojom se državama članicama nalaže da njihove vlade utvrde koji propisi sadrže neopravdane tržišne restrikcije a i da usvoje politike kojima se promoviše fer konkurencija, odnosno kojima se podiže svest o značaju prava konkurencije – *competition advocacy*. Jedan broj nacionalnih institucija razvio je sopstvenu metodologiju u ovoj oblasti, a najveći broj institucija prati rad u okviru OECD-a i kombinuje metode drugih institucija sa sopstvenim metodologijama. Zbog toga je veoma važna diseminacija najboljih praksi u zemljama članicama, ali i u zemljama koje nisu članice OECD-a. To je, na primer, zajednički projekat između Meksika i OECD-a o *competition advocacy*.

OECD takođe saraduje sa drugim međunarodnim organizacijama, Azijskom bankom za razvoj, Interameričkom bankom za razvoj, organizuje godišnje forume za veliki broj zemalja učesnica, osniva regionalne centre za konkurenciju⁶ zajedno sa nacionalnim institucijama za konkurenciju, sa ciljem da promoviše zaštitu prava konkurencije i *competition advocacy*.⁷ Saradnja između institucija za konkurenciju i institucija za javne nabavke je veoma značajna u ranom otkrivanju i sprečavanju zloupotreba u javnim nabavkama. Uloga OECD-a u definisanju najboljih praksi je veoma važna jer su države pozvane da slede preporuke i prakse koje ova međunarodna organizacija donosi. Preporuke i prakse su dostupne i zemljama nečlanicama, koje treba da ih koriste u menjanju svojih pravnih okvira i ujednačavanju sa praksama država koje već imaju iskustva u tome.

OECD državama obezbeđuje i mehanizam za direktno podizanje svesti o značaju prava konkurencije – *competition advocacy* putem izveštaja „Peer Review”⁸ nacionalnim institucijama za konkurenciju. Tim izveštajima se institucijama za konkurenciju ukazuje šta treba da učine na promovisanju *competition advocacy* u odedenoj zemlji. Jedan od zadataka koji se nalaže institucijama jesu i zakonodavne promene koje se sugerišu u izveštaju. Postupak izrade izveštaja podrazumeva i diskusije o preporukama koje izveštaj sadrži na godišnjim konferencijama, na kojima zemlje članice razmenjuju svoja iskustva.

6 Za sada su osnovani centri u Mađarskoj i Koreji.

7 Projekat OECD-a o smanjenju zloupotreba u tenderskim postupcima u Južnoj Americi je doprineo značajnom smanjenju takvih oblika ponašanja u Brazilu i Čileu, na primer.

8 „Peer Review” je studija koju finansira i organizuje OECD u pojedinim zemljama članicama, koja ima za zadatak da prouči nacionalno pravo konkurencije, ukaže na slabosti, ograničenja i nesaglasnosti sa preporukama i najboljim praksama OECD-a.

Republika Srbija je dobila privilegiju da se o stanju prava konkurencije u 2010. i 2011. godini sačini Izveštaj OECD – „Peer Review” koji je predstavljen svim zemljama članicama na Godišnjoj skupštini OECD-a u Ženevi, u julu 2011. godine. U tom izveštaju je, između ostalog, konstatovano da *competition advocacy* nije regulisan Zakonom o zaštiti konkurencije niti podzakonskim aktima, da ga Komisija za konkurenciju Republike Srbije samo povremeno i nesistematski primenjuje i da je to važan zadatak revizije Zakona i razvijanja ove delatnosti u Komisiji.

