

**УНИВЕРЗИТЕТ ЦОН НЕЗБИТ**  
**ФАКУЛТЕТ ЗА МЕНАџМЕНТ ЗАЈЕЧАР**

**Стратегија и акциони механизам у борби  
против монопола у Републици Србији**

**ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

**Ментор**

**Проф. др Силвана Илић**

**Кандидат**

**мр Милан Петковић**

Зајечар, 2016

## Изјава о ауторству

Потписани-а Милан Петковић  
број уписа \_\_\_\_\_

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**"Стратегија и акциони механизам у борби против монопола у Републици Србији"**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

**Потпис докторанда**

У Зајечару, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## **Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора: Милан Петковић

Број уписа:

Студијски програм: докторска дисертација по старом закону

Наслов рада: Стратегија и акциони механизам у борби против монопола у Републици  
Србији

Ментор: проф. др Силвана Илић

Потписани \_\_\_\_\_

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла факултету и универзитету.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталних библиотека, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета Мегатренд.

**Потпис докторанда**

У Зајечару, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## РЕЗИМЕ

Радам је кроз теоретску анализу и више практичних примера приказано да без ефикасне и доследне примене права конкуренције, стратегије и акционог механизма у борби против монопола нема ни успешног функционисања тржишног механизма и тржишне привреде. Утврђено је да је у Србији учињен квалитативан помак доношењем Закона о заштити конкуренције 2009. године, који је додатно унапређен Законом о изменама и допунама закона о заштити конкуренције 2013. године. На основу овог Закона изречене су прве финансијске казне монополистима који су злоупотребили доминантан положај на тржишту или посегли за картелима, односно рестриктивним споразумима или недозвољеним концентрацијама. Овај Закон је, пре свега, побољшао у односу на претходна решења, начин санкционисања повреда права конкуренције и судски поступак оспоравања решења Комисије за заштиту конкуренције.

Комисија за заштиту конкуренције је значајно унапредила своје капацитете за борбу против монопола. Ипак још увек недостају кадровски потенцијали да би Србија достигла стандарде Европске уније. Комисија за заштиту конкуренције се највише, (у преко 80% случајева) бави контролом концентрација, али су најопаснији видови повреде права конкуренције у Србији, као и Европској унији, злоупотреба доминантног положаја и рестриктивни споразуми.

**Кључне речи:** право конкуренције, монопол, злоупотреба доминантног положаја, рестриктивни споразуми, картели, концентрације, Комисија за заштиту конкуренције, Закон о заштити конкуренције, државна помоћ.

## SUMMARY

By working through theoretical analysis and several practical examples it has been shown that without efficient and persistent application of the right to freedom of competition, strategy and action mechanism in fighting against monopoly there is no successful functioning of the market mechanism and market economy. It has been established that a quality progress has been made in Serbia by passing the 2009 Law on the protection of competition which was additionally improved by the 2013 Law on amendments and supplements to the Law on the protection of competition as well as the 2009 Law on subsidy control. Based on these laws first financial measures were taken against the monopolists who abused their dominant position in the Serbian market or turned to cartels, that is, restrictive contracts and illegal concentrations. The law on freedom of competition has, above all, in comparison to the previous solutions, improved the ways of sanctioning violations of the right to freedom of competition, and the legal process of disproving the decisions of the Commission for the protection of competition.

The Commission for the protection of competition has significantly improved its capacities for fighting against monopoly. Still, the Commission lacks staff potential in order for Serbia to achieve the EU standards in this area. The Commission for the protection of competition deals mostly (in more than 80% of cases) with concentration control but the most dangerous ways of violating the right to freedom of competition in Serbia, as in the EU, are the abuse of dominant position and restrictive agreements.

**Key words:** the right to freedom of competition, monopoly, dominant position abuse, restrictive agreements, cartels, concentrations, the Commission for the protection of competition, the law on competition protection, subsidy

# САДРЖАЈ

<b>РЕЗИМЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>УВОД</b> .....	<b>10</b>
<b>1. МЕТОДОЛОШКО ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА ...</b>	<b>14</b>
1.1. Предмет и циљ докторске дисертације .....	14
1.2. Хипотезе .....	16
1.3. Методе истраживања .....	17
1.4. Очекивани резултати и научни допринос .....	18
<b>2. ТРЖИШТЕ И КОНКУРЕНЦИЈА</b> .....	<b>20</b>
2.1. Тржишни механизам и улога државе .....	20
2.2. Критеријуми класификације тржишта .....	23
2.3. Тржишне грешке .....	26
2.4. Конкуренција у функцији остваривања јавног интереса .....	27
2.5. Користи и штете од монопола на тржишту .....	29
2.6. Техничко – технолошки монополи .....	31
<b>3. ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА</b> .....	<b>34</b>
3.1. Антитрустовско право САД .....	34
3.2. Европски извори права конкуренције .....	36
3.2.1. Европске интеграције и комунитарно право .....	37
3.2.2. Антимонополска политика Европске уније .....	38
3.2.3. Право конкуренције Европске уније .....	39
3.2.4. Секундарни извори права конкуренције Европске уније .....	42
3.2.5. Повреде права конкуренције Европске уније .....	45
3.3. Мерила за отварање поглавља 8 - право конкуренције .....	47
3.4. Усклађивање правних прописа Републике Србије са прописима Европске уније .....	49

<b>4. ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b> .....	<b>51</b>
<b>4.1. Извори права конкуренције Србије – историјски преглед</b> .....	<b>51</b>
<b>4.2. Право конкуренције СРЈ и Републике Србије</b> .....	<b>54</b>
4.2.1. Антимонолски закон СРЈ из 1996. године .....	54
4.2.2. Пример злоупотребе монополског положаја компаније Телеком .....	57
4.2.3. Закон о заштити конкуренције Републике Србије из 2005. године .....	59
<b>4.3. Важећи извори права конкуренције у законодавном систему Републике Србије</b> .....	<b>61</b>
4.3.1. Уставно начело заштите конкуренције .....	61
4.3.2. Конкуренција у правном систему Србије .....	63
4.4. "Меко" право .....	69
4.5. Кривични законик и борба против монопола .....	69
4.6. Институционална надлежност за спречавање нелојалне конкуренције и инспекцијски надзор .....	71
4.7. Судови части .....	74
4.8. Закон о заштити конкуренције који је на снази од 1.11. 2009. год.	76
4.8.1. Анализа кључних одредби Закона о заштити конкуренције из 2009. године .....	77
4.8.2. Новине у области контроле рестриктивних споразума .....	78
4.8.3. Злоупотреба доминантног положаја на тржишту .....	81
4.8.4. Контрола концентрација по Закону о заштити конкуренције из 2009. године .....	83
4.8.5 Мере заштите конкуренције .....	87
4.9. Закон о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције ...	90
<b>5. КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ</b> .....	<b>97</b>
<b>5.1. Надлежности Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије</b> .....	<b>100</b>
5.2. Правни и институционални оквир рада Комисије за заштиту конкуренције .....	102
5.3. Управни суд као део система заштите права конкуренције .....	105
5.4. Финансијски ефекат борбе против монопола на буџет Републике Србије .....	106
5.5. Сарадња Комисије за заштиту конкуренције са другим државним органима .....	109
5.6. Величина тржишног удела коју учесник на тржишту може имати .....	111
5.7. Анализирање антимонополске политике и примене права конкуренције по секторима .....	112
5.8. Ефекти антимонолске политике Републике Србије .....	113
5.9. Анализа рада Комисије за заштиту конкуренције у 2013. години .....	117
5.10. Анализа рада Комисије за заштиту конкуренције у 2014. години .....	118

<b>6. ЗЛОУПОТРЕБЕ ДОМИНАНТНОГ ПОЛОЖАЈА, КАРТЕЛИ И КОНЦЕНТРАЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....</b>	<b>120</b>
6.1. Контрола концентрација .....	120
6.2. Начини мерења концентрисаности тржишта .....	122
6.3. Концентрација Суноко д.о.о. Нови Сад и друштва Hellenic sugar industry s.a. Солун – пример 1 .....	124
6.3.1. Преокрет у поступку - одобрена концентрација Суноко д.о.о. Нови Сад и друштва Hellenic sugar industry s.a. Солун .....	127
6.4. Злоупотреба доминантног положаја Индустије смрзнуте хране Фриком А.Д. – пример 2 .....	131
6.5. Картели - рестриктивни споразуми на тржишту Србије .....	136
6.5.1. Рестриктиван споразум привредног друштва Јеремих превоз ДОО Ниш и акционарског друштва за саобраћајну делатност Ниш експрес – пример 3 .....	138
6.6. Макроекономски ефекти ефикасне антимонополске политике ...	142
6.7. Специфичне гране и борба против монопола, Железара Смедерево – пример 4 .....	143
6.8. Став привредника о спровођењу права конкуренције у Републици Србији .....	146
6.9. Утицај приватизације на формирање монопола на тржишту ....	148
6.10. Стечај и конкуренција .....	150
6.10.1. Нарушавање права конкуренције продајом 50% удела у друштву „Политика Новине и Магазини (ПНМ)“ д.о.о. Београд и прекид поступка због отварања стечајног поступка – пример 5 .....	154
6.10.2. Прекид поступка утврђивања повреде права конкуренције због стечаја на примеру предузећа Велмортранс - плус из Ћуприје – пример 6 .....	155
6.11. Акциони механизам за јачање институционалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције .....	157
6.12. Домети борбе против монопола у земљама Балкана – упоредна анализа .....	157
6.13. Увођење тржишних елемената конкурентности у сектор јавних предузећа .....	158
6.13.1. Поступак за злоупотребу доминантног положаја у сектору јавних предузећа на примеру ЈКП „Погребне услуге“ Београд – пример 7 ....	159
 <b>7. НАРУШАВАЊЕ ПРАВА КОНКУРЕНЦИЈА У МЕДИЈСКОЈ СФЕРИ .....</b>	<b>162</b>
7.1. Нетранспарентност власништва и медијска концентација .....	163
7.2. Регистар медија .....	164
7.3. Законска регулација медијских концентрација у Србији .....	165
7.4. Недозвољена концентрација националних емитера ТВ ПРВА И РТВ Б92 – пример 8 .....	167
7.5. Медијска реформа и борба против монопола .....	175



7.6. Захтев за утврђивање злоупотребе доминантног положаја ТВ Аполо из Новог Сада од стране Канала 9 – пример 9 .....	182
7.7. Медијска концентрација и јавни интерес .....	183
7.8. Европска пракса заштите медијског плурализма .....	186
7.9. Недозвољена концентрација медијског власништва на југу Србије – пример 10 .....	189
7.10. Право конкуренције и заштита медијског плурализма .....	194
7.11. Злоупотребе доминантног положаја у медијској сфери компаније СББ – пример 11 .....	203
7.11.1. Злоупотреба доминантног положаја потписивањем Уговора о ексклузивној дистрибуцији тв програма уз помоћ ДТХ технологије .....	203
7.11.2. Злоупотреба доминантног положаја од стране СББ-а на тржишту пружања услуге дистрибуције радио и телевизијских програма преко кабловске мреже на територији града Београда .....	206
7.11.3. Медијски закони и вертикална интеграција .....	207
7.12. Препоруке за спречавање монопола и ефикасније уређење медијског тржишта у Србији .....	209
8. ДРЖАВНА ПОМОЋ И КОНКУРЕНЦИЈА .....	212
8.1. Регулисање државне помоћи у Европској унији .....	212
8.2. Регулисање државне помоћи у Републици Србији .....	215
8.3. Комисија за доделу државне помоћи Србије .....	219
8.4. Оперативна независност Комисије за контролу државне помоћи ....	221
8.5. Усклађивање фискалних шема државне помоћи са Законом о контроли државне помоћи .....	223
8.6. Државна помоћ РТВ кршење Закона и конкуренције – пример 12 ....	226
8.7. Сугестије и препоруке за унапређење стратегије контроле државне помоћи .....	229
9. ДРЖАВНИ МОНОПОЛИ .....	232
9.1. Државни монополи, јавна предузећа и конкуренција .....	232
9.2. Типови државних монопола .....	233
9.3. Препоруке за ограничење државних монопола .....	236
9.4. Од државног ка приватном монополу .....	237
9.5. Препоруке за унапређење стратегије борбе против монопола и права конкуренције Републике Србије .....	241
ЗАКЉУЧАК .....	247
ЛИТЕРАТУРА .....	250

## УВОД

„Конкуренција је процес откривања.“<sup>1</sup> Ову мисао која сјајно описује конкуренцију, важан сегмент тржишног механизма, економије и права изрекао је Фридрих Аугуст фон Хајек, добитник Нобелове награде 1974. године.<sup>2</sup>

Слободна трговина и заштита конкуренције на тржишту доносе малу корист великом броју људи, а монополизовано тржиште обезбеђује велику корист појединцима. Ова реченица у најкраћем одсликава важност заштите конкуренције. Шире посматрано, без слободне конкуренције нема ефикасног деловања тржишног механизма. Изостанак ефективне конкуренције доводи до смањења или ускраћивања избора, неоправдано високих цена производа или услуга уз слабији квалитет. Слободна конкуренција има велики значај за економију, слично важности демократије за политички систем.

Питање заштите конкуренције је мултидисциплинарна област која се може сагледавати са више аспеката. Регулисањем заштите конкуренције баве се превасходно правници и економисти, али се начин регулисања ове области итекако односи на положај обичних грађана и привреде. Док са аспекта општих друштвених интереса и угла потрошача, конкуренција најчешће представља пожељну појаву на тржишту, са тачке гледишта појединачног привредног субјекта она је непожељна, јер га приморава на већи рад, иновативност, а истовремено му смањује висину профита. Зато је за регулисање ове области итекако заинтересована и техничка интелигенција. Наиме, циљ свих инжењера је да својим патентима, иновацијама или уштедама у производњи дођу до доминантног положаја на тржишту, што није забрањено и што је један од предуслова друштвеног напретка. Са друге стране правници и економисти имају задатак да одреде дозвољену границу до које не долази до нарушавања фер тржишних односа и санкције за ситуације у којима долази до концентрација, рестриктивних споразума, злоупотреба доминантног положаја и осталих поступака који могу да

---

<sup>1</sup> Конкуренција: предности, изазови и препреке, пројекат Јачање институционалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, Поддршка ЕУ јачању конкуренције у Србији, EuropeAid 11SER01/07/11, стр. 6.

<sup>2</sup> Friedrich Hayek (1899 – 1992) је био професор Универзитета у Бечу, Лондонске школе економије и на универзитетима у Чикагу, Фрајбургу и Салцбургу. Био је велики противник социјализма, државног интервенционизма. Имао је либералне економске ставове и снажно је веровао у индивидуализам. Осим у економији, оставио је значајан траг и у политичкој филозофији.

довећу до нарушавања слободне конкуренције и функционисања тржишног механизма на релевантном тржишту. Норме права конкуренције (или како га неки називају антимонополско право, право против ограничавања конкуренције или картелно право) имају за циљ да отклоне овај стални конфликт између општих друштвених интереса и појединачних интереса привредних субјеката који својим међусобним споразумима или степеном тржишне моћи могу да отклоне деловање закона конкуренције.<sup>3</sup>

Често се дешава у пракси да економска моћ привредних друштава зависи у значајној мери од повезаности власника капитала са различитим нивоима власти. То доприноси повезаности привредних, финансијских, политичких и медијских монопола. Врло често такви монополисти имају значајан, понекад и пресудан утицај на доношење одлука извршне, законодавне и судске власти. Практика је показала да је сузбијање таквих монопола најтежи и најзахтевнији посао пред институцијама које су задужене за спровођење стратегије и акционог механизма борбе против прекшилаца права конкуренције и антимонополске политике.<sup>4</sup> Један од кључних проблема у процесу приватизације је стварање монопола. Комисија за заштиту конкуренције формирана је у Србији тек 2006. године, када је већ значајан део процеса транзиције српске привреде био окончан. Изостанак контроле процеса приватизације од независног тела за спровођење права конкуренције један је од разлога многих аномалија током процеса власничке трансформације привредних друштава у Србији.

И поред огромне важности ове теме, она није довољно заступљена у јавности и медијима. У Србији није довољно учињено на развоју свести о значају борбе против монопола за успостављање тржишне привреде. Србија још увек нема довољно стручњака из ове мултидисциплинарне области и сарадња институција у области права конкуренције још увек није на жељеном нивоу. Комисија за заштиту конкуренције има највећи значај, улогу и одговорност да на прави начин синхронизује своје активности са Комисијом за доделу државне помоћи, Управом за јавне набавке, Државном ревизорском институцијом, Комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки и надлежним органима законодавне, судске и извршне власти. Правосудне институције (пре свега Управни судови) немају специјализована одељења и довољне капацитете за

---

<sup>3</sup> Најпрецизније је коришћење термина "право конкуренције" јер су њиме обухваћени и рестриктивни споразуми (картели), концентрације и злоупотреба доминантног положаја. У правној и економској терминологији у Србији до 2005. године са правом се могао користити и 'термин 'антимонополско право' јер дотадашњи закони се нису бавили контролом концентрација.

<sup>4</sup> Добрашиновић Д, Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч., Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 7.

ефикасно спровођење права конкуренције.<sup>5</sup> Тема заштите конкуренције је недовољно и неадекватно заступљена у образовним програмима средњошколских и високошколских установа економског, правног а поготово техничко - технолошког смера. Невладин или грађански сектор, такође, није довољно едукован да на прави начин да свој допринос наметању ове теме медијима и јавности. Стручна јавност је доста пасивна у образлагању и презентацији права конкуренције. Сви ови фактори допринели су да Србија још увек не испуњава европске стандарде у борби против монопола. Унапређење антимонополске политике, права конкуренције, ефикасно спровођење стратегије и акционог механизма у борби против монопола у значајној мери одредиће и темпо приступања Србије Европској унији. У предпрístupним и приступним преговорима свих досадашњих земаља кандидата за чланство у Унији, питање конкуренције било је у врху приоритета, најсложеније и најзахтевније. Право конкуренције разматра се кроз Поглавље осам током приступних преговора.

По анализи Светског економског форума по критеријуму ефикасности антимонополског законодавства Србија је 2009. године заузимала 130. место у свету.<sup>6</sup> 2010. године Србија је заузела неславно 137 место по ефикасности антимонополске политике, док се по степену монополизације тржишта наша на 138. месту од укупно 142 рангиране државе.<sup>7</sup> Иако се повремено методологије истраживања мењају, Србија је сваке године на дну листе.<sup>8</sup> 2011. године положај Србије био је још лошији, наша се по ефикасности антимонополских институција и законодавства тек на 142. месту.<sup>9</sup>

У Извештају о конкурентности 2012-2013 (WEF Global Competitiveness Report 2012/2013) којим су обухваћене 144 земље, Србија заузима 95. позицију. У 2012. години Србија је била уз Грчку најнеконкурентнија земља у Европи. До тог катастрофалног резултата Србије дошло се на основу 111 параметара који су распоређени у 12 целина. Србија конкурентску предност има само према 15 показатеља (13% од укупног броја) док су најкритичније области, у којима је неопходан хитан напредак јер је заостатак за осталим земљама највећи: институције,

---

<sup>5</sup> Извештај о напретку Србије за 2012. годину стр. 14; Извештај о напретку Србије за 2013. годину стр. 49

<sup>6</sup> Веселиновић Петар, (Не)конкурентност српске економије, Како повећати конкурентност привреде и извоза Србије, Научно друштво економиста Србије, Економски факултет у Београду, 2010, стр. 157-162.

<sup>7</sup> *The Global Competitiveness Report (за 2008/2009, за 2009/2010, за 2010/2011. и за 2011/2012, 2012/2013).*

<sup>8</sup> [http://www.sef.rs/uporedna\\_ekonomija/konkurentnost-privrede-srbije-prema-izvestaju-globalnoj-konkurentnosti-za-2010-godinu.html](http://www.sef.rs/uporedna_ekonomija/konkurentnost-privrede-srbije-prema-izvestaju-globalnoj-konkurentnosti-za-2010-godinu.html)

<sup>9</sup> The Global Competitiveness Report 2012 – 2013, World Economic Forum, 2012, p. 315.

сложеност пословања и иновације.<sup>10</sup> Међу најкритичнијим параметрима, по којима је Србија најгоре рангирана међу 144 земље су: заштита интереса малих акционара (143), успешност државних корпорација (141), ефикасност права у решавању спорова (138), обим обуке кадрова (138), размере тржишне доминације (142), ефикасност антимонополске политике (142).<sup>11</sup> Управо ранг Србије по задња два параметра показује неопходност унапређења антимонополске политике Републике Србије.

Ова позиција Србије показује велики простор за напредак али и обавезу државе да учини све како би побољшала ефикасност антимонополске политике, побољшала тржишни амбијент и омогући несметано функционисање тржишног механизма. Ипак, мора се истаћи да је последњих година учињен напредак, да су учињени одређени помаци и да су поједини монополисти правоснажно осуђени и новчано санкционисани због нарушавања права конкуренције.

При изради ове докторске дисертације коришћени су доступни извори у виду, документа органа Европске уније и домаћих надлежних тела, (Закони, Уредбе, саопштења, извештаји, мишљења), судска пракса у водећим случајевима пред домаћим и међународним судовима, доступна домаћа и страна литература, интернет сајтови, пре свега Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије као и европских институција које имају надлежност у области заштите конкуренције.

Отежавајућа околност при изради рада је врло изражена нормативна активност у овој области током израде дисертације. Осим што је дошло до измена и допуна Закона о заштити конкуренције, током израде рада била је изражена активност на изради подзаконских аката којима би се у потпуности регулисала ова област. Такође, на дефинисање права конкуренције, како у Европској унији, тако и у Србији значајну улогу има и судска пракса, што је такође анализирано у раду.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Јакопин Е., Зборник радова, Институционалне промене као детерминанте привредног развоја Србије, Институционалне перформансе конкурентности привреде Републике Србије, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, 2013 година, стр. 18.

<sup>11</sup> WEF Global Competitiveness Report 2012/2013.

<sup>12</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 10.

# 1. МЕТОДОЛОШКО ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР

## ИСТРАЖИВАЊА

Адекватна стратегија борбе против монопола коју прати акциони механизам за њено спровођење представља предуслов за функционисање здраве тржишне привреде и функционисање тржишног механизма. То је јасно економистима, па и обичним грађанима, који су свесни моћи и утицаја монополиста. Али је јасно и да се они који поседују монополистички положај и уживају све привилегије које из њега проистичу, а пре свега екстра профит, неће лако одрећи свог доминантног положаја.

### 1.1. Предмет и циљ докторске дисертације

**Предмет истраживања** ове докторске дисертације је сагледавање постојања антимонополских институција на тржишту Србије, њиховог положаја у односу на сличне институције у другим државама, пре свега Европске уније, решења која постоје у српском законодавству, степен хармонизовања тих правила са правилима у овој области Европске уније, као и анализа предности успостављања и примене усаглашених правила за субјекте који их непосредно примењују. Антимонополско право као део права конкуренције, односно хармонизација и имплементација тих правила, биће приказани компаративном анализом права доминантног положаја компанија у Европској унији и Србије. Поред компаративног и историјског метода, у изради рада биће коришћен и нормативни метод.

У овој докторској дисертацији је анализирано која је најбоља стратегија борбе против монопола у Републици Србији и какав акциони механизам је најефикаснији за њено спровођење. Бројним примерима из различитих тржишних сегмената, утврђен је напредак и квалитативан помак који је у Србији учињен у последњих десет година, пре свега формирањем Комисије за заштиту конкуренције и доношењем Закона о заштити конкуренције 2009. године, који је додатно унапређен Законом о изменама и допунама закона о заштити конкуренције 2013. године. На основу овог Закона изречене су прве финансијске казне монополистима који су злоупотребили доминантан положај на тржишту или посегли за картелима, односно рестриктивним споразумима или недозвољеним концентрацијама. Овај Закон је, пре свега,

побољшао у односу на претходна решења, начин санкционисања повреда права конкуренције и судски поступак оспоравања решења Комисије за заштиту конкуренције. Анализирани су и фактори ризика, посебно они који се огледају у недостатку кадровских капацитета Комисије и судских органа за спровођење права конкуренције. Србија још увек није достигла стандарде Европске уније у овој области и још увек није спремна за отварање Поглавља осам у преговорима са Унијом. Комисија за заштиту конкуренције се највише, (у преко 80% случајева) бави контролом концентрација, али су најопаснији видови повреде права конкуренције у Србији, као и Европској унији, злоупотреба доминантног положаја и рестриктивни споразуми.

У раду су кроз анализу појединачних случајева кршења права конкуренције приказане опасности које монополисти представљају за функционисање тржишног механизма. Посебно је анализирана концентрисаност медијског тржишта након реформе и приватизације која је спроведена 2015. године.

**Циљ** рада је да се укаже на значај права конкуренције и подигне ниво свести о значају борбе против монопола, сагледа постојање и развој тржишта у Србији, посебно у периоду интегративних процеса придружења Србије Европској унији, затим утицај комунитарног права на промене у Србији са правног и економског аспекта. На бази анализе и искустава из претходних и актуелних законских и подзаконских аката, као и комунитарне праксе, циљ је и предлагање стратегије и мера како би се унапредила антимонополска политика Републике Србије уз издвајање тржишних сегмената у којима је неопходно да Комисија за заштиту конкуренције спроведе посебне секторске анализе.

Из тог разлога у раду ће бити обрађени:

- тржиште и конкуренција;
- право конкуренције Европске уније и Сједињених Америчких Држава;
- право конкуренције Републике Србије;
- Комисија за заштиту конкуренције;
- злоупотребе доминантног положаја, картели и концентрације на тржишту

Републике Србије:

- нарушавање права конкуренције у медијској сфери;
- државна помоћ и конкуренција;
- државни монополи.

Докторска дисертација би требало да пружи одговоре на питања да ли и зашто треба користити упоредна позитивна практична искуства, посебно држава чланица Уније, који је степен усаглашености националних антимонополских правила Србије са европском регулативом, њихов утицај на стицање бољег положаја компанија на међународном тржишту, уз дефинисање граница злоупотребе њиховог доминантног положаја. Циљ докторске тезе је да укаже на околности које утичу на постојање ризика антимонополске политике и критички испита реалност имплементације права конкуренције у процесу јачања позиције компанија на проширеном европском тржишту.

## 1.2. Хипотезе

Главна хипотеза рада је:

*Уколико се не примењује ефикасна антимонополска политика нема здраве привреде и слободне конкуренције. Ефикасна антимонополска политика и доследна примена права конкуренције су предуслов успешног функционисања тржишне привреде.*

Рад ће дати одговоре на следећа питања:

Да ли је Закон о заштити конкуренције Републике Србије који је донет 2009. године и допуњен Законом о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције 2013. године, добар правни механизам за борбу против монопола?

Које су биле предности и мањкавости Закона о заштити конкуренције донетог 2005. године?

Да ли је Комисија за заштиту конкуренције институционално и кадровски оспособљена за борбу против монопола?

Од ког облика повреде права конкуренције на српском тржишту нам прети највећа опасност и који је вид повреде права конкуренције најзаступљенији на српском тржишту?

Да ли су рестриктивни споразуми и злоупотреба доминантног положаја опаснији по тржишну структуру Србије од концентрација?



Ако су рестриктивни споразуми и злоупотреба доминантног положаја највећа опасност за слободну конкуренцију на српском тржишту, зашто се онда протеклих година Комисија за заштиту конкуренције највише бавила питањем концентрација?

Да ли постоје позитивни ефекти концентрација и ако постоје у којим гранама привреде су најзначајнији?

Да ли је право конкуренције Републике Србије хармонизовано са правом Европске уније?

Какав је утицај хармонизације правила конкуренције на положај привредних субјеката, али и саме државе?

Каква ће стратегија борбе против монопола бити најефикаснија на путу Србије ка Европској унији, ка стабилном функционисању тржишног механизма и одрживом привредном расту?

Која правила ће бити наметнута нашој земљи током предприступних преговора о поглављу осам, које су користи и потенцијалне опасности од њих?

Какво је стање концентрисаности тржишта у појединим секторима?

Да ли је потребна даља реформа права конкуренције и ако јесте у којим сегментима?

Да ли је потребно усклађивање других закона са Законом о заштити конкуренције и ако јесте којих и у којим сегментима?

### **1.3. Методе истраживања**

У току израде докторске тезе примењиваће се општи научни методи, теоријски и методолошки принципи који су карактеристични у друштвеним наукама, као и методолошки поступци специфични за економску теорију и анализу. Општи методолошки принципи биће прилагођени конкретном предмету истраживања. Из тог разлога у овом раду методологија ће бити посматрана као мисаони логички приступ у циљу откривања и утврђивања истине о валидности постављених хипотеза.

У раду ће бити примењивани индуктивни и дедуктивни метод. Индуктивни метод, као поступак логичког закључивања, биће испољен кроз мисаону активност којом ће се појединачне и посебне чињенице повезивати и разврставати у опште судове. Коришћење одговарајуће домаће и стране стручне литературе биће основ за указивање на повезаност и узајамну условљеност проучаваних појава. Изворна

документа, студије, извештаји, програми, анализе, статистичка документација и други извори користиће се као примарна основа за доношење закључака о предмету истраживања.

Дедуктивни метод почеће од општих ставова у циљу извођења појединачних судова. Овим мисаоним процесом ће се од теорије, која је по општости најапстрактнија, доћи до појединачних предвиђања која се тичу придружења Србије Европској унији. Овај метод биће комбинован са хипотетичким методом. Такође, упоредо са наведеним користиће се нормативни метод и методи статистике, верификације и компаративне анализе. Методи статистике и верификације биће коришћени у циљу провере теоријских закључака до којих се дошло хипотетичко-дедуктивним методом, који ће опет бити допуњен компаративним методом при анализи искустава земаља чланица Уније и Србије.

#### **1.4. Очекивани резултати и научни допринос**

Допринос ове докторске дисертације је у свеобухватној анализи веома важне и сложене области права конкуренције, уз повезивање теоријских знања са конкретним примерима и захтевима праксе. Компаративна анализа различитих модалитета и начина борбе против монопола, како у Србији, тако и у Европској унији, представља посебан научни допринос дисертације. Анализа тих модалитета је сагледана кроз реформе права конкуренције у протеклом периоду. Дисертација даје увид и пружа сазнања не само о праву конкуренције, већ и сазнања о препознавању кршења антимонополског законодавства и начинима борбе против злоупотреба доминантног положаја, картела и концентрација.

Дисертацијом је јасно указано да Комисија за заштиту конкуренције мора да буде на челу друштвене акције којом ће се подићи свест о значају борбе против монопола и поштовања права конкуренције за остварење економског напретка и максимално могућег друштвеног благостања. Препоручено је да се у Републици Србији настави процес усклађивања и хармонизације правних прописа у области права конкуренције са комунитарним правом. Такође неопходно је усклађивање управне и судске праксе српских институција са праксом институција Европске уније.

Рад систематизује досадашње динамичне промене у овој области у нашој земљи. Докторска теза треба да да одговор на питања ко су главни монополисти на нашем

тржишту и да ли су злоупотребили доминантан положај. Биће изнет и предлог мера за ефикасну антимонополску политику у националним оквирима. Такође, добићемо одговор на питање, какав је и колики утицај процеса европских интеграција на стратегију борбе против монопола Републике Србије

Посебно важан, практичан резултат ове дисертације је указивање на конкретне случајеве кршења права конкуренције. Неке од тих случајева још увек није анализирао и санкционисала Комисија за заштиту конкуренције и овај рад може да буде импулс за деловање у том правцу. У дисертацији је предложен и низ конкретних мера за унапређење права конкуренције у Републици Србији.

Теоријски допринос дисертације је у детаљној упоредној анализи права конкуренције Србије и Европске уније. Стога је израда једне овакве дисертације од изузетног теоријског и практичног значаја. Дакле, посебан допринос овог рада је у томе што су на бази међународних теоријских истраживања и практичних искустава, дате препоруке за могуће правце реформе права конкуренције у Србији.

## 2. ТРЖИШТЕ И КОНКУРЕНЦИЈА

### 2.1. Тржишни механизам и улога државе

Антимонополска политика представља један од кључних сегмената транзиције из дириговане ка тржишној привреди. Монополи у условима тржишне привреде стварају веома неповољне ефекте. Зато је неопходно формулисање одговарајуће антимонополске политике и стварање ефикасних антимонополских институција које представљају предуслов за успостављање ефикасног тржишног механизма. У последњих десет година у Србији је значајно повећана свест у стручној јавности али и међу обичним људима о значају антимонополске политике. Добрим делом двадесетог века антимонополска политика у Европи није постојала готово ни у једној земљи. Често је у својим извештајима о транзицији, Европска банка за обнову и развој антимонополску политику и у нашој земљи оцењивала веома негативно. У Србији се последњих година чине пионирски кораци, како у законској регулативи, тако и у формирању антимонополских институција. У тим покушајима, било је лутања, и још увек се траже решења прикладна актуелној економској и политичкој ситуацији у Србији.

Евидентно је да су одговарајућа решења у овој области предуслов за функционисање здраве привреде у новим тржишним условима. То је јасно привредницима, радницима, економистима, правницима, инжењерима па и обичним грађанима, који су свесни моћи и утицаја монополиста. Али је јасно и да се они који поседују монополистички положај и уживају све користи и привилегије које из њега проистичу, неће лако одрећи свог доминантног положаја и могућности да га злоупотребе ради остваривања екстрапрофита.

У последњих 11 година у Србији су се дешавале динамичне промене у овој области. У процесу европских интеграција усклађивање антимонополске политике Србије и права конкуренције наше земље са политиком и законодавством Европске уније у овој области је једна од кључних тема придруживања. Најважнији и најтежи преговори сваке земље кандидата воде се управо око поглавља осам које се тиче права конкуренције. У складу са тим, право конкуренције Европске уније суштински утиче и на стратегију антимонополске политике Републике Србије, на изградњу и деловање

институција у овој области, а пре свега на деловање Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије која је формирана 12. априла 2006. године.

У актуелном економском амбијенту, многи сматрају да није најважније произвести, него продати. Да би економија могла да расте и да се развија, неопходно је пронаћи тржиште на коме ће она своје производе и услуге моћи да пласира.<sup>13</sup>

Тржиште је изузетно сложен и уређен систем односа и оно представља свеукупност односа понуде и тражње. Борба против монопола и оно што се зове антимонополска политика обично се везује за тржиште, промет роба, услуга, капитала и радне снаге. Наравно, прича о монополима, осим на тржишту може да се прошири и на многе друге области. Али у економији, највећи проблем настаје ако се таква ситуација јави на тржишту.<sup>14</sup>

Нема дилеме да се спонтаним деловањем тржишног механизма постиже највећа економска ефикасност. Али постоје области где деловање тржишта није довољно, већ је неопходна и државна интервенција и регулација. Области, гране и делатности у којима тржиште не постиже добре резултате и у којима се његов механизам замењује алтернативним поступцима су: 1) јавна добра (производња и промет електричне енергије, водовод); 2) екстерне користи и штете (заштита животне средине); 3) стагнатна (заостала) технологија (текстилна индустрија) и 4) поједини производи и услуге за којима постоји специфична нееластична тражња (наменска индустрија).

Теорије и размишљања о улози државе у регулисању тржишних односа су се модификовала кроз време. Поједини економисти сматрају да је свака интервенција државе на тржишту штетна. По мишљењу теоретичара класичне економске школе "сваки појединац настоји што је више могуће да упосли свој капитал на добробит домаће производње; сваки појединац ради неминовно што је више могуће како би производ друштва био већи. Определујући се за подршку домаћој, а не иностраној производњи и усмеравајући је тако да њен производ буде што веће вредности, он има у виду само свој интерес и вођен је невидљивом руком у испуњавању и оних циљева о којима није мислио."<sup>15</sup> Класична економска теорија и њени утемељивачи Адам Смит и Давид Рикардо сматрају да мешање државе у дешавања на тржишту доводи само до поремећаја, пада производње и раста незапослености.

---

<sup>13</sup> Хафнер П., Китановић Д., Глобалне друштвене промене и проблеми транзиције, 2. допуњено издање, Економски факултет, Ниш, 1977, стр. 120-125.

<sup>14</sup> Поповић Н., Политичка неутралност и економија, Фонд Слободан Јовановић, Београд, 2014, стр. 61.

<sup>15</sup> Економска и пословна енциклопедија, I том, Савремена администрација, Београд 1994, стр. 312.

Кејнсијанска школа која је конципирана 30-тих година 20. века означила је радикалан заокрет у односу на класичну економску мисао.<sup>16</sup> Џон Мејнард Кејнс се залагао за значајнију улогу државе, тачније њене извршне власти - Владе и њено управљање мерама монетарне и фискалне политике, односно висином каматне стопе, порезима и буџетом у циљу одржавања пуне запослености.<sup>17</sup>

У марксистичкој економској доктрини истиче се да "приватни сектор преферира краткорочна улагања те да је тако оптерећен профитном мотивацијом на краatak рок. Државном сектору привреде приписивале су се дугорочне разојне визије, те се отуда државна својина над капиталом сматрала економски супериорнијом у односу на приватни капитал, тржиште и профитну мотивацију."<sup>18</sup>

Монетаризам, односно представници "чикашке школе" су потпуно одбацили идеје државног интервенционизма. Амерички економиста и добитник Нобелове награде за економију, Милтон Фридман сматра да улогу државе треба ограничити само на оно што тржиште не може да учини, односно да улога државе буде само у одређивању правила тржишног такмичења и контроли њиховог спровођења.<sup>19</sup>

Крајем двадесетог века и почетком новог миленијума јављају се многе теорије које критикују неолиберализам, односно кључне ставове неокласике и монетаризма оличеног у учењу Милтона Фридмана. Нобеловац Јозеф Штиглиц сматра да тржиште не може бити ефикасан и искључиви регулатор економских процеса, а то захтева корективну улогу државе. Светска економска криза и све присутнији државни интервенционизам у водећим светским економијама после 2008. године у значајној мери су у пракси су потврдили ставове професора на Колумбија Универзитету, Јозефа Штиглица.

Данас би конкуренцију требало посматрати као динамичан процес између конкурентских компанија (Clark) и као процес откривања (Hayek), где нико не може предвидети могуће резултате и ефекте.

Држава има два основна инструмента којима ствара монополе. Први су царине. Једном ако направите огромну заштиту, онај ко остане у земљи биће монополиста.

---

<sup>16</sup> Џона Кејнса (1883-1946) многи сматрају утемељивачем модерне макроекономије. Био је професор економије на Кембриџу а његово најзначајније дело је Општа теорија запослености, камате и новца

<sup>17</sup> Цветановић С, Ђорђевић М., Царић М., Економија, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад, 2008, стр. 15.

<sup>18</sup> Марсенић Д. Економика Југославије, Економски факултет, Београд, 1996, стр. 497.

<sup>19</sup> Месарић М., Улога државе у савременим тржишним привредама, Макроекономско планирање и транзиција, Савезни секретаријат за развој и науку, Београд, 2002. стр. 96.

Имате и много скривених метода, скривених начина. Други је спречавање доласка неког инвеститора који би био конкурент већ добро позиционираном и моћном монополисти. Тај случај имали смо у Србији у области трговине.

Србија не може да се избори са монополама и картелима зато што се држава тамо где може и сама понаша као монополиста и подстиче картеле. У том контексту могу се поменути Електропривреда Србије, ПТТ, Железнице Србије, Србијагас ... Многи скрећу пажњу на банкарске картеле због којих грађани у Србији узимају кредите под много неповољнијим условима, од грађана других земаља, у којима раде те исте банке.

Уколико се не примењује ефикасна антимонополска политика нема здраве привреде и слободне конкуренције. Ефикасна антимонополска политика и доследна примена права конкуренције су предуслов успешног функционисања тржишне привреде.

