

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1. Који проблем се решава законом?

Правна област заштите конкуренције је релативна новина у нашем правном систему, а важећи правни и институционални оквир је заснован на вежећем Закону о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, број 79/05). Међутим, у пракси Комисије за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија), основане тим прописом, у протекле три године њеног рада, показали су се бројни проблеми, који су у значајној мери нарушили могућност правилног и ефикасног поступања у заштити конкуренције, и то нарочито:

- иако надлежна за решавање о правима и обавезама учесника на тржишту, у складу са прописаним правилима заштите конкуренције, поступак по којем се одвија решавање у тим правним стварима и овлашћења којима располаже Комисија у процесном смислу, значајно су лимитирана; ово се превасходно односи на овлашћења у погледу приступа и прикупљања релевантних, поузданих података, документације и других доказних средстава, значајних за правилно решавање у конкретној ствари;
- најзначајни део праксе Комисије, односи се на предмете изузимања појединачних рестриктивних споразума и одобравања концентрација, а мање расположивих ресурса се односи на разматрање и поступање по захтевима усмереним на злоупотребе доминантног положаја, као и поступања по сопственој иницијативи; нарочити проблем представља релативно ниско постављен праг контроле концентрација, који значајно утиче на успоравање привредних активности и оптерећење великим бројем предмета пред Комисијом;
- у случају утврђивања повреде конкуренције, Комисија није надлежна за изрицање санкције, већ се јавља као предлагач у прекршајном поступку пред надлежним органом за прекршаје, док је се у том поступку јавља низ препрека успешном окончању, који резултирају изостанком делотворне санкције;
- по правном средству против одлуке Комисије о утврђивању повреде конкуренције, решава Врховни суд у управном спору; имајући у виду да је реч о специфичним правним стварима, које су у највећој мери правно-економског карактера и везана за привредну делатност, правна заштита која се остварује пред управним одељењем Врховног суда, није адекватна и не пружа супстанцијалну везу са овом правном материјом.

Нови Закон о заштити конкуренције, пружа нова решења која су усмерена на решавање наведених проблема, као и даљи развој правног оквира заштите конкуренције, и њеног приближавања праву Европске уније.

2. Који циљеви треба да се постигну доношењем закона?

Имајући у виду напред наведене недоречености и недостатке, као и друге уочене организационе и процесне проблеме у раду актуелне Комисије и постојеће законске регулативе, израђен је нови текст закона, чији је циљ целовита и правилна транспозиција европског законодавства из ове области, концептуално унапређење институционалног решења, као и стварање других правних и организационих услова за ефикасну примену заштите конкуренције на тржишту Србије.

Посебни циљеви концепта новог закона су:

- прецизирање и правилна транспозиција материјалних правила заштите конкуренције, који се примењују у Европској унији;
- унапређење правних института из области заштите конкуренције, као и систематике у односу на ранија законска решења, пре свега у погледу појма и облика повреде конкуренције, односно појма и контроле над спровођењем концентрација;
- смањење терета административних процедура за привредне субјекте, у погледу обавезе нотификације, путем подизања прага контроле;
- стварање правно-организационих услова за јачање капацитета и проширивање процесних овлашћења Комисије;
- унапређење процесно-правног режима, у правцу могућности вођења јединственог, ефикасног и целовитог поступка пред Комисијом, уз пуну сарадњу других државних органа, странака у поступку и других учесника на тржишту;
- давање овлашћења Комисији за примену ефикасних и применљивих мера у случајевима повреде конкуренције;
- стварање услова за бољу правну заштиту, путем судске контроле одлука Комисије пред судом посебне надлежности у привредноправним стварима, а у јединственом поступку испитивања законитости одлуке о утврђивању повреде конкуренције и примењене мере.

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

У фази идентификације проблема и утврђивања предлога решења, уочено је да постоје одређена питања која се могу решити подзаконским актима, као и активностима усмереним на подизање свести о потреби развоја културе поштене тржишне утакмице свих учесника на тржишту, односно друштвено одговорног понашања привредних и других субјеката, али су ова питања пратећа и допунска, поред неопходности спровођења законодавне промене.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење датог проблема?