Iako je aktivnost OECD-a mnogo šira od prava konkurencije, Odeljenje za konkurenciju i Komitet za konkurenciju, u sastavu te međunarodne organizacije, imaju izuzetan značaj i uticaj na razvoj prava konkurencije, a posebno na širenje svesti o značaju prava konkurencije. Naime, osnovna ideja koju ta tela promovišu jeste da će se podizanjem svesti o tome šta obuhvata pravo konkurencije i o tome kako učesnici na tržištu treba da se ponašaju u zajedničkom interesu smanjiti broj povreda konkurencije, a samim tim i kažnjavanja učesnika na tržištu. Zbog toga Odeljenje za konkurenciju OECD-a prati različite projekte koji se sprovode pod okriljem OECD-a, na primer, o inovacijama, klimatskim promenama, zaštiti sredine i druge, posebno sa stanovišta primene propisa o konkurenciji, kako bi obezbedilo da se pravila konkurencije poštuju i da se stalno podiže svest o njihovom značaju u različitim projektima.

Navešćemo neke primere takvog postupanja. Komitet za konkurenciju OECD-a organizuje okrugle stolove o konkurenciji i finansijskoj krizi koji imaju zadatak da pokažu kako se pravo konkurencije odnosi prema implementaciji mera za finansijsku stabilnost. Prednost organizacije kao što je OECD je to što ona, delovanjem Komiteta za konkurenciju, može da uputi odgovarajuće poruke nacionalnim institucijama za konkurenciju, ali i samim vladama država članica. Poruke vladama država članica upućuju se putem mreže diseminacije na međunarodnom planu, tako da vlade država članica imaju mogućnost dvostruke komunikacije – sa svojim institucijama za konkurenciju i sa međunarodnim organizacijama poput OECD-a – ali i drugih organizacija pri koncipiranju makroekonomskih politika, uključujući i politiku konkurencije.

Međunarodne organizacije imaju različite uloge u sprovođenju *competition advocacy*, a OECD posebno ima sledeće: da razvija i čini dostupnim međunarodne najbolje prakse, da širi svest o potrebi prokonkurentne reforme, da obezbedi da pravo konkurencije bude deo ekonomskog dijaloga svake zemlje i da, koristeći svoj međunarodni status, obezbedi da pravo konkurencije bude nezaobilazna tema u koncipiranju međunarodnog privrednog razvoja.

4. Iskustva pojedinih zemalja sa *competition advocacy*

Meksiko je poslednjih godina sproveo temeljnu reformu prava i politike konkurencije.⁹ Meksiko je inače imao tešku ekonomsku krizu, stopu inflacije 52%, pad GDP za 6%, kamatnu stopu 80%, pad vrednosti akcija za

9 Na seminaru ICN Advocacy Working Group, koji je održan 14. januara 2010. godine u Meksiku, izneta su iskustva u širenju svesti o značaju prava konkurencije.

40% itd. Strategija Vlade za izlazak iz krize predviđala je obezbeđivanje međunarodnog kredita u vrednosti od 52 milijarde američkih dolara. Politika konkurencije je bila značajan deo te strategije kao i ukidanje ulaznih restrikcija, kontrola monopola, prokonkurentna privatizacija i dr. Sve to je bilo praćeno pravnom deregulacijom, i to naročito u podizanju konkurentnosti u bankarskom sektoru, uvođenju pravila o striktnoj kapitalizaciji i rizicima menadžmenta, nadzoru centralne banke nad interbankarskim taksama, obaveznošću transparentnih informacija potrošačima, osnivanju kreditnog biroa itd. Posledice su bile povećanje broja banaka, sa 35 na 43 i smanjenje koncentracije kapitala u bankama, udeo dve najveće banke smanjio se sa 48% na 41%, uz povećanje kapitalizacije banaka. Ipak sve te pozitivne promene u bankarskom sektoru nisu mnogo uticale na konkurenciju u samom sektoru u poređenju sa međunarodnim standardima.¹⁰

Od 2009. godine u Meksiku se sprovodi prokonkurentna reforma propisa, koja se odnosi na: uvođenje novih načina za potrošače u zaštiti svojih prava, nadzor nad interbankarskim taksama da bi se pojedine banke sprečile da takse koriste kao antikonkurentno sredstvo, obaveznost relacije između menjanja kreditnih kartica i kreditnog biroa, mogućnost da platne kartice izdaju nebankarske organizacije, uvođenje obaveze da banke daju transparentne informacije o taksama, kamatama i uslovima kredita korisnicima bankarskih usluga, kao i uvođenje standardizovanih kreditnih kartica.