## **2.2. Критеријуми класификације тржишта**

Поједина привредна друштва и предузетници не бирају начине и средства како да зараде екстра профит, покушавајући да на тржишту створе што повољнији положај, стварајући ситуацију у којој потрошачи немају алтернативу приликом избора. Постоје неки монополи који су из техничко – технолошких разлога понекад у неким областима наизглед неизбежни, попут производње и дистрибуције електричне енергије, гаса или железничког транспорта. Против монопола државе се некада боре казненом политиком, пре свега активностима Комисије за заштиту конкуренције тако што сузбијају или контролишу монопол, а некада тако што подстичу конкуренцију. Према либералном концепту економије више се иде ка подстицању конкуренције. Олакшава се улазак на монополизовано тржиште, либерализују се прописи, поједностављује се процедура и даје се могућност свакоме да учествује на тржишту под прописаним законским условима. На првом месту је законито пословање, а затим, ако се производи роба, да она буде по квалитету и по стандарду који је прописан.

Основу тржишног механизма чини конкуренција, која у крајњој мери треба да омогући и оптималну алокацију ресурса. На основу бројних критеријума могуће је класификовати читав низ тржишних структура, али најчешће се класификација врши на тржишта на којима влада савршена (потпуна) конкуренција, тржишта са ограниченом

(монополистичка, олигополска) конкуренцијом и тржишта на којима једно предузеће има потпуни монопол.

О каквој се структури тржишта ради (савршена или потпуна конкуренција, ограничена конкуренција - олигополи и монопол) одређује се на основу више критеријума: броја и величине продаваца и купаца, карактера формирања цене, диференцијације производа или услуга, начина дистрибуције производа, степена еластичности тражње, баријера уласку и изласку на тржиште, мобилности фактора производње, информисаност, утицаја државног регулисања. Савршена конкуренција и монопол су екстремна и више теоријска тржишна стања док се у пракси сусрећемо углавном са тржиштима са ограниченом конкуренцијом.

**Табела 1. Преглед врста тржишних структура и њихових карактеристика**

Тржишна структура	Број тржишних учесника	Степен диференцирања производа	Степен у коме предузеће надзире цену
Савршена конкуренција	Много учесника	Идентични производи	Никакав
Монополистичка конкуренција	Много учесника	Много стварних или привидних разлика у производу	Постоји
Олигопол	Мали број продаваца наспрам много купаца	Мала или никаква разлика у производу	Постоји
Монопол	Један продавац наспрам много купаца	Производи без блиских супститута	Значајан

Извор: [www.efzg.hr/dok/pds/Strat\\_pod/10.OLIGOPOL%20I%20MONOPOLISTI%C4%8СКА%20KONKURENCIJA.pdf](http://www.efzg.hr/dok/pds/Strat_pod/10.OLIGOPOL%20I%20MONOPOLISTI%C4%8СКА%20KONKURENCIJA.pdf)



Фактори који утичу на дешавања на тржишту су:

а) Број тржишних учесника је један од најбитнијих чинилаца тржишне структуре који на функционисање тржишта утиче на тај начин да је број тржишних субјеката обрнуто сразмеран њиховој тржишној моћи.<sup>20</sup> Пракса показује да што је мање тржишних субјеката то је већи њихов тржишни удео, па самим тим и њихова тржишна моћ, и обрнуто, што је тржишних субјеката више то је њихов тржишни удео мањи као и њихова тржишна моћ.

б) Баријера уласку на тржиште показује ниво отворености тржишта, односно могућност приступа нових конкурената. Отвореност тржишта је обрнуто сразмерна тржишној моћи тржишних субјеката, у смислу да лакши улазак и излазак са тржишта значи да је на тржишту присутно више тржишних чинилаца међу којима је конкуренција потпунија. Баријере уласка на тржиште зависе од правних и економских препрека које владају на датом тржишту и за њих су најчешће одговорни надлежни државни органи. Рушење баријера за улазак на тржиште је један од ефикасних начина борбе против монопола.

ц) Замењивост производа - Већа замењивост једног производа другим производом значи јачање конкуренције и умањење тржишне моћи појединих тржишних субјеката.

д) Мобилност - Тржишни субјект се сматра имобилним ако је због навике, инерције, постојања неких посебних односа са другим тржишним субјектима, или из других сличних разлога, спреман да прода робу јефтиније или купи скупље него што би иначе могао да је купи или прода.

е) Информисаност купца о цени, особинама и квалитету производа, као и о условима продаје све више добија на значају због раста куповне моћи потрошача. У функцији информисаности јесте и маркетинг, пре свега, у виду реклама.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 207.

<sup>21</sup> Варга С.: Заштита лојалне конкуренције у оквирима права Европске уније, докторска дисертација, Нови Сад, 2004, стр. 12.

### 2.3. Тржишне грешке - аномалије

Сваки неуспех у саморегулацији тржишта или деловању тржишних механизма не може да представља оправдање за сталне и непрекидне интервенције државе на тржишту. Али такође, ни сваки неуспех државе не сме бити аргумент за потпуну дерегулацију и доминацију неолиберализма који је већ показао бројне слабости. Искуство бројних земаља, пре свега у Југоисточној Азији, показало је да су највећи успех у привредном развоју и највеће стопе раста БДП постизале земље које су успеле да нађу склад између деловања тржишног механизма и благе интервенције државе. Тај уравнотежени однос државе и тржишта многи називају и концепт развојне државе. Улога, па и обавеза државе је створи институционални механизам који ће омогућити ефикасно и ефективно тржиште. Кључни значај у томе има модерна антимонополска политика, стратегија и акциони механизам у борби против монопола.<sup>22</sup>

Стварност савременог тржишта развијених земаља није типична по тржишту савршене конкуренције без уплитања државе у економији, него по олигополској тржишној структури, уз активно учешће државе у економији, и са утицајем синдиката на тржишту рада. На тржишту потпуне конкуренције слободно дејствују тржишне снаге и највећи је степен конкуренције између тржишних субјеката.

Насупрот тржишту потпуне конкуренције налази се монопол који карактерише скоро потпуно елиминисање дејства тржишних снага и одликују га три основне карактеристике:

- 1) мали број тржишних учесника, односно на тржишту постоји само један произвођач и велики број потрошача на страни тражње (могућа је и обрнута ситуација, само један купац и велики број произвођача - монопсон);
- 2) постоје високе баријере уласку и изласку;
- 3) непостојање блиских супститута и недовољна информисаност.

Трећа врста тржишне форме је ограничена конкуренција. Олигопол је таква тржишна форма где на страни понуде постоје два или више произвођача, насупрот великом броју купаца на страни тражње. Најједноставнији облик олигопола је дуопол. Дуопол је тржишна форма где на страни понуде постоје само два продавца који се налазе у међусобно конкурентским односима, наспрам великог броја купаца на страни

---

<sup>22</sup> Todaro, M. P. Smith, S. C. (2009) *Economic Development*. 8TH Edition, London, Longman.

тражње. При томе треба разликовати дуопол у коме дуополисти међусобно конкуришу један другом у условима потпуне мобилности тражње, од дуопола у коме дуополисти међусобно конкуришу један другоме у условима ограничене мобилности тражње. Не морају само велика предузећа бити у монополском положају, већ се у монополском положају могу наћи и мала предузећа, и то путем тзв. „прећутних“ договора. Последице монополизације тржишта могу бити позитивне и негативне.<sup>23</sup>

Позитивне последице постојања монополских и олигополских тржишних структура се посматрају са аспекта анализе утицаја монополизације на производњу. Као позитивне последице истичу се све предности економије обима, јер су управо та предузећа носиоци економског развоја.

Негативне последице постојања монополских и олигополских тржишних структура односе се на размену и због тога тржиште не може бити једини регулатор привредних процеса, већ се мора примењивати државни интервенционизам у регулисању привредних процеса.

## **2.4. Конкуренција у функцији остваривања јавног интереса**

Користи од ефикасне примене Закона о заштити конкуренције и стварне конкуренције међу привредним субјектима су вишеструке: конкуренција промовише производну и алокативну ефикасност, конкуренција води нижим ценама и квалитетнијим производима и услугама намењеним потрошачима, конкуренција унапређује иновативност, потрошачи имају већи избор производа које купују, правилнији и праведнију расподелу друштвеног дохотка, јачању конкурентности домаћих привредних субјеката на међународном тржишту роба и услуга. Конкуренција привредне субјекте припрема за пословање на глобалном тржишту. Поштовање права конкуренције доприноси повећању производње, снижењу цена, квалитетнијим производима и услугама и већем нивоу благостања друштва у целини али и сваког појединца у њему.<sup>24</sup> Имајући у виду да је питање поштовања права конкуренције једно од кључних питања у процесу европских интеграција, питање стратегије и механизма борбе против монопола има и своју политичку димензију.

---

<sup>23</sup> Самуелсон П., Нордхаус, Економија, 14. издање, Мате, Загреб, 1994, стр. 36.

<sup>24</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006. годину, стр. 2.

Користи од слободне конкуренције се могу остварити само када се успостави ефикасан правни оквир у већини економских сектора као и када Комисија за заштиту конкуренције и надлежни судски органи функционишу као снажне и независне институције за строгу примену права конкуренције. Закони и правила о области конкуренције би требало да представљају својеврсни облик економског “устава” за целокупан привредни сектор.

Привредни субјекти сами одлучују о својим економским циљевима и понашању на тржишту. Држава и Влада немају право да интервенишу када је у питању слобода привредних субјеката, у смислу шта ће производити, како ће рекламирати своје производе и по којој цени ће их продавати на тржишту. Са друге стране, не може све бити остављено саморегулацији тржишта. Ово је економска поука коју можемо научити из криза у финансијском сектору, поготову оне која је настала 2008. године. Мора постојати одређени правни оквир против ограничавања конкуренције као на пример одређивање цена и злоупотребе учесника са доминантним положајем на тржишту. Монополистичке тржишне структуре не доносе корист потрошачима. Зато је основни задатак контроле спајања (мерџера) да обезбеди конкурентске тржишне структуре.

Примена Закона о заштити конкуренције заснована је на три стуба који чине темељ и права конкуренције Европске уније:

- забрана рестриктивних споразума којима се ограничава конкуренција;
- забрана недозвољеног понашања које води злоупотреби тржишних учесника који имају доминантан положај на тржишту;
- контрола спајања - концентрација, која спречава монополске и сличне тржишне структуре.

Да не би дошло до нарушавања ефикасног деловања тржишног механизма јако је важна и контрола државне помоћи. Том сегменту борбе против монопола значајну пажњу посвећује и законодавство Европске уније. С обзиром на то да је Србија у процесу придруживања, и у области државне помоћи она се прилагођава комунитарном праву. Србија је тек у јулу 2009. године донела Закон о контроли државне помоћи. Након тога дошло је до значајног кашњења и у формирању Комисије за државну помоћ која је конституисана марта 2010. године.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Тодорић В, Јовановић Н.: Студија о имплементацији европског законодавства у Србији, Центар за нову политику, Београд, 2011, стр. 108.

## 2.5. Користи и штете од монопола на тржишту

Савршена или потпуна конкуренција је више теоријски модел који се ретко налази у реалном привредном амбијенту. Теоретски, изостанак слободне конкуренције доводи до умањења друштвеног благостања.<sup>26</sup> У пракси, највећи број индустријских грана карактерише постојање великих компанија које имају доминантан положај на тржишту. Најчешће су те компаније и покретачи техничко – технолошког развоја и напретка у тим областима индустрије.<sup>27</sup> То није пожељно стање из угла остварења јавног и економског интереса јер најчешће доводи до високих цена уз изостанак максималне могуће производње. То је показатељ неефикасности такве тржишне структуре. Економисти указују да су негативни ефекти монополских тржишних структура осим малог обима производње и високих цена, слаба искоришћеност капацитета, незапосленост, дискриминација купаца, превисоки или екстра профити, друштвена нестабилност, ограничење техничког прогреса, губитак друштвеног благостања.<sup>28</sup>

Ипак, постоје стручњаци, бизнисмени и послодавци који тврде да потпуна конкуренција није могућа и да монополи имају и своје позитивне карактеристике.

Ако се не злоупотребљава, монопол у компанијском пословању може да буде јако користан за сваку државу, сматра власник једне од највећих компанија у Србији МК групе Миодраг Костић. "У малим економијама, као што су све земље у региону, уколико желите да направите неку компанију која ће бити национални 'шампион', и за корист потрошача и даљих услуга или роба, мораћете да направите монопол који ће бити два до три пута већи него што је потрошачка моћ тог региона."<sup>29</sup> Костић и многи други привредници сматрају да се само на овај начин може створити довољно велика и профитабилна компанија која ће продавати услуге или производе целом свету, а да са друге стране корист имају радници и потрошачи у земљи у којој је таква компанија формирана. Доминантан положај, крупни капитал и велике компаније не морају

<sup>26</sup> Oles Andriychuk, „Can We Protect Competition Without Protecting Consumers?“, The Competition Law Review, Vol. 6, Issue 1, 2009, str. 77.

<sup>27</sup> Беговић Б., Буквић Р., Мијатовић Б., Павић В., Париводић М., Сепи Р., Стојановић Б., Хибер Д., 2003, Нова антимонополска политика у СРЈ; Центар за либерално демократске студије, Београд. стр. 11.

<sup>28</sup> Максимовић Љ., Радосављевић Г.: Микроекономска теорија као основа политике за заштиту конкуренције, Српска политичка мисао, бр. 2 /2012, стр. 179-199.

<sup>29</sup> Национална агенција Тањуг, вест од 6. јуна 2013. године.

априори да буду штетне и забрањене. То се уклапа и у Шумпетерову тезу да високи монополски профити представљају последицу ефикасног управљања, менаџмента и иновативног понашања који за последицу имају стварање нових производа, технологија и процеса. Уколико желите да национална економија буде конкурентна на глобалном тржишту неопходно је постојање таквих компанија. Вилијам Баумол сматра да је обавеза државе да омогући могућност уласка нових тржишних играча на монополизовано тржиште. Неопходно је по њему да држава обезбеди слободан улазак у грану што ће повећати конкуренцију и натерати монополисту да снизи цене и остварује реалан уместо екстра профита.<sup>30</sup> Управо зато је велика одговорност креатора и реализатора стратегије и акционог механизма борбе против монопола.

Право конкуренције има задатак, да обезбеди у таквим условима, равноправан положај на тржишту малих и средњих предузећа. Устав, закон, подзаконска акта, Комисија за заштиту конкуренције, Комисија за доделу државне помоћи и судски органи нису довољни за сузбијање злоупотреба доминантног положаја, за спречавање недозвољених концентрација и склапање рестриктивних споразума.

За то је неопходан стратегијски приступ, осмишљавање јасно усмереног акцијског механизма, стална и перманентна едукација, често анализирање и унапређење законске регулативе и праксе, као и развијање свести јавности и компанија о важности борбе против монопола и поштовања тржишних правила. Важан сегмент у овој области је судска пракса али и стална едукација судија који се баве овом облашћу. Никако не треба занемарити и важну улогу медија који својим деловањем могу да укажу на значај права конкуренције и борбе против монопола.

Република Србија је први модеран Закон о заштити конкуренције који је усклађен са правом конкуренције Европске уније донела 2005. године, а годину дана касније је формирана и Комисија за заштиту конкуренције. И поред доста проблема, понекад неочекиваних судских одлука, Комисија је остварила значајан напредак доношењем одређеног броја одлука о рестриктивним праксама и великог броја одлука о одобрењу концентрација. Неке од значајнијих одлука добиле су и значајан медијски простор чиме су допринеле подизању свести о Закону о заштити конкуренције, како међу учесницима на тржишту, тако и међу организацијама потрошача. Међутим, већину одлука које је донела Комисија за заштиту конкуренције

---

<sup>30</sup> Baumol W, "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", American Economic Review, br.72, 1982, стр. 4.

поништили су судски органи и то је наметнуло неопходност измене закона. Нови Закон о заштити конкуренције примењује се од новембра 2009. године и њиме је Комисија добила већа овлашћења, а судска контрола решења Комисије је пренета на Управни суд. "Први значајнији предмет потврђен је у новембру 2010. године и Јавно тужилаштво је најавило покретање кривичног поступка у предмету злоупотребе доминантног положаја на тржишту млека на којем је у претходном периоду формиран монопол, утичући на произвођаче, а што је резултирало несташицом млека великих размера. Повећање ресурса са којима располаже Комисија за заштиту конкуренције, унапређење методологије у процедуралним питањима, јачање овлашћења у испитном поступку као и капацитета судова и даље представљају основне приоритете у примени прописа о заштити конкуренције."<sup>31</sup>

## **2.6. Техничко – технолошки монополи**

Техничко - технолошки монополи су посебан вид пожељних монопола који воде ка друштвеном напретку и благостању. Они су последица иновативности, техничких изума, стварања нових производа, услуга или технологија. У тим ситуацијама, компанија - монополиста је једина која на тржишту има одређени производ.<sup>32</sup> У последњој деценији такви случајеви су веома чести у софтверској и хардверској технологији. На удару антимонополског законодавства Сједињених Америчких држава била је чак и компанија Мајкрософт. Веома је тешко одредити прецизну границу када би спутавање монопола могло да угрози техничко – технолошки напредак. Решавање те дилеме је један од најосетљивијих задатака регулаторних тела и органа за спровођење права конкуренције.

Против техничко - технолошких монопола неопходно је пажљиво спровођење антимонополске политике конкуренције, која не би била кочница техничком напретку. Са новим изумима и иновацијама или променом технологије обично нестаје и монопол претходног иноватора. Тиме и случај тог монопола разрешава тржиште. "Поред техничких монопола, државне регулације треба поштедети и фирме у гранама где је

---

<sup>31</sup> Конференција Уједињених нација за трговину и развој, Експертска анализа политике заштите конкуренције: Србија, 2011. година, стр. 5.

<sup>32</sup> Пу Јан Ние, Пенг Сун, Иновација монопола с потрошним ресурсима и утрошком рада, Јинан универзитет, Економска истраживања, Вол. 25(3), стр. 690 – 715.

улаз слободан, а које су постале доминантне захваљујући својој ефикасности. Обично такве фирме имају нормалну тарифну политику, јер ако би диктирале високе цене, то би био повод и за друге фирме да уђу на тржиште, како би дошле до зараде. Ако се изузму технички монополи и посебно ефикасне фирме, веома често је држава та која ствара монополисте, а онда се појављује са антимонополском политиком да би решила проблем који је претходно направила. То би се могло назвати и покушајем да се исправи сопствена, „државна грешка“. Наравно, кошта и грешка и њено исправљање. Исправка обично доноси извесно побољшање у односу на саму грешку. А понекад је исправка гора и скупља од грешке.<sup>33</sup>

Индустрије, технологије и компаније имају своје циклусе, а брзина промена у компјутерској индустрији је веома кратка и представља велики изазов за регулаторне органе у области права конкуренције. Пре само неколико година, антимонополске власти у САД биле су уверене да компанија ИБМ затвара компјутерску индустрију за наредне генерације. Од тада компаније, попут Мајкрософта и Интела искористиле су софтверске и хардверске револуције, које су ИБМ и друге компаније пропустиле, и довеле ИБМ у јако тежак положај. Антимонополска регулаторна тела с обе стране Атлантика дуго нису могле мирно да спавају због монопола десктоп рачунара и Виндоуса. Мајкрософтов десктоп рачунар данас је угрожен конкуренцијом таблет рачунара и мобилних телефона који се све више користе уместо класичних рачунара. На тржишту је и све више оперативних система који све озбиљније конкуришу Мајкрософтовим пакетима.

Није добро да последица антимонополске политике буде чињеница да су ефикасне компаније кажњене због свог успеха јер су ограничене неуспешним конкурентима, уместо да их надмашују у продаји и цени, а на корист потрошача. Европске антимонополске власти нису се задовољиле мерама заштите конкуренције, односно казнама, већ су наложиле и меру понашања, односно издвајање медија плејера из Мајкрософтовог оперативног система и откривање индустријских тајни везаних за Мајкрософтов софтвер за сервере. Комисија је на неки начин била савезник компанија које не могу да се изборе својим техничко – технолошким решењима на тржишту и траже другу шансу на суду.

---

<sup>33</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 24, 25.



"Интел је оптужен за "злоупотребу" доминантне позиције на тржишту са такозваним "предаторским ценама" (продаја испод цене коштања) и нуђењем значајних рабата како би одржао тржишни удео и победио старог ривала АМД.

"Предаторске цене" су старо страшило примене антимонополске политике. Идеја да је рационално за компанију да се изложи великим губицима продајом производа испод трошкова производње како би постигла или одржала монополску позицију наишла је на критику економиста који тврде да су ситуације, у којима се такви губици могли повратити каснијим профитом од монопола, веома ретке. Заиста, истраживања су показала да су, током историје која сеже до случаја Стандард Оила почетком 20 века, већи део случајева оптужби за постављање "предаторских цена" у ствари били случајеви супериорне ефикасности. У последњих неколико деценија амерички судови учинили су да доказивање успостављања предаторских цена буде готово немогуће. Ипак антимонополске власти ЕУ настављају да оптужују Интел управо за ту форму нерационалног понашања. Проблем са успостављањем "предаторских цена" је тај што судови вероватно неће моћи да разликују "нефер" цене од ефективне конкуренције која је корисна за потрошаче. Мање ефикасни конкуренти, а не потрошачи, вероватно ће имати користи од кажњавања Интела за снижавање својих цена.

Ако заиста жели да постане конкурентна, да има привреду заснована на знању, а не привреду која је контролисана, Европска унија ће морати да се суочи са реформама. Наметање казни од неколико милијарди долара великим компанијама није добар начин уколико није праћен и другим корацима. Европа треба компанијама као што су Мајкрософт и Интел да учини да се осећају као код куће у Бриселу, Паризу или Берлину, а не да постане политички комесар на тржишту који ће доносити пресуде корисне за неефикасне губитнике на тржишту."<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ауторски чланак Вејна Круса, потпредседника Института за конкурентно пословање у Вашингтону дневном листу "Данас", 19. новембар 2007. године.  
[http://www.danas.rs/dodaci/biznis/trijumf\\_ili\\_odsustvo\\_sluha\\_za\\_biznis.27.html?news\\_id=127973](http://www.danas.rs/dodaci/biznis/trijumf_ili_odsustvo_sluha_za_biznis.27.html?news_id=127973)

### **3. ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА**

Политика заштите конкуренције законском регулативом спроводи се у целом свету због њеног суштинског утицаја на ефикасно функционисање тржишних механизма. На светском плану наметнуле су се две велике концепције политике заштите конкуренције. Прва је америчка, која третира право конкуренције као квази идеолошку норму. Према тој концепцији конкуренција је услов напретка и главни фактор доброг функционисања привреде. Американци у много већој мери од Европљана придају политички значај принципу слободне конкуренције и текстовима којима се она штити. Антитрустовски закон у Сједињеним Америчким Државама заснива се на духу америчког Устава чији је приоритет био спречавање монополизације власти у односу на повећање привредне ефикасности. Неки од прекршаја у њему имају карактер кривичних дела.<sup>35</sup>

По другој концепцији конкуренција се схвата као средство, а не као услов, привредног прогреса, али само једно од многобројних средстава.<sup>36</sup> То практично значи, да уколико се у неком појединачном, специфичном случају покаже, да раст продуктивности, иновирање или напредак, могу бити обезбеђени жртвовањем или на уштрб конкуренције, предност се даје примени неког другог закона.

#### **3.1. Анти - трустовско право САД**

У Сједињеним Америчким Државама постоји широка еластичност у економским прописима када је у питању конкуренција. Уколико бисмо их груписали, могли бисмо да кажемо да постоје два приступа:

1) Функционалистички код кога конкурентност тржишта би требало одређивати на основу понашања фирми на тржишту;

---

<sup>35</sup> Кривични карактер прекршаја прихваћен је и у антимонополским законима појединих земаља Источне Европе. Тако на пример члан 12. антимонополског закона СРЈ (Сл. Лист СРЈ бр. 29/96) предвиђа законску казну од 6 месеци до 5 година.

<sup>36</sup> Дајковић И.: Антимонополско право, ЦИД, Подгорица, 2002, стр. 18.

2) Структуралистички по коме би конкурентност тржишта требало оцењивати на основу структуре индустрије.

Први антимонополски закон је донет 1890. године у Сједињеним Америчким Државама. То је чувени "Шерманов" закон. Шерманов закон је под конкуренцијом подразумевао модел перфектне или идеалне конкуренције, а право конкуренције као скуп правних и других правила понашања учесника на тржишту које доноси држава са циљем да створи погодно правно окружење за успостављање и одржавање таквих услова.<sup>37</sup> Јединствена особина овог закона је његов кривично - правни карактер. По овом закону могу се изрећи новчане казне и казне лишења слободе, а суд може оштећеном лицу досудити накнаду у троструком износу од стварно претрпљене штете. У периоду након доношења Шермановог закона запажена је пракса концентрисања економске моћи америчких компанија путем фузија.

Шерманов закон садржи два главна дела:

1) Сваки уговор, удруживање у облик труста или други облик, или урота са циљем да се ограничи трговина или промет међу државама САД-а или са иностранством, овим се проглашава нелегалним.<sup>38</sup>

2) Свака особа која би могла остварити монопол или која покуша да стекне монопол или која планира или се уроти са неком другом особом или више њих са намером да стекне монопол над било којим делом трговине или промета међу државама САД-а или са иностранством биће сматрана одговорном за прекршај и ако буде проглашена кривом, кажњена новчаном казном у износу до пет хиљада америчких долара или казном затвора у трајању до једне године или кажњена са обе наведене казне. Одлука о казни је дискреционо право суда.<sup>39</sup>

Због намере да се крене у одлучнију борбу са трустовима и картелима, Конгрес је донео други амерички антимонополски закон. Клејтонов закон забранио је фузије са циљем умањивања конкуренције или тенденцијом стварања монопола. Конгрес је 1914. године усвојио *Claytonov закон* и *Закон Федералне трговинске комисије*.<sup>40</sup> Клејтонов антitrustовски закон је прогласио незаконитим четири специфична монополистичка деловања када је резултат таквог деловања смањење конкуренције:

<sup>37</sup> Pearce Dejvid, MacMillan dictionary of modern economics, Dereta, Beograd, 2005, str. 471.

<sup>38</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр 28.

<sup>39</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 39.

<sup>40</sup> Pearce Dejvid, MacMillan dictionary of modern economics, Dereta, Beograd, 2005, str. 193.

- 1) Дискриминација у цени, односно када се иста добра продају различитим купцима по различитим ценама;
- 2) Везујући уговори, у којима се купац обавезује да ће пословати само и искључиво са једним продавцем и да неће куповати та добра од његове конкуренције;
- 3) Међусобно повезано руководство, код којег су чланови управних одбора у две или више фирми исти;
- 4) Куповање деоница конкурентске компаније, када је сврха те куповине да се смањи конкуренција.<sup>41</sup>

### **3.2. Европски извори права конкуренције**

Настанак и развој права конкуренције и антимонополске политике ЕУ (поготово Савезне Републике Немачке) је био под огромним утицајем антитрустовске политике Сједињених Америчких Држава. У Римском уговору о оснивању Европске заједнице питање заштите и права конкуренције је било једно од кључних и чланови од 81. до 90. баве се овом проблематиком. Најважнији циљ ЕУ је формирање јединственог тржишта. Право конкуренције и контрола државне помоћи представљају најважнији сегмент правила за стварање јединственог тржишта. Уговором о функционисању Европске Уније члан 3. став 1, којим се дефинишу ексклузивне надлежности Уније, дефинише се у тачки (б) „успостављање правила конкуренције неопходних за функционисање унутрашњег тржишта;“<sup>42</sup> У Наслову VIII, Економска и монетарна политика, члан 119 у ставу 1. дефинише: „За циљеве постављене у члану 3. Уговора о Европској Унији, активности земаља чланица и Уније укључиће, како је предвиђено у Уговорима, усвајање економске политике која се заснива на блиској координацији економских политика држава чланица, на унутрашњем тржишту и на дефинисању заједничких циљева, и спровођење у складу са принципима отворене тржишне економије са слободном конкуренцијом“<sup>43</sup> У Уговору о функционисању ЕУ правила конкуренције

---

<sup>41</sup> An Act To Supplement Existing Laws Against Unlawful Restraints and Monopolies, AND For Other Purposes – Clayton Antitrust Act, U. S. Code, Title 15, 12 - 27.

<sup>42</sup> Treaty on the Functioning of the European Union - уговор о функционисању Европске Уније. Првобитан назив „European Economic Community“ дефинисан Римским уговором из 1957 године измењен је у „European Community“ уговором из Мастрихта 1993 године који је касније назван „European Union“ Лисабонским уговором који је почео да се примењује 1. децембра 2009. године.

<sup>43</sup> Члан 119. Уговора о функционисању Европске уније.

дефинисана су пре свега члановима 101. и 102. (некадашњи чланови 81. и 82.).<sup>44</sup> Заштита конкуренције регулисана је у Европској унији и секундарним актима које доносе органи ЕУ.

Тренутно свака чланица Европске уније има националну институцију која се бави борбом против монопола и заштитом конкуренције. Прва држава ЕУ која је формирала такво тело била је Немачка давне 1954. године. Луксембург је Закон о заштити конкуренције донео тек 2004. године док је Комисија за заштиту конкуренције у овој земљи формирана чак и после Србије. Луксембург је добио ову институцију тек 2007. године.<sup>45</sup>

### 3.2.1. Европске интеграције и комунитарно право

Постоје различити нивои економске интеграције и Европска унија је прошла кроз те фазе. То су :

- зона слободне трговине;
- царинска унија;
- заједничко тржиште;
- економска заједница;
- политичка унија.<sup>46</sup>

Према предмету регулисања, систем *комунитарног права* чине две групе прописа. У првој су прописи који регулишу организациона и уставно-правна питања, као што су састав, начин рада и надлежности заједничких органа Европске заједнице, односно данас Европске уније, њихов међусобни однос и однос према државама чланицама.<sup>47</sup> По својој природи и пореклу ове норме се могу упоредити са прописима уставног и управног права у унутрашњим правима држава чланица и чине институционално право Европске уније.<sup>48</sup> Другом групом норми регулише се успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, односно остваривање четири слободе на којима почива Европска унија: слобода промета робе, слобода кретања лица

---

<sup>44</sup> <http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/11Konkurencija.pdf>

<sup>45</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 13.

<sup>46</sup> Ђорђевић М.: Економске теме, Процеси интеграције у Европи, број 1 - 2, Интеграција Србије и Црне Горе у Европску Унију, Економски факултет, Ниш, 2005, стр. 388, 389.

<sup>47</sup> Вукадиновић В., 1996, Право Европске уније, Београд, 1996, стр. 32.

<sup>48</sup> Boulouis V., Droit institutionnel del Communates europeenes, Paris, 1984, str. 126.

и радне снаге, слобода пружања услуга и оснивања предузећа и слобода кретања капитала, као и прописи о конкуренцији.<sup>49</sup> Све ове норме чине право унутрашњег тржишта, односно "привредно право" Европске уније.<sup>50</sup> Иако су одредбе комунитарног права превасходно значајне за државе чланице ЕУ и њихова правна и физичка лица, оно посредно утичу и на положај свих оних који сарађују са Унијом, односно на положај привредних субјеката и робе из држава ван ЕУ, међу којима је и Србија. Тај утицај је још снажнији на земље које теже ка чланству у Европској унији.

Још на самом почетку европских интеграција била је уочена потреба за заједничком политиком конкуренције. Одредбе које се односе на конкуренцију биле су садржане у Римском уговору и у његовим каснијим променама. Примаран утицај на обликовање права конкуренције Уније имале су Сједињене Америчке Државе и изазови европског интеграционог процеса.

"Основни принципи на којима се заснива америчко виђење западне либералне демократије су слобода предузетништва и конкуренција. Полазећи од ових принципа фокусна тачка у обнови Западне Европе (после Другог светског рата) је била управо конкуренција. Наиме, америчка идеја о политици конкуренције после Другог светског рата била је извезена непосредно у Немачку, где су савезничке окупационе власти успоставиле нову антимонополску легислативу којом је извршена декартелизација њене индустрије, како би се прекинула директна веза између картелизације и национал - социјализма и успоставила нова између конкуренције, слободног тржишта и демократије."<sup>51</sup>

### **3.2.2. Антимонополска политика Европске уније**

Политика конкуренције Европске уније спроводи се на нивоу уније као целине и на нивоу чланица, које такође усвајају законе и подзаконска акта која се у извесној мери разликују од земље до земље. Ипак ти прописи и регулаторна пракса морају да буду у складу са темељним правилима које дефинише Европска унија.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Рајчевић Т.: Право конкуренције ЕУ, Канцеларија за придруживање Европској унији, 2006, стр. 4.

<sup>50</sup> Вукадиновић Р.: Основни појмови о антикартелном праву Европске уније, Зборник радова, Право ЕУ, Службени гласник, Београд, 1996, стр. 354.

<sup>51</sup> Супић Н.: Економске теме, Процеси интеграције у Европи, број 1 - 2, Политика конкуренције у Европској унији, Економски факултет, Ниш, 2005, стр. 397.

<sup>52</sup> Мацар Л.: Интеграција Србије у Европску унију као фактор подстицаја Политике конкуренције, докторска дисертација, Београд, 2011. стр. 7.

Основе политике конкуренције Европске уније налазе се у комунитарном праву, чији најразвијенији сегмент чини управо право конкуренције. Извори комунитарног права, према томе ко их доноси, деле се на примарне и секундарне. *Примарне изворе* комунитарног права доносе, односно усвајају, државе чланице приликом уређивања међусобних односа и Европска унија (заједница) на основу сопственог уговорног капацитета, као субјект међународног права, закључењем споразума са међународним организацијама и трећим државама. *Секундарни извори* права ЕУ морају бити у складу са примарним и то су: уредбе, упутства и одлуке, смернице, препоруке и мишљења.

### 3.2.3. Право конкуренције Европске уније

Извори привредног права Европске уније су бројни, разноврсни, а неки и специфични.<sup>53</sup> Основни извор за ово право, као и за целокупно право ЕУ је Уговор о функционисању Европске уније, познат и као Лисабонски уговор, коме су претходили Уговор о Европској унији који је потписан 7.2.1992. године (Мастрихтски уговор) и Уговор о оснивању Европске економске заједнице, ("Римски уговор") из 1957. године, модификован и Јединственим европским актом из 1986. године.<sup>54</sup>

"Одредбе о праву конкуренције су садржане у Наслову VI, глава I, чланови од 81. до 89. Уговора о оснивању Европске заједнице. С обзиром на непосредни предмет регулисања, одредбе су подељене на прописе који се примењују на предузећа: чланове од 81. до 86, и "државне субвенције": чланови 87. до 89. Уговора о оснивању. До амстердамских измена Уговора о Европској заједници (ЕЗ), одредбе члана 91. су биле посвећене регулисању дампинга, али су након тога укинуте као сувишне. Општи циљеви наведених одредби су одређени чланом 2. Уговора о оснивању, док је одребама члана 3(1)(г), предвиђена обавеза Заједнице да обезбеди систем у коме се неће кршити правила конкуренције на унутрашњем тржишту."<sup>55</sup>

Члан 81. Уговора о оснивању Европске заједнице примењује се на случајеве ограничавања конкуренције споразумима предузећа, одлукама удружења предузећа и договорном праксом. Према члану 81. став 1 Уговора о оснивању Европске заједнице,

---

<sup>53</sup> Митровић Д.: Основне карактеристике привредног права Европске уније, Зборник радова, Службени гласник, Београд, 1996, стр. 262 - 264.

<sup>54</sup> Митровић Д.: Основне карактеристике привредног права Европске уније, Зборник радова, Службени гласник, Београд, 1996, стр. 265.

<sup>55</sup> Вукадиновић Р.: Право Европске уније, Правни факултет, Крагујевац, 2006, стр. 442, 443.

неспојиви су са заједничким тржиштем и забрањени сви споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и договорна пракса којима се може утицати на трговину између земаља чланица, а који за циљ или последицу имају спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције на заједничком тржишту. У праву конкуренције Европске уније усвојен је принцип забране за противправна картелна понашања, уз могућност појединачних и групних изузетака.

Члан 82. Уговора о оснивању Европске заједнице односи се на повреду конкуренције предузећа или групе предузећа злоупотребом доминантног положаја. Према члану 82. став 1. Уговора о оснивању Европске заједнице, нису у складу са заједничким тржиштем и забрањене су све злоупотребе у коришћењу доминантног положаја на заједничком тржишту или на његовом битном делу од стране једног или више предузећа којима се може утицати на трговину између земаља чланица. Не постоји могућност да Комисија донесе одлуку о изузећу од забране злоупотребе доминантног положаја. Имајући у виду да се само стицање монополског или доминантног положаја не може сматрати забрањеним и супротним начелу слободне трговине, осим у изузетним ситуацијама, Уговором је забрањена једино злоупотреба доминантног положаја.

Члановима од 83. до 85. Уговора о оснивању дефинисана су овлашћења органа Европске уније да доносе имплементирајућа правила и упутства за примену чланова 81. и 82.

Чланом 86. регулише се положај јавних предузећа и предузећа којима су земље дале посебна или искључива права или им је поверено вршење услуга од општег економског значења. Чланови 87. и 88. Уговора о оснивању Европске заједнице односе се на случајеве ограничења конкуренције коришћењем државне помоћи. Чланом 87. забрањена је свака помоћ државе или из државних извора у било ком облику којом се ограничава или се може ограничити конкуренција путем фаворизовања одређених предузећа или производње одређених производа. Државна помоћ је забрањена у мери у којој омогућује одређеним предузећима да утичу на трговину између земаља чланица или ограничавају конкурентност других предузећа.<sup>56</sup>

Комунитарно право у области конкуренције обухвата политике испитивања повреда конкуренције, контроле концентрација и контроле државне помоћи. Правне

---

<sup>56</sup> Маџар Л.: Интеграција Србије у Европску унију као фактор подстицаја Политике конкуренције, докторска дисертација, Београд, 2011. стр. 8.



тековине Европске уније у области права конкуренције обухватају правила и поступке за борбу против монополског понашања привредних друштава (рестриктивни споразуми између привредних друштава и злоупотреба доминантног положаја) и којима се извршна власт онемогућава да даје државну помоћ којом нарушава слободну и фер конкуренцију на унутрашњем тржишту. Када је у питању спречавање недозвољених концентрација, Комисија је надлежна за преиспитивање концентрација које прелазе одређене прагове промета, док државе чланице могу вршити контролу концентрација до те висине промета.

Када је у питању Уговор у функционисању Европске уније одредбе посвећене праву конкуренције налазе се у члану 37. (Државни монополи комерцијалне природе), затим у Наслову VII - Заједничка правила о конкуренцији, опорезивању и усклађивању закона, Глава 1 - правила о конкуренцији, Одељак 1 - чланови 101. до 105. (Правила која се примењују на привредна друштва), члану 106. (Јавна предузећа и привредна друштва са посебним или искључивим правима) и Одељак 2 - помоћ одобрена од државе, регулисана је члановима од 107. до 109. (Правила која се односе на државну помоћ) Уговора о функционисању Европске уније.<sup>57</sup> У области испитивања повреде конкуренције и концентрација, органи на националном нивоу који су надлежни за заштиту конкуренције морају блиско да сарађују са Комисијом у поступцима за заштиту конкуренције у ЕУ. Од 1. маја 2014. године, свим органима на националном нивоу који су надлежни за заштиту конкуренције дата је и надлежност да у потпуности примењују чланове 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније како би се спречило нарушавање или ограничавање конкуренције. У ту сврху, ти органи треба да имају овлашћења која су слична овлашћењима Европске комисије. Национални судови такође могу директно примењивати правила ЕУ за испитивање повреде конкуренције.<sup>58</sup>

Члан 101. Уговора о функционисању Европске уније, као и Уредба 139/2004 о контроли концентрација, представљају кључне правне норме којима се у Европској унији уређују питања рестриктивних споразума и концентрација, односно односа који подразумевају учешће две или више учесника на тржишту. Уредбом 139/2004, регулишу се односи који доводе до трајних промена у контроли над неким привредним друштвом, а тиме и до промена тржишних удела на релевантном тржишту. Члан 101.