Полазећи од правне природе проблема који су идентификовани у релевантној области, установљено је да су то питања која су предмет законске регулативе, обзиром да се непосредно односе на законске дефиниције релевантних појмова, организацију и надлежности државних органа, односно

самосталне и независне организације којој се поверавају јавна овлашћења у области надзора над стањем конкуренције на тржишту Србије, права и обавезе субјеката на које се закон односи, поступак у којем се решава о тим правима и обавезама, питање прописивања управних мера које се могу одредити у случају утврђивања повреде конкуренције, и коначно, правне заштите у тим стварима. Имајући у виду да се сва наведена питања уређују законом, припремљен је нови закон, који целовито уређује наведену материју.

5. На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

Могу се уочити три групе субјеката, на које ће непосредно или посредно, утицати решења садржана у новом закону:

- учесници на тржишту – сви привредни субјекти (привредна друштва, предузетници, јавна предузећа, друштвена предузећа), као и други субјекти који се јављају у промету робе и услуга (физичка и правна лица, удружења и други облици организовања, државни органи и организације), у делу њихове делатности, односно активности која се односи на учешће у промету, као облик тржишног понашања; сви наведени субјекти су обухваћени појмом учесника на тржишту и могу бити субјекти права и обавеза према овом закону, у смислу уређивања њиховог тржишног понашања, односно у погледу правних аката и радњи којима се то понашање манифестује, на начин којим се штити конкуренција на тржишту Републике Србије;
- надлежна институција – законом се уређује правни положај, организација и надлежности Комисије за заштиту конкуренције, као надлежне институције за његову примену, као и поступак који се води пред Комисијом;
- државни органи и организације – уређује се правна заштита против одлука Комисије, односно предвиђена је надлежност Привредног апелационог суда да одлучује по тужбама против тих одлука; поред тога, предвиђена је обавеза сарадње свих државних органа и организација које су имаоци јавних овлашћења, да податке којима располажу достављају или стављају на увид Комисији, у поступку испитивања повреде конкуренције.

Поред наведених субјеката, посредни утицај се очекује на потрошаче, односно крајње кориснике у промету робе и услуга, путем економских ефеката у односу на цене, квалитет, обим понуде, и друге бенефите који су последица уређеног тржишта на којем постоје адекватни услови конкуренције. Коначно, управо овај ефекат представља и битни садржински елемент циља закона, као саставни део економског напретка и добробити друштва који су последица тржишне конкуренције.

6. Који су трошкови које ће примена изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?

Директни трошкови примене закона су везани за таксе које учесници на тржишту плаћају у поступку пред Комисијом. Таксе се прописују Тарифником који доноси Комисија, уз сагласност Владе, и плаћају се по пријави концентрације (нотификацији), која представља обавезу за учеснике на тржишту

под условима прописаним законом, као и по захтеву за појединачно изузеће рестриктивних споразума.

У односу на важеће прописе из ове области, нови закон предвиђа значајно мање финансијске обавезе, нарочито на терет малих и средњих предузећа, имајући у виду да је значајно подигнут праг контроле концентрација, на који начин се ове обавезе ослобођа највећи део учесника на тржишту, у обављању пословне активности и међусобним односима који имају својства концентрације према прописаним критеријумима.

Закон предвиђа мере заштите конкуренције, које Комисија одређује у случају утврђивања повреде конкуренције, и оне се изричу и наплаћују у облику новчане обавезе на терет учесника на тржишту који је извршио утврђену повреду, а у корист буџета Републике Србије. С друге стране, трошкови финансирања рада Комисије, односно спровођења активности на контроли стања конкуренције и спровођењу поступака заштите конкуренције, они се намирују у потпуности из такси које се плаћају у поступку, на који начин се не стварају посебни буџетски трошкови.