Tokom svih tih refomi, *competition advocacy* je igrao ključnu ulogu u promovisanju konkurencije u bankarskom sektoru jer su mnoge reformske mere koje su nedavno uvedene povezane sa preporukama koje je objavila nacionalna institucija za konkurenciju. Opšte je prihvaćeno da je konkurentnost u bankarskom sektoru ključni faktor u razvoju ukupne privredne konkurentnosti, s jedne strane, i dobrobiti potrošača, korisnika usluga, s druge strane, pa je stalni napredak *competition advocacy* nerazdvojni elemenat svih politika konkurencije na nacionalnom i međunarodnom nivou. U Meksiku su identifikovane najrelevantnije aktivnosti u oblasti širenja svesti o značaju konkurencije u bankarskom sektoru. To su: permanentno podizanje svesti i upozorenje javnog mnjenja na nedostatatak konkurentnosti u bankarskom sektoru i konsekvantnim troškovima za potrošače odnosno korisnike bankarskih usluga, pripremanje i objavljivanje izveštaja sa preporukama o uvođenju prokonkurentne reforme u bankarskom sektoru koji se objavljuju u masmedijima, upoznavanje Senata i Kongresa sa sadržajem prokonkurentnih reformi i, konačno, stalna saradnja sa sektorskim regulatorima u implementaciji prava konkurencije.

Primer Kanade je nešto drugačiji. U Kanadi, ovlašćeno lice u Komisiji za konkurenciju (*Commissioner*) ima zakonom utvrđeno pravo da deluje kao organ *competition advocacy*. To ovlašćeno lice može da zastupa i iznosi dokaze pred federalnim državnim organima, raznim telima, komisijama i sudovima

10 Na primer, udeo bankarskih zajmova u GDP u Meksiku iznosi 25%, a proseku u zemljama OECD je 127%, tržišni udeo pet najvećih banaka u Meksiku u depozitu iznosi 84%, dok je u SAD 39%, a u Velikoj Britaniji 58%.

u vezi sa svim pitanjima koja su povezana sa širenjem svesti o značaju prava konkurencije. U Kanadi je prihvaćeno shvatanje da *competition advocacy* obuhvata i druge političke ciljeve, izuzev striktno zaštite konkurencije, koji se odnose na socijalne, kulturološke i ekonomske ciljeve i da sa njima treba da bude harmonizovan. To usklađivanje, međutim, ne sme da naruši slobodnu konkurentnost tržišta. Zbog toga u Komisiji za konkurenciju Kanade postoji posebno odeljenje koje prati širenje svesti o značaju konkurencije, predlaže pravne propise o regulaciji i organizuje delatnost na tom planu. Iskustvo pokazuje da se bolji rezultati postižu u širenju svesti o značaju prava konkurencije kada se propisi primenjuju u što manjoj meri, odnosno kada se drugim, neregulatornim sredstvima radi na širenju svesti o značaju konkurencije.

Komisija za konkurenciju Kanade¹¹ definisala je tri glavne vrste aktivnosti u oblasti *competition advocacy*: intervencije, formalni i neformalni odnosi sa državnim organima i sektorske analize. Mesto direktora odeljenja koje prati *competition advocacy* osnovano je 2008. godine. Pošlo se od sledećih pretpostavki: *advocacy* je najpogodniji način za tretiranje pitanja iz oblasti konkurencije, Komisija za konkurenciju je najpogodnija institucija da se bavi tim pitanjima, inicijativa za pokretanje *competition advocacy* je u javnom interesu, taj interes je merljiv i može se unapred proceniti. Koristi od primene *competition advocacy* mogu se sagledati i daju efekte u kratkom periodu.