---

<sup>57</sup> [http://www.azk.me/1/doc/Ugovor\\_o\\_funkcionisanju\\_EU.pdf](http://www.azk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf)

<sup>58</sup> Извештај о скринингу: Србија, Поглавље 8: Право конкуренције, 2014. година, стр. 2.

Уговора о функционисању Европске уније се односи на рестриктивне споразуме хоризонталног или вертикалног типа чији утицај на конкуренцију није безначајан.

Члан 102. Уговора о функционисању Европске уније, регулише забрањене начине понашања на тржишту, при чему се односи само на злоупотребе оних учесника на тржишту за које се може утврдити да се налазе у доминантном положају на релевантном тржишту. Члан 102. „о злоупотреби доминантног положаја“ део је права конкуренције сваке државе чланице, а спроводе га Европска Комисија и национална тела за заштиту конкуренције. Примена права конкуренције ЕУ у овом сегменту предвиђа утврђивање постојања доминантног положаја, а потом и радњи или понашања доминантног учесника на тржишту које се могу сматрати злоупотребом тог положаја.<sup>59</sup> Европска комисија и национална регулаторна тела за заштиту конкуренције приоритет у свом раду дају повредама конкуренције која имају најтеже и најштетније последице по потрошаче.

#### **3.2.4. Секундарни извори права конкуренције Европске уније**

Поред Уговора о функционисању Европске уније и комунитарног права, у остале изворе права конкуренције спадају :

- секундарни извори (имплементирајућа легислатива коју доносе Европска Комисија и Савет министара);
- судска пракса.

Секундарни извори обухватају уредбе, упутства и одлуке, препоруке и мишљења, које су Савет и Комисија донели у циљу спровођења одредби Уговора о функционисању Европске уније и Уговора о оснивању Европске заједнице, који се односе на право конкуренције. Наиме, Савету су дата овлашћења да на предлог Комисије и пошто претходно консултује Европски парламент, квалификованом већином доноси одговарајуће уредбе или упутства ради остваривања начела из чланова 101. и 102. (некада 81. и 82).<sup>60</sup> Уредбе имају општу важност, у потпуности и непосредно се примењују у свакој држави чланици.<sup>61</sup> Упутства обавезују државе чланице у погледу

<sup>59</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 49, 50.

<sup>60</sup> Вукадиновић Р.: Право Европске уније, Правни факултет, Крагујевац, 2006, стр. 444.

<sup>61</sup> Члан 249. став 2. Уговора о оснивању Европске заједнице.

циљева који треба да се обезбеде, уз потпуну слободу избора надлежним националним органима начина, форме и средстава којима се постављени циљеви остварују.

Први и најважнији пропис чини Уредба Савета број 1/2003 којом је замењена Уредба број 17. из 1962. године којом је дефинисан поступак спровођења чланова 101. и 102. Уговора о функционисању ЕУ, чиме је обезбеђена њихова једнообразна примена у свим земљама чланицама без обзира на разлике које постоје у њиховим правним системима. Савет је донео и друге значајне одлуке за примену права конкуренције ЕУ. Од посебног је значаја Уредба Савета број 139/2004 којом је замењена Уредба Савета број 4064/89 о контроли концентрација између предузећа. Према члану 2. Уредбе Савета број 139/2004 забрањене су концентрације којима се ствара или појачава доминантна позиција и које за последицу могу имати значајно смањење ефективне конкуренције на заједничком тржишту или његовом битном делу. Уредба Савета број 139/2004 примењује се на концентрације са комунитарном димензијом, док се на остале облике повреда конкуренције примењују одредбе 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније (Лисабонског уговора), односно чланова 81. и 82. Уговора о оснивању Европске заједнице.<sup>62</sup> Важну улогу у праву конкуренције има и Уредба бр. 2790/1999 о вертикалним рестриктивним споразумима.

Велики практичан значај у спровођењу политике конкуренције имају саопштења и одлуке Комисије којима се дају упутства за понашање предузећа у областима које нису у потпуности регулисане комунитарним правом конкуренције. Тако се, на пример, Саопштење број 86/231 односи на споразуме од минорног значаја.<sup>63</sup>

У остале изворе права спада и пракса Суда правде и Првостепеног суда у такозваним водећим (карактеристичним) случајевима у чијим одлукама је Суд тумачио неке одредбе примарног или секундарног законодавства.<sup>64</sup> Европски суд правде има овлашћења да тумачи комунитарно право у поступцима и контролише законитост аката органа Уније. Надлежност по тужбама физичких и правних лица против одлука органа ЕУ у извршењу правила конкуренције пренета је на Суд прве инстанце због чега и његове одлуке имају утицаја на право конкуренције.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Супић Н.: Економске теме, Процеси интеграције у Европи, број 1 - 2, II књига, Политика конкуренције у Европској унији, Економски факултет, Ниш, 2005, стр. 400.

<sup>63</sup> Прописи ЕУ су доступни на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/>

<sup>64</sup> Waelboeck, and Frignani, European Competition Law, (Vol IV of the J.Megret Commentary) Ardsley, N.Y., 1999, str. 5.

<sup>65</sup> Вукадиновић Р.: Право Европске уније, Мегатренд, 2001, стр. 249.

Област примене права конкуренције Европске уније ограничена је такозваном клаузулом међудржавне трговине. Предуслов да би се одређени споразум или понашање на тржишту нашли под лупом комунитарног права конкуренције је постојање могућности да се тиме може нанети штета трговини између земаља чланица Уније. Под ударом права конкуренције ЕУ могу се наћи и предузећа у земљама изван Уније, уколико споразумима или понашањем могу утицати на трговину између земаља чланица. Да би се утврдило да ли је дошло до повреде права конкуренције ЕУ није неопходно да се то и заиста практично догодило, већ је довољно постојање рестриктивног споразума или понашања.

Право конкуренције Европске уније не бави се питањем нелојалне конкуренције, јер је њено сузбијање у надлежности држава чланица и њихових националних законодавстава. Дакле, актима ограничавања конкуренције могу се повредити националне и комунитарне норме права конкуренције. До успостављања заједничког тржишта у случајевима колизије националних и комунитарних норми, примењивале су се одредбе које су прописивале строже санкције. Успостављањем заједничког тржишта у пракси Суда и Комисије приоритет у примени имају комунитарне норме. У дефинисању и спровођењу политике и права конкуренције ЕУ најважнију улогу имају Европска комисија и Европски судови.<sup>66</sup> Политика конкуренције Европске уније је "de facto" политика Европске комисије.<sup>67</sup> Комисија има значајна овлашћења у спровођењу истраге укључујући и ненајављене инспекције.

Казне за кршење норми права конкуренције су високе и могу да износе и преко 10% од укупног прихода предузећа. Европски судови такође имају незаменљиву улогу у спровођењу и заштити права конкуренције. Стављајући у први план тржишну интеграцију, Европски суд правде је промовисао политику конкуренције као кључну карику у европском интеграционом процесу, често запостављајући друге принципе као што су ефикасност и заштита потрошача. Европски парламент нема значајнију улогу у регулисању права конкуренције. Европски парламент усваја годишњи извештај о политици конкуренције, који саставља Комисија. Улога Савета министара је ограничена на доношење легислативних аката којима се ближе регулише примена одредби из Уговора о ЕУ. Од 1.маја 2004. године овлашћења за пуну примену права конкуренције ЕУ поред Комисије добиле су и антимонополске власти земаља чланица.

---

<sup>66</sup> Европски суд правде и Суд прве инстанце.

<sup>67</sup> Cini Michele, Lee McGowan, Competition policy in the uropean Union, Macmillan Press LTD, 1998, str. 41.

Тиме је успостављен систем паралелних овлашћења према којима и Комисија и антимонополске власти држава чланица могу примењивати норме права конкуренције ЕУ, уз успостављање механизма и правила њихове координације.<sup>68</sup>

### 3.2.5. Повреде права конкуренције Европске уније

Повреде права конкуренције Европске уније могу се поделити и у следеће четири групе:

- повреде рестриктивним споразумима;
- повреде злоупотребом доминантног положаја;
- спајање и преузимање предузећа (концентрације);
- повреде права конкуренције у случају јавних предузећа.

Циљ права конкуренције је да обезбеди и уједначавање услова конкуренције на свим деловима заједничког тржишта. Право Европске уније нуди одговарајућа решења којима неограниченој конкуренцији оставља објективно могуће место, док у појединим друштвено и економски оправданим случајевима делимично дозвољава нарушавање конкуренције.<sup>69</sup>

Пракса је показала да развијене привреде дефинишу нижи праг доминантног положаја, а мање развијене привреде виши. Правила појединих држава чланица Европске уније уколико се разликују од законодавства ЕУ могу да буду искључиво строжа од оних које је прописала Унија.<sup>70</sup>

Све модерне тржишне привреде доносе антимонополске законе који имају за циљ демотивисање монополског понашања. Комисија за заштиту конкуренције је једино тело које је надлежно за примену Закона о заштити конкуренције који су усклађени са праксом Европске уније. Први такав закон у Србији је донет 2005. године. Орган који доноси одлуке у име Комисије јесте Савет. То тело има пет чланова које бира Народна скупштина Републике Србије. Главни задатак Комисије је да обезбеђује равноправност учесника на тржишту ради ефикасног деловања тржишних механизма, подстицања економске ефикасности и остваривања економског благостања друштва, нарочито потрошача. Формирање Комисије и доношење Закона о заштити

<sup>68</sup> Супић Н.: Економске теме, Процеси интеграције у Европи, број 1-2, 2 књига, Политика конкуренције у Европској унији, Економски факултет, Ниш, 2005, стр. 402.

<sup>69</sup> Рајчевић Т.: Право конкуренције ЕУ, Канцеларија за придруживање Европској унији, 2006, стр. 4.

<sup>70</sup> <http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/11Konkurencija.pdf>

конкуренције у складу са комунитарним правом последица је тежњи Србије за придруживање ЕУ која је дефинисана и у Резолуцији о придруживању Европској унији коју је Скупштина Србије усвојила 14. октобра 2004. године.<sup>71</sup>

"Идеја ЕУ почива на четири основне слободе кретања: роба, услуга, људи и капитала. Фундаменталним принципом сматра се и Јединствено тржиште. Темелј Јединственог тржишта је – тржишна економија. Правила о заштити конкуренције регулисана су члановима 81. до 93. Уговора о стварању Европске заједнице и додатним актима које доносе органи ЕУ. О значају ове области за функционисање ЕУ говори и чињеница да су овлашћења Европске Комисије, њеног извршног органа, најјача у областима заштите конкуренције и контроле државне помоћи. За остварење тражње на тржишту, неопходно је понудити најбољу комбинацију квалитета и цене производа. Најефикаснија потражња настаје из конкуренције међу добављачима. Потрошачи се могу освојити само уз ефикасну стратегију пласмана, уз врхунски избор квалитета и привлачне цене роба и услуга. Овакви захтеви мотивишу предузећа да теже привредној ефикасности, иновативности и конкурентности. Суштински елемент Споразума о стабилизацији и придруживању, је стварање зоне слободне трговине између Србије и ЕУ.<sup>72</sup> Потписивањем овог уговора Србија се обавезала да ће обезбедити и постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама ЕУ и да ће они бити правилно примењени и спроведени. Споразумом су јасно дефинисане обавезе Србије у погледу рокова и области из правне тековине ЕУ са којима ће ускладити своје законодавство. На првом месту, оне се односе на заштиту конкуренције и контролу државне помоћи, потом стандардизацију и усклађеност техничких прописа, заштиту права интелектуалне својине, доделу јавних набавки и заштиту потрошача."<sup>73</sup>

Приметно је да у Уговору у оснивању нема члана који би се бавио контролом концентрација. То је учињено намерно ради стварања моћних компанија које би биле конкурентне на светском тржишту. До амстердамских измена Уговора о Европској заједници (ЕЗ), одредбе члана 91. су биле посвећене регулисању дампинга, али су након тога укинуте као сувишне. Општи циљеви наведених одредби су одређени чланом 2. Уговора о оснивању, док је одребама члана 3(1)(г), предвиђена обавеза Заједнице да

---

<sup>71</sup>[www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/rezolucija\\_narodne\\_skupstine\\_o\\_pridruzivanju\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/rezolucija_narodne_skupstine_o_pridruzivanju_eu.pdf)

<sup>72</sup> Ова обавеза је дефинисана у Наслову VI, ССП, чланови 72-79.

<sup>73</sup>

<http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Biro%20za%20saradnju%20sa%20EU/za%C5%A1tita%20konkurencije.pdf>

обезбеди систем у коме се неће кршити правила конкуренције на унутрашњем тржишту. Након усвајања Уговора о функционисању ЕУ право конкуренције је обухваћено члановима 101 и 102.

### **3.3. Мерила за отварање поглавља 8 – Право конкуренције**

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) између Србије и Европске уније ступио је на снагу 1. септембра 2013. године. У њему су у Наслову VI - Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције, у члану 73. - конкуренција и остале економске одредбе, дефинисане и обавезе које је Република Србија преузела у области заштите конкуренције. Кључни елемент самог ССП-а представља стварање зоне слободне трговине између Србије и ЕУ, а најважнија преузета обавеза подразумева постепено усклађивање правног оквира Србије са комунитарним правом, као и правилну примену и спровођење закона. Преузете обавезе посебно се односе на: заштиту конкуренције, контролу државне помоћи, стандардизацију и усклађеност техничких прописа, заштиту права интелектуалне својине, поступке јавних набавки и заштиту потрошача.<sup>74</sup>

У оквиру преговора са Европском унијом, право конкуренције је једно од најважнијих и најсложенијих питања.<sup>75</sup> Код већине земаља које су постале чланице ЕУ у протеклом периоду, Поглавље 8 које се односи на конкуренцију је последње отворано и последње закључено. Република Србија отворила је прва поглавља у преговорима са ЕУ децембра 2015. године. Прва поглавља која су отворена су 32 и 35.

Република Србија је 24. фебруара 2016. године писмом председавајућег Комитета сталних представника Савета обавештена о резултату скрининга за Поглавље 8 које је посвећено питањима права конкуренције. Главне замерке везане су за политику државне помоћи. До тих закључака представници Европске уније су дошли после експланаторних састанака: 31. марта, 1. и 2. априла 2014. године и билатералних састанака са представницима Србије 4. и 5. новембра 2014. године. У документу достављеном нашој земљи, констатује се да Република Србија није довољно спремна за преговоре о овом поглављу и да би ово поглавље могло да буде

---

<sup>74</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 51.

<sup>75</sup> Извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел, стр. 41.

отворено онда када ЕУ утврди да су следећа мерила испуњена:

- "1. Да Србија допуни и измени своје законодавство о додели државне помоћи у циљу испуњавања својих обавеза из ССП;
2. Да Србија обезбеди да орган надлежан за контролу државне помоћи буде оперативно независан и да има потребна овлашћења и ресурсе за потпуну и исправну примену правила о додели државне помоћи;
3. Да Србија употпуни постојећи списак мера државне помоћи у смислу члана 73. став 6. ССП и утврди акциони план, који ће прихватити Комисија, са јасним временским планом усклађивања свих преосталих постојећих шема државне помоћи односно еквивалентних мера за које је утврђено да нису компатибилне са обавезама које проистичу из ССП;
4. Да Србија усклади постојеће шеме фискалне помоћи, тј. Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезу на доходак грађана и Закон о слободним зонама са правним тековинама ЕУ у области контроле државне помоћи;
5. Да Србија обезбеди усклађеност помоћи додељене Железари Смедерево са свим условима прописаним у Протоколу 5 уз ССП о државној помоћи индустрији челика;
6. Да Србија испуни своју обавезу из члана 73. став 5. ССП и Протокола 5 уз ССП и Комисији достави целовиту информацију о појединачним случајевима пружања државне помоћи како би Комисија могла оценити и пратити усклађеност тих мера помоћи са обавезама Србија из ССП."<sup>76</sup>

У досадашњим разговорима и споразумима Србије и Европске уније питање права конкуренције увек је било високо на листи приоритета. Право конкуренције нашло се у Националном програму за интеграцију Републике Србије у ЕУ из децембра 2009. године. У њему се између осталог наводе препоруке да је "про-европски оријентисана развојна политика потребна Републици Србији и то кроз: - јачање политике конкуренције даљом либерализацијом увоза, изменама антимонополског законодавства и његовом стриктном применом;"<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/rezultati\\_skrininga/pg\\_8\\_merila.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/pg_8_merila.pdf)

<sup>77</sup> Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ.



### 3.4. Усклађивање правних прописа Републике Србије са прописима Европске уније

Постоји још читав низ званичних докумената, стратегија, програма и споразума који се односе на питања права конкуренције и која указују на њихов значај током приступа Србије Европској унији. Право конкуренције помиње се у Националној стратегији привредног развоја Републике Србије за период од 2006. до 2012. године. Члан 8.4 дефинише основне политике за ефикасну интеграцију у јединствено ЕУ тржиште, члан 8.4.1 политику конкуренције, члан 8.4.3 – јавне набавке и члан 8.4.6 – заштиту потрошача. У Стратегији подстицања и развоја страних директних улагања у члану 7.3 говори се о унапређењу опште конкурентности).<sup>78</sup>

У ревидираном Националном програму за интеграцију Републике Србије у ЕУ из децембра 2009. године истиче се тадашњи законодавни и институционални оквир који се односи на политику конкуренције и државне помоћи, као и на законодавне приоритете у области конкуренције и државне помоћи за 2010. и 2011. годину.<sup>79</sup>

У Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП), конкуренција се помиње у Наслову VI, Усклађивање прописа, примена прописа и правила о конкуренцији. У члану 73. „Конкуренција и остале економске одредбе“ се наводи:

“1. Следеће није у складу са правилним функционисањем Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије:

- а) споразуми између учесника на тржишту, одлуке удружења учесника на тржишту и усаглашена пракса између учесника на тржишту, чији је циљ или последица спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције;
- б) злоупотреба доминантног положаја једног или више учесника на тржишту на територији Заједнице или Србије, у целини или на њиховом значајном делу;”<sup>80</sup>

После потписивања ССП-а евидентно је да борба против монопола и монополског понашања није само обавеза заснована на домаћем правном систему већ и

<sup>78</sup> Влада Републике Србије усвојила је 16. марта 2006, (Службени гласник РС, бр. 22/2006).

<sup>79</sup> Одељак 3 – Способност преузимања обавеза из чланства у ЕУ, пододељак 3.8 Политика конкуренције, стр. 228-236.

<sup>80</sup> Конференција Уједињених нација за трговину и развој, Експертска анализа политике заштите конкуренције: Србија, 2011. година, стр. 14.

међународна обавеза Србије према Европској унији. Члан 74. ССП-а налаже да се правила конкуренције од 1.1.2012. године примењују и на јавна предузећа.<sup>81</sup>

У случају да ЕУ оцени да држава кандидат још није достигла захтевани ниво, одређује правила и мерила за отварање преговора које је неопходно да држава кандидат испуни као предуслов за отварање преговора о том поглављу. Након завршеног скрининга, Европска комисија усваја Извештај о скринингу који даје процену достигнутог нивоа усаглашености законодавства државе кандидата са комунитарним правом, ниво спровођења тих закона као и процену у којој мери су планови за будуће усаглашавање реални. На основу Извештаја о скринингу, Савет ЕУ усваја документ којим се оцењује да ли је држава кандидат испунила услове, односно достигла неопходан ниво усклађености са комунитарним правом и да ли преговори могу почети о конкретном поглављу. Мерила за отварање преговора по појединим поглављима могу имати различите форме, као што су захтеви за усвајање стратегија и акционих планова, захтеви за испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, те захтеви за усвајање закона и подзаконских аката. Отварање преговора о поглављу за које су била утврђена мерила за отварање преговора, може започети тек након одлуке Савета да је држава кандидат испунила та мерила.

---

<sup>81</sup> Граић – Степановић С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година, стр. 5.

## 4. ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### 4.1. Извори права конкуренције Србије – историјски преглед

Србија спада у ред ретких земаља које су још почетком 19. века, додуше у скромном обиму и неефикасно, почеле са регулисањем неких облика конкуренције. Тако је већ 1822. године у Србији био донет пропис којим је трговцима стоке било забрањено да куде и критикују стоку других трговаца, а као казна због непоштовања овог правила предвиђено је искључење таквог трговца из удружења. Тачно након једног века од ових почетних покушаја сузбијања нелојалне конкуренције и након овог првог прописа, 17. фебруара 1922. године у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца донет је Закон о заштити индустријске својине у коме су, између осталог, била регулисана питања повреде права индустријске својине. Он се, углавном, односио на патенте и трговачке знакове.<sup>82</sup>

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и првој Југославији до Другог светског рата доминантан вид својине била је приватна, па је томе био прилагођен и привредни систем. Радило се о систему тржишне привреде који је био слабо развијен. Попут привреде слабо је био уређен и законски оквир, али је и поред свих тих недостатака Краљевина Југославија веома рано у односу на остатак света усвојила норме, које би могле бити сматране претечом права конкуренције.<sup>83</sup> Маја 1930. године ступио је на снагу Закон о сузбијању нелојалне конкуренције.<sup>84</sup> Југославија је тим законом постала једна од првих земаља која је прихватила одредбе Париске конвенције о заштити индустријског власништва.<sup>85</sup> Закон је донет по узору на одговарајуће законе тог доба, а посебно по угледу на аустријски, чехословачки и немачки закон и садржао је генералну клаузулу и посебне случајеве нелојалне утакмице.<sup>86</sup> Закон је пратила и допунила Уредба о картелима из 1934. године, којом је први пут на целовит начин регулисано

---

<sup>82</sup> Маџар Л.: Интеграција Србије у Европску унију као фактор подстицаја Политике конкуренције, докторска дисертација, Београд, 2011. стр. 210.

<sup>83</sup> Вукадиновић Р.: Закон о заштити конкуренције, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 11, 12.

<sup>84</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 62.

<sup>85</sup> Конвенција је донета 20. марта 1883. године у Паризу.

<sup>86</sup> Генералном клаузулом су акти нелојалног такмичења били дефинисани као понашања у промету противна коректним обичајима којима се може нанети штета конкуренту (критика или куђење конкурената, нелојална реклама, лажна ознака порекла, злонамерна употреба трговачких знакова других предузећа, повреда индустријске или пословне тајне).

питање ограничења слободне тржишне утакмице.<sup>87</sup> Уредбом је било допуштено постојање картела, али је њихово деловање стављено под правну контролу. Картели којима су угрожавани „интереси народне привреде“ или „јавни интереси“ били су забрањени, а надзор над регулисаним картелима обављало је Министарство за трговину и индустрију.

У периоду после Другог светског рата регулисање антимонополског законодавства је пратило постепену трансформацију економског система од крутог централистичког и административног, ка тржишном привредном систему.

Правила која се односе на антимонополско право појављивала су се и током друге половине 20. века, као на пример у Декрету од 1953. године о Удружењу привредних организација.<sup>88</sup> Неколико година касније усвојен је Закон о привредним групама.<sup>89</sup> У склопу привредних реформи за учешће Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у Општем споразуму о царинама и трговини (ГАТТ), већ је Уставом СФРЈ из 1963. године прокламовано начело забране удруживања са циљем стварања монопола, док је основним Законом о промету робе из 1967. године, била прописана забрана међусобног споразумевања привредних организација ради постизања монополског или повлашћеног положаја на тржишту, као и забрана шпекулације у промету робе и нелојалне утакмице. 1974. године југословенске власти су донеле Закон о сузбијању нелојалне конкуренције и монополистичких споразума, а исте године дошло је до промена Савезног и републичких устава.<sup>90</sup> Тим променама појам тржишта постаје друштвено прихватљив. Тиме се законски оквир Југославије није пуно разликовао од оног у западноевропским земљама, али је постојала контрадикторна ситуација, јер је поред законских забрана монополистичких споразума, давана подршка самоуправним споразумима. Овај Закон такође, није предвиђао стварање надлежних органа за примену и надзор заштите конкуренције, па је тужилац морао да подноси жалбу судији у оквиру грађанске парнице. Тек изменама закона из 1986. године по први пут су уведене и одредбе о стварању и злоупотреби доминантног положаја.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Вукадиновић Р., Закон о заштити конкуренције, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 12.

<sup>88</sup> Објављен у Службеном листу ФНРЈ 1953. године, бр. 54.

<sup>89</sup> Објављен у Службеном листу ФНРЈ 1958. године, бр. 1.

<sup>90</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 65.

<sup>91</sup> Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума, објављен у Службеном листу СФРЈ бр. 72/1986 и 58/1989.

Све ово ипак није било довољно да доведе у питање положај самоуправних споразума у оквиру политике конкуренције. Реално, ефекат одредби које су се односиле на антимонополско право био је веома мали. Последња измена Устава СФРЈ, амандманима усвојеним 1988. године, представљала је и последњи у низу покушаја да се у оквиру тадашњег социјалистичког друштвеног система створе услови за слободно тржишно привређивање. Устав је прокламовао принципе слободе предузетништва и равноправности свих облика својине.<sup>92</sup>

1990. године донет је Закон о трговини у коме су као радње нарушавања конкуренције наведене: монополистичко деловање, нелојална конкуренција, шпекулација и ограничавање тржишта. Законом је први пут предвиђен и посебан орган задужен за праћење и примену одредби о монополистичком деловању - Комисија за заштиту од монополистичког деловања. Закон о трговини је предвиђао и кривичне санкције у случају коришћења посебних погодности при увозу.

Иако је током постојања СФРЈ било доста прописа из ове области, њихов домет у пракси је био занемарљив. Њима нису остварени жељени циљеви. "У нормативном смислу, углавном је прављена разлика између два основна облика тржишних понашања којима је могла бити нарушена конкуренција: монополистичких споразума и радњи самосталног коришћења монопола или сличног стања на тржишту. При томе су монополистички споразуми били апсолутно недопустиви, док је регулисање различитих облика самосталног истицања на тржишту предузећа која располажу значајном тржишном моћи, било недоследно и непотпуно у односу на праксу која је постојала у развијеним тржишним привредама. Неусклађеност са одговарајућим законодавством развијених тржишних привреда се огледала и у начину регулисања поступака за спровођење норми права конкуренције, као и у погледу предвиђених санкција. Разлог за такво стање је требало тражити у непостојању правог тржишног система привређивања, али и у заштитничком односу државе према појединим привредним субјектима", односно фаворизовању појединих учесника на регулисаном тржишту.

---

<sup>92</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 65,66.

## 4.2. Право конкуренције СРЈ и Републике Србије

### 4.2.1. Антимонополски закон СРЈ из 1996. године

*Правом конкуренције* као системом правних норми уређује се понашање привредних субјеката у слободној утакмици на јединственом тржишту. *Антимонополско право* је само део права конкуренције. Антимонополским правом уређује се понашање привредних субјеката – конкурената једних према другима на тржишту.<sup>93</sup>

У процесу усвајања модерније законске регулативе у условима тржишног привређивања у Савезној Републици Југославији 26. јуна 1996. године донет је Антимонополски закон који је у одређеној мери унапредио и уредио материју антимонополског права.<sup>94</sup> Закон је регулисао злоупотребу доминатног положаја и закључивање монополистичких споразума. По први пут је формирана и Антимонополска комисија која је била у саставу Савезног министарства за унутрашњу трговину Савезне Републике Југославије (СРЈ). Спровођење тог закона почело је 1999. године, јер је тек тада формирана Антимонополска комисија. Главни недостатак тог закона је што није садржао одредбе о контроли концентрација.<sup>95</sup> Колики је значај концентрација показало се после 2005. године и доношења првог закона који је обухватио и концентрације на тржишту. Пракса је показала да се Комисија за заштиту конкуренције од 2005. године претежно бавила питањем концентрација.

Такође, мањкавост закона из 1996. године је и чињеница да је тело задужено за спровођење закона било под директном контролом извршне власти иако је Антимонополска комисија требало да буде независан орган, што је и европска пракса.<sup>96</sup> Чланови комисије "треба да буду угледни привредници", предвиђали су тада важећи подзаконски акти, што је очигледно представљало директан сукоб интереса, јер су многи од њих као активни тржишни учесници имали интерес, да у областима у којима раде, неутралишу конкуренцију.<sup>97</sup> Према одредбама Антимонополског закона,

---

<sup>93</sup> Миленовић Д.: Конкуренција и монополистичко понашање, Зборник радова, Злоупотреба права, 1996, Ниш, стр. 135 - 145.

<sup>94</sup> Службени лист СРЈ 29/1996.

<sup>95</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Тржишна моћ предузећа и антимонополско право, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 70.

<sup>96</sup> <http://www.internodium.org/node/1075>

<sup>97</sup> Уредба о образовању Антимонополске комисије, Службени лист СРЈ, бр. 44/1997.

Антимонополска комисија је била надлежна да доноси одлуке о злоупотреби монополског, односно доминантног положаја привредних субјеката, да утврђује постојање монополистичких споразума, као и да подноси кривичне пријаве и захтеве за покретање прекршајног поступка. Комисија је имала и стручну службу која је вршила инспекцијски надзор, утврђивала чињенице, прикупљала доказе и предлагала Комисији доношење одговарајућих решења.

Стари Антимонополски закон из 1996. године се није бавио монополским, односно доминантним положајем као таквим, већ искључиво злоупотребом тог положаја, монополским понашањем. Другим речима, Закон се бавио искључиво последицама неконкурентних тржишних структура, а не тим структурама, односно процесом њиховог настанка, тако да није санкционисао нити једну од оних радњи које доводе до таквих структура. Сходно томе, Антимонополски закон није регулисао контролу концентрација, тако да његовом применом није било могуће спречавати интеграције којима је долазило до стварања неконкурентних тржишних структура и нарушавања функционисања тржишног механизма. Будући да не анализира контролу концентрација, Закон из 1996. године не разликује хоризонталне (интеграције предузећа која послују у истој грани) од вертикалних концентрација (интеграција предузећа од којих је једно добављач, а друго купац). Антимонополски закон не анализира ни категорију баријера уласку и изласку на тржиште, тако да не постоји могућност за санкционисање понашања којима се стварају додатне баријере уласку, и на тај начин отежава улазак нових конкурената. Иако се показало, чак и у случају наше земље, да слобода уласка и изласка представља кључну претпоставку за успостављање конкурентних тржишних структура, спречавање тих улазака није санкционисано законом из 1996. године.<sup>98</sup>

Закон инкриминише искључиво монополско понашање, односно понашање предузећа које, услед постојања неконкурентне тржишне структуре, умањује обим понуде и подиже цену свог производа, чиме себи обезбеђује екстра профит и доводи до алокативне неефикасности. Међутим, показало се да постоје и друге последице неконкурентних тржишних структура, пре свих у погледу производне неефикасности.

---

<sup>98</sup> Царић, С.В.: Право конкуренције у југословенском праву, Правни живот, вол. 45, бр. 3-4, 1996, стр. 97 - 116.

Будући да се Закон не бави настанком неконкурентних тржишних структура, његовом применом није било могуће отклонити наведене последице.<sup>99</sup>

Доминантан положај предузећа на тржишту није био јасно дефинисан Законом, нити је постојала законска обавеза да се то учини неким од подзаконских правних аката. Сходно томе, при примени ове законске одредбе постојало је велико дискреционо право надлежних органа да донесу одлуку, да ли неко предузеће има доминантан положај или не, и у колико га има, да ли га злоупотребљава. На тај начин се увећава пословна неизвесност за сва предузећа, а поготово за она која добрим пословањем побољшавају свој положај на тржишту. Закон није познавао категорију релевантног тржишта, па се стално инсистирало на јединственом тржишту, што нема великог смисла, будући да је релевантно тржиште оно на које се односи одговарајућа тржишна моћ. Предузеће које нема тржишну моћ на јединственом тржишту итекако може да има веома значајну тржишну моћ и доминантан положај на релевантном тржишту. Будући да не познаје категорију релевантног тржишта, Закон није давао ни смернице за његово одређивање у сваком конкретном случају.

Закон је предвиђао санкционисање монополистичких (картелских) споразума, мада такав споразум сам по себи не представља кршење Закона. Наиме, постоји одредба Закона која допушта да се одређени споразуми не кажњавају, него се преиспитују њихове последице, па се споразуми допуштају уколико се процени да су њихове последице повољне. Тиме се сви споразуми стављају у режим примене правила разумне дискреционе процене.

Закон не познаје разлику између хоризонталних и вертикалних споразума. Овакво решење се не може оценити као повољно за ефективност антимонополског права. Док хоризонтални споразуми доводе до елиминисања конкуренције и негативних ефеката по друштвено благостање, вертикални споразуми веома често могу да доведу до увећања економске ефикасности, а понекад и до јачања конкуренције. То нарочито може да буде случај при уговорима о ексклузивном заступању страних произвођача, чиме се, промоцијом увоза, појачава конкуренција на домаћем тржишту. Услед свега наведеног било би оправдано да се законски разликују хоризонтални од

---

<sup>99</sup> <http://www.vibilia.rs/srpski/biznis/3.7ser.htm>



вертикалних споразума, при чему би хоризонтални споразуми као такви били кажњиви.<sup>100</sup>

Ситуације које Закон описује као злоупотребу монополског, односно доминантног положаја, могу да представљају савршено легитимно и пожељно понашање привредних субјеката. У тексту Закона се нарочито инсистира на повећању цена које је веће од просечног раста цена, што само по себи не мора да представља било какво монополско понашање, бар док се не установи износ, односно промена трошкова тог предузећа.<sup>101</sup>

#### **4.2.2. Пример злоупотребе монополског положаја компаније Телеком**

Недостаци овог Закона били су уочљиви и у његовој примени, а најбољи пример како је све изгледало у пракси је случај из новембра 2002. године. Наиме, решавајући у другостепеном поступку, који је Виснет д.о.о. покренуо против државног предузећа Телеком Србија а.д. због злоупотребе монополског положаја, Савезно министарство привреде и унутрашње трговине поништило је првостепено решење Антимонополске комисије.

"Савезно министарство привреде и унутрашње трговине, решавајући по жалби предузећа ВИСНЕТ из Београда изјављеној против решења Антимонополске комисије бр. 3/0-01-0006/2002-15 од 19.11.2002., на основу члана 6. тачке 4. Антимонополског закона ("Сл. лист СРЈ" бр. 29/96), а у вези са чланом 232. став 2. Закона о општем управном поступку ("Сл. лист СРЈ" бр 33/97)" доноси

#### **Р Е Ш Е Њ Е**

НИШТИ СЕ решење Антимонополске комисије бр. 3/0-01-0006/2002-15 од 19.11.2002. године и предмет враћа првостепеном органу на поновни поступак."<sup>102</sup>

Првобитним решењем, које је поништено, Антимонополска комисија је новембра 2002. године де факто дала за право Телекому Србија да свој проблематични монопол над фиксном телефонијом прошири и на област Интернета.<sup>103</sup> Тим апсурдним решењем, незабележеним у аналима сличних институција у свету, тадашња

<sup>100</sup> Марковић - Бајаловић Д.: Први антимонополски закон у Југославији, *Yugoslav Law*, вол. 23, број 1 - 3, Институт за упоредно право, Београд, 1996, стр. 255 - 266.

<sup>101</sup> Петковић М.: Антимонополско право Србије у условима европских интеграција, магистарски рад, Економски факултет, Ниш, 2010. године, стр. 95 – 98.

<sup>102</sup> <http://www.internodium.org/node/1837>

<sup>103</sup> <http://www.elitesecurity.org/t16616-Beogradski-Visnet-ugrozio-pravo-Telekoma-Srbija-Telekom-pravu>

Антимонополска комисија није само прекорачила своја законска овлашћења, већ је и деловала супротно основним начелима свог постојања, јер је оправдавала покушај успостављања монопола у области у којој га до тада није било.

А да су се у Србији у области заштите конкуренције у последњих десет година догодили позитивни помаци сведочи управо пример Телекома Србије, јер је почетком 2010. године остао без монополског положаја и у области фиксне телефоније. На тендеру, по цени од 1,05 милиона евра, лиценцу за другог оператера фиксне телефоније у Србији добила је компанија Теленор из Норвешке. Телеком је добио захтев од Републичке агенције за телекомуникације (Рател), да основне техничке и финансијске услове за приступ локалној телекомуникационој петљи, односно приступ до крајњих корисника постојеће јавне фиксне телефонске мреже у Србији пропише у измењеној Стандардној понуди за интерконекцију, и тај документ је био део тендерске документације. Према постојећим правилима, цене које су саставни део Стандардне понуде за интерконекцију одређују се на трошковном принципу, а Рател има додатну могућност да наложи корекцију цена из стандардне понуде, уколико утврди да су оне високе. Треба истаћи, да је Србија била последња земља у Европи која је имала потпуни монопол Телекома у области фиксне телефоније. Права конкуренција у овој области почела је тек 2014. године када је тржиште телекомуникација у Србији постало слободно као и у другим земљама у региону и када су се појавиле техничке могућности да нове компаније на тржишту фиксне телефоније заузму своје место.<sup>104</sup> Кључна чињеница која је омогућила појаву нових компанија на тржишту фиксне телефоније била је могућност да корисници Телекомових услуга могу да пренесу своје постојеће фиксне бројеве у неку другу мрежу. И поред тога, није било пуно заинтересованих за улазак на тржиште фиксне телефоније јер она губи тржишну утакмицу са мобилном телефонијом. Ипак, улазак Орион телекома је позитивна чињеница на том сегменту тржишта. Практична либерализација тржишта телекомуникација започета је 1. априла 2014. године преносом фиксних бројева. Ипак, у том тренутку постојао је значајан сегмент тржишта од око пола милиона корисника који нису били у могућности да пренесу бројеве, јер су користили стари модел централа. Уз то, било је око 600.000 корисника АДСЛ-а који се суочили са претњом да ће изгубити АДСЛ уколико пренесу

---

<sup>104</sup> <http://www.emg.rs/zines/ekonomist/111110.html>

број из мреже Телекома. Практично, имали смо ситуацију, у којој 50 одсто тржишта не може да пренесе бројеве, јер или није мотивисано, или је онемогућено да то учини.

#### **4.2.3. Закон о заштити конкуренције Републике Србије из 2005. године**

Током двадесетог века у тадашњој Југославији више пута се покушавало да се ограничења тржишне утакмице законски уреде и санкционишу. Први прописи који су садржали одредбе посвећене повредама конкуренције били су Закон о заштити индустријске својине из 1922. године и Закон о нелојалној конкуренцији из 1930. године.<sup>105</sup> У социјалистичкој СФРЈ Основним законом о регулисању пословних односа на тржишту, забрањено је споразумевање у циљу постизања монополског или другог повлашћеног положаја. Устав СФРЈ из 1963. године је забрану удруживања у циљу монопола подигао на ранг уставног начела. Године 1974. донет је први закон у потпуности посвећен заштити конкуренције, Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума.<sup>106</sup> Антимонополским законом из 1996. године радње ограничавања тржишне утакмице дефинисане су по узору на чланове 81. и 82. Уговора о оснивању Европске заједнице.<sup>107</sup> Кључни недостатак тог закона био је недостатак механизма за његово спровођење. Иако је законом основан орган за његову примену - Антимонополска комисија, он практично није деловао у пракси, јер није имао самосталност и независности у одлучивању, као ни одговарајуће стручне, материјалне и техничке капацитете за свој рад.

