

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
22.03.2006. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама закона о заштити конкуренције садржи анализу ефеката у складу чл. 39. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/2005).

У складу чланом 39. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама закона о заштити конкуренције, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство трговине туризма и услуга под бројем: 011-00-51/06-02 од 6.03.2006. године, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чланом 39. Пословника Владе Републике Србије.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство трговине туризма и услуга доставило на мишљење Нацрта закона о изменама и допунама закона о заштити конкуренције са Образложењем које садржи одељак V под насловом: „Анализа ефеката закона“.

Обрађивач прописа је као главни разлог за измене и допуне Закона навео подизање прагова изнад којих је обавезно подношење захтева за издавање одобрења за спровођење конкуренције. Ово би требало да резултира растерећењем учесника на тржишту и органа надлежног за спровођење Закона. Наиме, наведено је да ниско одређени прагови доводе до обавезе подношења захтева и у случајевима када концентрација није значајна, што би се вероватно негативно одразило на обим и динамику страних инвестиција. Такође би се растеретио орган који спроводи Закон, па би се омогућила ефикаснија примена Закона у случајевима који представљају реалну опасност по конкуренцију. Такође би се смањили трошкови везани за спровођење Закона. Наведено је и да предложене измене воде потпунијој усаглашености са регулативом ЕУ у тој области.

У разлозима за доношење закона је наведено и да је измена предложена у складу са искуствима у примени Закона, те предлозима из Нацрта стратегије подстицања и развоја страних улагања и сугестијама Савета страних инвеститора. У том смислу треба ценити и напомену обрађивача прописа да „све заинтересоване стране нису биле у прилици да изнесу своје ставове о предложеним

решењима због хитности поступка“ јер је транспарентност у поступку израде прописа у извесном смислу ипак испоштована.

Савет је упознат са примедбама и сугестијама Савета страних инвеститора у вези важећег Закона о заштити конкуренције, а које се свде на следеће:

- да прагови за пријављивање концентрација треба да се утврде на нивоима који су довољно високи, односно да пријављивање треба вршити само за оне концентрације које би могле да смање конкуренцију;
- да се у највећем броју земаља ЕУ и земаља кандидата за чланство утврђују светски и локални праг прихода као кумулативан критеријум, а не као два независна критеријума;
- да се у случају „ћутања“ органа који одобрава концентрацију, након истека рока од четири месеца од дана пријављивања, иста треба сматрати одобреном;
- да у поступку преузимања, само успешне понуде треба пријавити на одобрење.

Такође је указано на пример Хрватске где се пријављивање концентрације захтева само уколико је светски приход свих предузећа која учествују у концентрацији већи од 135 милиона евра и ако свако од бар два предузећа, која учествују у концентрацији има приход у Хрватској који прелази износ од 13,5 милиона евра.

Анализирајући текст Нацрта закона уочено је следеће:

- **чланом 2.** мења се став.2. члана 4. Закона тако што се дејство закона проширује и на привредне субјекте који обављају делатност од општег интереса, сем уколико се тиме спречава обављање делатности од општег интереса и поврених послова;
- **чланом 3.** у текст Закона додаје се члан.7а који уводи категорију „споразуми малог значаја“ на које се Закон о заштити конкуренције не примењује;
- **чланом 4.** у текст Закона додаје се члан.15а који уводи категорију „споразуми који не могу бити изузети од забране“, где је децидно наведено који су споразуми забрањени и као такви ништави у целости;
- **чланом 5.** се подижу прагови из:
 - члана 23. ст.1. тач 1) Закона **са 10 на 30 милина евра** заједничког укупног годишњег прихода свих учесника у концентрацији **оствареног на тржишту Републике Србије** у претходној обрачунској години;
 - члана 23. ст.1. тач 2) Закона **са 50 на 100 милина евра** заједничког укупног годишњег прихода учесника у

концентрацији оствареног на светском тржишту у претходној обрачунској години. Такође је предвиђено да најмање један учесник на тржишту који је учесник концентрације мора да буде регистрован на територији Републике Србије и има остварен приход који прелази износ од 10 милиона евра.

КОМЕНТАР: Ова одредба усваја сугестију да је потребно повећати прагове за пријављивање концентрација. Ипак, није јасно зашто је обрађивач код кумулативно постављених услова из тач. 2) дао формулацију која домаћи елемент одређује искључиво у односу на седиште учесника, а не на тржиште на којем се приход остварује. Формулација је далеко нејаснија од оне коју је Савет страних инвеститора сугерисао као „хрватско решење“.