U SAD, Federalna komisija za trgovinu (*Federal Trade Commission*), institucija koja se bavi konkurencijom, u svom radu od 1980. godine primenjuje *competition advocacy* kako bi državne organe na svim nivoima usmeravala da donose odluke kojima se unapređuje konkurencija. Osim toga, *competition advocacy* je neophodan sa stanovišta interesa potrošača čiji interesi nisu uvek dobro zastupljeni u forumima gde se odlučuje. Mnoga ograničenja koja država postavlja u pogledu konkurencije često su izvan domašaja institucije za konkurenciju. Federalna komisija za trgovinu tada pokušava da deluje *ex post*, da upozorava i menja takva rešenja; takođe, pokušava da utiče na donošenje odluka da usvoje politike koje promovišu konkurenciju, to jest deluje *ex ante*. Širenje svesti može direktno ili indirektno da utiče na politiku konkurencije. Na primer, indirektno, Komisija može da obaveštava javno mnjenje o mogućim troškovima koje će izazvati određen antikonkurentski propis, mera vlade i slično, može da stvori politički pritisak u pravcu davanja podrške određenom prokonkurentskom propisu ili obrnuto, da stvori atmosferu u kojoj je donošenje antikonkurentskog propisa otežano ili čak onemogućeno. Najzad, pomoću *competition advocacy* može da se obezbedi politička podrška za regulatore da usvoje određenu prokonkurentsku politiku ili donesu odgovarajuću odluku.

Federalna komisija je od 1980. godine, kada je počela da sprovodi *competition advocacy*, uložila više od 750 „komentara”, a dešavalo se da bude i 90 „komentara” godišnje. „Komentari” ili pisani izveštaji, preporuke ili mišlje-

11 Seminar „Evaluation of Competition Advocacy Efforts by Antitrust Authorities: The Experience of the Canadian Competition Bureau and the U.S. Federal Trade Commission”, održan 2. februara 2010. godine.

nja rezultat su aktivnosti *competition advocacy*. Interesantno je da od 2001. godine broj „komentara” opada i poslednjih godina je upućivano kreće 20 „komentara” iz oblasti *competition advocacy*. Federalna komisija sprovodi svoj uticaj na donosiocima političkih odluka putem formalnog širenja svesti, neformalnog širenja svesti i sektorskih analiza tržišta. Formalni „komentari” se izrađuju i dostavljaju na zahtev donosioca odluka – državnih organa, kao odgovor na reakciju široke javnosti i medija ili na inicijativu same Komisije, koja dostavlja podneske sudu kao *amicus curiae*. U pripremanju formalnih „komentara” često se koriste sugestije i predlozi udruženja za zaštitu potrošača. Federalna komisija u punom sastavu odobrava podnošenje svih „komentara” iz oblasti *competition advocacy*. Druga vrsta aktivnosti Federalne komisije u vezi sa *competition advocacy* odvija se kao neformalna razmena informacija i diskusije sa donosiocima odluka na različitim nivoima. Federalna komisija se takođe bavi istraživanjem različitih praksi u industriji i trgovini i rezultate tih zapažanja objavljuje u svojim izveštajima i analizama. Na primer, to su sektorske analize o farmaceutskoj industriji ili naftnoj industriji, zaštiti potrošača, poštovanja privatnosti potrošača i prevarama potrošača. One pružaju empirijske podatke o mogućem konkurentskom dejstvu predloženog propisa iz oblasti konkurencije.

Federalna komisija je 2007. godine sprovela evaluaciju rada Komisije na programu *competition advocacy*, i to posebno sa aspekta uticaja na politiku konkurencije. Taj metod evaluacije je bio posebno fokusiran na tržišne efekte *competition advocacy*, i to na proces donošenja odluka za koje je Federalna komisija uložila formalni „komentar”. Pritom su bili obuhvaćeni samo oni slučajevi kada su donosioci odluka od Federalne komisije tražili „komentar” za određeno pitanje. Iz etičkih razloga, Federalna komisija nije imala uvid u rad sudija koji su od Komisije primili *amicus curiae* niti u rad primalaca „komentara” koji su bile uključeni u zakonodavnu delatnost.