Усвајањем Закона о заштити конкуренције 2005. године направљен је први али и најважнији корак у усклађивању српског законодавства са правом Европске уније у области конкуренције. На основу овог Закона 2006. године формирана је Комисија за заштиту конкуренције, као самостална и независна организација задужена за његову примену. По први пут, у наш правни систем уведена је контрола концентрација, а Комисија је утврђивала злоупотребе доминантног положаја на тржишту и забрањивала рестриктивне споразуме којима се ограничава конкуренција.

Закон је, показало се у пракси, имао и одређене мањкавости. Они су се односили пре свега на овлашћења Комисије која није могла да изриче финансијске казне, већ су то радиле судије за прекршаје. Практично су вођена два одвојена поступка, један пред

<sup>105</sup> ("Сл. лист ФНРЈ", бр. 30/62).

<sup>106</sup> ("Сл. лист СФРЈ", бр. 24/74).

<sup>107</sup> ("Сл. лист СРЈ", бр. 29/96).

Комисијом за заштиту конкуренције, у коме се анализирао и утврђивала повреда права конкуренције и други у коме се пред надлежним органом за прекршаје и судијом за прекршаје, који најчешће нису имали довољно знања из области права конкуренције, спроводио прекршајни поступак ради изрицања казни због повреде права конкуренције, коју је утврдила Комисија за заштиту конкуренције, у првостепеном поступку.<sup>108</sup> Евидентно је било да је неопходно изменити Закон о заштити конкуренције и то на начин којим би се омогућило да Комисија за заштиту конкуренције спроведе јединствен поступак јер је за то много едукованија и искуснија и да добије овлашћење да поред утврђивања повреде конкуренције изриче и мере и новчане казне.

"Одредбе Закона које се тичу рестриктивних споразума су непотпуне, недоречене и не пружају правни основ за доношење одговарајућих подзаконских аката неопходних за спровођење Закона, првенствено аката који се односе на хоризонталне и вертикалне споразуме који могу бити изузети од забране, као и на споразуме мале вредности."<sup>109</sup> Увођење контроле концентрација је била једна од најбољих ствари у Закону из 2005. године, али се у пракси показало да су прагови укупног прихода учесника концентрација прениско дефинисани због којих је било неопходно прибављање мишљења и одобрења Комисије. То се негативно одражавало и на нове инвестиције, и домаћа и страна улагања, а уједно је заузело више од 85% капацитета Комисије за заштиту конкуренције, иако је у области злоупотребе доминатног положаја и рестриктивних споразума, такође, било неопходно деловање Комисије. Закон није предвиђао мере деконцентрације које би Комисија налагала. Нису биле предвиђене обавезе осталих државних органа из области статистике, пореских органа, Агенције за приватизацију, Агенције за привредне регистре и осталих да достављају податке о учесницима на тржишту Комисији за заштиту конкуренције.

Није у потпуности и у целини дефинисан начин ослобађања или смањења казне учесника картела који се покајао и пријавио повреду конкуренције.

Током примене закона евидентирани су и недостаци ефикасних процесних инструмената. Поред несумњивих недостатака Закона о заштити конкуренције из 2005. године евидентна је била и неспремност и недовољна едукованост судских инстанци за примену прописа из области права конкуренције. Зато је било неопходно измештање другостепеног поступка из судова за прекршаје али и спровођење обуке судија за

---

<sup>108</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2008. годину, стр. 42.

<sup>109</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2007. годину, стр. 56.

примену нових законских одредби и упознавање са искуствима комунитарног права у овој области. То је био неопходан део стратегијског приступа у овој области без кога би било какве појединачне акције би биле унапред осуђене на неуспех. Ни најбољи закон у области права конкуренције није довољан, уколико нема адекватног акционог механизма за његово спровођење у пракси, уколико се не спроводи на доследан начин без политичких и економских притисака и уколико они који су задужени за санкционисање његовог кршења нису едуковани за његово правилно спровођење. Из тог разлога едукације свих у ланцу спровођења закона из области права конкуренције морају да буду део сваког акционог механизма за спровођење стратегије борбе против монопола и антимонополске политике.<sup>110</sup>

### **4.3. Важећи извори права конкуренције у законодавном систему Републике Србије**

#### **4.3.1. Уставно начело заштите конкуренције**

О значају борбе против монопола и права конкуренције довољно сведочи податак да је овој проблематици посвећен и члан 84. Устава Републике Србије. У њему се о положају на тржишту напомиње:

"Сви имају једнак правни положај на тржишту.

Забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.

Права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена.

Страна лица изједначена су на тржишту са домаћим."<sup>111</sup>

Уставни основ за доношење Закона о заштити конкуренције налази се у члану 97. став 1. тачка 6 Устава Републике Србије који дефинише да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности. Сви закони морају да буду усклађени са овим уставним начелима. Право конкуренције и борба против монопола у праву Републике Србије је од 2009. године уређена на јасан и целовит начин. Закон о заштити конкуренције Републике Србије израђен је у циљу

<sup>110</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2009. годину, стр. 6.

<sup>111</sup> [http://paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](http://paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html); члан 84. Устава – положај на тржишту.

хармонизације са комунитарним правом, нарочито са правилима из чланова 101. и 102. (некадашњи чланови 81. и 82.) Уговора о функционисању Европске уније. Србија је преузела одређене обавезе око начина уређивања ове области и потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању.<sup>112</sup> Оно што је кључно за борбу против монопола, који имају низ штетних ефеката на потрошаче, мала и средња предузећа (она су најбројнији учесници привређивања на тржишту), је ефикасна примена закона, првенствено од стране инспекција, и то у првом реду тржишне инспекције и судова.

У појединим земљама правни основ за формирање независних регулаторних тела за заштиту права конкуренције налазе се и у Уставу као највишем правном акту.<sup>113</sup>

Процењује се да у Србији око милион људи ради у "сивој економији" и ствара између 30 и 40% бруто домаћег производа (БДП), који не подлеже опорезивању, па држава тако губи високе износе којима би могао да се смањи буџетски дефицит, а тиме и смањи јавни дуг који је знатно изнад дефинисаног законског процентуалног лимита. Ефикасан систем подстицаја и санкција је неопходан да би се смањила "сива економија" и "рад на црно", који представљају нелојалну конкуренцију привредним субјектима који послују у складу са прописима и који плаћају све порезе држави. Ово се огледа, с једне стране, у смислу подстицаја, у смањењу фискалног оптерећења на зараде, односно смањењу опорезивања рада, смањењу парафискалног притиска, те проширењу постојећих и увођењу нових флексибилних форми рада. Тиме се смањује административни притисак на привреднике који послују легално, а санкционишу они који понављају кршење закона и правних норми. Такође, потребно је радити на систему подстицаја и олакшица за новоосноване привредне субјекте, посебно у првој и другој години пословања, као и смањити и упростити административне процедуре, едуковати привреднике за примену прописа, ефикасније штитити лојалну конкуренцију и сузбијати корупцију.

---

<sup>112</sup> Члан 73. ССП-а и члан 38. Прелазног трговинског споразума.

<sup>113</sup> Optimal Design of a Competition Agency, OECD, 2003, str. 3.

### 4.3.2. Конкуренција у правном систему Србије

Адекватни акциони механизам у борби против монопола само једним делом почива на Закону о заштити конкуренције, Закону о контроли државне помоћи и активностима Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за контролу државне помоћи. За стратешку и ефикасну борбу против монопола неопходно је много шире поље деловања. Неопходно је јасно и доследно опредељење извршне и законодавне власти за либерализацију привреде у свим њеним секторима без изузетака, као и за транспарентну, на закону утемељену политику државне помоћи.<sup>114</sup> Поред тога неопходно је ускладити читав низ законских и подзаконских аката са стратегијом борбе против монопола. Неопходно је укидање свих прописа који неоправдано ограничавају конкуренцију и правним нормама подстицати унапређивање ефикасног и слободног деловања тржишног механизма у свим сегментима. Ефикасна антимонополска политика и право конкуренције пре свега је дефинисано Законом о заштити конкуренције. Ипак, ова важна област регулише се и многим другим прописима.

**Законом о трговини** у члановима од 50. до 52. прописана је забрана непоштене тржишне утакмице. Прописано је да је непоштена тржишна утакмица (нелојална конкуренција) – "радња трговца усмерена против другог трговца, односно конкурента, којом се крше кодекси пословног морала и добри пословни обичаји, и којом се наноси или може нанети штета другом трговцу (конкуренту), а нарочито:

- 1) изношењем неистинитих и увредљивих тврдњи о другом трговцу;
- 2) изношењем података о другом трговцу или његовој роби или услузи, који су усмерени на нарушавање угледа и пословања тог трговца;
- 3) продајом робе са ознакама, подацима или обликом, којима се оправдано ствара забуна код потрошача у погледу извора, квалитета и других својстава те робе;
- 4) стицањем, коришћењем и одавањем пословне тајне без сагласности њеног имаоца, ради отежавања његовог положаја на тржишту;
- 5) обећање, односно давање поклона веће вредности, имовинских или других погодности другим трговцима, како би се њиховом даваоцу обезбедила предност у односу на конкуренте.

---

<sup>114</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2009. годину, стр. 6.

Непоштена тржишна утакмица је забрањена. Трговац који претрпи штету због радње непоштене тржишне утакмице, има право на накнаду те штете."<sup>115</sup>

Слободна конкуренција је дозвољена и законом заштићена све док је заснована на добрим пословним обичајима и међусобном поштовању конкурената.

"Трговац има могућност да тужбом због нелојалне конкуренције захтева утврђивање радње, забрану њеног даљег вршења, отклањање насталих последица и накнаду материјалне и нематеријалне штете због повреде пословног угледа штете.

За разлику од нелојалне конкуренције фер или лојална конкуренција је дозвољена, пожељна и правно заштићена Законом о заштити конкуренције. Наиме, овај закон управо штити слободну конкуренцију и санкционише радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Акти и радње који се сматрају супротним праву конкуренције су споразуми којима се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, злоупотреба доминантног положаја или концентрације којима се битно спречава или нарушава конкуренција, пре свега стварањем, односно јачањем доминантног положаја.

Сходно наведеном слободна конкуренција дозвољена је и законом заштићена све док је заснована на добрим пословним обичајима и међусобном поштовању конкурената."<sup>116</sup>

Нацрт закона о трговини из фебруара 2009. године предвиђао је уређење ових и повезаних питања на шири и детаљнији начин. Овај нацрт закона је предвиђао уређење, између осталог: оцрњивања, угрожавања слободе одлучивања, недозвољеног узнемиравања, искоришћавања слабости потрошача, непоштене рекламе, упоредне рекламе, неистинитог означавања робе или услуга, омаловажавања роба и услуга другог трговца, повреде пословне тајне, навођења на неиспуњење или раскид уговора, подмићивања, неоправданог неиспуњења или раскида уговора, непоштовања правних правила и обичаја, бојкота, неравноправног поступања према другим трговцима и онемогућавања трговања другим трговцима, као и имовинско-правне и казнено-правне заштите од непоштене тржишне утакмице.

**Закон о јавним набавкама** дефинише обавезу пријављивања повреде права конкуренције.<sup>117</sup> Наиме, чланом 27. овог Закона дефинисано је да у свакој ситуацији

---

<sup>115</sup> Закон о трговини (Сл. гласник РС", бр. 53/2010 и 10/2013).

<sup>116</sup> Мишљење Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, бр. 011-00-00433/2013-03 од 8.11.2013. године.



када постоји објективна сумња у истинитост изјаве о независној понуди, наручилац јавне набаве ће одмах обавестити о томе Комисију за заштиту конкуренције као надлежно тело за заштиту конкуренције. Свако запослено лице код понуђача дужно је да обавести Комисију за заштиту конкуренције у случају да има неку важну информацију, податак или чињеницу везану за могућу повреду конкуренције у поступку јавне набавке. У случају да неко лице пријави повреду конкуренције не може због тога да трпи било какве санкције на радном месту. Уколико се утврди повреда права конкуренције, уговор са понуђачем који је прекршио закон биће раскинут по сили закона.<sup>118</sup>

**Закон о заштити пословне тајне** уређује правну заштиту пословне тајне од свих радњи нелојалне конкуренције дефинисано је чланом 1. став 1. овог праног акта.<sup>119</sup>

**Закон о привредним друштвима** у члану 28. у делу "Заштита назива друштва" прописује да назив друштва не сме бити истоветан називу другог друштва. Такође, тај назив не сме да доведе до евентуалне заблуде тржишних учесника о идентитетима привредних субјеката.<sup>120</sup> Уколико дође до нарушавања ових начела заинтересовано лице може тужбом против друштва које врши ту повреду (друштво прекршилац) захтевати промену назива друштва прекршиоца и/или накнаду настале штете. Рок застарелости за подношење тужбе за овај вид преступа је три године од регистрације назива друштва које је прекршило правне норме у складу са законом о регистрацији, а поступак по тој тужби је хитан, дефинишу ставови 4. и 5. члана 28. Закона о привредним друштвима. Суд по правноснажности пресуде којом се одређује промена назива привредног субјекта доставља регистру привредних субјеката ради регистрације. Тржишни учесник који не испоштује ову одлуку, односно пресуду, и то у року од 30 дана биће угашен у поступку принудне ликвидације.

**Закон о раду** прописује да министар надлежан за рад може да одлучи да се колективни уговор или поједине његове одредбе примењују и на послодавце који нису чланови удружења послодаваца - учесника колективног уговора. Овакву одлуку министар рада може донети ако постоји оправдани интерес, а нарочито, поред осталог, да умањи драстичне разлике у нивоима плата у појединим делатностима уколико то

---

<sup>117</sup> Експертска анализа политике заштите конкуренције: Србија, Конференција Уједињених нација за трговину и развој, Њујорк, Женева, 2011. година, стр. 86.

<sup>118</sup> члан 27. Закона о јавним набавкама, ("Сл. гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015).

<sup>119</sup> Закон о заштити пословне тајне (Сл. гласник РС", бр. 72/2011).

<sup>120</sup> Закон о привредним друштвима (Сл. гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015).

негативно може да се одрази на стање заштите конкуренције. Колективни уговор може бити проширен и ако послодавци, на које се односи, радно ангажују најмање 30% радника у одређеној делатности.

Закон о раду у члану 161. предвиђа да радник може да буде обухваћен "клаузулом забране конкуренције" искључиво ако је код послодавца, (који му ограничава својом саглашношћу право на рад код другог послодавца), сазнао значајне пословне тајне, добио важне пословне информације, стекао нова техничко-технолошка знања или нове пословне партнере. Ако радник не испоштује клаузулу забране конкуренције и рецимо новом послодавцу ода пословну тајну, технолошки поступак или старе пословне партнере преусмери новом послодавцу, стари послодавац запосленог има право на накнаду претрпљене штете изазване таквим поступањем.<sup>121</sup>

Члан 162. Закона о раду прописује да радник и послодавац могу да дефинишу услове поштовања забране конкуренције на период до две године од раскида радног односа.<sup>122</sup>

Ако је између послодавца и запосленог уговорена забрана конкуренције по престанку радног односа, али не и обавеза послодавца да у том случају запосленом исплати накнаду зараде, послодавац нема право да од запосленог захтева накнаду штете, из разлога што је исти након престанка радног односа започео са радом у конкурентном предузећу. Што се тиче висине накнаде и начина исплате (једнократна или месечна исплата), послодавац и запослени их утврђују уговором о раду.<sup>123</sup>

Без обзира на начин, да ли се забрана конкуренције прописује уговором о раду, анексом или уговором о уређивању међусобних права, обавеза и одговорности, морају се конкретизовати послови које запослени не може да ради. Такође, нема сметњи да се забрана конкуренције уговори и касније, након заснивања радног односа. Ако је радни однос заснован решењем уредиће се уговором о уређивању међусобних права, обавеза и одговорности, а ако је радни однос заснован уговором о раду, тада се забрана конкуренције може предвидети анексом уговора. Независно од начина да ли се забрана конкуренције прописује уговором о раду, анексом или уговором о уређивању међусобних права, обавеза и одговорности, морају се конкретизовати послови које запослени не може да ради.

---

<sup>121</sup> чланови 161. и 162. Закона о раду (Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009,32/2013 и 75/2014).

<sup>122</sup> [http://paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_radu.html](http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_radu.html)

<sup>123</sup> Мишљење Министарства рада и социјалне политике, бр. 011-00-00010/2008 од 12.2.2008. године.

Такође, неопходно је истаћи да кршење забране конкуренције не може бити разлог за отказ уговора о раду запосленом. Ако запослени прекрши забрану конкуренције, послодавац може искључиво да захтева накнаду штете од запосленог, уколико је она настала и за њу сноси кривицу радник.<sup>124</sup>

**Закон о оглашавању** у члану 6. став 4. дефинише да реклама мора да буде у складу са постулатима етике и конкуренције, усклађена са добром пословном праксом и обичајима, да је комплетна и да није извучена из контекста, односно да је целовита и свеобухватна када се говори о предмету оглашавања.<sup>125</sup>

Нелојална конкуренција се штити и законима из области заштите интелектуалне својине. Тако, **Законом о жиговима** предвиђено је да се жигом не може заштитити знак, између осталог, који, без обзира на робу, односно услуге на које се односи, представља репродукцију, имитацију или превод заштићеног знака другог лица или његовог битног дела, који је код учесника у промету у Републици Србији несумњиво познат као знак високе репутације (чувени жиг), ако би се коришћењем таквог знака нелојално извлачила корист из стечене репутације чувеног жига или би се штетило његовом дистинктивном карактеру, односно репутацији.<sup>126</sup>

**Законом о правној заштити индустријског дизајна** предвиђено је да носилац права на индустријски дизајн не може да забрани трећем лицу, између осталог, радње умножавања у сврху подучавања или цитирања, под условом да су такве радње у складу са праксом фер и слободне конкуренције и да неоправдано не угрожавају нормално искоришћавање индустријског дизајна, као и да је наведено одакле је индустријски дизајн преузет.<sup>127</sup>

**Закон о спољнотрговинском пословању** садржи одређене мере заштите од нелојалне конкуренције у ширем смислу.<sup>128</sup> У том смислу, овим законом је предвиђено да Влада може да пропише антидампиншке мере, компензаторне мере и мере за заштиту од прекомерног увоза. Примена антидампиншких мера је ближе прописана Уредбом о ближим условима за примену антидампиншких мера.<sup>129</sup>

---

<sup>124</sup> Мишљење Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, бр. 011-442/2005-02/(1) од 1.6.2005. године.

<sup>125</sup> Закон о оглашавању ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016).

<sup>126</sup> Закон о жиговима (Сл. гласник РС", бр. 104/2009 и 10/2013).

<sup>127</sup> Законом о правној заштити индустријског дизајна (Сл. гласник РС", бр. 104/2009 и 45/2015).

<sup>128</sup> Закон о спољнотрговинском пословању Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 36/2011 - др. закон и 88/2011 и 89/2015 – др. закон).

<sup>129</sup> Уредба о ближим условима за примену компензаторних мера (Сл. гласник РС", бр. 112/2009).

*"Антидампиншка мера"* представља изнуђени потез државе којим се штити домаће тржиште од негативних ефеката увоза производа чија је цена нижа од реалних или тржишних. Разлог за посезањем ових цена је уништавање конкуренције или освајање тржишта. Свесно се иде на почетни губитак како би се уништили конкуренти и освојило тржиште. Није редак случај, да они који посежу за дампинг ценама, након елиминисања конкуренције вишеструко повећавају цену својих производа и услуга у трци за екстра профитом. Антидампиншке мере уводи извршна власт на основу предлога министарства надлежног за економске односе са иностранством и спољну трговину.

*"Компензаторна мера"* представља меру тржишне регулације којом се обезбеђује равноправност тржишних учесника. Наиме, различите државе у складу са својим економским потенцијалима и могућностима имају и различите износе субвенција које дају својим привредницима или пољопривредницима. Познато је, рецимо, да у земљама Европске уније пољопривредници и сточари имају вишеструко веће субвенције од пољопривредника и сточара у Србији. Оваквим, компензаторним мерама или дажбама се на неки начин штити фер конкуренција и пружају подједнаке шансе у тржишној утакмици. Извршна власт уводи компензаторну дажбину на предлог министарства надлежног за послове економских односа са иностранством уколико се анализом тржишта утврди да постоји разлог за то. Примена компензаторних мера је ближе прописана Уредбом о ближим условима за примену компензаторних мера.

*Мера за заштиту од прекомерног увоза* се уводи и примењује у ситуацијама када увоз може да доведе до поремећаја на тржишту и угрожавања пословања домаћих привредника или пољопривредника у одређеној грани или делатности. Једна од таквих ситуација, када је било неопходно коришћење ових мера је трговински рат и међусобно увођење санкција Русије и Европске уније. На тржишту Европске уније појавио се вишак многих производа које су по много нижим ценама од тржишних привредници Европске уније желели да пласирају, између осталог, и на тржиште Републике Србије. То се пре свега односило на прехранбену индустрију. Примена мера за заштиту од прекомерног увоза је ближе прописана Уредбом о ближим условима за примену мера за заштиту од прекомерног увоза.<sup>130</sup> Према овој уредби, "сличан производ" је производ који је идентичан или сличан у свим аспектима са посматраним

---

<sup>130</sup> Уредба о ближим условима за примену мера за заштиту од прекомерног увоза (Сл. гласник РС", бр. 112/2009).

производом, а "директно конкурентан производ" је производ који представља апсолутну замену посматраном производу.

#### **4.4. "Меко" право**

Нелојална конкуренција се не забрањује само законом, односно императивним прописима, него и "меким" правом. Ту се, пре свега, мисли на кодексе етике које доносе привредне и струковне коморе и друге пословне асоцијације. Посебно се истиче Кодекс пословне етике, који је донела Привредна комора Србије.<sup>131</sup> Низом одредаба овај кодекс се залаже за фер конкуренцију и слободно тржишно надметање, будући да је обезбеђење поштене и коректне тржишне утакмице један од основних захтева пословне етике. Због тога, Кодекс пословне етике забрањује непоштене, некоректне и неетичке облике конкурентске борбе и понашања на тржишту, укључујући разноврсне облике нелојалне конкуренције.

#### **4.5. Кривични законик и борба против монопола**

Чланом 232. Кривичног законика дефинисана је да "одговорно лице у предузећу које злоупотребом монополистичког или доминантног положаја на тржишту или закључивањем монополистичког споразума изазове поремећај на тржишту или тај субјект доведе у повлашћен положај у односу на друге, тако да оствари имовинску корист за тај субјект или за други субјект или нанесе штету другим субјектима привредног пословања, потрошачима или корисницима услуга," сноси и кривичну одговорност уз новчану казну. Запрећена затворска казна за ово кривично дело је од шест месеци до пет година. Неопходно је да се овај члан чешће примењује у борби против најтежих облика монопола и монополиста.<sup>132</sup> Кључну улогу у кажњавању ових кривичних дела поред Комисије за заштиту конкуренције има и јавно тужилаштво као орган надлежан да гони учиниоце кривичних дела.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Кодекс пословне етике (Сл. гласник РС", бр. 1/2006).

<sup>132</sup> члан 232. Кривичног законика (Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014).

<sup>133</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 12.

Радње које представљају нарушавање слободне и фер конкуренције улазе у састав елемената различитих кривичних дела, прописаних **Кривичним законом**:

- несавестан рад у привредном пословању (члан 234);
- злоупотребу овлашћења у привреди (члан 238);
- нарушавање пословног угледа и кредитне способности (члан 239);
- одавање пословне тајне (члан 240);
- обмањивање купаца (члан 244);
- пореску утају (члан 229), као и
- друга пореска кривична дела предвиђена Законом о пореском поступку и пореској администрацији.

Такође, радње које представљају нарушавање конкуренције улазе у састав елемената различитих прекршаја и привредних престапа прописаних секторским законодавством. У Србији као и у многим другим земљама, за повреде конкуренције у јавним набавкама такође постоји и кривична одговорност. Члан 234а Кривичног законика регулише питање повреде конкуренције у јавним набавкама у ширем смислу, и не односи се искључиво на намештене понуде већ и на остале коруптивне радње у поступку јавних набавки.<sup>134</sup> Закон о јавним набавкама предвиђа у члану 27. обавезу, односно дужност пријављивања Комисији за заштиту конкуренције постојање било какве сумње о повреди права конкуренције у поступку јавне набавке. Став 3. члана 27. Закона о јавним набавкама гарантује имунитет онима који пријаве повреду конкуренције, односно, они због пријаве повреде конкуренције не могу добити отказ уговора о раду или другог уговора о радном ангажовању нити могу бити премештени из тог разлога на неко друго радно место. Уколико Комисија за заштиту конкуренције утврди повреду права конкуренције у поступку јавне набавке, уговор са понуђачем који је прекршио правне норме се раскида по сили закона.<sup>135</sup> Члан 167. Закона о јавним набавкама даје посебно овлашћење Комисији за заштиту конкуренције која може на период до две године забрани учешће у поступку јавне набавке понуђачу који је прекршио право конкуренције.<sup>136</sup> Из свега овога, може се закључити да постоји законски оквир који омогућава кривично санкционисање повреда права конкуренције, али се у имплементацији закона није пуно одмакло.

<sup>134</sup> члан 234а. Кривичног законика (Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014).

<sup>135</sup> члан 27. Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015).

<sup>136</sup> члан 167. Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015).

Републичко јавно тужилаштво у Србији није покренуло још ниједан поступак због злоупотребе монополског положаја на основу члана 232. Кривичног законика. Ретко се покрећу кривични поступци и изричу кривичне санкције и у земљама Европске уније. И у случајевима када се покрену поступци осуде су најчешће условне. Предмети у којима се доказује кривична одговорност због злоупотребе доминантног положаја су сложени и комплексни. Често се дешава да тужилаштво губи спорове и у земљама Европске уније. Јавни тужиоци у Србији сматрају да је потребна измена члана 232. Кривичног законика "како би се олакшала његова примена и доказивање, као и да би се усагласио са захтевима тржишне привреде. Поред тога потребно је ојачати капацитете јавног тужилаштва у области економије и конкуренције, и то кроз додатне обуке самих тужилаца и заменика, специјализацију у већим јавним тужилаштвима (нпр. која имају више од 15 заменика) и ангажовање економских стручњака који би били на располагању јавним тужиоцима."<sup>137</sup>

#### **4.6. Институционална надлежност за спречавање нелојалне конкуренције и инспекцијски надзор**

Нелојална конкуренција спада у делокруг министарства надлежног за послове трговине. Законом о министарствима у члану 19. став 1. прописано је да Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација обавља послове државне управе који се односе на, између осталог, спречавање нелојалне конкуренције.<sup>138</sup>

Према Закону о трговини, надзор над применом тог закона и прописа донетих на основу њега, спроводи министарство надлежно за послове трговине, као и други државни органи у складу са својим делокругом уређеним посебним прописима.

Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о трговини и прописа донетих на основу овог закона, у делу нелојалне конкуренције, врши министарство надлежно за послове трговине, преко тржишних инспектора, као и други државни органи у складу са својим делокругом, према посебним прописима - нпр. инспекција рада у складу са

---

<sup>137</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 19.

<sup>138</sup> Сл. гласник РС", бр. 72/2012.

одредбама Закона о раду и пореска инспекција у складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији.<sup>139</sup>

У вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор има овлашћења да:

- 1) прегледа пословни простор, односно простор у којем се обавља трговинска делатност;
- 2) врши увид у пословне књиге, евиденције, исправе, електронске документе, као и у другу документацију у вези са обављањем трговине;
- 3) врши копирање пословних књига, евиденција, исправа и електронских докумената, које су предмет надзора;
- 4) врши идентификацију лица која обављају трговинску делатност, путем увида у личну исправу или другу јавну исправу са фотографијом;
- 5) узима писмене и усмене изјаве лица која обављају трговинску делатност, односно сведока или службених лица, као и да позива ова лица да дају изјаве, о питањима од значаја за предмет надзора;
- 6) фотографише, врши видео-снимање простора у којем се врши надзор, односно робе и других предмета који су предмет надзора;
- 7) врши преглед возила, у случају сазнања да је то возило у функцији обављања трговине;
- 8) узима узорке робе и других предмета;
- 9) прикупља податке релевантне за предмет надзора;
- 10) наложи попис робе, односно евиденцију промета;
- 11) захтева судски налог за претрес стамбеног или пратећег простора у случају сазнања да се у том простору обавља недозвољена трговина;
- 12) захтева асистенцију полиције, односно комуналне полиције, ако основано процени да је то потребно према приликама одређеног случаја;
- 13) предузима друге радње у складу са законом.

У вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор је дужан да:

- 1) обавља надзор савесно и пажљиво, настојећи да не нанесе непотребну штету субјекту надзора;

---

<sup>139</sup> (Сл. гласник РС", бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011 и 2/2012 - испр.).



- 2) поднесе пријаву надлежном органу, односно захтев за покретање прекршајног поступка, за кажњиве радње, односно прекршаје прописане овим законом;
- 3) податке у вези пословања субјекта надзора, до којих је дошао у инспекцијском надзору чува као службену тајну;
- 4) пре почетка обављања радњи у контроли, предочи службену легитимацију, као и службени налог за предузимање контроле;
- 5) поступа професионално, у складу са кодексом понашања државних службеника, са уважавањем и поштовањем према лицима која се појављују у поступку инспекцијског надзора, као и да поштује начело сразмерности у погледу начина предузимања радњи у поступку;
- 6) обавља радње у надзору, а нарочито контроли код субјекта надзора, тако да се сметње у обављању пословања сведу да нужну меру.

У вршењу инспекцијског надзора, у случају утврђивања повреде закона, тржишни инспектор је овлашћен да решењем изрекне следеће мере:

- 1) отклањања утврђене неправилности;
- 2) привремене забране промета одређене робе, односно вршења одређене услуге;
- 3) привременог затварања продајног објекта;
- 4) привремене забране обављања трговине ван продајног објекта;
- 5) одузимања робе.

У случају утврђивања повреде закона, тржишни инспектор ће наложити отклањање утврђене повреде, са примереним роком за поступање по том налогу, који не може бити краћи од три дана нити дужи од два месеца, осим ако је за одређену неправилност или повреду закона овим или посебним законом другачије прописано. Мера отклањања неправилности не искључује истовремену примену других мера прописаних законом.

Тржишни инспектор изриче меру привремене забране промета одређене робе, односно вршења одређене услуге, ако се утврди да нису испуњени прописани услови за промет те робе, односно услуге. Овом забраном се налаже повлачење из промета или се забрањује стављање у промет, укључујући нуђење, излагање, испоручивање и чињење доступним робе, односно на други начин онемогућава промет робе која је предмет забране. Роба која је предмет забране може бити одређена по врсти, серији, комаду, количини, односно на други начин идентификације робе која не испуњава прописане

услове за стављање у промет. Забраном се налаже престанак вршења одређене услуге, односно забрањује почетак пружања одређене услуге која је предмет забране.

Тржишни инспектор изриче меру привременог затварања продајног објекта у законом прописаним случајевима, као и меру привремене забране обављања трговине ван продајног објекта ако се утврди повреда прописаних услова за обављање ове трговине. Поред ових мера, тржишни инспектор, уз испуњење законом прописаних услова, може изрећи меру одузимања робе, која се може продати или уништити.

Инспекцијски надзор у смислу Закона о трговини се врши по службеној дужности, и започиње предузимањем прве радње тржишног инспектора у поступку инспекцијског надзора. Пријаве повреде закона, односно друге информације, дојаве, поднесци и захтеви поднети ради предузимања инспекцијског надзора, имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива, немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Контрола се врши на основу службеног налога овлашћеног лица, који нарочито садржи податке о поступајућем тржишном инспектору, време, односно период контроле, као и ближе подручје и предмет контроле. О свим радњама у поступку инспекцијског надзора од значаја за утврђивање чињеничног стања, тржишни инспектор саставља записник.

Ако утврди повреду закона, тржишни инспектор доноси и доставља решење у складу са својим овлашћењем, у року од пет дана од дана предузимања, односно окончања контроле. Тржишни инспектор може у време и на месту контроле, донети привремено решење, против кога није дозвољена посебна жалба, а које се укида напред поменутиим решењем, односно престаје да важи протеком рока за доношење тог решења. Против решења тржишног инспектора, допуштена је жалба министру у року од осам дана од дана пријема, која не одлаже извршење решења. Решење министра је коначно у управном поступку и против њега може да се покрене управни спор.

#### **4.7. Судови части**

Судови части при привредним и струковним коморама одлучују о повредама добрих пословних обичаја, неетичком понашању на тржишту, нарушавању професионалне дужности и угледа и повредама професионалних стандарда и норматива, што укључује нелојалну конкуренцију. Као правни основ деловања и изрицања мера, ови судови узимају "тврдо" право (закон и други пропис) и "меко"

право (пре свега, кодекси пословне етике). Посебно је значајан Суд части при Привредној комори Србије.

**Закон о привредним коморама** прописује образовање суда части, који одлучује о повредама добрих пословних обичаја, нарушавању јединственог тржишта и монополистичким радњама на том тржишту.<sup>140</sup> Организација, састав, начин избора и разрешења чланова, поступак и начин рада и ближе одредбе о надлежности суда части, уређују се општим актом који доноси Скупштина коморе.

Статут Привредне коморе Србије утврђује да се Суд части образује при Привредној комори Србије, као независан и самосталан орган, који утврђује одговорност и изриче мере због повреде пословног морала и добрих пословних обичаја, у складу са Законом о привредним коморама.<sup>141</sup>

Суд части одлучује у поступку против предузећа, предузетника и других чланова Коморе, због повреда добрих пословних обичаја и пословног морала учињених у међусобним пословним односима и у спољнотрговинском пословању и повреда којима се нарушава јединство тржишта или се спроводе монополистичке радње на том тржишту.

Суд части одлучује и због повреда одредаба овог статута, кодекса пословног морала и других аката, одлука и закључака органа Коморе са обавезном снагом. Суд части може изрећи следеће мере због повреде пословног морала и добрих пословних обичаја:

1. јавну опомену са објављивањем на Управном одбору Коморе;
2. јавну опомену са објављивањем у једном дневном листу;
3. јавну опомену са објављивањем у више дневних листова.

Поред ових мера, Суд части може изрећи и заштитне мере попут забране самосталног обављања делатности предузетника за одређено време.

О изреченој заштитној мери Суд части, са циљем спровођења заштитне мере, обавештава надлежне државне органе. Поред наведених мера, Суд части ће изрећи и друге мере које му законом буду стављене у надлежност. Организација, састав, начин избора и разрешења судија Суда части, поступак, начин рада и ближе одредбе о надлежности, уређују се Правилником који доноси Скупштина Коморе.

Правилником о Суду части при Привредној комори Србије предвиђено је да овај

---

<sup>140</sup> (Сл. гласник РС", бр. 65/2001, 36/2009 и 99/2011 - др. закон).

<sup>141</sup> (Сл. гласник РС", бр. 45/2002, 107/2003, 44/2005, 29/2009, 35/2011, 46/2011 и 103/2011).

суд утврђује одговорност и изриче мере.<sup>142</sup> Суд врши и друге послове утврђене Кодексом пословне етике и Кодексом корпоративног управљања. Правилником је уређен целокупан поступак пред Судом части Привредне коморе Србије.

Када је у питању однос државних и приватних компанија у смислу конкуренције, потребно је прописима и у пракси на доследан начин решавати двоструку и потенцијално супротстављену улогу државе, која је, с једне стране уређује и надзире обављање привредних делатности, и, с друге стране, је активан тржишни учесник. У сврху обезбеђења ефикасног функционисања тржишта и конкуренције на њему, требало би смањити коришћење јавних финансијских инструмената од стране државних компанија, попут државних субвенција и давања државних гаранција за зајмове, јер то доводи до привилеговања тих компанија у погледу цене капитала, а све компаније би требало да имају равноправан приступ финансијама под тржишним условима. Поред финансијског, треба избегавати и све друге врсте привилеговања и фаворизовања државних компанија.

#### **4.8. Закон о заштити конкуренције који је на снази**

##### **од 1.11. 2009. године**

Због правне сигурности није препоручљиво да се на неколико година доноси нови или мења стари Закон о заштити конкуренције. Код нас је то био случај, на четири године добијали смо од 2005. године нову законску регулативу. Ипак пракса је законодавце приморавала да мењају законе.

Важећи Закон о заштити конкуренције примењује се у Србији од 1. новембра 2009. године. Током 2013. године дошло је до измена и допуна појединих чланова овог закона. Закон о заштити конкуренције Републике Србије је у сагласности са комунитарним правом и већином модерних закона земаља Европске уније. Доследно су примењене одредбе чланова 81. и 82. Уговора о оснивању Европске уније (101. и 102.) као и одредбе члана 73. Споразума о стабилизацији и придруживању Републике Србије и Европске уније.

Овај Закон знатно унапређује рад Комисије за заштиту конкуренције јер јој је давањем знатно ширих овлашћења омогућио ефикаснији допринос у спровођењу

---

<sup>142</sup> (Сл. гласник РС", бр. 39/2006).

адекватне антимонополске политике. Кључна су нова овлашћења Комисије за заштиту конкуренције да може да изриче казне привредним субјектима који крше право конкуренције, да може да врши ненајављене увиђаје ради прикупљања релевантних података за доношење одлука из своје надлежности као и да има могућност да ослободи или смањи казне прекршиоцима норми Закона о заштити конкуренције за оне учеснике у кршењу закона који су се покајали, доставили Комисији кључне чињенице и доказе о кршењу закона.

Позитивна је и чињеница да су у смислу процесних радњи одвојени поступци контроле концентрација од злоупотребе доминантног положаја и рестриктивних споразума.

Закон о заштити конкуренције чланом 9. дефинише појам повреде конкуренције, чланом 10. појам и забрану рестриктивних споразума. Услови за изузеће рестриктивних споразума дефинисани су члановима 11. до 13. Закона о заштити конкуренције. Члановима 15. и 16. одређени су појмови доминантног положаја и злоупотребе доминантног положаја.<sup>143</sup>

#### **4.8.1. Анализа кључних одредби Закона о заштити конкуренције из 2009. године**

У члану 1. Закона о заштити конкуренције наводи се да он регулише заштиту конкуренције на тржишту Републике Србије, са циљем економског напретка и друштвеног благостања, а посебно користи потрошача. Обим примене Закона базира се на принципу територијалности и ефеката доктрине (члан 2). Ово значи да су “све радње и активности остварене на подручју Републике Србије” обухваћене законом на исти начин као и “активности предузете изван њене територије, које утичу или би могле утицати на конкуренцију на територији Републике Србије.” Обим примене закона релевантан је само за привредне субјекте (учеснике на тржишту). Из тога следи концепт “привредних субјеката (учесника на тржишту)” како је дефинисан и у комунитарном праву. Дефиницијом из члана 3. Закона обухваћена су сва правна и физичка лица која директно или индиректно, стално или "ад хок", обављају привредне активности у промету робе и услуга, независно од њиховог правног статуса,

---

<sup>143</sup> Граић – Степановић, С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 7.

облика својине, држављанства или државе порекла. Као и у већини других европских земаља, чланом 4. Закона радни односи између послодаваца и запослених односно између послодавца и синдиката искључени су из примене овог закона.

#### **4.8.2. Новине у области контроле рестриктивних споразума**

Закон из 2009. године детаљно је дефинисао споразуме мањег значаја, који су дефинисани на начин којим су регулисани "de minimis" споразуми у комунитарном праву. Кључни предуслов да неки споразум буде изузет од забране на основу правила о "споразуму мањег значаја учесника на тржишту" је њихов укупни тржишни удео на релевантном тржишту. Неопходно је што прецизније утврдити релевантно тржиште јер од опсега релевантног тржишта у великој мери зависи и тржишни удео потенцијалних учесника рестриктивног споразума и одлука Комисије', да ли се тај споразум може подвести под категорију споразума мањег значаја.