- **чланом 5.** су такође додата још четири става у члан 23. Закона, који регулишу поступање Комисије у случају да захтев за издавање одобрења за спровођење концентрације није поднет или је поднет након истека рока из члана 25. ст.1. Закона (седам дана од дана потписивања споразума, односно дана објављивања јавног позива, односно понуде или дана стицања контроле).
- **Чланом 6.** је у члану 29. Закона додат ст.3 којим се прописује рок од годину дана од доношења решења, у коме се концентрација мора спровести.
- **чланом 11.** је у члану 66. Закона додат ст.3. којим је уведено правило да „ћутање администрације значи одобрење“. Дакле, уколико Комисија не донесе решење у поступку покренутом по захтеву за издавање одобрења за спровођење концентрације у року од четири месеца од дана подношења захтева, сматра се да је донето позитивно решење.

КОМЕНТАР: Ова одредба, парцијално гледано, усваја сугестију Савета страних инвеститора да би требало увести модерно правило да „ћутање администрације значи одобрење“ јер оно уводи правну сигурност и штити подносиоце пријаве од неажурности управе. Ипак, предложеном изменом члана 57. Закона (чл.8. Нацрта Закона), се у пракси може анулирати ова новина, јер се предвиђа да Комисија покреће поступак само по „потпуном захтеву“ (у образложењу ове измене сам обрађивач прописа наводи да је разлог те измене „прецизирање момента од којег ће започети рачунање рокова у оквиру којих је орган надлежан

за примену закона дужан да донесе одлуку“). То значи да би накнадним проглашењем захтева „непотпуним“ Комисија потпуно могла игнорисати рокове за поступање, што подносиоца захтева доводи у још гори положај од постојећег (у потпуну заблуду о протеклу рокова). Овакво стање би се могло отклонити увођењем обавезе Комисије да у одређеном року од подношења захтева позове подносиоца да захтев комплетира, те да се у противном захтев сматра потпуним, а рокови за поступање по њему се не могу одлагати.

- Чланом 11. је члану 66. додат ст.5. који је потпуно неразумљив.
КОМЕНТАР: Ову одредбу треба појаснити.

Обрађивач прописа није усвојио сугестију Савета страних инвеститора да у поступку преузимања, само успешне понуде треба пријављивати на одобрење. Обрађивач прописа је требао да образложи разлог из кога овакво решење није предвидео, односно позитивне ефекте које ће изостављање такве одредбе имати на заштиту конкуренције, инвеститоре и привреду.

Такође, постојеће законско решење компликује и пролонгира поступак приватизације путем тендера. Наиме, било би целисходно да се само понуде са којима се почињу преговори, пријављују на одобрење, а да се одобрење издаје у скраћеном поступку, а најкасније до завршетка преговора, односно потписивања уговора о купопродаји капитала. У противном, постојеће решење дестимулише појаву инвеститора, па самим тим отежава поступак приватизације.

Како би се обрађивач прописа подсетио на разлоге из којих се анализа ефеката прописа врши и како би је надаље, приликом израде прописа, примењиво, у даљем тексту наводимо шта одељак образложења „анализа ефеката прописа-акта“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, одељак „анализа ефеката прописа-акта“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту,
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа,
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове,
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Ако обрађивач сматра да образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач, треба да наведе да ли су у вези са прописом-актом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом-актом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис-акт израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

Наглашавамо да је анализа ефеката процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у образложењу нацрта прописа-акта, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефеката прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.

Такође истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

Обзиром на наведено, мишљења смо да образложење **Нацрта закона о изменама и допунама закона о заштити конкуренције НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 39. Пословника Владе. Предлажемо обрађивачу прописа да размотри изнете сугестије и по могућности:

- **изостави измену предвиђену чланом 8. Нацрта закона (увођење категорије „потпуног захтева“);**
- **појасни члан 11. Нацрта закона у делу којем се члану 66. додаје ст.5;**
- **унесе одредбу којом ће прописати да у поступку преузимања, само успешне понуде треба пријављивати на одобрење;**
- **унесе одредбу којом ће прописати да у поступку приватизације путем тендера, само понуде са којима се почињу преговори треба пријављивати на одобрење, а да се одобрење издаје у скраћеном поступку, а најкасније до завршетка преговора, односно потписивања уговора о купопродаји капитала.**

Уколико обрађивач прописа буде сматрао да не може усвојити наведене сугестије, потребно је да анализира које ће ефекте имати такво решење и да ли позитивни ефекти такве опције превазилазе негативне ефекте које би усвајање предложених сугестија елиминисало.

У Београду, 22. март 2006. године

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
др Предраг Бубало