Od 36 primljenih odgovora, 53% su bili od onih koji su tražili „komentar” Federalne komisije, 28% su bili odgovori predstavnika agencija koje su bile formalno angažovane u donošenju propisa, a 19% od onih koji su osporavali rad Federalne komisije u oblasti *competition advocacy*. Većina odgovora primalaca „komentara” Federalne komisije odnosila se na period do 2005. godine i obuhvatala je široku paletu profesionalizovanih regulatornih pitanja, uključujući i regulaciju prava konkurencije (restrikcije u distribuciji vina i piva, propise o zaštiti lekova, hrane, sistem rezervacija u avio-saobraćaju, elektroniku i dr.). Kada je reč o samoj sadržini odgovora, 75% anketiranih se složilo da „komentari” Federalne komisije predstavljaju jasnu analizu određenog pitanja, a 73% se saglasilo da su „komentari” korisni za donosiocima odluka iz oblasti prava konkurencije. Više od 53% anketiranih izjavilo je da su „komentari” odlično urađeni, čak i u slučajevima kada se anketirani nije slagao sa predlogom Federalne komisije o postupanju u određenoj stvari. U svakom slučaju 88% anketiranih je smatralo da su „komentari” Federalne komisije veoma korisni za sprovođenje prava i politike konkurencije.

Mada je u 61% odgovora rečeno da je rezultat postignut u procesu donošenja odluke iz oblasti prava konkurencije bio konzistentan sa stavom Fede-

ralne komisije o određenom pitanju, to nužno ne znači da je rezultat aktivnosti Komisije u *competition advocacy* uvek pozitivan. Detaljniji uvid u podatke govori da 94% anketiranih smatra da su „komentari” Federalne komisije uzeti donekle u obzir, a samo 54% njih kaže da su „komentari” Komisije uticali na rezultat. Kada je rezultat bio konzistentan sa mišljenjem Komisije o određenom pitanju, 79% je izjavilo da je njen „komentar” uticao na donošenje takvog rezultata. U celini gledano, može se reći da „komentari” Federalne komisije o određenim pitanjima iz prava i politike konkurencije imaju značaj i težinu u postupku donošenja odluka i propisa u SAD. Stepen njihovog uticaja ipak zavisi od slučaja do slučaja.

Najzad, zanimljivo je u kojoj meri štampa i javni mediji učestvuju u postupku širenja svesti o značaju prava konkurencije – *competition advocacy* u SAD. Ankete pokazuju da procenat pokrivenosti štampom slučajeva i pitanja iz prava konkurencije iznosi 61% u SAD, s tim što procenat varira, zavisno od toga da li je odluka nadležnog organa o pojedinom slučaju iz oblasti konkurencije pozitivna ili ne. Međutim, kada je reč o ulozi Federalne komisije, podaci pokazuju da pokrivenost štampom ne utiče na rezultat: 67% ispitanika se ne slaže sa tvrdnjom da je rad Komisije bio efikasan zahvaljujući pokrivenosti štampom. Naprotiv, ocenjuje se da je Komisija ostvarila lošije rezultate u širenju svesti o značaju prava konkurencije kada se direktno uključila u određeni slučaj.

Na osnovu ove konstatacije ne bi trebalo zaključiti da rad Federalne komisije ne treba da bude medijski podržan, pogotovu u oblasti širenja svesti o značaju konkurencije. Naprotiv. Ipak, veoma je važno na koji način se to čini, odnosno važno je da štampa sačuva objektivnost prenošenja i upoznavanja javnosti, a da se Federalna komisija, u izražavanju svoga stava, ne pretvori u advokata za određenu stvar ili određeni slučaj, iza koga stoje partikularni interesi, prepoznatljiviji na tržištu.