Уколико рестриктивни споразум испуни критеријум да доприноси унапређењу производње и промета, односно да подстиче технички или економски напредак а потрошачима доноси праведан део користи и под условом да не намеће учесницима на тржишту ограничења која нису неопходна за постизање циља споразума, постоји могућност појединачног изузећа рестриктивног споразума од забране најдуже на период од 8 година.<sup>144</sup> Подносилац захтева за појединачно изузеће има обавезу да докаже да испуњава услове из Закона.

Члан 10. став 1. Закона о заштити конкуренције одређује рестриктивне споразуме као "споразуме између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције на територији Републике Србије." Ова дефиниција рестриктивних споразума је у складу са европском праксом. У погледу врсте и начина рестриктивног понашања, члан 10 став 2. Закона дефинише да рестриктивни споразуми могу бити "уговори, поједине одредбе уговора, изричито или прећутни договори, усаглашене праксе, као и одлуке о удруживању учесника на тржишту." Обе регулативе су у потпуности сагласне са комунитарним правом.

---

<sup>144</sup> чл. 11., 12. и 60. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

У члану 10. став 2. Закона одређени су начини ограничавања функционалне конкуренције, која се скоро поклапа са нормама у члану 101 став 1. Уговора о функционисању ЕУ:

"· непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговине;

· ограничава и контролише производња, тржишта, технички развој или инвестиције;

· примењују неједнаки услови пословања на исте послове у односу на различите учеснике на тржишту, чиме се учесници на тржишту доводе у неповољнији положај у односу на конкуренте;

· условљава закључивање уговора или споразума прихватањем додатних обавеза које с обзиром на своју природу и трговачке обичаје и праксу нису у вези са предметом споразума;

· деле тржишта или извори набавки."<sup>145</sup>

Рестриктивни споразуми који садрже неку од наведених одредби забрањени су и ништави, осим у случају изузећа од забране у складу са Законом о заштити конкуренције.<sup>146</sup> Изузеци од забране су дефинисани члановима 12, 13. и 14 и то као појединачна изузећа, изузећа од забране по категоријама и рестриктивни споразуми мањег значаја.

Закон дефинише јасну разлику између појединачних изузећа од забране (члан 12) и изузећа од забране по категоријама споразума (члан 13). Обе форме изузећа морају испуњавати критеријум из члана 11. који је сличан одредбама члана 101. став 3. Уговора о функционисању Европске уније. Да би био изузет од забране, рестриктивни споразум мора да испуни два позитивна и два негативна услова. Најпре, мора доприносити унапређењу производње и промета, односно подстицању техничког или економског напретка и, као друго, потрошачима обезбедити правичан део користи. Два негативна критеријума су, са једне стране, да не намеће тржишним субјектима ограничења, која нису неопходна за постизање циља споразума и да не искључује конкуренцију на релевантном тржишту или његовом битном делу. Изузеће од забране по категоријама рестриктивних споразума детаљније је уређено уредбама Владе

---

<sup>145</sup> чл. 10. став 2. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

<sup>146</sup> Граић – Степановић, С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 9.

Републике Србије, у којима су сви типови белих (дозвољених) и црних (забрањених) клаузула детаљно описани.

Ову област тренутну уређују следеће Уредбе:

- Уредба о споразумима о специјализацији између учесника на тржишту који послују на истом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране која практично уређује хоризонталне споразуме;
- Уредба о споразумима о истраживању и развоју између учесника на тржишту који послују на истом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране која се такође бави хоризонталним споразумима;
- Уредба о споразумима између учесника на тржишту који послују на различитом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране која уређује вертикалне споразуме и
- Уредба о садржини захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране.

Уредбама се детаљно прописују типови споразума који по категоријама могу бити изузети од забране али и детаљни услови који морају бити испуњени за такво изузеће од забране. Осим услова из Уредби подразумева се да морају кумулативно бити испуњени и услови дефинисани Законом. "У случају када рестриктивни споразум испуњава све прописане услове за изузеће од забране, странке Комисији не подносе посебан захтев за појединачно изузеће. То значи да су такви споразуми, уз испуњење услова из Уредбе, изузети по самом Закону."<sup>147</sup>

Када су у питању најтежи облици нарушавања, спречавања и ограничења конкуренције попут одређивања цена, ограничавање обима производње намењеног продаји, подела тржишта или потрошача, не подлежу уредбама изузећа споразума по врстама. Укључивање било ког од ових тешких повреда права конкуренције подразумева забрану читавог споразума а не само спорних одредби.

Споразуми мањег значаја су изузети од дејства члана 10. Закона о заштити конкуренције јер они не утичу значајно на ограничавање, нарушававање или спречавање конкуренције. Члан 14. Закона одређује такве споразуме у складу са дефинисаним

---

<sup>147</sup> Мишљење Комисије за заштиту конкуренције о усаглашености типског модела уговора са прописима у области заштите конкуренције, Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2011. годину, стр. 57.



прагом тржишног удела који учесник на тржишту не сме прећи. Прагови тржишних удела су фиксни:

- 10 % за хоризонталне споразуме;
- 15 % за вертикалне споразуме;
- 10 % за мешовите хоризонталне/вертикалне споразуме;
- 30 % тржишног удела, уколико се ради о споразумима са сличним утицајем на тржиште закљученим између различитих учесника, ако појединачни тржишни удео сваког од њих не прелази 5% на сваком појединачном тржишту на коме се испољавају ефекти споразума.<sup>148</sup>

Члан 14. Закона о заштити конкуренције у ставу два јасно одређује која су тешка нарушавања права конкуренције које чланови рестриктивног споразума не смеју да укључе у споразум да би могао да буде предмет изузећа од забране. Нема изузећа од забране за хоризонталне споразуме у случају одређивања цена, ограничавања производње или продаје, подела тржишта снабдевања, док за вертикалне споразуме нема изузећа од забране у случају одређивања цена и поделе тржишта.

#### **4.8.3. Злоупотреба доминантног положаја на тржишту**

На основу Закона о заштити конкуренције из 2009. године Комисија за заштиту конкуренције може да покрене поступак за утврђивање постојања злоупотребе доминантног положаја искључиво по службеној дужности. Закон о заштити конкуренције дефинише чланом 15. доминантан положај учесника на релевантном тржишту као следеће ситуације:

- Када на тржишту не постоји конкуренција или је конкуренција безначајна, тако да један од учесника на тржишту може да послује на релевантом тржишту независно у односу на стварне или потенцијалне конкуренте, купце, добављаче или потрошаче;
- Када привредни субјекат има значајно бољи тржишни положај у односу на његове конкуренте, узимајући у обзир величину његовог тржишног удела, економску и финансијску снагу, приступ тржиштима снабдевања и дистрибуције, као и правне и чињеничне препреке за приступ других учесника релевантном тржишту.

---

<sup>148</sup> чл. 14. став 1. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

Једна од емпиријских чињеница која доводи до претпоставке да се ради о доминантном положају неког учесника на тржишту је његово тржишно учешће на релевантном тржишту од 40%. или више.<sup>149</sup>

Заједнички доминантан положај два или више независна учесника на тржишту дешава се у ситуацијама када су повезани економским везама тако да на релевантном тржишту заједнички раде као један учесник.

Само постојање доминантног положаја на тржишту није забрањено. Сваки привредни субјект жели што већи део тржишног колача, већи профит и зараду. И то је на неки начин и основни мотив пословања и техничко технолошког напретка. Профит је извор нових инвестиција и наравно да је пожељан у сваком бизнису. Оно што је забрањено правом конкуренције и чланом 16. став 1. Закона о заштити конкуренције је злоупотреба доминантног положаја која је дефинисана чланом 16. став 2. нашег закона на сличан начин као у члану 102. Уговора о функционисању Европске уније.<sup>150</sup>

Злоупотребом доминантног положаја третирају се следећи начини тржишног понашања:

- "непосредно или посредно наметање неправичне куповне или продајне цене или других неправичних услова пословања;
- ограничавање производње, тржишта или техничког развоја;
- примењивање неједнаких услова пословања на исте послове са различитим учесницима на тржишту, чиме се поједини учесници на тржишту доводе у неповољнији положај у односу на конкуренте;
- условљавање закључења уговора тиме да друга страна прихвати додатне обавезе које по својој природи или према трговачким обичајима нису у вези са предметом уговора."<sup>151</sup>
- подела тржишта снабдевања.

Попут члана 102. Уговора о функционисању Европске уније ова листа није комплетна и садржи само неке од примера понашања који се третирају као злоупотреба доминантног положаја. Неке од других злоупотреба које су дефинисане и кроз праксу Европског суда правде су:

---

<sup>149</sup> Граић – Степановић С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 12.

<sup>150</sup> Добрашиновић Д, Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 53.

<sup>151</sup> чл. 16. став 1. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

- Ексклузивни споразуми о куповини (предмет Hoffmann-La Roche)
- Ексклузивни уговори (предмет Van den Bergh Foods)
- Уговорно и техничко везивање (предмет Hilti)
- Одбијање снабдевања (предмет Commercial Solvents)
- Везивање (предмет De Poste-La Poste)
- Праксе одређивања цена (предмет United Brands Company)
- Рабат за лојалност (предмет Michelin I i II)
- Превисоко одређивање цена (предмет Akzo Chemie)
- Ценовна дискриминација (предмет United Brands Company)

#### **4.8.4. Контрола концентрација по Закону о заштити конкуренције из 2009. године**

Најзначајније промене у Закону из 2009. године у односу на претходни везане су за контролу концентрација и дефинисања процедура којима се руководи Комисија за заштиту конкуренције.<sup>152</sup>

Концентрације или спајања дефинисана су члановима 17. и 18. Закона о заштити конкуренције. Српски систем контроле концентрација регулисан је по моделу комунитарног права.<sup>153</sup> У члану 17. став 1. Закона о заштити конкуренције одређена су три типа концентрације:

- спајање тржишних учесника (мерцери) и друге статусне промене, у смислу закона којим се уређује положај привредних друштава;
- стицање од стране једног или више учесника на тржишту, непосредне или посредне контроле у смислу члана 5. став 2. овог закона над другим учесником или више учесника на тржишту;
- заједничко улагање од стране два или више учесника на тржишту у циљу стварања новог учесника на тржишту или стицања заједничке контроле у смислу члана 5. став 2. овог закона над постојећим учесником на тржишту, који послује на дугорочној основи.

У члану 19. став 1. дефинисано је да су забрањене концентрације учесника на тржишту ако би оне “значајно ограничиле, нарушиле или спречиле конкуренцију на

---

<sup>152</sup> Граић – Степановић С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 5.

<sup>153</sup> чланови 2,3 Уредбе бр. 139/2004.

тржишту Републике Србије или његовом делу, а нарочито ако би то ограничавање, нарушавање или спречавање било резултат стварања или јачања доминантног положаја.” Члан 19 став 2. садржи списак критеријума који се узимају у обзир приликом процене концентрације. Неопходно је анализирати структуру релевантног тржишта, на коју указују тржишни удели учесника у концентрацији и њихова економска и финансијска моћ као и њихов ниво конкурентности. Такође, анализира се и улога стварних и потенцијалних конкурената као и правне и друге препреке за улазак на релевантно тржиште. Вертикални односи на релевантном тржишту су важни, посебно у погледу могућности одабира добављача и корисника. Анализирају се трендови понуде и тражње релевантне робе односно услуга, трендови техничког и економског развоја и интереси потрошача. Сви ови параметри морају бити анализирани приликом одобравања или одбијања концентрација. Услови за одобрење или забрану концентрација утемељени су у српском Закону по угледу на одредбе члана 2. Уредбе Европске комисије бр. 139/2004.<sup>154</sup>

Члан 18. Закона о заштити конкуренције изузима четири типа концентрације из процеса контроле спајања. Под један је привремено стицање акција или удела у капиталу привредног субјекта од стране банака, финансијских институција или осигуравајућих компанија са циљем њихове даље продаје, под условом да их продају у року од годину дана од дана стицања и да их не користе тако да утичу на пословне одлуке учесника на тржишту у погледу њиховог понашања на тржишту. Као други случај из члана 18. став 1. изузет је из процеса контроле концентрација и случај када инвестициони фонд стекне учешће у власништву учесника на тржишту, са циљем обезбеђења вредности инвестиције и под условом да не утиче на конкурентско понашање тог учесника на тржишту. Трећи изузетак представља заједничко улагање које за циљ има координацију тржишних активности између два или више учесника на тржишту који задржавају своју правну независност, при чему ће овакво заједничко улагање бити оцењено у складу са овим законом (чланови 10. и 11.). Четврто, контрола над учесником на тржишту који је у стечајном поступку. Закон предвиђа одређену процедуру пријаве концентрације. Концентрација мора бити пријављена Комисији за заштиту конкуренције ако су испуњени следећи услови:

---

<sup>154</sup> Граић – Степановић С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 18.

- "укупан годишњи приход свих учесника у концентрацији остварен на светском тржишту у претходној обрачунској години већи од 100 милиона ЕУР, с тим што најмање један учесник у концентрацији на тржишту Републике Србије има приход већи од 10 милиона евра;

- укупан годишњи приход најмање два учесника у концентрацији остварен на тржишту Републике Србије већи од 20 милиона ЕУР у претходној обрачунској години, с тим што најмање два учесника у концентрацији на тржишту Републике Србије имају приход већи од по 1 милион ЕУР у истом периоду."<sup>155</sup>

Закон из 2009. године значајно је измењен у овом делу у односу на претходни из 2005. године и то значајним повећањем прагова за обавезу пријаве концентрација. Разлог за овакву измену била је чињеница да је Комисија за заштиту конкуренције од 2006. до 2009. године више од 80% капацитета свог рада посветила контроли концентрација. Циљ подизања прагова концентрација био је да се Комисија бави искључиво концентрацијама које могу имати значајнији ефекат на функционисање тржишта и ефективне конкуренције. Такође је убрзана процедура одобрења концентрација одлуком да решење у скраћеном поступку доноси председник Комисије за заштиту конкуренције.

Према члану 63. став 1. пријава концентрације (нотификација) подноси се Комисији у року од 15 дана од дана закључења споразума о концентрацији или уговора, након објављивања јавног позива, односно понуде или затварања јавне понуде, односно након стицања контроле над тржишним учесником. Члан 64. налаже учесницима у концентрацији да су дужни да прекину спровођење концентрације до доношења решења Комисије.<sup>156</sup>

Влада је донела Уредбу о садржини и начину подношења пријаве концентрације којом ближе одређује садржај и форму нотификације концентрације која садржи 23 различите ставке.<sup>157</sup> Неопходни подаци Комисији за заштиту конкуренције да би одлучила о одобравању или одбијању концентрације су:

- опис трансакције која води ка концентрацији;
- опис контроле учесника у концентрацији;

---

<sup>155</sup> чл. 61. став 1. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

<sup>156</sup> Граић – Степановић С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 17.

<sup>157</sup> (Сл.гласник, бр. 89/2009 од 2.11.2009).

- јасно одређивање граница и опис релевантног тржишта, проценат тржишног удела и друге информације релевантне за анализу тржишне структуре;
- евидентирање најважнијих добављача и купаца и
- процену утицаја концентрације на функционисање тржишног механизма како позитивне тако и негативне

Поступак контроле и одобравања концентрација заснован је на "ex ante" контроли. Дакле, контрола ефеката концентрације на функционисање тржишта и поштовање права конкуренције анализира се пре њеног одобравања или одбијања. Комисија за заштиту конкуренције има рок од месец дана од пријема потпуне пријаве да донесе решење о одобрењу или одбијању концентрације. Када је у питању испитивање концентрација по службеној дужности на основу члана 62. став 4. Комисија има рок од 4 месеца за доношење одлуке. У случају да Комисија не донесе решење у законски предвиђеном року сматра се да је концентрација одобрена. Оно што свакако треба похвалити из досадашњег деловања и рада комисије да због неажурности Комисије није одобрена ни једна концентрација, односно није било поступка у коме Комисија за заштиту конкуренције није поступила у законски предвиђеном року.<sup>158</sup>

Комисија покреће испитивање концентрације по службеној дужности у случају да утврди:

- да заједнички тржишни удео учесника у концентрацији на тржишту Републике Србије износи најмање 40%,
- постоје основане индикације да концентрација не испуњава услове за одобрење из члана 19. Закона о заштити конкуренције или
- нису испуњени прописани услови (члан 62. став 1).

Пријављена концентрација може бити одбачена, одобрена, забрањена и одобрена такозваном условном одлуком, ако су услови које су учесници предложили у сагласности са критеријумом из члана 19.

Једна од најважнијих новина када су у питању концентрације које су уведене новим законом су такозване мере деконцентрације. Циљ увођења ових мера је да се учеснику на тржишту који је спровео концентрацију без одобрења Комисије за заштиту конкуренције или за коју нису извршене обавезе и испуњени услови из условно

---

<sup>158</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 66.

одобрене концентрације, наложи радње неопходне за успостављање или очување слободне конкуренције на релевантном тржишту.<sup>159</sup> Те мере доконцентрације могу да предвиђају продају дела акција привредног субјекта, поделу привредног друштва ...

Највише недоумица у примени одредби закона везаних за концентрације изазвала је примена члана 61. Закона о заштити конкуренције који дефинише висину прага годишњих прихода изнад којих је неопходна пријава концентрација. Мишљењем Комисије додатно је појашњено да пословна трансакција између матичног и његовог зависног друштва не представља концентрацију.<sup>160</sup>

#### 4.8.5 Мере заштите конкуренције

Закон о заштити конкуренције из 2009. године по први пут је увео могућност Комисији за заштиту конкуренције да изриче мере понашања за отклањање повреда права конкуренције. То је једна од најпозитивнијих промена које је донео нови закон што је и у пракси довело до много ефикаснијег санкционисања нарушавања Закона о заштити конкуренције.<sup>161</sup> Комисија има овлашћење да учесницима на тржишту наложи одређени начин понашања. Комисија за заштиту конкуренције може да забрани вршење појединих радњи или да наложи мере са циљем поправљања структуре тржишта као на пример, продају или отуђење дела акција.

Комисија је Законом из 2009. године добила још једно значајно овлашћење да може учесницима на тржишту да одреди меру заштите конкуренције. Она може да се одреди као новчана казна у износу до 10% од укупног годишњег прихода учесника на тржишту уколико је Комисија решењем констатовала повреду члана 9. Закона о заштити конкуренције. Термин прекршај из претходног закона сада је замењен "мером заштите конкуренције". Претходним законом новчани износ који се плаћао као казна за прекршај права конкуренције износио је од 1% до 10% од укупног годишњег прихода. Новим Законом као мера заштите конкуренције дефинисана је новчана санкција у износу до 10% укупног годишњег прихода без дефинисања доње границе, што је повољније за странке у поступку. Такође, пошто се више не ради о прекршају, то

---

<sup>159</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2009. годину, стр. 13.

<sup>160</sup> Мишљење Комисије за заштиту конкуренције у случају Lafarge BFC Investments France, Lafarge Беоцинска фабрика цементa Д.о.о. и Предузеће за водне путеве Иван Милутиновић ПИМ у реструктурирању.

<sup>161</sup> чл. 57. став 1. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

практично значи да се не кажњава одговорно лице у правном лицу. Новим Законом знатно је продужен рок за добровољно извршење које не може бити краће од 3 месеца ни дуже од годину дана. По претходном закону тај рок био је само 15 дана.

Ниво законске новчане казне предвиђене као мере заштите конкуренције усклађен је са казненом политиком Европске уније. Ова новина донела је позитиван ефекат у примени антимонополске политике у Републици Србији, По претходном Закону о заштити конкуренције из 2005. године било је предвиђено да казне за кршење права конкуренције одређује прекршајни суд, који током примене овог закона није изрекао ниједну казну. Прва санкционисања учесника на тржишту који су нарушавали тржишни механизам и приходи у буџету на основу примене Закона о заштити конкуренције евидентирана су тек након примене Закона из 2009. године.

Значајна новина је и овлашћење Комисији да учесницима на тржишту изриче казне у виду процесних пенала. То практично значи, да се прекршиоцу закона одреди новчана казна за сваки дан поступања и понашања супротног од налога Комисије за заштиту конкуренције. Ова мера омогућила је већи ауторитет и ефикаснији рад Комисије, веће поштовање њених налога и лакше прикупљање неопходних података и доказа за доношење одлука.

У великој већини случајева у којима је утврђена повреда права конкуренције и одређена мера заштите конкуренције, Комисија за заштиту конкуренције изриче и мере понашања. У 2012. години, али и наредних година, Комисија је у 100% случајева када је утврдила повреду права конкуренције изрекла и меру понашања. То је свакако позитивно, јер се тиме смањује шанса да се повреде права конкуренције понављају.

Увек када се утврди повреда права конкуренције тржишни учесник који је оштећен има право за надокнаду претрпљене штете актима и поступцима који представљају повреду која је утврђена решењем Комисије за заштиту конкуренције. Да би надокнадио претрпљену штету тржишни учесник мора да покрене парнични поступак пред надлежним судом. Чињеница да је утврђена повреда права конкуренције не значи априори да је штета настала за неког од тржишних учесника, већ штета мора да се докаже кроз парнични поступак.

Још једна новина уведена је на основу европске праксе и искуства. Наиме, Закон је омогућио ослобађање од обавезе из мере заштите конкуренције под условом да учесник на тржишту достави кључне или јако важне чињенице за утврђивање повреде права конкуренције на основу којих је Комисија донела решење. Комисија је добила



овлашћење да делимично или у потпуности ослободи некога ко би се могао назвати и "сведоком сарадником" у поступку. Услови ослобађања детаљно су уређени Уредбом о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције.<sup>162</sup> "Подносилац претходне пријаве рестриктивног споразума (захтев за маркер) сагласно одреби члана 69. Закона и Уредбе о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције, а у свему према Смерницама за примену члана 69. Закона и цитиране Уредбе, поднео је Комисији претходну пријаву рестриктивног споразума са захтевом за доделу маркера и одређивање рока за подношење потпуне пријаве. Исти рестриктивни споразум је, према наводима у претходној пријави већ пријављен у неколико националних јурисдикција и другим националним телима за заштиту конкуренције. Након анализе и оцене свих навода у претходној пријави, Комисија је оценила да она испуњава услове за доделу маркера."<sup>163</sup> Дакле, у случају да подносилац претходне пријаве испоштује све налоге Комисије за заштиту конкуренције, као датум подношења потпуне пријаве рестриктивног споразума рачунаће се датум подношења претходне (непотпуне) пријаве, а подносилац пријаве ће задржати утврђени маркер.

Прописани законски рок застарелости за изрицање и наплату изречене мере заштите конкуренције је недовољан и неоправдано кратак. Тај рок износио је 3 године по Закону о заштити конкуренције из 2009. године. Тај рок обухватао је и процесуирање повреде права конкуренције, судску контролу и извршење обавезе. Имајући у виду сложеност поступка, судску контролу решења, могућност принудне наплате евидентно је да се ради о кратком року поготово ако се тај рок упореди са прекршајима у области промета роба и услуга, пореских или царинских прописа. Овако кратак рок довео је застарелости одређивања мере заштите конкуренције многих правоснажно утврђених повреда права конкуренције. Такви случајеви правоснажно утврђених повреда права конкуренције су:

- рестриктивни споразуми у области каско осигурања Удружења осигуравача Србије и чланица Удружења осигуравача Србије;
- рестриктивни споразум у области обавезног осигурања од аутоодговорности Удружења осигуравача Србије и његових чланова друштва за осигурање;

---

<sup>162</sup> (Сл. гласник Републике Србије, бр.50/2010).

<sup>163</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 42.

- рестриктивни споразум Хемофарма а.д. , Галенике а.д., ФХИ Здравља а.д., Југоремедије а.д., Славиамед д.о.о., Pharma Swiss д.о.о., Југохемија Фармација д.о.о. и Унихемком д.о.о.;
- рестриктивни споразум друштва Metro Cash&Carry и Invej д.о.о.;
- рестриктивни споразум Ветеринарске коморе Србије;
- злоупотреба доминантног положаја Акционарског друштва Млекара из Суботице и Акционарског друштва Имлек.

Неоправдано је кратак и рок од годину дана за наплату процесних пенала. Кратки рокови застарелости, доводили су у пракси до случајева, у којима се не наплаћују новчани износи за повреде права конкуренције или процесног пенала, изречени правоснажним судским решењем, због истека рока застарелости. То сигурно није била интенција законодавца и то утиче на смањење буџетских прихода и мање ефекте права конкуренције.

У предметима у којима је утврђена повреда права конкуренције, оштећени тржишни учесници имају право на накнаду штете изазвану радњама и актима које представљају повреду која је утврђена решењем Комисије за заштиту конкуренције. Да би се остварила накнада штете неопходно је покретање парничног поступка пред надлежним судом.<sup>164</sup>

#### **4.9. Закон о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције**

И поред тога што је Закон о заштити конкуренције који је усвојен 2009. године у највећем делу усклађен са европским стандардима, после четири године његове примене појавила се потреба за унапређење процесног оквира примене правила о конкуренцији. Те промене усклађене су и са коментарима и сугестијама из Извештаја о напретку Србије који је сачинила Европска комисија 2012. године. Уважавајући препоруке Конференције Уједињених нација за трговину и развој и Европске комисије, Комисија за заштиту конкуренције покренула је Иницијативу за измену и допуну појединих одредби Закона о заштити конкуренције који је усвојен 2009. године. Законодавац је у потпуности прихватио предлоге и сугестије Комисије за заштиту

---

<sup>164</sup> Покренути су судски поступци у случају злоупотребе доминантног положаја Млекаре Суботица и Имлека.

конкуренције. То указује на све већи значај, углед, ауторитет и друштвену улогу Комисије.

Закон о изменама и допунама закона о заштити конкуренције усвојен је у октобру 2013. године а ступио је на снагу 8. новембра 2013. године. Њиме су прецизирани критеријуми за утврђивање доминатног положаја и то увођењем концепта који се заснива на утврђивању тржишног удела који је прихваћен и заступљен у одлукама европских судова.<sup>165</sup> Додатно су појашњени и разјашњени критеријуми на основу којих се одређује тржишни удео.

Члан 15. Закона о заштити конкуренције дефинише да је тржишни удео већи од 40% на релевантном тржишту један од показатеља доминатног положаја. Ипак то не значи, да је сваки учесник на тржишту који нема 40% тржишног удела унапред "аболиран" могућности, да се поступком утврди његов доминатан положај на тржишту, на основу других дефинисаних критеријума.<sup>166</sup> Дефинисан је појам колективне доминације, који подразумева критеријум када се више тржишних учесника третирају као један. То се дешава у случају, када су, економским и власничким везама повезани на такав начин да на релевантном тржишту наступају као један чинилац или заједнички.

Једна од најважнијих измена је комплетно пребацивање терета доказивања доминатног положаја на Комисију за заштиту конкуренције. У досадашњем раду Комисије знатно су били заступљенији стручњаци правне струке у односу на стручњаке из друге релеватне области за анализу проблема, економије. Члан 3. Закона о изменама и допунама закона о заштити конкуренције из 2013. године јасно показује важност интердисциплинарног приступа и репрезентативно учешће стручњака правне и економске области. То ће се свакако позитивно одразити на компетентност, рад и ефекте рада Комисије, која мора да уради велики број економских анализа. Имајући у виду комплексност проблематике, која често задире и у техничка питања, рад комисије био би још свеобухватнији, када би се у њој нашли стручњаци који поседују знања и из техничке области, односно инжењери.

Комисији је утврђена обавеза доношења етичког кодекса, који постоји и у многим другим областима. Разлог за доношење кодекса је жеља да се утврде

---

<sup>165</sup> Case 85/76 Hoffmann-La Roche v. Commission (1979) ECR 461.

<sup>166</sup> За утврђивање доминантног положаја уводи се концепт који се заснива на утврђивању тржишне снаге учесника који је утемељен и у одлукама европских судова.

јединствена правила понашања чланова органа и запослених у Комисији за заштиту конкуренције али и унапређење угледа, достојанства, независности и непристрасности ове важне институције. Комисија се бави изузетно деликатним пословима уређења тржишних односа, изриче изузетно високе новчане казне, изриче мере понашања и утиче на пословање бројних компанија. Због свега тога је често изложена притисцима, како директним, тако и индиректним или медијским. Зато је увођење етичког кодекса један од механизма подизања свести о одговорности чланова Комисије и спречавања њиховог несавесног рада. Кршење и повреда етичког кодекса могу бити разлог за разрешење чланова Савета.

У пракси рада Комисије за заштиту конкуренције, доста проблема су створиле одредбе члана 57. став 5. Закона о заштити конкуренције које су прописивале да камате и остали трошкови који настају у случају укидања или смањења износа изречене казне падају на терет средстава Комисије. Новчани износ управне мере коју изриче Комисија наплаћују се у корист буџета Републике Србије али се из буџета враћа само главница без припадајућих камата. Овакво решење не важи за остале органе државне власти или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења. Овакво решење није уобичајено ни у другим правним системима. Ипак, ова уочена аномалија у пракси исправљена је Законом о изменама и допунама закона о заштити конкуренције из 2013. године, брисањем става 5. члана 57.

Комисија за заштиту конкуренције је 2012. године, на име камате и осталих трошкова насталих услед умањења износа или укидања управне мере, исплатила камате Млекари А.Д. Суботица и Имлеку А.Д. Београд укупно 74.235.034,05 динара, што је представљало 34,05% укупних расхода Комисије у тој години.<sup>167</sup> Овако високом износу исплаћене камате, допринела је и неажурност судова, којима је требало више од годину дана да донесу одлуку по тужбама поменутих млекара. За све то време урачуната је камата. Овако дуго трајање поступка пред Врховним касационим судом лоше се одражава на право странака на правично суђење у разумном року, поготово што се ради о предметима у којима се ради о поступку против правоснажне пресуде Управног суда. Законом је прописана обавеза Управног суда да одлучи у року од два месеца у

---

<sup>167</sup> У 2013. години расход на позицији 482 – порези, обавезне таксе и казне износио је само 255276,31 динара што је само 0,34% у односу на претходну годину. То је у највећој мери допринело да расходи Комисије за заштиту конкуренције у 2013. години износе свега 66,03% расхода Комисије из 2012. године. То је омогућило да вишак прихода у износу од 137008179,98 динара буде уплаћен у буџет Републике Србије, што је повећање за 42,08 милиона динара у односу на 2012. годину.

управном спору покренутом против решења Комисије за заштиту конкуренције, док са друге стране не постоји временска обавеза или ограничење Врховног касационог суда да донесе пресуду у разумном року када је овој судској инстанци поднет ванредни правни лек.<sup>168</sup>

На основу члана 57. став 7. Закона о заштити конкуренције из 2009. године било је дефинисано да принудну наплату новчаног износа мере заштите конкуренције спроводи пореска управа по правилима принудне наплате пореза, што представља *lex specialis* у односу на одредбу члана 266. став 2. Закона о управном поступку, да се извршење ради испуњења новчаних обавеза спроводи судским путем. Изменама и допунама Закона о заштити конкуренције из 2013. године сада је дефинисано да принудну наплату спроводи пореска управа у складу са прописима који регулишу наплату пореза. Овакав начин регулисања наплате је повољан и за дужнике јер им пружа правну сигурност јер је пореска материја детаљно уређена и што омогућава остваривање процесних права странака у поступку и плаћање на више рата.

Изменама и допунама Закона о заштити конкуренције из 2013. године додатно се уређује поступак прекида поступка на основу преузетих обавеза странке против које је покренут поступак испитивања повреде права конкуренције (члан 58.). Услов за прекид поступка је да странка против које се води поступак, да предлог потеза које ће учинити, који су засновани на закључку о покретању поступка и уколико је предлог поднет пре момента пријема обавештења о битним чињеницама. Пре анализирања и одлучивања о предлогу, Комисија за заштиту конкуренције је дужна да обавештење о предлогу странке за прекид поступка са свим битним чињеницама предлога и предмета објави на својој интернет страни, уз позив заинтересованима за достављање чињеница, мишљења, ставова сугестија, критика, доказа, у року од 20 дана од дана објаве обавештења. У случају прихватања предлога странке, Комисија је дужна да прати спровођење предложених мера. У случају да странка испуни све преузете обавезе на начин и у року који је био предвиђен и да је то констатовала и Комисија, поступак се обуставља, најкасније у року од три године. Применом сличног правила у праву Европске уније решава се више од 60% случајева. Уколико би се и Србија барем приближила тој цифри то би значајно олакшало рад Комисије за заштиту конкуренције и омогућило да се посвети случајевима где нема сарадње компанија које имају монопол

---

<sup>168</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2012. годину, стр. 11.

и желе да га задрже и злоупотребе доминантан положај. Измене члана 58. Закона о заштити конкуренције доста подсећају на институт „Commitments“ из члана 9. Уредбе Савета (ЕЦ) бр. 1/2003 (ОЈ Л 1, 04.01.2003, п 1). Оно што је свакако недостатак нашег законског решења је да се могућност прекида поступка потенцијално омогућава чак и ситуацијама када је испитни поступак потпуно завршен и када је утврђена повреда права конкуренције. Савет Комисије, који једини о томе одлучује - иако није ни на који начин везан предлогом странке, дужан је да спроведе „маркет тест“ - објавом предлога на својој интернет страници и прикупљањем мишљења и предлога других учесника на тржишту. Нема дилеме да је могућност прекида поступка позитивна ствар, али искључиво, ако се она дешава на почетку поступка испитивања повреде права конкуренције. У наредним изменама и допунама Закона о заштити конкуренције неопходно је додатно дефинисати, појаснити и регулисати прекид поступка. Чини се да је пракса показала да је боље решење искључиво могућност прекида поступка пре него што Комисија, евентуално, донесе закључак о покретању поступка. Само такво дефинисање овог института би омогућило ефикаснији рад Комисије и сигурнију борбу против монопола.<sup>169</sup>

Пракса у примени Закона из 2009. године је показала да је проблематично решење из члана 62. став 4. по којем је Комисија имала обавезу, да у року од три месеца од дана покретања поступка по службеној дужности, донесе решење о одбијању или одобравању концентрације. Уколико Комисија не доноси одлуку, сматрало се да је концентрација одобрена. Овај рок три месеца показао се као недовољан, односно кратак, с обзиром на велики број концентрација које је Комисија испитивала. Анализа величине и снаге тржишних учесника, као и ефекти концентрације захтевају детаљне економске анализе и прикупљање великог броја података, како од самих учесника концентрације, тако и од њихових конкурената, државних органа, купаца, добављача ... Из свих тих разлога, рок за одобрење концентрација је продужен на четири месеца. Рок почиње да тече од подношења потпуне пријаве за одобрење концентрације.

Комисија је у више наврата у својим извештајима, саопштењима и на стручним скуповима, указивала да се рок застарелости од три године за одређивање мере заштите конкуренције од дана радње показао недовољним за санкционисање најтежих видова повреде конкуренције. Захваљујући тој законској одредби, многи монополисти који су

---

<sup>169</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 58.

злоупотребили свој доминантан положај или били учесници рестриктивних споразума избегли су, због застарелости, новчане санкције. Зато је законодавац, на предлог Комисије, продужио рок застарелости за одређивање мере заштите конкуренције са три на пет година од дана радње повреде, који се прекида сваком радњом у поступку, али не може бити дужи од десет година. Извршено је и раздвајање застарелости која се односи на поступак утврђивања повреде конкуренције од одређивања мере заштите конкуренције и од поступка наплате новчане казне, односно мере заштите конкуренције.<sup>170</sup> Изменама става 3. члана 68. српски закон је усклађен са одредбама чланова 25. и 26. Уредбе ЕУ 1/2003. Раније дефинисани рок застарелости од три године од дана извршења повреде конкуренције у пракси се показао као кратак, што је изазивало бројне негативне последице у примени Закона.<sup>171</sup> Примедбе због рока од три године износили су и представници Европске уније, односно Европске комисије, а слична примедба се нашла и у Извештају о стању заштите конкуренције у Републици Србији који је сачинио UNCTAD. У складу са тим сугестијама, а имајући у виду сложеност поступака за оцену повреде права конкуренције, тешкоћу откривања повреда конкуренције, судску контролу решења, могућност принудне наплате одлучено је да рок застарелости за изрицање и наплату изречене мере заштите конкуренције буде пет година што је у складу са роковима застарелости у области промета роба и услуга, пореских прописа и у области царина.

Веома важна измена Закона о заштити конкуренције везана је за члан 68. Ставом 1. измењеног закона сада је јасно дефинисано да се мера заштите конкуренције која може да износи и до 10% укупног годишњег прихода односи на *приход остварен на територији Републике Србије*. Ово је био захтев бројних страних инвеститора у нашој земљи. Усвајање оваквог решења повећава правну сигурност мултинационалних компанија које послују у Србији и омогућава лакше привлачење инвеститора који су Србији неопходни због високе стопе незапослености.

Изменама Закона додатно су дефинисани и прецизирани рокови за поступање у судском поступку, по тужби против одлука Комисије. Циљ је скраћење судских поступака ради повећања правне сигурности и ефикасности антимонополске политике а имајући у виду, врло често, веома динамична дешавања на тржишту. Комисија се у

---

<sup>170</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 9.

<sup>171</sup> Према подацима Комисије за заштиту конкуренције за 2012. годину застарелост одређивања мере заштите конкуренције је наступила у шест случајева правоснажно утврђених повреда права конкуренције.

више наврата жалила на неажурност одлучивања Врховног касационог суда због чега је у више наврата, и у више случајева, наступила застарелост и немогућност извршења мере заштите конкуренције. Чланом 72. став 7. дефинисано је да ће Врховни касациони суд донети одлуку о ванредном правном средству најкасније у року од 3 месеца од пријема одговора на ванредно правно средство, односно од протеча рока за добијање овог одговора.<sup>172</sup>

И поред унапређивања законског оквира, неопходно је упоредо предузимати мере и на подизању нивоа свести привредника, државних институција и чиновника, али и обичних грађана, о значају права конкуренције и о потреби побољшања актуелног стања конкуренције на тржишту Републике Србије.

На Међународној конференцији поводом дана конкуренције и на обележавању десетогодишњице од формирања Комисије за заштиту конкуренције 12.4. 2016. године најављено је доношење новог Закона о заштити конкуренције. Званично је најављено да ће Влада Србије наставити са подршком унапређењу регулаторног оквира. Важећи Закон о заштити конкуренције усклађен је са правилима и нормама ЕУ, али закључак је скупа да ипак има одређених слабости, које проузрокују одређене недоумице у његовом спровођењу, због чега је неопходна његова промена.<sup>173</sup> Практично, први модеран Закон о заштити конкуренције усклађен са европском праксом донет је у Србији 2005. године и на основу њега је 2006. године формирана Комисија за заштиту конкуренције. 2009. године је донет нови Закон о заштити конкуренције, а 2013. године је усвојен Закон о изменама и допунама закона о заштити конкуренције. Уколико би после мање од 3 године се кренуло у доношење новог закона то би могло да уведе извесну правну несигурност у овој области, због веома честих измена законских решења. Због тога треба најпре искористити све могућности које пружа постојећи правни оквир. Уколико постоје, одређене нејасноће могу се додатно разјаснити и дефинисати и подзаконским актима, односно уредбама Владе Републике Србије.

---

<sup>172</sup> Члан 72. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

<sup>173</sup> Говори потпредседника Владе Србије Кори Удовички и председника Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије Милоја Обрадовића на међународној конференцији која је одржана у Београду 12.4.2016. године поводом дана конкуренције.