7. Да ли позитивни ефекти закона оправдавају трошкове његове примене?

Ефекти успостављања, односно заштите конкуренције на тржишту Републике Србије, вишеструко су већи у односу на трошкове његове примене, и ови ефекти се одражавају на целину економије, њен развој у смислу обима, техничког и технолошког напретка, и нарочито у погледу равноправних услова за нове инвестиције, повећање броја радних места, и уопште, већу економску активност.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Заштита конкуренције, односно одговарајући правни и институционални механизам за остваривање ефикасног и правилног надзора над стањем конкуренције на тржишту, као и утврђивања и санкционисања повреда конкуренције, непосредан је предмет овог закона. Истовремено, реч је о једном од опредељујућих разлога за појаву нових инвеститора на одређеном тржишту, а нарочито у делу који се односи на уклањање повреда конкуренције које се састоје у постављању правних или фактичких препрека уласку на тржиште нових привредних субјеката.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?

Нова решења која су садржана у овом закону, била су предмет консултација уз учешће широког круга заинтересованих субјеката, у више наврата и у свим фазама поступка примене. У припреми закона, нарочиту улогу су имали представници Комисије за заштиту конкуренције, а узели су учешће привредници, непосредно и посредством привредних комора, представници академске заједнице, као и представници Европске Комисије, преко Делегације у Србији, као и непосредно, путем примедби представника Генералне дирекције за конкуренцију у Бриселу. Поред тога, значајан допринос је дао пројекат

техничке помоћи Комисији за заштиту конкуренције (АСРС), финансиран од стране Европске Комисије.

Званична јавна расправа поводом нацрта Закона о заштити конкуренције, спроводена је у складу са Програмом јавне расправе који је утврђен на седници Одбора за привреду и финансије Владе, од 25.11.2008. године. Нацрт закона је био постављен на интернет страни Министарства, а прослеђено је обавештење привредним удружењима, релевантним државним органима и организацијама, као и међународним субјектима, да у току јавне расправе дају своје коментаре, примедбе и предлоге. У склопу те јавне расправе, организован је већи број консултативних састанака са представницима заинтересованих страна, као и централна расправа у Сава Центру, 8.12.2008. године, уз учешће представника Комисије за заштиту конкуренције, привредних субјеката и Привредне коморе, судова, других државних органа и организација, адвокатских канцеларија и других заинтересованих лица. На основу резултата јавне расправе, спроведене су одговарајуће измене и допуне у тексту нацрта закона.

10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили циљеви доношења закона?

Доношење новог закона у области заштите конкуренције ће створити услове за решавање уочених проблема, али неће се непосредно одразити на стање у области коју уређује без спровођења посебних мера и активности, усмерених на остваривање потпуне и правилне примене. На првом месту, потребно је припремити и донети одређене подзаконске акте, за чију је припрему надлежна Комисија. Друго, биће спроведен поступак избора органа Комисије, односно председника Комисије и чланова Савета, на основу јавног конкурса који расписује председник Народне скупштине, по ступању на снагу закона. Нарочито су потребне посебне активности на плану обуке за примену овог закона, и то за три групе учесника: прво, за састав стручне службе Комисије и њене органе, у погледу нових овлашћења прописаних законом; друго, за судије Вишег трговинског суда, у области материје заштите конкуренције, као и стручног усавршавања у вези примене управног спора; треће, за пословну заједницу, ради правилног разумевања права и обавеза прописаних законом. Као носиоци наведених активности, јављају се ресорно министарство, Комисија за заштиту конкуренције, посебни програми подршке развоју конкуренције (АСРС), као и други субјекти на које се закон непосредно или посредно односи.

Поред наведених активности, потребно је предузети и мере на подизању нивоа свести о потреби унапређења стања конкуренције на тржишту Републике Србије, одговарајуће културе понашања привредних субјеката, засноване на принципу лојалне конкуренције, као и потребе сарадње привредних субјеката и државних институција у примени механизма заштите конкуренције.