Izneta iskustva u raznim zemljama – Meksiko, Kanada, SAD – upravo ukazuju na sledeći zaključak. Širenje svesti o značaju prava konkurencije veoma je značajna delatnost nacionalnih institucija o konkurenciji, efekti širenja svesti su pozitivni i dobri za sve učesnike na tržištu i značajno olakšava posao donosiocima odluka na svim nivoima. Sve to, uz obaveze koje nameće proces harmonizacije prava konkurencije sa pravom Evropske unije, nedvosmisleno govori u prilog uvođenju evropskog (i ne samo evropskog) standarda – *competition advocacy* – u pravo konkurencije Republike Srbije. Na kraju, treba reći da je Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije počela da primenjuje taj standard, u skromnim okvirima. Dalji razvoj, odnosno implementacija tog standarda u domaće pravo zavisi od izmene propisa (prvo), spremnosti državnih organa na svim nivoima vlasti da saraduju sa Komisijom za zaštitu konkurencije (drugo) i od jačanja kapaciteta same Komisije za širenje svesti o značaju prava i politike konkurencije.

Zaključak

Usvajanjem instituta širenja opšte svesti o značaju zaštite prava konkurencije, koje je postalo novi ali širokoprihvaćen standard u pravu konkuren-

cije, Republika Srbija će se svrstati u red zemalja sa savremenim pravnim rešenjima iz oblasti prava konkurencije i imaće zakonodavstvo u potpunosti usklađeno sa pravom Evropske unije. Pravi učinak primene ovog instituta moći će da se sagleda tek nakon određenog vremena budući da taj standard treba da postane opštepoznat učesnicima u privredi, sa pogodnostima koje on predviđa, kao i da se uspostavi profesionalna atmosfera u kojoj će *competition advocacy* biti ocenjen kao pozitivan gest u privrednom poslovanju, kao značajna aktivnost nacionalne institucije za zaštitu konkurencije i kao jedan od najefikasnijih načina za zaštitu interesa potrošača. U svemu tome posebnu ulogu imaju državni organi, regulatori, na svim nivoima jer od njihove spremnosti da sarađuju sa Komisijom umnogome zavisi efekat primene tog standarda.

Literatura

1. Rilke B., „Zabrana zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu prema jugoslovenskom pravu i pravu EU”, *Privreda i pravo*, Beograd, br. 58/1998.
2. Tijanić P., „Nelojalna konkurencija i Zakon o preduzećima”, *Privreda i pravo*, Beograd, br. 58/1999.
3. Begović B. i grupa autora, *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji*, Beograd 2002.
4. Passa J., *Contrefaçon et concurrence déloyale*, Pariz 1997, str. 57.
5. Schricker P., *Twenty-five years of protection against Unfair competition*, München 1996, str. 22.
6. Besarović V., *Pravo intelektualne svojine*, Beograd 2005.

*Prof. Dr Vesna Besarović**

COMPETITION ADVOCACY – IMPLEMENTATION OF THE NEW EUROPEAN STANDARD IN THE SERBIAN COMPETITION LAW

Summary

Competition advocacy has been defined as „activities conducted by the competition authority related to the promotion of a competitive environment for economic activities by means of non-enforcement mechanisms, mainly through its relationships with other governmental entities and by increasing public awareness of the benefits of competition”. During the formative stages of a competition authority, competition advocacy is primarily used to inform stakeholders

* Vesna Besarović, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.

of the existence of the law and policy, and its associated obligations and rights. As time progresses, the role of competition advocacy changes, shifting towards generally advocating competition issues to government in the areas of privatization, sector regulation and other policies. During times of economic trouble, the role of competition advocacy must change and evolve further. The international organizations have a specific and very important role in the promotion of competition advocacy. The experience of three institutions for competition (Mexico, USA and Canada) are described in the present article as well. The conclusion is that Serbian Competition law has to adopt the new European standard – competition advocacy and Serbian Commission for competition has to apply it in its activities.

Key words: Competition Advocacy, Commission for Protection of Competition, Government intervention, International Organizations, Financial Markets, Evaluation of Competition Advocacy