## 5. КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије основана је 12. априла 2006. године на основу Закона о заштити конкуренције донетог 2005. године.<sup>174</sup> Наставила је са радом сагласно Закону о заштити конкуренције који је донет 2009. године и Закону о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције који је усвојен 2013. године.<sup>175</sup> Надлежности Комисије за заштиту конкуренције дефинисане су чланом 21. Закона о заштити конкуренције. Комисија је заменила као правни наследник нефункционалну Антимонополску комисију, односно Одељење за антимонополске послове које је постојало при Министарству трговине, туризма и услуга Савезне Републике Југославије, које је формирано 1999. године на основу Антимонополског закона из 1996. године.<sup>176</sup> Комисија за заштиту конкуренције функционише као самостална и независна институција која врши јавна овлашћења. Њен основни задатак је да обезбеди функционисање тржишног механизма и то на начин којим ће бити остварен економски напредак и максимално могуће друштвено благостање уз максимално поштовање и заштиту интереса потрошача.<sup>177</sup>

У поступцима пред Комисијом за заштиту конкуренције примењују се правила општег управног поступка. Комисија покреће поступак испитивања повреде права конкуренције по службеној дужности или на основу пријаве заинтересованих лица. По пријавама заинтересованих лица поступа се када су у питању пријаве концентрација и поступци за појединачно изузеће споразума од забране.

Странка у поступку пред Комисијом може да буде учесник тржишне концентрације који је поднео пријаву за оцену утицаја концентрације на функционисање тржишног механизма или уколико захтева појединачно изузеће. Својство странке у поступку пред комисијом има и лице против кога се води испитни поступак.

Физичка и правна лица имају право да Комисији за заштиту конкуренције поднесу иницијативе за испитивање кршења права конкуренције, дају информације

---

<sup>174</sup> („Службени гласник Републике Србије,“ бр. 71/05).

<sup>175</sup> („Службени гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013 ).

<sup>176</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006. годину, стр. 4.

<sup>177</sup> Граић – Степановић С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 25.

које могу да буду корисне у поступцима пред Комисијом, али они немају својство странке, у смислу Закона о заштити конкуренције.

Комисија за заштиту конкуренције може донети решење без испитног поступка, ако на основу поднетих доказа и чињеница може основано да се претпостави да је та концентрација у складу са чланом 19. Закона о заштити конкуренције. Решење у скраћеном поступку доноси председник Комисије за заштиту конкуренције.

Уколико је неопходно спровођење испитног поступка, одређује се члан Савета који припрема предлог одлуке и извештава Савет о свим битним аспектима случаја како би могао да донесе првостепену одлуку, у складу са правним системом Србије. Комисија је у обавези да пре доношења решења обавести странку у поступку о свим битним чињеницама и доказима везаним за случај на основу којих заснива своје решење и да тражи од странке изјашњење у законском року. Уколико је утврђено кршење права конкуренције, саставни део решења мора да буде и одлука о мери за заштиту конкуренције у складу са Законом. Решење Комисије за заштиту конкуренције је коначно у управном поступку.

Одредбом члана 21. став 1. тачка 5) Закона о заштити конкуренције, Комисија има овлашћење да доноси акте којима ближе дефинише своје поступање. У складу са тим, Комисија доноси упутства и смернице за примену појединих одредби Закона и подзаконских аката. Смернице за примену не обавезују странке у поступку, али обавезују Комисију, чиме се даје допринос правној сигурности. Усвајање смерница за примену закона и уредби представља уобичајен поступак у комунитарном праву.<sup>178</sup>

Комисија има обавезу да извести странку о свим важним чињеницама утврђеним током испитног поступка пре доношења решења. Странка против које се води поступак има право да достави нове податке који могу бити релевантни за одлуку Комисије, да предложи извођење нових доказа и изнесе своје аргументе. Када су у питању концентрације, странка може самоиницијативно да предложи посебне кораке које је спремна да учини и услове које је спремна да испуни како би концентрација била одобрена или условно одобрена.

Уколико странка у поступку сматра да је повређено њено право у поступку има право на тужбу против решења Комисије за заштиту конкуренције Управном суду. Решење Комисије је коначно у управном поступку. Рок за тужбу суду против решења

---

<sup>178</sup> Једна од усвојених је Смерница за примену члана 69. Закона о заштити конкуренције и Уредбе о условима за ослобађање од обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције.

Комисије је 30 дана од дана достављања решења станци. На основу члана 49. Закона о управним споровима може се покренути и ванредно правно средство за преиспитивање судске одлуке, у овом случају одлуке Управног суда. Надлежан за решавање захтева у овим ситуацијама је Врховни касациони суд,

Комисија је новим законом из 2009. године добила знатно шири спектар овлашћења. Комисија може да изврши увид и прикупљање података у просторијама странке. На основу захтева Комисије за заштиту конкуренције, припадници Министарства унутрашњих послова пружају помоћ у извођењу одређених радњи у поступку, а нарочито код увиђаја и привременог одузимања ствари, а све у складу са законом којим се уређује функционисање и деловање полиције.<sup>179</sup>

"Службено лице које спроводи увиђај може:

- 1) ући и прегледати пословне просторије, возила, земљиште и друге просторије у седишту странке и осталим местима где странка или треће лице обављају пословне и друге активности;
- 2) извршити проверу пословних и других докумената, без обзира на начин на који се та документа чувају;
- 3) одузети, копирати или скенирати пословну документацију, а уколико због техничких разлога то није могуће, овлашћено лице може одузети пословну документацију и задржати је онолико колико је потребно да се направе копије те документације;
- 4) запечатити све пословне просторије и пословна документа за време увиђаја;
- 5) узимати од заступника странке или њених запослених усмене или писмене изјаве, као и документа о чињеницама које су предмет увиђаја, а ако је неопходна писмена изјава, овлашћено лице мора одредити датум до којег таква изјава мора бити достављена;
- 6) обављати остале радње у складу са циљевима поступка."<sup>180</sup>

Ако постоје индиције и реална опасност да дође до уништавања или уклањања доказа важних за сам поступак пред Комисијом за заштиту конкуренције може се извршити ненајављени увиђај. Уколико се пружа отпор ненајављеном увиђају, он се извршава уз асистенцију припадника полиције.

---

<sup>179</sup> Граић – Степановић С.: Ефекти приступања Србије Европској унији – политика конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2009. година стр. 29.

<sup>180</sup> Информатор о раду Комисије за заштиту конкуренције, јануар 2015. године, стр. 6.

Законом је регулисана и обавеза надлежних државних органа да сарађују са Комисијом за заштиту конкуренције и да јој на њен захтев доставе тражене податке, информације, исправе или друге доказе.

## **5.1. Надлежности Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије**

Слична независна тела за заштиту конкуренције попут Комисије која постоји у Србији, функционишу у свим земљама Европске уније. Надлежности се разликују од земље до земље, јер не постоји универзално комунитарно право за надлежности Комисије.

У Републици Србији "Комисија је надлежна да:

- 1) решава о правима и обавезама учесника на тржишту у складу са законом;
- 2) одређује управне мере у складу са Законом;
- 3) учествује у изради прописа који се доносе у области заштите конкуренције;
- 4) предлаже Влади доношење прописа за спровођење Закона;
- 5) доноси упутства и смернице за спровођење Закона;
- 6) прати и анализира услове конкуренције на појединачним тржиштима и у појединачним секторима;
- 7) даје мишљење надлежним органима на предлоге прописа, као и на важеће прописе који имају утицај на конкуренцију на тржишту;
- 8) даје мишљења у вези са применом прописа у области заштите конкуренције;
- 9) остварује међународну сарадњу у области заштите конкуренције, ради извршавања међународних обавеза у овој области и прикупља информације о заштити конкуренције у другим државама;
- 10) сарађује са државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, ради обезбеђивања услова за примену Закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за заштиту конкуренције;
- 11) предузима активности на развијању свести о потреби заштите конкуренције;
- 12) води евиденцију о пријављеним споразумима, о учесницима који имају доминантан положај на тржишту, као и о концентрацијама, у складу са Законом;

13) организује, предузима и контролише спровођење мера којима се обезбеђује заштита конкуренције;

14) обавља и друге послове у складу са законом."<sup>181</sup>

Деловање Комисије је знатно ефикасније од доношења Закона о заштити конкуренције 2009. године. Досадашња пракса показује да се Комисија највише бавила контролом концентрација, док је много мање било случајева контроле злоупотребе доминантног положаја и рестриктивних споразума. Капацитети Комисије, технички и кадровски, још увек нису на довољном нивоу, када се Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије упореди са сличним телима у земљама Европске уније. Неопходно је стално јачање Комисије због њене изузетно важне улоге за успешно функционисање тржишног механизма у Србији али и за целокупну српску економију. Органи Комисије су Савет и председник Комисије. Комисија за заштиту конкуренције има обавезу да омогући примену члана 73. Споразума о стабилизацији и придруживању као и члана 38. Прелазног трговинског споразума Србије и Европске уније.

У поступцима пред Комисијом морају се примењивати правила која произилазе из права конкуренције Србије и комунитарног права, што подразумева примарно и секундарно законодавство у ЕУ, праксу институција Европске уније и пресуде Суда правде и Суда опште надлежности (некада Суд прве инстанце).

Комисија за заштиту конкуренције све више примењује економски орјентисан приступ. Он подразумева анализу стварних и потенцијалних ефеката поступака тржишних учесника на структуру тржишта. У тој анализи до адекватних и употребљивих закључака може се доћи укључивањем и других параметара попут индекса концентрисаности тржишта (ННІ, радија конкурентности). Неопходно је праћење краткорочних и средњорочних трендова узимајући у обзир сезонска одступања. Главни проблем код ове анализе је обезбеђивање потребних података за анализу јер у "великом броју привредних грана, не постоје ажурирани агрегатни статистички подаци о натуралном и вредносном промету у свим фазама прометног циклуса. Такође, начин разврставања производа на тарифне бројеве и подбројеве, односно принцип сврставања производа у Царинску тарифу у складу са важећом номенклатуром, није увек и у потпуности компатибилан са потребама Комисије приликом утврђивања граница релевантног тржишта, израчунавања тржишних удела

---

<sup>181</sup> Статут Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, члан 14. („Службени гласник Републике Србије“, бр.49/2010).

учесника на тако дефинисаном релевантном тржишту и њихове стварне тржишне моћи."<sup>182</sup>

На основу Закона о заштити конкуренције из 2009. године Комисија покреће поступке испитивања конкуренције искључиво по службеној дужности. Такође, није дозвољена посебна жалба против закључка председника Комисије о покретању поступка за утврђивање повреде права конкуренције, што омогућава ефикаснији рад Комисије. Комисија за заштиту конкуренције дужна је да обавести странку против које се води поступак о свим релевантим чињеницама поступка пре доношења решења.

## **5.2. Правни и институционални оквир рада Комисије за заштиту конкуренције**

Комисија за заштиту конкуренције има кључну улогу у спровођењу антимонополске политике у Републици Србији. Она је надлежна да спроводи, примењује одређене законе и прописе, али и да санкционише њихово кршење. Комисија за заштиту конкуренције тренутно примењује у свом раду следеће правне акте:

"1) Закон о заштити конкуренције („Службени гласник Републике Србије“, бр. 51/09 и 95/2013);

2) Уредбу о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта ("Службени гласник Републике Србије", бр. 89/2009);<sup>183</sup>

3) Уредбу о садржини и начину подношења пријаве концентрације ("Службени гласник Републике Србије", бр. 5/2016);

4) Уредбу о облику и садржини службене легитимације службених лица Комисије за заштиту конкуренције ("Службени гласник Републике Србије", бр. 89/2009)

5) Уредбу о садржини захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране ("Службени гласник Републике Србије", бр. 107/2009);

6) Уредбу о споразумима о истраживању и развоју између учесника на тржишту који послују на истом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране ("Службени гласник Републике Србије", бр. 11/2010);

7) Уредбу о споразумима о специјализацији између учесника на тржишту

---

<sup>182</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2012. годину, стр. 15.

<sup>183</sup> Престала примена, прим. аутора.

који послују на истом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране ("Службени гласник Републике Србије", бр. 11/2010)

8) Уредбу о споразумима између учесника на тржишту који послују на различитом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране ("Службени гласник Републике Србије", бр. 11/2010);

9) Тарифник о висини накнада за послове из надлежности Комисије („Службени гласник Републике Србије“ број 49/2011);"<sup>184</sup>

На рад Комисије утичу још: Одлука о начину објављивања аката Комисије, односно изостављању података у актима Комисије за заштиту конкуренције (усвојена на 144. седници Савета Комисије која је одржана 7.5.2013. године), Уредба о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима плаћања и условима за одређивање тих мера (Службени гласник Републике Србије“, бр. 50/2010), Уредба о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције (Службени гласник Републике Србије“, бр. 50/2010). Доношењем Уредбе о садржини и начину подношења пријаве концентрације која је објављена у Службеном гласнику 25. јануара 2016. године престала је да се примењује Уредба о садржини и начину подношења пријаве концентрације ("Службени гласник Републике Србије", бр. 89/2009).

Правни оквир за рад Комисије за заштиту конкуренције употпуњују и Закон о изменама и допунама закона о заштити конкуренције, Закон о општем управном поступку („Службени гласник СРЈ, бр. 33/97 и 31/2001 и Службени гласник Републике Србије“, бр. 30/2010);, Закон о управним споровима (Службени гласник Републике Србије“, бр. 111/2009) и Закон о парничном поступку (Службени гласник Републике Србије“, бр. 72/2011).

Комисија за заштиту конкуренције је у свом Годишњем извештају о раду у 2014. години најавила доношење Уредбе о условима за изузеће од забране споразума који се односе на промет резервних делова моторних возила, Уредбе о условима за изузеће од забране споразума о преносу технологија, Уредбе о условима за изузеће од забране споразума у сектору осигурања и Уредбе о условима за изузеће од забране споразума у друмском, железничком и саобраћају у унутрашњим водама.

---

<sup>184</sup> Информатор о раду Комисије за заштиту конкуренције, јануар 2015. године, стр. 4.

Унутрашња организација, начин рада и спровођење поступка пред Комисијом за заштиту конкуренције Републике Србије дефинисани су Статутом овог тела.<sup>185</sup> Њиме је у члану 2. дефинисано да је Комисија независна и самостална организација чија су јавна овлашћења и надлежности утврђене и дефинисане Законом о заштити конкуренције Републике Србије. Седиште Комисије је у Београду, а одлуку о промени седишта може донети Савет Комисије. Председник Комисије заступа и представља Комисију, дефинисао је члан 13. Статута. Председник Комисије доноси закључак о покретању поступка, доноси решења у скраћеном поступку контроле концентрација и управља током поступка. Председник Комисије такође "организује вођење евиденције о пријављеним споразумима, о учесницима који имају доминантан положај на тржишту, као и о концентрацијама."<sup>186</sup> Законом из 2009. године Председник Комисије је поред Савета, одређен као посебан орган кога бира Народна Скупштина Републике Србије са знатно ширим овлашћењима. Стручна служба Комисије за заштиту конкуренције има седам сектора: Сектор за испитивање концентрација, Сектор за утврђивање повреда конкуренције, Сектор за међународну и домаћу сарадњу, Сектор за правне послове, Сектор за економске анализе, Сектор за материјално-финансијске послове и Сектор за нормативно-правне, кадровске и опште послове. У Комисији за заштиту конкуренције Републике Србије ради 30 запослених. У Хрватској тренутно је у регулаторном телу за заштиту конкуренције 45 запослених, док поједине земље Европске уније улажу знатно више, па је у Словачкој број запослених у Комисији 60, у Мађарској 120, у Чешкој Републици 126 а у Бугарској чак 130.<sup>187</sup>

Савет Комисије доноси Статут Комисије, усваја годишњи финансијски извештај и доставља га Влади Србије на сагласност, доноси Пословник о раду, усваја финансијске извештаје. Савет одлучује већином гласова од укупног броја чланова. Председник Комисије председава и управља радом Савета, потписује све акте и брине о њиховом извршењу. Средства за рад Комисије обезбеђују се у складу са чланом 31. Закона о заштити конкуренције: од такси, из прихода и накнада из делокруга рада Комисије али и од донација, прихода од продаја публикација и других извора у складу са законом. Таксе Комисији плаћају се за издата решења по захтевима за изузећа

---

<sup>185</sup> („Службени гласник Републике Србије“, бр.49/2010).

<sup>186</sup> Статут Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, члан 21. („Службени гласник Републике Србије“, бр.49/2010).

<sup>187</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 15.



рестриктивних споразума, за издавања решења о одобрењу концентracија, у скраћеном или испитном поступку, и од издавања аката у вези са Законом о стечају.<sup>188</sup> Висина новчаног износа такси одређује се Тарифником такси који доноси Комисија за заштиту конкуренције уз сагласност Владе Србије.

Народна скупштина Републике Србије усваја годишњи извештај који подноси Комисија за заштиту конкуренције у складу са ставом 3. члана 20. Закона о заштити конкуренције. Годишњи извештај мора да садржи податке о примљеним захтевима и започетим поступцима у вези са утврђивањем нарушавања конкуренције, утврђене случајеве кршења права конкуренције, оцене рестриктивних споразума, злоупотребе доминантног положаја, оцене концентracије предузећа и предузетим мерама за заштиту конкуренције. Извештај садржи и мишљења Комисије за заштиту конкуренције о спорним питањима у поступку спровођења права конкуренције као и најважније податке о финансијском, институционалном и административном оквиру у коме функционише Комисија. Све ове, јавно доступне информације, позитивно утичу на транспарентност рада Комисије и јачање свести о значају права конкуренције.

Комисија за заштиту конкуренције је 27. марта 2013. године усвојила План интегритета, који је донет на основу члана 59. Закона о агенцији за борбу против корупције.<sup>189</sup> Циљ доношења овог акта је предузимање мера за смањење изложености ризицима корупције Комисије за заштиту конкуренције и едукације запослених из области етике.

### **5.3. Управни суд као део система заштите права конкуренције**

По Закону о заштити конкуренције из 2005. године, као другостепени орган, о одлукама Комисије за заштиту конкуренције одлучивали су Прекршајни судови. Они су тада и изрицали казне за кршење права конкуренције. То се у пракси показало као лоше решење јер судије Прекршајних судова нису имале довољно стручних капацитета да доносе одлуке у овако сложеној мултидисциплинарној области. На основу одлука Прекршајних судова, није наплаћена ни једна казна због повреда права конкуренције, нити је на прави начин санкционисана злоупотреба монополског понашања, картелског удруживања, недозвољених концентracија или злоупотребе доминантног положаја.

<sup>188</sup> („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011 др. Закон, 71/2012-Одлука УС и 83/2014).

<sup>189</sup> („Службени гласник Републике Србије“, бр.972008 и 53/2010).

Закон о заштити конкуренције који је донет 2009. године предвидео је да о решењима Комисије за заштиту конкуренције одлучује у другостепеном поступку Управни суд. Против решења Комисије за заштиту конкуренције може се поднети тужба Управном суду у року од 30 дана од дана достављања решења странци.

Управни суд је Законом о уређењу судова, основан као суд посебне надлежности са седиштем у Београду и три одељења изван седишта суда и то у Нишу, Новом Саду и Крагујевцу. Почео је да ради 1. јануара 2010. године. Оно што се испоставило као недостатак је чињеница да Управни суд нема специјализована већа за поступање у одређеним материјама, па ни када је у питању право конкуренције. У поступку пред Управним судом, законитост решења Комисије испитује се по правилима Закона о управним споровима. У случајевима, када Суд утврди, да је оспорено решење Комисије за заштиту конкуренције супротно закону, само у делу који се односи на висину новчане казне, најчешће, пресудом преиначује оспорено решење у том делу. Случајеви повреде права конкуренције заступљени су са само 0,03% од укупног броја предмета у Управном суду. Три четвртине ових предмета односи се на рестриктивне споразуме, око 15 посто на злоупотребу доминантног положаја а 10 процената на спајања или концентрације. Овако мали број предмета представља реалан проблем за оправдање формирања специјализованог одељења за ову област, што је била препорука и Европске комисије у Извештају о напретку Србије.<sup>190</sup>

#### **5.4. Финансијски ефекат борбе против монопола на буџет Републике Србије**

Комисија за заштиту конкуренције је током 2011. године имала потпуно заокружен правни оквир у законском и подзаконском смислу. У 2011. години она је први пут искористила своје овлашћење на основу Закона о заштити конкуренције из 2009. године да самостално изриче санкције за извршене повреде конкуренције. У 2011. години због ефикаснијег закона за санкционисање повреда права конкуренције Комисија за заштиту конкуренције обезбедила је рекордан прилив у буџет Републике Србије у износу од 310.074.025, 00 динара.

---

<sup>190</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 21.

**Табела бр 2. Приказ остварених прихода Комисије за заштиту конкуренције  
(2006-2013)**

Приказ остварених прихода Комисије за заштиту конкуренције	2006. година	2007. година	2008. година	2009. година
Износ у динарима	123093208	181851874	272613864	223030902

Приказ остварених прихода Комисије за заштиту конкуренције	2010. година	2011. година	2012. година	2013. година
Износ у динарима	126409833	209178089	313097571	281049748

*Извори:* Извештаји о раду Комисије за заштиту конкуренције од 2006. до 2014. године

Приход од казни изречених од стране Комисије за заштиту конкуренције 2014. године износио је 325129970 динара. То значи да је остварено повећање 2014. у односу на претходну годину за 44080221 динара, што је повећање за 15,684%. Комисија је 2014. године остварила највеће приходе од оснивања а значајно је редуковала и своје трошкове пре свега смањењем плата запосленима у Комисији.

**Табела бр3. Вишак прихода над расходима Комисије за заштиту конкуренције**

Вишак прихода у односу на раскоде КЗК	2008. година	2009. година	2010. година	2011. година	2012. година	2013. година	2014. година
Износ у динарима	97699538	100094402	8331419	62460812	94928901	137008180	205425616

*Извори:* Годишњи извештаји о раду Комисије за заштиту конкуренције од 2006. до 2014. године

Од 2008. до 2014. године Комисија је из оствареног суфицита, у буџет Републике Србије уплатила укупно 705948868 динара или 100849838,29 динара просечно годишње.

Комисија је у свим случајевима када је изрицала казне, налагала и меру понашања, што се позитивно одражавало на функционисање тржишног механизма. Ефикасна борба против рестриктивних споразума, концентрација и злоупотреба доминантног положаја, могућа је само изрицањем и казних мера и мера понашања, уз знатно строже кажњавање за поновљене прекршаје права конкуренције. Са изрицањем казни, Комисија се суочила и са снажнијом опструкцијом и критикама њеног рада. Од стране Комисије санкционишу се велике и моћне компаније, са значајним ресурсима, које често организују медијске кампање против рада Комисије. Није редак случај, да су у борби против решења Комисије удружене адвокатске канцеларије, експерти и медији. Ипак, Комисија мора истрајати у борби против монополиста јер су овакве реакције и кампање против регулаторних тела нешто што се дешава и у земљама са много дужом традицијом ефикасне антимонополске политике.

Комисија за заштиту конкуренције је 2011. године први пут спровела и одредбу члана 70. Закона о заштити конкуренције којим је изрекла меру процесног пенала. Та мера се изриче на дневном нивоу у износу од 500 до 5000 евра за игнорисање и непоступање по налогу Комисије. Три компаније које су прве биле кажњене по одредбама члана 70. биле су Веропулос – Супер Веро (Београд), ЦДЕ-С – Београд и КТС из Суботице. Разлог за кажњавање ових компанија било је непоступање по одлуци

Комисије за достављање података у процесу испитивања пријаве концентрације. Мере процесног пенала, осим казненог, имају и своју превентивну димензију.<sup>191</sup>

2011. године по први пут је искоришћена и могућност узимања "сведока сарадника" у борби против монопола. Наиме, у циљу стимулисања тржишних учесника да сами пријављују рестриктивне споразуме и своје учешће у њима, Комисија може да ослободи од плаћања казне учесника споразума који пружи кључне или суштинске доказе за доношење решења Комисије. Ради се о такозваној "LENIENCY" пракси која постоји у комунитарном праву, а која је 2009. године уведена и у наш правни систем. Већ током првих неколико година, постигнути су значајни резултати применом овог инструмента у борби против монопола. Треба напоменути да иницијатор рестриктивног споразума не може бити ослобођен казне.<sup>192</sup>

У протеклом периоду се као добра пракса, у раду Комисије за заштиту конкуренције, показао њен став, да у сваком случају када је утврђена повреда права конкуренције, Комисија изрекне меру заштите конкуренције, што је њена законска обавеза по ставу 3. члана 38. Закона, али и меру понашања као један од начина отклањања повреде конкуренције, што није императивна законска обавеза. Тиме Комисија остварује и превентивну функцију у заштити конкуренције како се исте повреде не би понављале.

Комисија за заштиту конкуренције може да у појединим, посебно захтевним и осетљивим случајевима, да ангажује екстерну независну институцију за анализу одређеног сегмента тржишта. Један од првих таквих примера у Србији било је ангажовање 2009. године независне институције за анализу тржишта међународног трансфера новца у циљу утврђивања злоупотребе доминантног положаја.<sup>193</sup>

## **5.5. Сарадња Комисије за заштиту конкуренције са другим државним органима**

Комисија за заштиту конкуренције је у протеклом периоду, а посебно у првој деценији 21. века имала и едукативну функцију. Чланови Комисије држали су низ

---

<sup>191</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2011. годину, стр. 7.

<sup>192</sup> Члан 69. став 4. Закона о заштити конкуренције (Службени гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013).

<sup>193</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2009. годину, стр. 6.

предавања и округлих столова где су указивали на значај права конкуренције али и развијању свести о конкуренцији. "Competition advocacy" подразумева активности тела за заштиту конкуренције на промовисању заштите конкуренције и здравог пословног амбијента, односно на јачању свести о значају заштите конкуренције, применом механизма који подразумевају добровољно „подвргавање“ правилима и сарадњу, а санкционисање и принудно извршење чине сувишним."<sup>194</sup>

На почетку рада, Комисија се сусретала и са недостатком стручних и техничких капацитета, квалитетних и едукованих кадрова. Велики проблем на почетку рада било је и ограничење да Комисија није била овлашћена, по Закону из 2005. године, да изриче новчане казне што је негативно утицало на ауторитет и домете акција овог тела у спровођењу стратегије и акционог механизма у борби против монопола.

Комисија за заштиту конкуренције и Републичка радиодифузна агенција потписале су 2013. године Протокол о сарадњи. Циљеви тог споразума су: стална размена информација и података, усаглашавање ставова о питањима од заједничког интереса, као и заједничко учешће у активностима које доприносе афирмацији политика које спроводе ова два тела. Правни наследник Републичке радиодифузне агенције је Регулаторно тело за електронске медије. И поред ове формализоване сарадње споразумом, то очигледно није имало много ефекта и користи у борби против медијских монопола, поготово на регионалном и локалном нивоу. Ситуација у овој области додатно је погоршана сетом нових медијских закона усвојених августа 2014. године и током приватизације медија 2015. године.

Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије има сарадњу са бројним међународним организацијама које се баве проблематиком борбе против монопола, попут Међународне мреже за конкуренцију, Организације за економску сарадњу и развој, Секретаријатом Конференције Уједињених нација за трговину и развој, Међународном банком за обнову и развој, Директоратом за конкуренцију Европске уније, Правним универзитетом Фордам из Њујорка, Европском агенцијом за реконструкцију, Мрежом тела за заштиту конкуренције југоисточне Европе ... Учесће на међународним скуповима, размена знања и искуства имају велики практични и теоријски значај за унапређење права конкуренције Републике Србије. Комисија за заштиту конкуренције има одличну сарадњу и са Институтом економских наука који је

---

<sup>194</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 68.

урадио емпиријска истраживања и студије које су биле од користи у раду и анализама Комисије.

Комисија за заштиту конкуренције све чвршће сарађује са Управом за јавне набавке, Републичком комисијом за заштиту у поступцима јавних набавки и са Агенцијом за борбу против корупције. Циљ је борба против корупције приликом спровођења поступака јавних набавки. Једна од најопаснијих повреда права конкуренције су лажиране или намештене понуде. Дешава се да учесници на тржишту договарају наступе и учествују заједнички на тендерима у процесима јавних набавки. Тиме остварују циљ да повећају цену неке робе или услуге чиме се врши и оштећење буџета и остварује екстра профит.<sup>195</sup> Најчешће се то ради кроз фиктивне понуде, уздржавање од давања понуде, ротирајуће понуде и договоре о подели тржишта.

Рад Комисије за заштиту конкуренције Србије унапређен је и реализацијом трогодишњег пројекта Европске уније "Јачање институционалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције." Одржан је велики број семинара, стручних скупова на којима су стручњаци из ЕУ представили комунитарно право али и праксу Комисије и Суда правде.

## **5.6. Величина тржишног удела коју учесник на тржишту може имати**

Питање величине тржишног удела је једно од кључних када је у питању право конкуренције и законодавство из ове области. Најважније питање које најчешће постављају тржишни учесници, поготово они најмоћнији је: да ли постоји ограничење величине тржишног удела који неки учесник на тржишту може имати? Комисија за заштиту конкуренције је на питање о томе, да ли постоји горњи гранични дозвољен проценат тржишног учешћа, дала мишљење да такав проценат и такво ограничење, не постоје.<sup>196</sup>

Када је у питању проценат тржишног удела и доминантан положај на тржишту забрањена је евентуална злоупотреба доминантног положаја, чиме се крши право конкуренције на начин који је дефинисан Законом о заштити конкуренције. Такође,

---

<sup>195</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2011. годину, стр. 50.

<sup>196</sup> Мишљење Комисије о заштити конкуренције објављено у Годишњем извештају о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 80.

висок проценат тржишног удела сигнал је за акцију и анализу Комисије за заштиту конкуренције и један од параметара за одлучивање у поступцима спровођења концентрације учесника на тржишту, а нарочито уколико се услед намераване концентрације, ствара или јача, доминантни положај на тржишту. Ипак, универзални закључак је немогуће извести већ се сваки појединачан случај анализира.

Од висине тржишног удела у неким предметима постојања рестриктивних споразума – односно могућности њиховог изузећа од забране, зависи да ли ће неки учесници на тржишту уживати бенефит „блок изузећа од забране“ или би били у обавези да поднесу захтеве за „појединачно изузеће од забране“.<sup>197</sup> Дакле проблематика „величине тржишног удела“ јесте важно и комплексно питање које мора да се анализира из више углова, узимајући у обзир и низ других фактора, попут броја учесника на тржишту, области која се анализира, отворености тржишта, заштите интереса потрошача ...

## **5.7. Анализирање антимонополске политике и примене права конкуренције по секторима**

Комисија за заштиту конкуренције има, између осталог, овлашћење да прати и анализира поштовање права конкуренције и спровођење стратегије борбе против монопола и на појединачним тржиштима и у посебним секторима. Комисија бира области у којима долази до поремећаја у функционисању тржишног механизма или где се и у другим земљама и у европској пракси појављује највише проблема у борби против монопола. Комисија је дужна, да уколико анализом утврди постојање нарушавања конкуренције, да поступи у складу са својим законским овлашћењима, санкционише оне који крше закон и учини све да побољша услове конкуренције.

Спровођење секторских анализа омогућава Комисији да детаљно и континуирано прати дешавања на појединим сегментима тржишта, посебно са аспекта права конкуренције на осетљивим тржиштима.

Оно што је приметно, дужи низ година, да је по питању секторских анализа Комисија за заштиту конкуренције готово све своје капацитете усмерила на два сегмента тржишта: анализу тржишта трговине на велико и трговине на мало

---

<sup>197</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 80.



дериватима нафте и анализу тржишта откупа сировог крављег млека, производње и прераде млека и млечних производа. Нема сумње да ова два сектора имају велики значај, и за тржишне учеснике али и грађане. Такође, јасно је да би се дошло до адекватних закључака неопходно је континуирано праћење анализираног сектора. Али ипак, нема дилеме, да обухват секторских анализа мора да буде много шири. Поготово у областима у којима је долазило до бројних приватизација, реформи, измена законског оквира, тектонских промена начина пословања. Један од повода за секторску анализу може да буде и поремећај на тржишту попут оног који се десио на тржишту малопродаје конзумног краткотрајног и дуготрајног млека 2010. године.

Невероватно је да Комисија није извршила ниједну секторску анализу медијског тржишта и у области медија који имају огроман значај за функционисање демократског друштва, поготово имајући у виду да је у само неколико месеци спроведена комплетна приватизација, да је медијском реформом и усвајањем сета нових закона дошло до комплетне промене амбијента за тржишне учеснике и да је у неким сегментима сетом медијских закона легализовано кршење правила конкуренције и спречавања концентрација.<sup>198</sup> Такође, дошло је и до значајног нарушавања правила о контроли државне помоћи путем пројектног финансирања медија које је уведено сетом медијских закона 2014. године.

## **5.8. Ефекти антимонолске политике Републике Србије**

Надзор над применом Закона о заштити конкуренције у пракси спроводи Комисија за заштиту конкуренције. Од почетка примене закона, који су усклађени са комунитарним правом, бележе се бројни случајеви нарушавања функционалне конкуренције. Како бисмо указали на те примере анализираћемо податке од 2006. до 2014. године.

---

<sup>198</sup> Закон о јавном информисању и медијима усвојен 2.8.2014., године сада дозвољава забрањене монополе које је спречавао претходни Закон о радиодифузији (члан 99.) Новим законом уведена су у правни систем и легализована недозвољена понашања из претходног периода. (Пример ТВ Б92 И ПРВА, ТВ ПИНК и ТВ АВАЛА).

Табела бр 4. : Преглед предмета Комисије за заштиту конкуренције у  
периоду од 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Рестриktivни споразуми</b>	1	4	20	16	9	8	11	11	4
<b>Изузеће споразума од забране</b>	/	4	8	7	5	14	15	13	23
<b>Злоупотреба доминантног положаја</b>	10	13	2	19	6	4	9	6	6
<b>Концентрације</b>	47	125	137	116	75	106	118	106	109
<b>Укупно</b>	58	146	167	158	95	132	153	136	142

*Извори:* Годишњи извештаји о раду Комисије за заштиту конкуренције од 2006. до 2014. године; Стојановић Б, Радивојевић В, Станишић Т.: Институционалне претпоставке ефикасности политике заштите конкуренције, Економски хоризонти, Економски факултет Крагујевац, 2015. године, стр. 121-131.

Евидентно је, на основу података из анализираних девет година, да они свакако представљају референтан период за доношење закључака да се Комисија за заштиту конкуренције највише бавила концентрацијама, и то у укупно 939 случајева. Неупоредиво је мањи број анализираних случајева из области рестриktivних споразума – 84 или 11,18 пута мање процеса. Анализом злоупотребе доминантног положаја Комисија за заштиту конкуренције се бавила у укупно 75 случајева у периоду од 2006. до 2014. године, што је 12,5 пута мање. Укупно је било 159 анализираних рестриktivних споразума и злоупотреба доминантног положаја, што је у збиру чак 5,9 пута мање од броја контролисаних концентрација.<sup>199</sup> Ови подаци добијају на тежини и значају када се узму у обзир ограничени капацитети, кадровски и технички, Комисије за заштиту конкуренције. Практично Комисија се бавила највише концентрацијама и поставља се питање да ли је довољно учињено у борби против најтежих видова повреде права конкуренције, злоупотребе доминантног положаја и спречавања рестриktivних споразума. Евидентно је да нису концентрације једини проблем српског права конкуренције, што би на основу анализираних података, површно, могло да се закључи.

<sup>199</sup> Годишњи извештаји о раду Комисије за заштиту конкуренције од 2006. до 2014. године.

Ситуација у другим земљама, када је у питању број анализираних концентрација и њихов процентуални удео је другачија.

**Табела бр5. Упоредна анализа анализираних области повреде права конкуренције у Србији, Босни и Херцеговини, Хрватској, Македонији и Црној Гори.<sup>200</sup>**

Година 2012	Србија	Босна и Херцеговина	Хрватска	Македонија	Црна Гора
Испитивање концентрација	106	15	5	23	10
Поступци за утврђивање рестриктивних споразума	15	12	5	2	/
Поступци за утврђивање злоупотребе доминантног положаја	9	4	51	9	3

*Извор:* Добрашиновић Драган, Матић Бошковић Марина, Прокопијевић Мирослав, Плахутник Андреј, Радојчић Чедомир, Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 16.

Оволики број анализираних концентрација у Србији логичан је, ако се узме у обзир, привредни амбијент у којем се све то дешавало. Србија је била у процесу транзиције који често карактеришу различити облици концентрација приликом власничке трансформације, приватизације или промене статуса или контроле привредних субјеката.

Са друге стране анализа злоупотребе доминантног положаја је најзахтевнији и најизазовнији део права конкуренције. Најтеже је доказати повреду права конкуренције у сегменту злоупотребе доминантног положаја. Најпре је неопходно правилно одредити релевантно тржиште, па учешће, односно удео странке у поступку на том тржишту и да ли има доминантан положај на релевантном тржишту. Затим је неопходно утврдити, да ли је учесник на тржишту који има доминантан положај, учинио радњу коју је подносилац захтева оценио као злоупотребу доминантног положаја. Да би се изрекле санкције мора се доказати да та радња заиста представља злоупотребу, анализирати да

<sup>200</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 16.

ли за чињење такве радње постоје или не објективни разлози и да ли је тим радњама дошло до нарушавања тржишног механизма или ограничавања или спречавања функционалне конкуренције. Доћи до свих ових података најчешће није лако а нису ретке ни опструкције у поступку, од стране заинтересованих лица којима по Закону из 2009. године прете и високе милионске казне у износу до 10% годишњег прихода.

Оно што је свакако негативна чињеница за правну сигурност у области конкуренције је податак да је значајан број великих приватизација и концентрација на српском тржишту обављен пре 2005. године, када су се концентрације први пут нашле у антимонополском законодавству. Тиме су практично "успостављени односи између учесника на тржишту, од којих су од посебног значаја односи између великих учесника, у које се морају уклапати нови учесници".<sup>201</sup> Такође, значајан број концентрација се одвијао у процесу приватизације. Неке од приватизација су се дешавале пре 2005. године чиме су измакле контроли, али је посебно интересантан случај сета медијских закона где је законодавац решењима у медијским законима избегао контролу Комисије за заштиту конкуренције. То се итекако одразило на процес изласка државе из медија и приватизацију медија, поготово на регионалном и локалном нивоу где се дешавало да једно лице купи и по осам емитера.

Није нимало лако ни доказивање рестриктивних споразума. Поред стручне јавности, све већу свест о праву конкуренције имају и они који га крше. Ретко ће Комисија за заштиту конкуренције доћи до јасних доказа у писаној форми. То се дешава само у ситуацији када се појави покајник у рестриктивном споразуму. Врло често Комисија мора сама да изведе доказе на основу понашања привредних субјеката на тржишту што захтева озбиљан и предан рад.

Што је већи број тржишних учесника у неком предмету који се анализира то је и теже утврдити све чињенице неопходне за доношење релевантних закључака. Врло често, Комисија до одређених података може да дође само у сарадњи са надлежним органима у другим земљама.

---

<sup>201</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006. годину, стр. 44.

## 5.9. Анализа рада Комисије за заштиту конкуренције у 2013. години

Табела бр 6 . Структура укупно примљених захтева у Комисији за 2013. годину

Предмети КЗК у 2013. години	Број предмета	процент
Примљено	249	100%
Анализа рестриктивних споразума	11	4,41%
Утврђивање злоупотребе доминантног положаја	6	2,40%
Испитивање концентрација	106	42,5%
Захтеви за давање мишљења	124	49,7%
Секторске анализе	2	0,8%

Извор: Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину.

У 2013. години Комисија за заштиту конкуренције је обрадила 249 предмета. Што се тиче структуре захтева, у њој углавном доминирају захтеви за одобрењем концентрација и за давање мишљења, док је значајно мањи број захтева за утврђивање злоупотребе доминантног положаја, као и захтева за утврђивања постојања рестриктивних споразума. Слична ситуација поновила се и у 2014. години када је у питању структура захтева.

Комисија је у току 2013. године примила једанаест захтева за утврђивање постојања забрањених споразума, од тог броја исте године окончана су четири поступка. Било је 13 поступака по захтевима за појединачно изузеће споразума од забране.

Када је у питању постојање злоупотребе доминантног положаја Комисија је примила 6 захтева.

У 2013. години када су у питању концентрације, Комисија је примила 106 захтева. Окончано је 97 поступака. Од 97 издатих решења у 91 случају извршено је одобрење концентрација у скраћеном поступку. Три концентрације су испитиване и одобрене у поступку по службеној дужности, од тога су две условно одобрене а једна

безусловно. Обустављена су два поступка по пријави концентрације због одустајања странака, а једна пријава концентрације је одбачена због неиспуњавања приходног прага за пријаву концентрације.

Од 124 датих мишљења, 87 се односило на мишљења по члану 157. Закона о стечају.

Управни суд донео је шест пресуда током 2013. године по тужбама против решења Комисије за заштиту конкуренције. У четири случаја Управни суд је поништио решења Комисије, док је у два потврдио њене одлуке. Врховни касациони суд је одлучивао о седам предмета заштите конкуренције. У четири случаја Комисија је тражила преиспитивање пресуда Управног суда и у два предмета је уважено мишљење Комисије за заштиту конкуренције.

## 5.10. Анализа рада Комисије за заштиту конкуренције у 2014. години

Табела бр 7. Структура укупно примљених захтева у Комисији за 2014. годину

Предмети КЗК у 2014. години	Број предмета	Процент
Примљено	240	100%
Анализа рестриктивних споразума	4	1,66%
Утврђивање злоупотребе доминантног положаја	6	2,5%
Испитивање концентрација	109	45,41%
Захтеви за давање мишљења	120	50%
Секторске анализе	1	0,416%

*Извор:* Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину.

Комисија је у току 2014. године утврђивала постојање забрањених споразума или одлучивала по захтеву за изузеће споразума од забране у укупно 23 случаја. Од тог броја исте године окончала је 18 поступака, док су 5 поступака пред Комисијом у току.

Од 18 окончаних поступака одобрено је 14 изузећа, 3 поступка су обустављена а у једном случају је одбијено изузеће.

Када је у питању постојање злоупотребе доминантног положаја, Комисија је у 2014. години анализирао 6 предмета. Донето је једно решење о повреди конкуренције, односно злоупотреби доминантног положаја. У осталим случајевима, Комисија је закључком председника Савета Комисије одбацила захтеве или решењем одбила захтеве као неосноване, или је обуставила поступак.

У 2014. години када су у питању концентрације, Комисија је примила 109 захтева, од чега је Комисија издала 100 решења, а 9 поступака пред Комисијом је у току. Од 100 издатих решења у 91 случају концентрација је одобрена у скраћеном поступку, 6 су одобрене у поступку по службеној дужности, (2 условно и 4 безусловно), једна је одбачена јер не испуњава приходни праг, а две су обустављене.

Од 120 датих мишљења Комисије о спровођењу закона у 2014. години, 80 се односило на мишљења по члану 157. Закона о стечају.

## **6. ЗЛОУПОТРЕБЕ ДОМИНАНТНОГ ПОЛОЖАЈА, КАРТЕЛИ И КОНЦЕНТРАЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **6.1. Контрола концентрација**

Комисија за заштиту конкуренције се у највећој мери бави контролом концентрација. Сваке године више од 80% укупних случајева које анализира Комисија су управо из ове области права конкуренције. То је у великој мери исцрпљивало и иначе скромне кадровске и административне капацитете Комисије за заштиту конкуренције, којој је из тог разлога, остајало мање простора за борбу против најтежих облика повреде права конкуренције, договора о ценама и другим условима понашања на тржишту.

У највећем броју случајева Комисија одлучује у скраћеном поступку, док је знатно мањи број случајева у којима се спроводи испитни поступак. У великој већини случајева, концентрације се одобравају, док је знатно мањи број случајева условно одобрених или одбијених захтева за концентрацију. Током периода транзиције и власничке трансформације у Србији значајан број издатих решења за одобравање концентрација односио се на поступке стицања контроле у процесу приватизације. У случајевима када су одобрене условне концентрације, Комисија у дефинисаним временским интервалима проверава извршење обавеза из сваког управног акта којим је решавано о условном одобрењу концентрација. Предузећа која су преузела одређене обавезе из условно одобрених концентрација, подносе периодичне извештаје Комисији за заштиту конкуренције у којима је обавештавају о начину, степену и динамици извршења наложених услова и решења регулаторног тела. Комисија разматра пристигле извештаје и о свом ставу, по питању извршења обавеза, обавештава тржишног учесника на кога се преузете обавезе односе.

Усвајањем Закона о заштити конкуренције 2009. године повећани су прагови за пријаву концентрација. Ипак да не дође до значајног смањења броја пријава концентрација утицала је одредба члана 61. став 3. на основу које постоји обавеза



пријаве концентрације која се спроводи путем понуде за преузимање у смислу прописа којима се регулише преузимање акционарских друштава и у случајевима када нису испуњени минимални прагови за пријаву концентрација дефинисани чланом 61. став 1.

Када се анализирају привредне области, из којих има највише пријављених концентрација, подаци из 2013. године показују да је највише случајева било из металске индустрије (12 пријава), хемијске индустрије – фармација, боје, лакови, адитиви и лепкови (11 пријава), пољопривреде (10 пријава), банкарства и осигурања (9 пријава) и трговине (9 пријава).<sup>202</sup>

Од 2010. године приметан је сваке године све мањи број пријава концентрација које настају у процесу приватизације. То је драстична промена у односу на прве четири године рада Комисије за заштиту конкуренције када је број пријава концентрација путем приватизација био заступљен са 20 до 30 процената у укупном броју поднетих пријава. 2013. и 2014. године није поднета ниједна пријава концентрације из приватизације.<sup>203</sup>

Када се анализирају типови концентрација, највећи број њих односи на оне пријаве у којима долази до стицања непосредне или посредне контроле над другим учесником на тржишту, или његовим делом. Значајан је удео анализираних концентрација од стране Комисије које настају као последица заједничког улагања два или више учесника на тржишту ради стварања новог учесника на тржишту, или стицања заједничке контроле над већ активним, независним учесником на тржишту. Најмањи број насталих концентрација настаје по основу спајања на начин како је то дефинисано Законом којим се одређује положај привредних друштава.

Када су у питању затражена мишљења Комисије за заштиту конкуренције, највише је питања тржишних учесника било око тога, да ли трансакцијом која се намерава предузети и спровести, настаје концентрација учесника на тржишту у смислу Закона. Члан 17. Закона о заштити конкуренције дефинише случајеве у којима долази до настанка концентрације. При томе, "није пресудан проценат удела који поседује, или стиче неки од чланова у конкретном привредном друштву, већ управљачка права која се успостављају на основу располагања таквим уделима. То даље детерминише контролну функцију члана друштва над конкретним друштвом, која може бити

---

<sup>202</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 46.

<sup>203</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 68.

појединачна или заједничка."<sup>204</sup>

Друга група питања тржишних учесника везана је за оцену и утврђивање испуњености приходних прагова прописаних Законом, при чијем достизању, постоји обавеза подношења пријаве концентрације Комисији за заштиту конкуренције. Законом је дефинисана обавеза пријаве концентрације, на начин и под условима прописаним Законом о заштити конкуренције и Уредбом о садржини и начину подношења пријаве концентрације.<sup>205</sup> Законским и подзаконским актима прописана је "дужност учесника у концентрацији да прекину спровођење концентрације до доношења решења Комисије, као и њену надлежност да у случају спровођења концентрације супротно овим обавезама, одреди меру заштите конкуренције учеснику на тржишту, у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини највише 10% од укупног годишњег прихода."<sup>206</sup> Европска комисија и Општи суд (некада Првостепени суд) већ су у више случајева изрицали казне због непоштовања обавезе заустављања концентрације до добијања дозволе Комисије. Чак и у случају да је концентрација одобрена накнадно, односно да је Комисија дала позитивно мишљење, ако је концентрација спроведена пре одлуке, тржишни учесник који је спровео такву концентрацију биће санкционисан.<sup>207</sup> Овакву праксу европских институција у Србији ће спроводити Комисија за заштиту конкуренције о чему су унапред обавештени и упознати тржишни учесници.

## 6.2. Начини мерења концентрисаности тржишта

Поремећаји на тржишту и концентрације на њему могу се оцењивати на више начина, различитим нумеричким методама.

---

<sup>204</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 82.

<sup>205</sup> („Службени гласник РС“ бр. 89/09).

<sup>206</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 83.

<sup>207</sup> Европска комисија је 10. јуна 2009. године, донела одлуку којом је одређена казна од 20 милиона евра белгијској енергетској компанији Electrabel S.A.. Разлог је било стицање контроле над компанијом "Compagnie National du Rhône SA (CNR) из Француске. Концентрација је извршена без одобрења Комисије, односно због непоштовања обавезе „мировања“ спровођења концентрације до добијања одлуке Комисије. Иначе, Electrabel је поднео 2008. године пријаву практично већ извршене концентрације, коју је Комисија одобрила. Ипак, Комисија је наставила да истражујестварни датум стицања контроле. Одлуком из јуна 2009. године, утврђено је да је Electrabel S.A., стекао de facto појединачну контролу над компанијом "Compagnie National du Rhône SA (CNR) 23. децембра 2003. године, без претходног пријављивања концентрације и одобрења Европске комисије. Новчану казну од 20 милиона евра, односно решење Комисије је потврдио и Општи суд, пресудом из децембра 2012. године, којом је одбијена жалба компаније Electrabel.

Најчешће се користи Херфиндал-Хиршманов индекс (НИ) који се у Сједињеним Америчким Држава (САД) користи од 1982. године. Њега користе за оцену концентрисаности тржишта Савезна комисија за трговину САД, Министарство правосуђа и главни државни заступници. Херфиндал-Хиршманов индекс је најзаступљенији критеријум и у Европској унији.

Постоје и многе друге, једноставније методе за оцену концентрација. То су крива концентрације или Gini коефицијент, рацио концентрације и индекс реципроцитета.<sup>208</sup>

Индекс реципроцитета (IR) даје површну оцену концентрисаности тржишта јер узима у обзир само број предузећа на релевантном тржишту. Математички се израчунава по једноставном обрасцу:  $IR = 1 / n$ ; где је n број предузећа на релевантном тржишту. Јасно је да овај критеријум може да доведе до погрешних закључака ако имамо на релевантном тржишту компаније које су различите величине и тржишног удела. Често је на тржишту монополиста поред кога постоји на десетине или стотине других компанија које имају вишеструко мање годишње приходе. Дакле, овај критеријум може да буде релевантан, искључиво на тржишту где су тржишни учесници приближне снаге.

Рацио концентрације (CR) се ради најчешће за 4 или 8 привредних друштава са највећим тржишним уделима. Ради се о простом збиру процентуалних износа тржишног учешћа, четири или осам, највећих компанија на тржишту.

Крива концентрације или Gini коефицијент показује неједнакост тржишних учешћа свих актера тако што врши кумулацију њихових појединачних учешћа. Тако настала крива упоређује се са линијом идеалне дистрибуције једнаких тржишних учешћа (права је под нагибом од 45 степени). Разлика између идеалне праве и стварне криве настале од појединачних тржишних удела је Gini коефицијент. Вредности овог коефицијента су између 0 и 1. У случају слободне конкуренције он је близак нули, а у условима монополизованог тржишта вредност коефицијента је 1.

Херфиндал-Хиршманов индекс (НИ) представља збир квадрата појединачних тржишних удела учесника на дефинисаном релевантном тржишту. Ако, на пример, на неком тржишту пет предузећа имају свако по 15% удела у тржишту, НИ износи  $225+225+225+225+225=1125$ . Што је већи НИ за релевантно тржиште то је производња концентрисанија. Вредност НИ зависи од броја тржишних учесника и разлика у

---

<sup>208</sup> Поповић Г.: Улога Херфиндал-Хиршманов индекса у економској и правној пракси ЕУ, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањалуци бр. 34, 2012. година, стр. 200.

њиховој величини и њихових тржишних удела. Што је већи број конкурената на тржишту индекс је мањи, док се са појавом тржишне доминације он повећава. Херфиндал-Хиршманов индекс се користи за израчунавање тржишне концентрације у Сједињеним Америчким Државама и Европској унији. У Европској унији користи се и разлика ННІ пре и након спајања (делта- $\Delta$ ) која показује прве показатеље могућих негативних ефеката спајања или преузимања. У ЕУ нема забринутости када је ННІ после спајања мањи од 1000. Комисија ретко констатује нарушавање конкуренције када је ННІ између 1000 и 2000, а  $\Delta$  испод 250, или у случајевима када је ННІ изнад 2000, а  $\Delta$  испод 150. У Европској унији постоје и изузеци, па се Европска комисија не ослања само на стандардне процедуре, већ и на специфичности појединачних случајева, или посебних друштвених или гранских посебности.<sup>209</sup> Херфиндал-Хиршманов индекс може да има вредности од 0 до 10000. Када имамо само једног монополисту на тржишту, чији је процентуални удео на тржишту 100, тада је и вредност Херфиндал-Хиршманов индекса максимална. Све државе труде се да вредност ННІ индекса буде што нижа на релевантним тржиштима. По критеријумима Европске уније, када имамо идеалне услове на тржишту тада је ННІ мањи од 1000. Када је ННІ у интервалу између 1000 и 1800 имамо умерено концентрисано и монополизовано тржиште, а када је ННІ већи од 1800 постоје услови за високу концентрацију тржишног учешћа и монополе. Много већи проблем од израчунавања Херфиндал-Хиршманов индекса је прецизно утврђивање појединачних тржишних удела актера на тржишту, поготово оних највећих.

### **6.3. Концентрација Суноко д.о.о. Нови Сад и друштва Hellenic sugar industry s.a. Солун – Пример 1**

Највише контроверзи у српској јавности током протеклих година изазвала је концентрација која је извршена између компаније Суноко д.о.о. Нови Сад и друштва Hellenic sugar industry s.a. из Грчке. Друштво Суноко је основано 2005. године и бави се производњом шећера. Његов власник је друштво МК GROUP d.o.o. са седиштем у Београду чији је већински оснивач швајцарско акционарско друштво AGRIHOLDING са уделом од 87,12%, а остали чланови су физичка лица

---

<sup>209</sup> Поповић Г.: Улога Херфиндал-Хиршманов индекса у економској и правној пракси ЕУ, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањалуци бр. 34, 2012. година, стр. 201.

Роксанда Костић (са 9% удела) и Миодраг Костић (са 3,88% удела).<sup>210</sup> МК GROUP d.o.o. се углавном бави производњом и трговином пољопривредним производима, а пре свега шећерне репе и шећера. Компанија је дошла у жижу јавности током приватизације шећерана и шећерне афере због недозвољеног извоза на тржиште Европске уније а њеног власника зову и "краљ" шећера. МК група је преузела лидерску позицију на тржишту као највећи произвођач и извозник шећера у Републици Србији након приватизације шећерана у Врбасу, Пећинцима, Ковачици и Бачу. У току једне кампање Суноко д.о.о преради око 2 милиона тона шећерне репе и произведе око 250.000 тона шећера годишње, а његови укупни прерадни капацитети су 350.000 тона шећера и несумњиво има доминантан положај на српском тржишту. Суноко д.о.о. већински власник у две српске шећеране: А.Д. Фабрици шећера Црвенка у Црвенки (80,82% власништва) и А.Д. Фабрици шећера Шајкашка у Жабљу (преко 92% власништва). Ради се о компанији која, осим у Србији, послује и у многим другим европским земљама. МК група послује и у области транспорта, у туризму (пре свега на Копаонику), управљањем некретнинама, информационим технологијама, банкарству, брокерско - дилерским пословима.

Hellenic sugar industry s.a. је једини грчки произвођач белог кристалног шећера са доминантним положајем на тржишту Грчке. Већински власник Hellenic sugar industry s.a. је Agricultural Bank of Greece S.A. – АТЕ Bank са нешто више од 82% акционарског капитала. АТЕ Bank је одлучила да путем међународног тендера прода свој удео од 82,33% акционарског капитала у друштву Hellenic sugar industry s.a.. Суноко д.о.о. је желео да купи понуђене акције и стекне контролу над друштвом Hellenic sugar industry s.a.

Релевантно тржиште које је анализирао Комисија за заштиту конкуренције приликом концентрација компанија Суноко д.о.о и Hellenic sugar industry s.a. је тржиште производње шећера прерадом шећерне репе на територији Републике Србије. Пре спајања ових компанија оно је могло да се дефинише на основу анализе као типично олигополско тржиште са три јака учесника. Суноко д.о.о је заузимао између 42 до 44% тржишног удела. Друштво Hellenic sugar industry s.a. је имало тржишни удео између 32 до 34%; Значајан тржишни удео имала је и Фабрика шећера у Сенти чији је власник италијански SFIR са тржишним уделом од око

---

<sup>210</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-02-626/2011-11 од 20. октобра 2011. године, стр. 2.

22%.<sup>211</sup> Суноко и пре концентрације има по законским критеријумима доминантан положај јер има тржишно учешће преко 40%. Концентрацијом, тај доминантан положај био би додатно повећан и ојачан, чиме би било више могућности и за потенцијалну злоупотребу доминантног положаја. Сабирањем тржишних удела јасно је да би након концентрације компанија Суноко д.о.о. имала изразито доминантан тржишни удео у износу између 74% и 78%. Уместо олигопола, спајањем два највећа тржишна учесника по снази на релевантном тржишту, тако да би ово тржиште постало класични дуопол.

Комисија за заштиту конкуренције је одредила и вредности Херфиндал-Хиршмановог индекса. Пре спровођења концентрације овај индекс одређен је у интервалу од 3.464 до 3.576, док би након спровођења концентрације он износио од 6.152 до 6.568, што значи да би његова промена, односно коефицијент делта износио између 2.688 до 2.992. Као што се види, вредности Херфиндал-Хиршмановог индекса су високе, како пре, тако и након спровођења концентрације.<sup>212</sup> При томе, по критеријумима Европске уније свака вредност овог индекса изнад 2.000 показује да се ради о тржишту са високим степеном концентрације, а свака промена индекса делта након спровођења концентрације, која је већа од 250, доноси негативне ефекте спровођења такве концентрације.<sup>213</sup>

19. јануара 2012. године Комисија за заштиту конкуренције донела је Решење којим је забрањена концентрација између Сунока д.о.о. и друштва Hellenic sugar industry s.a. Одбијен је и предлог структурних мера које је предложило друштво Суноко д.о.о. а које су предвиђале да Суноко отуђи једну од својих 6 фабрика у року од 4 године. Суноко је предложио и мере понашања које су предвиђале да се цена шећера ове компаније у Србији усклади са онима по којима извози у ЕУ. Комисија за заштиту конкуренције је решењем одбила и предложене мере понашања.<sup>214</sup>

Власник МК групе и Сунока Миодраг Костић је оценио да је оваквом одлуком Комисије оштећена српска привреда. По његовом мишљењу, уколико на српском тржишту нема великих компанија са значајном економијом обима, оне неће моћи да

---

<sup>211</sup> Подаци компаније Суноко д.о.о. достављени Комисији за заштиту конкуренције Републике Србије а односе се на 2011. годину.

<sup>212</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-02-626/2011-11 од 20. октобра 2011. године, стр. 4.

<sup>213</sup> Поповић Г.: Улога Херфиндал-Хиршманов индекса у економској и правној пракси ЕУ, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањалуци, 2012, стр. 205.

<sup>214</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-02-18/2012-3, веза 6/0-02-626/2011 од 19. јануара 2012. године, стр. 3.

буду конкурентне на европском и светском тржишту. По његовом мишљењу, Србија ће, уколико не либерализује антимонополску политику, бити неспремна да конкурише мултинационалним компанијама а домаће компаније неће имати шансу за опстанак на европском тржишту након приступања земље Европској унији. То његово мишљење може наћи, донекле, своје утемељење и у пракси Европске уније. Наиме, у Уговору о оснивању Европске заједнице чланови 81. и 82. били су посвећени картелима, односно рестриктивним споразумима и злоупотреби доминантног положаја. Члан 86. бавио се јавним предузећима а чланови 87. и 88. питањима државне помоћи. Ниједан члан Уговора није се конкретно односио на контролу концентрација и дуго то питање није било свеобухватно и детаљно регулисано и у комунитарном праву, практично све до доношења Уредбе Савета број 4064/89 о контроли концентрација између предузећа.

Многи економисти сматрају да је Европска унија то радила свесно и намерно, како би се на њеном тржишту појавиле моћне мултинационалне компаније које би запошљавале велики број људи, које би имале обртни капитал да би могле да буду носиоци техничко – технолошког напретка и увођења иновација. Тиме би оне могле да буду конкурентне и на светском тржишту компанијама из Сједињених Америчких Држава, Кине, Јапана, Русије и других великих и економски моћних земаља.

### **6.3.1. Преокрет у поступку - одобрена концентрација Суноко д.о.о. Нови Сад и друштва Hellenic sugar industry s.a. Солун**

Пресудом Управног суда, Одељења у Новом Саду, поништено је решење Комисије о забрани концентрације и исто је враћено на поновни поступак.<sup>215</sup> Образложење Управног суда било је да је Комисија констатовала, али не и образложила, због којих разлога структурне мере и мере понашања које је предложио Суноко нису прихваћени. Ово је заиста била неуобичајена одлука Управног суда, имајући у виду, да је у Образложењу оспореног решења Комисија за заштиту конкуренције, на више од 4 странице, образлагала зашто предложени услови нису прихватљиви. Ова пресуда је још један показатељ неопходности унапређења капацитета српских судова за спровођење озбиљне стратегије и акционог механизма у

---

<sup>215</sup> Пресуда Управног суда III-2 У бр. 1861/12 од 8.6. 2012. године.

борби против монопола.

Пресуда Управног суда изазвала је и полемику између Комисије за заштиту конкуренције и Суда. Наиме, Комисија је издала званично саопштење у коме је питала: зашто Управни суд игнорише јавност?<sup>216</sup> Главна замерка Комисије у овој неубичајеној полемици била је, зашто је Управни суд укинуо неколико пресуда Комисије за заштиту конкуренције без одржане јавне расправе. Комисија као најдрастичнији пример дезавуисања њеног рада и ауторитета наводи управо пример концентрације друштва Суноко д.о.о. и друштва Hellenic sugar industry s.a..

"Управни суд у свом образложењу, у једној јединој реченици, по схватању Комисије сасвим произвољно и супротно члану 6. Европске конвенције о људским правима и основним слободама (која даје право на правичну и јавну расправу), тумачи зашто није одржао усмену расправу пред тим судом, цитирајући члан 33. Закона о Управним споровима. Чињеница је међутим, да је наведеним прописом одређено да "у управном спору суд решава на основу чињеница на одржаној усменој јавној расправи." При том је истим чланом одређено да суд решава без одржавања расправе, само ако је предмет спора такав да не захтева очигледно непосредно саслушање и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то пристају. Дакле, расправа је правило, без обзира да ли су у питању битне повреде поступка или погрешно утврђено чињенично стање. Зато је у најмању руку чудно, зашто је суд лишио и Комисију и ширу јавност ове расправе, у једној тако важној правној ствари за учеснике на тржишту и крајње потрошаче. Још је чудније да је разлог за поништавање решења Комисије наводни недостатак образложења одлуке у вези са предлогом мера компаније Суноко од 04. јануара 2012. године. Истина је сасвим другачија: Комисија је, у образложењу своје одлуке, исцрпно навела све релевантне разлоге због којих су предложени услови окарактерисани као неподобни, и то како када је реч о такозваним структурним мерама, тако и када се ради о мерама понашања које је предложио сам тужилац (компанија Суноко)."<sup>217</sup> Комисија је на крају саопштења поставила веома оштро питање, на које је јавност морала да добије много јасније одговоре: "да ли поступајући на овакав начин Управни суд контролише одлуке Комисије за заштиту

---

<sup>216</sup> <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/08/Saopstenje-Komisije-za-zastitu-konkurencije-07.08.2012.pdf>

<sup>217</sup> Саопштење Комисије за заштиту конкуренције од 7.8.2012. године.



конкуренције или покушава да дезавуише њен рад?"<sup>218</sup>

Одговори Управног суда нису испунили очекивања Комисије за заштиту конкуренције али ни интерес јавности да буде у потпуности и правовремено информисана. Наиме, Управни суд је истакао да је непримерено коментарисање правоснажних судских пресуда од стране Комисије за заштиту конкуренције и да их они доживљавају као својеврсни вид притиска на независност судства. Они су упутили Комисију за заштиту конкуренције и на вишу судску инстанцу, односно Врховни касациони суд.<sup>219</sup>

Управни суд је даље навео да је "поступање и одлучивање Управног суда регулисано Законом о уређењу судова, Законом о судијама и Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва.

Одлучујући у предметима, Управни суд поступа у складу са одредбама Закона о управним споровима и применом одговарајућих материјалних прописа, у конкретном случају применом одредби Закона о заштити конкуренције. Сматрамо да сам назив саопштења за јавност Комисије за заштиту конкуренције "Зашто Управни суд игнорише јавност?" апсолутно није адекватан "коначно постављеном јавном питању – да ли поступајући на овакав начин Управни суд контролише одлуке Комисије за заштиту конкуренције или покушава да дезавуише њен рад?". Истичемо да у досадашњем поступању овај суд није дезавуисао рад ниједног органа управе. Уколико се термин "игнорисање јавности" односи на примену одредби о одржавању усмене јавне расправе, напомињемо да је судско веће у наведеној пресуди образложило због чега није одржана усмена јавна расправа па је ради упознавања јавности Комисија за заштиту конкуренције то требало и да наведе у свом саопштењу."<sup>220</sup>

Први тендер за продају Hellenic sugar industry s.a. у Грчкој је завршен неуспешно. Суноко је 19. октобра 2012. године одустао од пријаве а поступак је обустављен. Након расписивања новог тендера за продају већинског пакета акција Hellenic sugar industry s.a Суноко д.о.о. је поднео нову пријаву концентрације. Комисија је наставила поступак по службеној дужности у смислу члана 62. Закона о заштити конкуренције.

<sup>218</sup> Саопштење Комисије за заштиту конкуренције од 7.8.2012. године, стр. 2.

<sup>219</sup> <http://www.up.sud.rs/news/cirilica/article/saopstenje-327>

<sup>220</sup> <http://www.up.sud.rs/news/cirilica/article/povodom-saopstenja-za-javnost-komisije-za-zastitu-konkurencije-pod-nazivom->

Околности на тржишту нису се значајно промениле у односу на прво одлучивање Комисије за заштиту конкуренције, када је решењем забрањена концентрација Сунока и Hellenic sugar industry s.a. Доминантан положај Сунока на тржишту је постојао и даље у истом или можда чак и у већем проценту. Концентрацијом би се тај проценат додатно повећао, на чак 80% тржишног удела. Ситуација на тржишту, која је представљала олигопол била би замењена још неповољнијом тржишном структуром, дуополом.

Ипак, 13. фебруара 2013. године Комисија за заштиту конкуренције је донела решење којим се условно одобрава концентрација стицањем контроле друштва Суноко д.о.о. над грчким друштвом Hellenic sugar industry s.a. из Солуна преузимањем већинског удела у капиталу грчког друштва од стране Сунока.<sup>221</sup> Наложене су структурне и мере понашања. Суноко је добио обавезу да у предвиђеном року прода фабрику шећера „Шајкашка“ из Жабља, која је приликом концентрације била под контролом компаније Hellenic Industry. Суноко је добио налог да именује уз сагласност Комисије за заштиту конкуренције Повереника за продају, Повереника за управљање и Повереника за надзор. Комисија је оценила да би применом ове мере тржишни удео Сунока, у односу на укупни номинални капацитет прераде шећерне репе свих учесника на тржишту производње шећера који су активни у Републици Србији, био сведен на око 65%, док би без примене овакве мере тај удео достигао приближно 80%. Као меру понашања, Суноко је добио обавезу да Комисији доставља садржински унапред дефинисане шестомесечне извештаје, с тим да оваква обавеза траје до момента укидања царинских и других дажбина које се плаћају при увозу шећера у Републику Србију.

Суноко је добио и обавезу да тражи сагласност Комисије за промене цена шећера према појединим категоријама купаца, уз достављање образложења, узрока и интензитета насталих промена, које ће Комисија оцењивати у складу са Законом.

"Условно одобравање ове концентрације, Комисија је темељила на битно другачијем чињеничном стању у 2012. години, у поређењу са истим индикаторима оцењивања у 2011. години, на основу којих је Комисија забранила спровођење исте концентрације, која је први пут била пријављена у августу 2011. год. Ово се пре

---

<sup>221</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-02-3/2013-15, веза 6/0-02-750/2012-60 од 13. фебруара 2013. године, стр.1-12.

свега односи на област политике цена друштва Суноко, по којима је ово друштво продавало шећер домаћим и иностраним купцима, што је Комисија установила током спроведеног предметног испитног поступка. Такође, утврђено је да је у 2012. у односу на 2011. годину био потпуно другачији однос упоредних цена (просечна продајна цена) према домаћем и страном купцу. У 2012. години, просечне продајне цене компаније Суноко према домаћим купцима биле су ниже за око 10,4% у односу на оне по којима се у тој години шећер продавао иностраним купцима."<sup>222</sup>

#### **6.4. Злоупотреба доминантног положаја Индустије смрзнуте хране Фриком А.Д. – Пример 2**

Некада у борби против монопола кључни допринос својом бахатошћу учине сами монополисти. Наиме, Комисија за заштиту конкуренције је, према тврдњама члана овог тела Чедомира Радојчића, покренула поступак против Индустије смрзнуте хране Фриком А.Д. захваљујући тексту који је на свом сајту објавио сам монополиста. Наиме, на званичној веб страници Агрокора све до 8. јула 2011. године налазио се текст следеће садржине: „Потпуни учинак промјена које је Агрокор снажно покренуо уласком у Фриком 2003. године очитовао се тјеком 2004. када је само у првих 7 мјесеци забиљежен раст тржишног уђела од 12,9%. чиме је Фриком дефинитивно преузео лидерску позицију на тржишту сладоледа Србије са 40,2% укупног тржишта.“ „Надаље, уведене су битне промјене у продајној политици, те је врло брзо у потпуности покривено тржиште Србије и постављене стратешке баријере за сваки могући додатни улазак било које конкуренције. Паралелно с активностима у сладоледу, Фриком је успио обновити и знатно повећати властиту производњу замрзнутог поврћа те је и на том тржишту задржао позицију водећег брэнда са снажним потенцијалом и за извоз.“

Непознавање права конкуренције и игнорисање високих запрећених казни до 10% од годишњег прихода, навело је монополисту да се похвали доминантним положајем од преко 40% тржишног удела и злоупотребом тог положаја постављањем стратешких баријера за улазак нових привредних друштава на релевантно тржиште.

"19.02.2003.г. закључен је Уговор о купопродаји друштвеног капитала између Индустије смрзнуте хране ПКБ „Фриком“ АД, Београд, Агенције за приватизацију и

---

<sup>222</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 59, 60.

„Агрокор“ ДД Концерн за управљање друштвима, производњу и трговину пољопривредним производима из Загреба, Република Хрватска. Према подацима објављеним на званичној интернет страници Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности, 16.12.2011.г. на првом месту међу првих 10 акционара Фрикома, по броју акција, броју гласова, као и по вредности акцијског капитала (95,82977% од укупне емисије по свим наведеним основама), био је Агрокор."<sup>223</sup>

Комисија за заштиту конкуренције је дошла до сазнања да се „Фриком“, осим производњом и дистрибуцијом сладоледа, бави и производњом и дистрибуцијом остале смрзнуте хране. Комисија је посебно испитивала поступање Фрикома на релевантном тржишту сладоледа и на тржиштима производње и дистрибуције смрзнуте хране. Утврђено је да Фриком није злоупотребио доминантан положај када је у питању релевантно тржиште производње и дистрибуције смрзнуте хране.

Комисија за заштиту конкуренције кренула је са прикупљањем свих потребних информација, чињеница и докумената да би анализирао овај случај када је у питању релевантно тржиште сладоледа. На основу прикупљених информација, од којих је део добијен и од тржишних конкурената Фрикома, Комисија за заштиту конкуренције донела је 6. августа 2010. године закључак којим је покренут поступак против Индустије смрзнуте хране Фриком А.Д. због потенцијалне злоупотребе доминантног положаја, односно поступања супротним члану 16. Закона о заштити конкуренције. Комисија је нагласила у закључку, да се то посебно односи на "уговорне одредбе којима се утврђују врсте рабата, поступак, начин и услови за остваривање права на њихову исплату."<sup>224</sup>

Приликом одређивања релевантног тржишта Комисија за заштиту конкуренције примењује Закон о заштити конкуренције и Уредбу о критеријумима за одређивање релевантног тржишта.<sup>225</sup> Према члану 6. став 1. Закона, односно члану 1. став 2. Уредбе, релевантно тржиште је тржиште које обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту.

Комисија је, у овом поступку као релевантно тржиште дефинисала тржиште велепродаје индустријског сладоледа на територији Републике Србије, укључујући и сладолед из увоза. Релевантно тржиште производа дефинисано је чланом 6. став 2.

<sup>223</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 59.

<sup>224</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-360/2010-1.

<sup>225</sup> Службени гласник РС“ бр. 89/09.

Закона, као и чланом 2. став 1. Уредбе: „Релевантно тржиште производа представља скуп робе, односно услуга које потрошачи и други корисници сматрају заменљивим у погледу њиховог својства, уобичајене намене и цене“.

Комисија за заштиту конкуренције утврдила је на основу свих карактеристика сладоледа, да он нема замену у било ком другом производу, што га чини производом на кога се односи члан 2. став 2. Уредбе. На основу тога, Комисија је у овом управном поступку као релевантно тржиште производа, одредила тржиште veleпродаје индустријског сладоледа.

На основу члана 6. став 3. Закона и члана 5. став 1. Уредбе, релевантно географско тржиште представља територију на којој учесници на тржишту учествују у понуди или потражњи и на којој постоје слични услови конкуренције, а који се битно разликују од услова конкуренције на суседним територијама. У складу са одредбама из става 2. истог члана Уредбе, релевантно географско тржиште се одређује на основу критеријума процене могућности одређења купаца за куповином робе или услуга у другим релевантним географским областима (супституција тражње), односно процене могућности учесника на тржишту из других географских подручја да понуде робу или услуге (супституција понуде).<sup>226</sup> Комисија је као релевантно географско тржиште у овом поступку одредила територију целе Србије на основу анализе и подједнаке заступљености Фрикома у свим деловима земље са сличним ценама.

Комисија је утврдила да је током трогодишњег анализираног периода удео Фрикома на посматраном тржишту био изнад 70 процената, што уз високо концентрисано тржиште са малим бројем конкурената јасно указује на доминантан положај Фрикома. Истраживање Комисије такође је показало да је више од 90 процената купаца Фрикомових производа било из категорије малих и средњих купаца над којима је Фриком имао несумњиву и огромну преговарачку превласт и доминацију код одређивања цена и услова продаје.

Комисија за заштиту конкуренције такође је утврдила да је просечна цена килограма сладоледа на домаћем тржишту износила просечно 420 динара, док је просечна цена сладоледа које је Фриком извозио износила просечно 230 динара. Овај податак био је изузетно значајан за анализу понашања Фрикома који је на релевантном тржишту, где је имао доминантан положај, наметао знатно више цене од оних које је

---

<sup>226</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 66.

одређивао за своје производе на иностраном тржишту, где је имао озбиљну конкуренцију. То је био значајан показатељ да је Фриком на релевантном тржишту пословао независно од конкуренције, добављача или купаца и да себи обезбеђује екстра профит.<sup>227</sup>

Комисија за заштиту конкуренције је анализом дошла до закључка да је "привредно друштво Индустрија смрзнуте хране „Фриком“ А.Д. из Београда, злоупотребило свој доминантан положај на релевантном тржишту veleпродаје индустријског сладоледа на територији Републике Србије.

Након спроведеног поступка, покренутог по службеној дужности, утврђено је да је то привредно друштво учинило повреду конкуренције на тај начин што је, у својим типским уговорима са применом у периоду 2008 - 2010. године, а у једном броју уговора и после 2010. године, које је закључивао са купцима - малопродавцима: наметало обавезу купаца-малопродаваца да у даљој продаји, крајњим корисницима - потрошачима, у потпуности и доследно примењују малопродајне цене утврђене у ценовницима Фрикома; наметало обавезу ексклузивне куповине релевантног производа од Фрикома, уз директну и/или индиректну забрану продаје конкурентских производа, при чему је уговоран ексклузивитет у расхладним уређајима и ексклузивитет у малопродајним објектима; развијеним системом подстицаја и стимулација купаца-малопродаваца, одлучујуће утицало на пословне одлуке купаца да се одреде за Фриком као јединог добављача релевантног производа; наметало обавезу да Фрикому, у неоправдано високим износима, надокнаде штету у случају да се не придржавају свих уговором преузетих обавеза, при чему су одредбе у погледу цена у даљој продаји, ексклузивитета робе у расхладним уређајима и у малопродајном објекту – битне одредбе уговора чијим се кршењем ствара ова обавеза на страни купаца према Фрикому; уговарало непримерене и неоправдано кратке рокове у којима је Фриком могао остварити своје право на једностранни раскид уговора у случају да купац - малопродавац не извршава своје уговорне обавезе, а нарочито оне дефинисане битним одредбама у погледу примене цена у даљој продаји и ексклузивитета у расхладним уређајима и у малопродајним објектима; уговарало и примењивало различите услове пословања на исте послове са различитим купцима-малопродавцима, а нарочито у погледу рокова плаћања, повраћаја робе у случају

---

<sup>227</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2014/03/povreda-konkurencije-frikom.pdf>

лоших резултата продаје и истека рока употребе, као и рокова за раскид уговора.

У поступку је утврђено да је на описани начин учињена повреда конкуренције из члана 16. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09), а са циљем слабљења и истискивања са тржишта постојеће конкуренције, као и стварања значајне баријере за улазак на тржиште нових конкурената, уз истовремено јачање сопственог доминантног положаја на тржишту, што је за ефекат имало значајно ограничавање и нарушавање конкуренције на релевантном тржишту.<sup>228</sup>

Сагласно законској обавези, одређена је и мера заштите конкуренције у виду обавезе плаћања новчаног износа у висини 4% од укупног годишњег прихода оствареног у 2009. години што износи 301.950.520,00 РСД. Поред мере заштите конкуренције, истим решењем одређене су и одговарајуће мере отклањања повреде конкуренције у виду мера понашања, као и рокови у којима је ово привредно друштво дужно да изврши све наложене мере.<sup>229</sup>

Наметањем уговора од стране Фрикома, којима се намећу и одређују цене у даљој продаји, представља тешка ограничења конкуренције и у пракси Европске уније.

Комунитарно право, односно Уредба 330/2010 (ОЈ Л 102 - 23.04.2010.) као и Смернице о вертикалним ограничењима (ОЈЦ 130 - 19.05.2010.), одређивање цене у даљој продаји забрањују као тешко ограничење, услед кога долази и до поништавања бенефита блок изузећа од забране. Тешка ограничења из члана 4(а) Уредбе 330/2010 (БЕР) односе се на одређивање цене у даљој продаји, односно споразуме или усаглашену праксу који имају за, директан или индиректан циљ, утврђивање фиксне или минималне цене у даљој продаји, или фиксног или минималног нивоа продајне цене кога купац треба да се придржава у даљој продаји. Непосредно или посредно, наметање и одређивање неоправданих куповних или продајних цена, а нарочито фиксирање или наметање минималних цена у даљој продаји, забрањено је и представља повреду конкуренције у смислу чл. 10. и 16. Закона о заштити конкуренције. Такви поступци у уговорима закљученим са купцима, представљају повреду у облику постојања рестриктивног споразума, а у случају када ту и такве обавезе, у комбинацији са другим средствима за остварење недозвољених циљева на тржишту, унилатерално намеће доминантан учесник на тржишту, увек чини саставни

---

<sup>228</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције, број: 5/0-02-329/2012-16; веза 5/0-02-211/2011; веза 5/0-02-360/2010 од 19. новембра 2012. године.

<sup>229</sup> <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/12/Saopstenje-Frikom.pdf>

део „сложеног механизма“ злоупотребе доминантног положаја.<sup>230</sup>

Фрикому су изречене и мере понашања којима је забрањено закључивање уговора са купцима којим би се одредила цена у даљој продаји, ексклузивитет у расхладним уређајима или малопродајним објектима, неправични услови пословања у пословању са слабијим пословним партнерима, неједнаки услови пословања за исте послове са различитим учесницима на тржишту. Фрикому је такође наложено да у року од пет дана на својој званичној интернет страници обавести све своје пословне partnere о прекиду дејства свих одредби уговора које се односе на обавезе купаца о одређивању цена у даљој продаји, ексклузивитета у расхладним уређајима или малопродајним објектима.<sup>231</sup>

Фриком је покренуо управни спор.<sup>232</sup> Управни суд је одбио тужбу у целости и потврдио решење Комисије за заштиту конкуренције.<sup>233</sup> Фриком је покренуо поступак пред Врховним касационим судом употребом ванредног правног лека.

Врховни касациони суд је потврди одрешу Управног суда, којом је решење Комисије прошло све правне инстанце.<sup>234</sup> Читав поступак, од покретања поступка до одлуке Врховног касационог суда, завршен је за 3 године и 8 месеци.<sup>235</sup> После истека рока одређеног решењем Комисије за уплату новчаног износа мере заштите конкуренције, пре кога је и решење већ постало правноснажно, Фриком није добровољно извршио своју обавезу ни до доношења пресуде Врховног касационог суда, а ни после те пресуде. Комисија је, у складу са законским решењем предвиђеним управо за такву ситуацију, покренула поступак принудног извршења, а пореска управа је поступак спровела у складу са прописима којима се уређује наплата пореза.

## 6.5. Картели - рестриктивни споразуми на тржишту Србије

"Рестриктивни споразуми, како хоризонтални које закључују конкуренти, тако и вертикални које закључују учесници на тржишту који нису међусобни конкуренти на

<sup>230</sup> Добрашиновић Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, Београд, 2014. година, стр. 73,74.

<sup>231</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције, број: 5/0-02-329/2012-16; веза 5/0-02-211/2011; веза 5/0-02-360/2010 од 19. новембра 2012. године.

<sup>232</sup> <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/04/Saopstenje-za-javnost-FRIKOM-1.pdf>

<sup>233</sup> Пресуда број: 12 У 17578/12 донета 12.марта 2013. године.

<sup>234</sup> Пресуда број: Узп 181/2013 донета 06. фебруара 2014. године.

<sup>235</sup> <http://www.kzk.gov.rs/saopstenje-frikom>



истом релевантном тржишту, забрањени су и ништави осим у случајевима када су изузети од забране у складу са Законом. Осим тзв. „блок изузећа“, односно изузећа рестриктивних споразума по категоријама, које је прописано детаљно уредбама Владе, као подзаконским актима, Законом је прописан и институт „појединачног изузећа“ од забране. Правни основ, активна легитимација за подношење захтева, као и услови који кумулативно морају бити испуњени, прописани су у члановима 11. и 12. Закона. Уколико, по спроведеном поступку, Комисија одобри појединачно изузеће рестриктивног споразума од забране, то ће значити да конкретни споразум, у одобреном периоду изузећа од забране, неће потпадати под општу забрану закључивања и спровођења рестриктивних споразума. Терет доказа за изузеће од опште забране рестриктивних споразума, увек је на учесницима споразума. Оцена о томе да ли ће конкретан рестриктивни споразум бити изузет од забране, зависи од оцене позитивних и негативних ефеката које производи по конкуренцију" и економску продуктивност и ефикасност. Комисија при томе одлучује примењујући принцип: сваки предмет се посебно анализира и представља случај за себе.<sup>236</sup>

Што се тиче захтева за појединачно изузеће, Комисија за заштиту конкуренције највише је испитивала сектор осигурања. Због тога се размишља и о додатном уређењу овог сегмента тржишта посебном Уредбом. У области осигурања одобрен је хоризонтални споразум три велике осигуравајуће куће, Дунав осигурања, Делта Ђенерали и ДДОР Нови Сад, за пружање услуга осигурања ЈП Електропривреда Србије. Разлог за дозволу оваквог рестриктивног споразума на период од четири године је висок ризик у овом сектору који је тешко могуће унапред предвидети, посебно када су природни фактори у питању. Комисија је одобрила појединачно изузеће споразума од забране, уз низ услова учесницима споразума.

Такође, неопходно је да Комисија после секторских анализа у области нафтних деривата и млекарства, посвети пажњу и другим секторима попут медија и осигурања.

Комисија за заштиту конкуренције током прве деценије свог рада, евидентирала је и процесуирала значајан број случајева договарања цена и осталих услова пословања у оквиру пословних удружења. То показује да код многих привредника не постоји довољна свест о праву конкуренције и неопходности поштовања правила за фер тржишну утакмицу. До многих повреда Закона о заштити конкуренције дошло је из

---

<sup>236</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 30.

незнања, мада је значајан број случајева, када је мотив био остваривање екстра профита.

Колико је тешко у пракси спровести антимонополску политику и заштити право конкуренције показују бројни поступци Комисије и њена борба са судским инстанцама. Један од таквих примера је рестриктиван споразум аутопревозничких предузећа, Ниш експреса и Јеремић превоза. Рестриктивни споразуми могу бити хоризонтални које закључују директни конкуренти на тржишту али и вертикални које закључују странке које нису међусобни конкуренти на релевантном тржишту. Ово је пример хоризонталног споразума. Овај пример показује колико још простора има за унапређење капацитета судства. Управни суд је начинио велике пропусте у овом поступку. Неразвијеност девастиране општине, узета као разлог за допуштање картела, представља правни нонсенс.

#### **6.5.1. Рестриктиван споразум привредног друштва Јеремић превоз ДОО Ниш и акционарског друштва за саобраћајну делатност Ниш експрес – Пример 3**

Председник Комисија за заштиту конкуренције је на основу члана 35. став 2. Закона о заштити конкуренције и одлуке Савета Комисије закључком од 9.2.2011. године покренуо поступак испитивања повреде конкуренције када је у питању рестриктивни споразум између привредног друштва Јеремић превоз ДОО Ниш и акционарског друштва за саобраћајну делатност "Ниш експрес", такође из Ниша. Комисија је по службеној дужности испитивала потенцијално кршење права конкуренције потписивањем Протокола између ових компанија 24.8.2010. године.<sup>237</sup>

Комисија је у поступку утврдила да је Протокол о заједничком обављању превоза путника на релацији Пирот - Бабушница потписан 24.8.2010. године хоризонтални рестриктивни споразум, по којем су његови потписници Јеремић превоз и Ниш експрес, утврђивањем јединствених цена, ограничили и нарушили конкуренцију на релевантном тржишту услуга јавног линијског превоза путника аутобусима на релацији Пирот-Блато-Бабушница, чиме су учинили повреду конкуренције.<sup>238</sup> У поступку је као релевантно тржиште производа дефинисано тржиште обављања јавног линијског превоза путника аутобусима, а као релевантно

<sup>237</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-87/2011-1 од 9.2.2011. године.

<sup>238</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-87/2011-1, веза 5/0-03-627/10 од 24.11.2011. године.

географско тржиште релација Пирот – Блато – Бабушница. По оцени Комисије, овим споразумом дошло је до нарушавања одредби члана 10. став 2. тачка 1) Закона о заштити конкуренције. Комисија је констатовала да је Протокол, односно рестриктивни споразум забрањен и ништаван *ex lege*. Комисија је оценила да се ради о хоризонталном споразуму који представља веома тешку повреду конкуренције која је трајала два месеца. Ове две чињенице утицале су на висину казне изречене Ниш експресу. Олакшавајућа околност код одређивања казне била је и чињеница да су учесници споразума обуставили радње које представљају кршење права конкуренције пре него што је повреда пријављена Комисији за заштиту конкуренције.

Потписницима рестриктивног споразума одређена је и мера понашања на основу члана 59. став 1. и 2. Закона о заштити конкуренције, односно забрана сваког будућег поступања којим би могло да дође до повреде права конкуренције било каквим договорањем цена превоза, прећутним или изричитим. Посебно је наглашено да им је забрањена и размена међусобних информација о пословању. Комисија за заштиту конкуренције је истим решењем одредила и меру заштите конкуренције тиме што је одредила новчану казну акционарском друштву Ниш експрес у износу од 0,6% од укупног годишњег прихода оствареног у 2010. години. Имајући у виду да је Ниш експрес један од водећих аутопревозника у нашој земљи са великим приходима, и ова, процентуално ниска казна у односу на ону коју је Комисија могла да пропише износила је 21.650.850 динара. Максимална казна коју је Комисија могла да пропише, је 10% годишњег прихода, што је износ већи од 3,5 милијарди динара, тачније 3.608.475.000. Ова запређена сума, јасно показује, да би санкција и казна Комисије за заштиту конкуренције могла да доведе до банкрота и највеће српске компаније. Запређена казна треба да служи и као мера одвраћања од кршења одредби права конкуренције. Рок за плаћање казне по решењу Комисије био је четири месеца. Јеремић превоз ослобођен је мере заштите конкуренције због сарадње са Комисијом током поступка утврђивања рестриктивног споразума и његових карактеристика. Наиме, Јеремић превоз је био подносилац иницијативе за оцену овог споразума и ослобођен је новчане казне на основу члана 69. Закона о заштити конкуренције.

Ова два аутопревозника имала су по 9 полазака на релацији Пирот – Бабушница у различитим временским интервалима. Проблеми су се појавили 17.6.2010. године када је Ниш експрес снизио цене превоза за месечне и појединачне карте на овој релацији. На састанку два превозника Ниш експрес је предложио Протокол који је

између осталог предвиђао да оба превозника редукују поласке, укину повратне карте, Ниш експрес преузме продају карата за оба превозника и низ других заједничких потеза који су били на штету Јеремић превоза али и путника. Представници Јеремић превоза, који нису били у могућности да се на тржишту супротставе Ниш експресу, били су принуђени да прихвате Протокол.

20.10.2010. године Ниш експрес је изнео нове захтеве: укидање три најпрофитабилнија поласка Јеремић превоза, да Ниш експрес врши продају и појединачних и месечних карата, да Ниш експрес саставља обрачуне и уплаћује пазаре Јеремић превозу и да приход од продаје карата деле у односу 70% за Ниш експрес и 30% за Јеремић превоз. Јеремић превоз није прихватио нове услове, а Ниш експрес их је обавестио, након два дана, да не важи ни потписани Протокол од 25.10.2010. године. Ниш експрес је учинио тржишни корак који је био погубан за знатно слабијег конкурента. Снizio је цене месечних карата са 3600 на 1700 динара и појединачне карте са 170 на 30 динара. Практично, Ниш експрес је наплаћивао јефтине возње његовим аутобусом од 30 километара на спорној релацији у односу на градски превоз у Нишу на деоници од 500 метара. Овакав потез Ниш експрес натерао је и Јеремић превоз на снижење цена и у производњу губитака. Ниш експрес је захваљујући другим линијама и јачини компаније, тај губитак могао са лакоћом да поднесе, док је он за његовог неупоредиво мањег конкурента на релеватном тржишту био пут ка банкроту.

Зато се Јеремић превоз обратио Комисији за заштиту конкуренције 8.12.2010. године.<sup>239</sup> Јеремић превоз је тражио утврђивање повреде члана 16. Закона о заштити конкуренције, односно злоупотребу доминантног положаја акционарског друштва Ниш експрес на релеватном тржишту. Комисија је одбила тај захтев али је покренула по службеној дужности поступак за утврђивање рестриктивног споразума Јеремић превоза и Ниш експреса. Јеремић превоз је поднесцима прецизирао своје захтеве.<sup>240</sup> Ниш експрес је тврдио у својим поднесцима од 13. и 17. маја 2011. године да је приступио потписивању Протокола како би се афирмисале месечне карте, смањили трошкови пословања и пружиле боље услуге путницима координисаним радом ова два превозника. Јеремић превоз се изјаснио да је морао да пристане на потписивање Протокола јер је Ниш експрес знатно већа и моћнија компанија са великим бројем линија којима је могао да финансира ниже цене карата од тржишних, зарадом са

---

<sup>239</sup> Поднесак број: 5/0-03-627/2010-1.

<sup>240</sup> Поднесци број: 4/0-02-87/2011-4 од 14.3.2011. године и 4/0-02-87/2011-6 од 1.4.2011. године.

других линија, док је такво пословање Јеремић превоз водило у банкрот.<sup>241</sup>

Комисија је у току 2013. године донела два решења у овом поступку. Управни суд је пресудом од 12.07.2012. године поништио прво решење Комисије од 24.11.2011. године, којим је утврђена повреда конкуренције – закључивањем хоризонталног рестриктивног споразума у смислу одредби члана 10. Закона о заштити конкуренције.<sup>242</sup>

Комисија за заштиту конкуренције је, поступајући по налозима Управног суда, у поновном поступку донела ново решење.<sup>243</sup> Овим решењем Комисија је, поново, утврдила постојање повреде конкуренције и одредила је меру заштите конкуренције. Међутим, Управни суд је пресудом У 3642//13 од 16.05.2013. године, поништио наведено Решење Комисије, због повреде правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку и предмет је враћен Комисији за заштиту конкуренције на поновно одлучивање. Поступајући по налозима Управног суда, Комисија је у поновном поступку дошла до истих налаза и закључака, као и у претходна два решења, те је донела Решење бр. 4/0-02-571/2013-3 од 21.10.2013 године којим је утврђена повреда конкуренције и одређена мера заштите конкуренције. У току је управни спор који је покренут по тужби привредног друштва „Ниш експрес“ А.Д.

Врховни касациони суд је, поступајући по захтеву тужене ради преиспитивања пресуде Управног суда, Одељење у Нишу II-1 У 887/12 од 12.07.2012. године у истој управној ствари, донео пресуду бр. Узп 381/2012 од 20.11.2013. године којом је укинуо наведену пресуду и предмет вратио Управном суду на поновно одлучивање. Комисија је, такође, поднела Врховном касационом суду захтев за преиспитивање пресуде Управног суда У 3642/13 од 16.05.2013. године и по овом захтеву још увек није одлучено.<sup>244</sup>

Због обавезе доношења решења у поновним поступцима и дугог трајања поступака пред Врховним касационим судом, Комисија за заштиту конкуренције је у међувремену донела још два решења у овом предмету.<sup>245</sup> Ово је довело до неуобичајене и сложене правне ситуације у смислу постојања више одлука, како

---

<sup>241</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-87/2011-1, веза 5/0-03-627/10 од 24.11.2011. године.

<sup>242</sup> Пресуда Управног суда II-1 У 887/12 од 12.07.2012. године.

<sup>243</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције бр. 4/0-02-23/13-1 од 19.02.2013. године.

<sup>244</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 21.

<sup>245</sup> И друго решење у овом поступку Комисије за заштиту конкуренције поништено је од стране Управног суда пресудом У 3642//13 од 16.05.2013. године.

Комисије тако и судова, у истој управној ствари. У току 2014. године, ова ситуација разрешена је пресудама Управног суда, који је поступао по налогу Врховног касационог суда, па је као крајњи исход решавања у овој управној ствари потврђено прво решење Комисије од 24. новембра 2011. године, које је на тај начин постало правноснажно. Пресудама Управног суда од 02.октобра и 04. децембра 2014. године, Управни суд је поништио решења Комисије од 19.02.2013. и 21.10.2013. Комисије из разлога што, сходно налогу Врховног касационог суда, иста управна ствар не може бити решена са више коначних, извршних решења.<sup>246</sup> Овај поступак, велики број решења и преокрета у поступку, јасно указује на проблеме у судском санкционисању најтежих повреда права конкуренције.

## **6.6. Макроекономски ефекти ефикасне антимонополске политике**

Иако постоје различита мишљења економиста о резултатима и ефектима утицаја антимонополске политике на привредни раст и развој привреде, када су у питању транзиционе привреде и државе у развоју, ситуација је много јаснија.

2000. године рађена је анализа утицаја антимонополске политике и права конкуренције у 18 земаља у транзицији.<sup>247</sup> Истраживање које су вршили Дац и Ваглиандини показало је јаку повратну спрегу између ефективне примене политике заштите конкуренције са растом ефикаснијих приватних фирми. Ван Синдерен и Кемп су такође анализирали утицај слободне конкуренције на макроекономске параметре у економији на примеру Холандије.<sup>248</sup> Закључак је да поред уштеда које се остварују за потрошаче, ефикасна примена права конкуренције се позитивно рефлектује и утиче на основне макроекономске показатеље као што су привредни раст, запосленост и продуктивност. "Установљено је да су бруто друштвени производ, инвестиције, запосленост, као и потрошња, порасли и то као директни ефекат примене холандског Закона о заштити конкуренције из 1998. године. Укупно гледано, економска теорија и већина студија се слажу да постоји позитивна корелација између примене политике

---

<sup>246</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 63.

<sup>247</sup> Dutz, M.A. i Vagliasindi, M. (2000); Competition policy implementation in transition economies: An empirical assessment, *European Economic Review* 44(4), str. 762-772.

<sup>248</sup> Don, H., Kemp, R. i van Sinderen, J. (2008); Measuring the economic effects of competition law enforcement, *De Economist* 156(4), str. 341 – 348.

заштите конкуренције с једне и побољшања макроекономских показатеља, с друге стране. Мера овог утицаја се ипак одређује од случаја до случаја, не само због тога што много фактора макроекономске политике утиче на наведене показатеље, већ и због многих карактеристика и инструмената примене ове политике."<sup>249</sup>

Искуство и анализа земаља Европске уније које имају дугу традицију у спровођењу права конкуренције показују да су позитивни ефекти за државу, привреду и потрошаче вишеструко већи од трошкова за усвајање и реализацију ефикасне антимонополске стратегије, поставку система за борбу против монола која предвиђа изградњу посебних институција, судског система и акционог механизма за спровођење стратегије.

Ти ефекти већ су видљиви и у Србији након прве деценије спровођења нове политике и нове стратегије у борби против монопола. Србија има још пуно простора да унапреди своје право конкуренције како би испунила услове за затварање Поглавља осам. Али први мерљиви ефекти већ су евидентни кроз уплате у буџет Републике Србије, вишка прихода остварених од стране Комисије за заштиту конкуренције. Поред ових директних ефеката, постоји још читав спектар позитивних индиректних ефеката које су резултат ефикасног спровођења антимонополске политике и стратегије борбе против монопола.

## **6.7. Специфичне гране и борба против монопола - Железара Смедерево – Пример 4**

Железара у Смедереву је једна од најзначајнијих компанија у Србији. Запошљава више од пет хиљада радника и економија читавог једног града готово у потпуности је заснована на њеном функционисању. Њен значај је огroman и за читаву српску привреду јер је велики број малих и средњих предузећа везан као кооперант, добављач или купац за пословање челичане. 2003. године она је приватизована од стране "УС стила".<sup>250</sup> Светска економска криза изазвала је велике проблеме у многим привредним гранама. Индустрија челика није остала имуна на проблеме који су настали. Драстично је пала цена челика и многе компаније из ове области почеле су да

---

<sup>249</sup> Граић – Степановић С.: Студија Ефекти приступања Србије Европској унији – право конкуренције, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, стр. 31.

<sup>250</sup> <https://www.ussteel.com>

раде са губицима. "Ус стил" је покушавао на различите начине да смањи трошкове, отпуштањима радника, слањем радника на плаћена и неплаћена одсуства, гашењем једне од две високе пећи. Ипак, пошто су и даље пословали са губитком, Американци су одлучили да се повуку из Железаре. Због стратешке важности ове привредне гране и Железаре у Смедереву, Влада Србије је била принуђена да прискочи у помоћ великим финансијским средствима како не би дошло до гашења челичане и како би се очувао техничко-технолошки комплекс.

Кренуло се у потрагу за новим инвеститором. Заинтересована за куповину Железаре у Смедереву је кинеска компанија Хестил. Влада Србије прихватила је 5. априла 2016. године понуду компаније Хестил за куповину 98 имовинских целина Железаре Смедерево за 46 милиона евра.<sup>251</sup> Ради се о компанији која је рангирана као 239 компанија по величини у свету.<sup>252</sup> Хестил је компанија која запошљава више од 120000 радника. Ради се о гиганту светских размера у производњи челика. По производњи челика то је највећа компанија у Кини која годишње производи 50 милиона тона. Поседује 37 високих пећи. Од тога чак 23 имају капацитет преко 1000 кубика. У 2015. години која је била кризна за индустрију челика ова компанија је произвела 47,8 милиона тона челика. Пословни приходи Хестила износили су скоро 44 милијарде долара (43,7) а укупна средства на крају 2015. године 53 милијарде долара. Хестил има 70 директних и индиректних компанија у преко 30 земаља. Поседује и већински пакет акција у Дуферку који има највећу глобалну продајну мрежу у индустрији челика. Поред индустрије челика која је главна делатност ове компаније, Хестил је активан и у рударству, металској индустрији и другим сродним индустријама, управљању логистичким центрима и финансијском сектору.

Да би ушла на српско тржиште и преузела Железару у Смедереву, компанији Хестил неопходно је одобрење Комисије за заштиту конкуренције. Пошто је Србија кандидат за чланство у Европској унији, неопходна јој је и сагласност Европске комисије за ту приватизацију. Европска унија се протеклих година суочавала са проблемима у функционисању тржишног механизма у индустрији челика. Поједине земље чланице субвенционисале су железаре, што је био случај и са земљама кандидатима, попут Србије. Европска комисија тражила је гаранције да ће Хестил уколико купу Железницу Смедерево на тржиште ЕУ извозити само производе из

---

<sup>251</sup> <http://www.novostidana.rs/ugovor-o-prodaji-zelezare-kineskom-hestilu-18-aprila/>

<sup>252</sup> Листа Fortune Global 500 за 2015. годину.



фабрике у Србији, а не и из осталих делова овог конгломерата. Европска унија је тражила и гаранције да Србија није субвенционисала своју железару од фебруара 2015. године када су ступила на снагу нова правила у Европској унији о државној помоћи.<sup>253</sup> "У складу са Протоколом 5 Споразума о стабилизацији и придруживању, Железара Смедерево која се налази у тешкоћама није добила државну помоћ од 1. фебруара 2015. године, али треба показати да је претходно добијена помоћ била у складу са правом конкуренције."<sup>254</sup>

Овај пример одсликава проблеме, који се везано за проблем антимонополске политике и право конкуренције, јављају у многим секторима. Захтев за улазак на тржиште подноси компанија која је несумњиво монополиста, без обзира на величину релевантног тржишта које се узме у обзир. Са друге стране, у индустрији попут производње челика, немате могућност профитабилне производње уколико немате велике капацитете.

Кључно је питање: шта је важније, општи економски интерес Србије или појава монополисте на тржишту? Дилема се решава прецизним тумачењем европске праксе, комунитарног права, домаћих закона и подзаконских аката. Наиме, није забрањен доминантан положај на тржишту који ће компанија Хестил несумњиво имати уколико купи Железару Смедерево. Забрањена је злоупотреба доминантног положаја на тржишту.

"Комисија за заштиту конкуренције је 24. маја 2016. године, одобрила концентрацију учесника на тржишту која настаје стицањем контроле друштва „He Steel Group Co Ltd“ из НР Кине над функционалном, производном и пословном имовином „Привредног друштва за производњу и прераду челика Железара Смедерево д.о.о.“, уз истовремено стицање и педесет процената удела у капиталу Привредног друштва за обраду и превлачење метала „Serbian Roll Service Company d.o.o.“, и над којим ће стицалац удела вршити непосредну заједничку контролу са другим чланом овог друштва."<sup>255</sup>

Приликом одлучивања о одобравању ове концентрације, евидентно је Комисија узела у обзир и значај ове концентрације за запосленост у Србији, производни раст,

---

<sup>253</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0651>

<sup>254</sup> Годишњи извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел, 10. новембар 2015. године, стр. 42.

<sup>255</sup> <http://www.kzk.gov.rs/komisija-odobrila-sprovođenje-koncentracije-kompanije-he-steel-group-co-ltd-i-zelezare-smederevo>

економски напредак и друштвено благостање. Комисија је наравно имала у виду и ефекат ове концентрације на потрошаче. На основу свега дошло се до закључка да ова концентрација и њено спровођење неће ограничити, нарушити или спречити конкуренцију на тржишту Републике Србије.

## 6.8. Став привредника о спровођењу права конкуренције у Републици Србији

У периоду од 25.9. до 1.11.2015. године спровео сам анкету међу привредницима о праву конкуренције и спровођењу антимонополске политике на територији Нишавског, Пиротског и Топличког управног округа. Од анкетираних 46 привредника пристало је да одговори на питања њих 30. Добио сам одговоре који указују на недозвољно познавање ове проблематике и на неопходност едукације привредника у области права конкуренције. Термин монопол им је углавном познат (више од 90% случајева). Знатно је мањи проценат оних који знају значење појмова злоупотреба доминантног положаја (73,3%), концентрације (66,6%) и рестриктивни споразуми (46,6%). На питање да ли су претрпели штету због нелојалне конкуренције и монопола, одговор је био јасан сигнал, да треба појачати борбу за слободно тржиште и ефикасну примену права конкуренције

Табела бр 8. Резултати анкете привредника Нишавског, Топличког и Пиротског округа

Да ли сте имали штету у пословању због нелојалне конкуренције и монопола?				
Не разумем питање	Никада	Једном	Више пута	Често
4	10	6	8	2

*Извор:* Резултати анкетања привредника током септембра и октобра 2015. године.

Резултат показује да је више од половине привредника у ова три округа имало барем једном неки проблем у пословању због монопола на тржишту.

*Табела бр 9. Резултати анкете привредника Нишавског, Топличког и Пиротског округа*

Да ли сматрате да у вашој делатности постоје картели и монополисти који злоупотребљавају доминантан положај? <sup>256</sup>				
Не разумем питање	Картели –ДА	Картели - НЕ	Монополисти ДА	Монополисти НЕ
5	6	19	22	8

*Извор:* Резултати анкетања привредника током септембра и октобра 2015. године.

Из ових одговора евидентно је да су сви привредници упознати са термином монопол, али око 20% привредника нема довољно података о терминима картел и рестриктивни споразум. Оно што је такође резултат ове анкете је да очигледно привредници сматрају да је на тржишту ова три округа тренутно већи проблем злоупотреба доминантног положаја у односу на рестриктивне споразуме.

*Табела бр 10. Резултати анкете привредника Нишавског, Топличког и Пиротског округа*

Да ли сте упознати са активностима Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за доделу државне помоћи?		
Не разумем Питање	ДА	НЕ
6	16	8

*Извор:* Резултати анкетања привредника током септембра и октобра 2015. године

Ове одговоре треба разумети и донекле оправдати чињеницом да су у питању углавном мала и средња предузећа. Ипак недопустиво је висок проценат неразумевања и незнања о активностима организација и институција које су задужене за регулисање

<sup>256</sup> Код анализе одговора на ово питање свакако треба узети у обзир да половина анкетираних није упозната са значењем термина картели и рестриктивни споразуми. Није реално да је стање права конкуренције у овој области неупоредиво боље од злоупотребе доминантног положаја, односно класичног монопола.

тржишног механизма. Врло често, пракса је показала, долази до кршења права конкуренције и због незнања. Не познавање правне регулативе ипак не ослобађа прекршиоце легислативе од одговорности, што свакако треба имати у виду.

*Табела бр 11. Резултати анкете привредника Нишавског, Топличког и Пиротског округа*

Да ли ће током процеса европских интеграција доћи до унапређења антимонополске политике Србије?		
Не разумем Питање	ДА	НЕ
1	25	4

*Извор:* Резултати анкетања привредника током септембра и октобра 2015. године.

Као и у другим секторима висока су очекивања од процеса европских интеграција. Европска унија је током скрининга углавном указивала на проблеме око контроле државне помоћи, док је утврђено да је право конкуренције Србије углавном усклађено са европским нормама и комунитарним правом. Србија има ипак још пуно посла да се законодавство на прави начин имплементира у пракси.

## **6.9. Утицај приватизације на формирање монопола на тржишту**

Функционалан тржишни систем и позитивни ефекти слободне конкуренције нису могући у земљама у транзицији без ценовне дерегулације, реструктурирања и приватизације дела јавног сектора и законске регулативе која је усклађена са европском праксом у овој области и која спречава и санкционише злоупотребу монополског положаја на тржишту. Није редак случај и да се у многим земљама током транзиције и власничке трансформације у многим областима привреде стварају нови монополи и монополизација тржишта.<sup>257</sup>

Утицај транзиције и поготово приватизације је неоспоран на дешавања на тржишту, формирање тржишних структура и функционисање тржишних механизма.

<sup>257</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006. годину, стр. 1.

Веома често процес приватизације доводи до формирања или јачања монополских структура на тржишту. Постоје различити модели приватизације а њихов циљ је био повећање економске ефикасности и продуктивности привредних субјеката. Приватизацију неминовно прати и концентрација капитала у рукама појединаца што отвара простор и за појаву монопола. Постоје привредне гране у којима постоји природни монопол који најчешће има држава. То су у Србији железница (ЈП Железнице Србије), водопривреда (водоводи, ЈП Србија воде), енергетски сектор (ЕПС, топлане, Србија гас), шумарство (ЈП Србија шуме), аеродром (ЈП Аеродром Никола Тесла, Аеродром Константин Велики) .... Намеће се питање: да ли би се приватизацијом у овим привредним гранама, створили неконтролисани монополи, који би били још штетнији од монопола државе. Досадашње искуство из транзиције показује да би било пожељно да држава може да понуди на продају део акција ових компанија, како би оне дошле до свежег капитала и нових инвестиција. Али нема дилеме, да би држава требало да задржи већинско власништво у њима, како би се спречила монополизација економске основе државе. У многим земљама је власничка структура одвојена од управљачке и то најчешће даје позитивне ефекте у пословању тих компанија. Један од могућих модела је и јавно – приватно партнерство.<sup>258</sup>

Током процеса приватизације веома је важна улога Комисије за заштиту конкуренције. Нажалост, она је у Србији формирана када је значајан период транзиције и приватизације већ био завршен. Исто важи и за законски оквир. Србија је први модеран закон о заштити конкуренције, који на прави начин третира и питање концентрација, добила тек 2005. године када су већ током приватизације наступили бројни негативни ефектни стварања монополских структура на тржишту. Све ово показује значај изградње законског оквира за борбу против монопола. Квалитетни и јасни закони и подзаконски акти усклађени са комунитарним правом ипак нису довољни. Неопходна је и изградња институција за спровођење закона. Ту кључну улогу има Комисија за заштиту конкуренције чије капацитете свакако треба ојачати, и у кадровском и у техничком смислу. Важно је стална едукација и усавршавање знања и правосудних органа који се баве овом проблематиком. Средином прве деценије 21. века, правосуђе је било једна од најслабијих карика за увођење ефикасније

---

<sup>258</sup> Експертска анализа политике заштите конкуренције: Србија, Конференција Уједињених нација за трговину и развој, Њујорк, Женева, 2011. година, стр. 84.

антимонополске политике у Србији.<sup>259</sup> Такође не треба занемарити и потценити ван институционални утицај монополиста на одлуке законодавне, извршне и судске власти.<sup>260</sup>

Како би се спречавало стварање нових монопола током приватизације, неопходна је била много боља и ефикаснија сарадња Комисије за заштиту конкуренције са Агенцијом за приватизацију и Агенцијом за привредне регистре. Давањем неопходних података, Агенција за приватизацију је у великој мери могла да олакша и омогући ефикаснији рад Комисије за заштиту конкуренције.<sup>261</sup> Такође, важну улогу у ефикаснијем спречавању недозвољеног понашања на тржишту може да има квалитетна сарадња, правовремена ефикасна размена података Агенције за привредне регистре и Комисије за заштиту конкуренције.

## 6.10. Стечај и конкуренција

Закон о стечају предвиђа обавезу прибављања мишљења Комисије за заштиту конкуренције и то: у поступку продаје целокупне имовине или имовинске целине стечајног дужника (члан 132. став 10.); у поступку продаје стечајног дужника као правног лица (члан 135. став 3.) и у поступку спровођења мера предвиђених Планом реорганизације стечајног дужника (члан 157. став 3.).<sup>262</sup> У 2014. години Комисија за заштиту конкуренције примила је 130 захтева за издавање мишљења на Планове реорганизације стечајних дужника, односно на продају стечајног дужника као правног лица или на продају имовинске целине стечајних дужника. Комисија је приликом давања мишљења преваходно полазила од утврђивања чињенице, да ли предложеним радњама и мерама долази до промене контроле над стечајним дужником која би могла да представља концентрацију, у складу са одредбама Закона о заштити конкуренције.

У ситуацијама када стечајни дужник има угрожену ликвидност, али имовина друштва није угрожена и друштво има унутрашње резерве за превазилажење проблема, повериоци могу донети одлуку о усвајању унапред припремљеног плана

---

<sup>259</sup> Сокић С.: Економија Србије, Цпринт, Београд, 2011, стр. 364-365.

<sup>260</sup> Добрашиновић, Д., Матић Бошковић М., Прокопијевић М., Плахутник А., Радојчић Ч.: Заштита конкуренције и сузбијање монопола, Удружење тужилаца Србије, стр. 8.

<sup>261</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2007. годину, стр. 55.

<sup>262</sup> („Службени гласник РС“, бр. 104/2009,99/2011 – др. закона, 71/2012 – одлука УС и 83/2014).

реорганизације (УППР). План реорганизације мора бити достављен Комисији за заштиту конкуренције на мишљење.<sup>263</sup>

Најчешће се планирају мере како би се смањили трошкови кроз организационе промене, смањење броја запослених, појачаних економских активности у одређеном сегменту пословања. Често се, планом реорганизације, предвиђа и продаја дела имовине, покретне или непокретне, што може довести до концентрације власништва уколико се продата имовина може искористити на тржишту. Али у овом случају, обавезу пријаве концентрације има купац имовине, а не стечајни дужник.

"Посебно интересантна мера је спровођење статусне промене и промене правне форме друштва из друштва са ограниченом одговорношћу у затворено акционарско друштво, тако што ће разлучни повериоци постати чланови акционарског друштва у процентуалном износу сразмерном износу потраживања према дужнику. У овом случају, може настати концентрација учесника на тржишту у смислу члана 17. Закона, с обзиром да долази до промене контроле над дужником у смислу члана 5. став 2. Закона. Обавеза подношења пријаве концентрације процењује се према члану 61. Закона, у зависности од оствареног укупног годишњег прихода учесника у концентрацији. Ко су учесници у концентрацији, односно стичалац контроле који има обавезу пријаве концентрације, зависи од успостављене контроле и начина на који ће се иста остваривати."<sup>264</sup>

У овим ставовима Комисије за заштиту конкуренције наводи се, да са аспекта Закона о заштити конкуренције, не постоје сметње да се унапред припремљени план реорганизације усвоји и спроведе, односно под којим условима мере могу бити спроведене.

Одредба члана 157. став 3. Закона о стечају, о неопходности прибављања мишљења Комисије за заштиту конкуренције, примењује се у случају стечајног поступка реорганизацијом, у складу са унапред припремљеним планом реорганизације, када постоји обавеза стечајног дужника да поднесе захтев Комисији за мишљење о плану реорганизације. Комисија у тим случајевима мора да поступа "са нарочитом хитношћу" и у скраћеном поступку.

Изменама Закона о стечају, одредбом члана 157. став 7. утврђена је обавеза да

---

<sup>263</sup> Мишљење Комисије за заштиту конкуренције неопходно је прибавити и у: - поступку продаје целокупне имовине или имовинске целине стечајног дужника; - у поступку продаје стечајног дужника као правног лица.

<sup>264</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2010. годину, стр. 58.

је подносилац плана реорганизације дужан да план поднесе органу надлежном за заштиту конкуренције ради прибављања мишљења да ли су предвиђене мере у супротности са Законом о заштити конкуренције у случају да се план реорганизације односи на велико правно лице узимајући у обзир прописе о рачуноводству и то истовремено са подношењем плана Привредном суду. Комисија за заштиту конкуренције процењује да овако формулисана одредба доприноси значајном растерећењу привредних друштава.<sup>265</sup>

У случају спровођења стечајног поступка банкротством, стечајни дужник односно стечајни управник нема обавезу подношења пријаве Комисији. Такву обавезу има купац стечајног дужника као правног лица. Он има обавезу подношења пријаве концентрације, у року од 15 дана од закључења споразума или уговора односно од дана стицања контроле (члан 63. Закона). Концентрација учесника на тржишту настаје у свим случајевима предвиђеним и дефинисаним у члану 17. Закона, па тако и када се до куповине правног лица дође у стечајном поступку. Обавеза пријаве концентрације у смислу члана 61. став 1. тачка 2) Закона о заштити конкуренције постоји када укупан годишњи приход учесника у концентрацији остварен на тржишту Републике Србије, или на светском тржишту достиже износе утврђене Законом,. У случајевима, када овај услов није испуњен, не постоји обавеза пријаве концентрације.

Мишљење Комисије за заштиту конкуренције је да у случају спровођења стечаја банкротством, купац стечајног дужника има обавезу подношења пријаве концентрације у року утврђеном чланом 63. Закона о заштити конкуренције уколико је премашен праг укупних годишњих прихода учесника у концентрацији који је дефинисан чланом 61. став 1. тачка 2) Закона о заштити конкуренције. Имовинска целина, која обухвата продају објекта са производном опремом стечајног дужника у њој је врло често предмет продаје у стечајном поступку. Шта је имовинска целина, како се третира са аспекта конкуренције, није дефинисано ниједним правним актом. Зато је неопходно ослањање на мишљења Комисије за заштиту конкуренције и судску праксу.

"Ако конкретна имовина чини посебну техничко – технолошку целину, способну да производи конкретни нови производ, или пружа унапред познату услугу и тако ствара нову тржишну вредност и уколико је конкретна имовинска целина потенцијално одвојив део укупне имовине стечајног дужника – који ће самостално генерисати

---

<sup>265</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 70.



приход, онда куповина, односно стицање контроле над таквом имовинском целином стечајног дужника представља концентрацију у смислу Закона. Критеријум за утврђивање постојања обавезе пријаве концентрације, када је реч о продаји имовинске целине стечајног дужника, није количина такве имовине, већ друга својства исте, а пре свега она која „гарантују“ да ће имовинска целина коју контролише нови власник моћи да самостално тржишно опстане у производно – пословном смислу, као и да остварује сопствени приход.<sup>266</sup>

Често се током стечајних поступака дешава промена правне форме друштва, из друштва са ограниченом одговорношћу у затворено акционарско друштво. Те промене настају у процесу реорганизације тиме што разлучни повериоци постају чланови акционарског друштва у проценту који је сразмеран висини њиховог потраживања према стечајном дужнику. У оваквим ситуацијама, може настати концентрација на тржишту. Обавеза пријаве концентрације у оваквом случају процењује се у односу на прагове годишњих прихода дефинисаних одредбама члана 61. Закона о заштити конкуренције. Обавезу пријаве концентрације има стичалац контроле у затвореном акционарском друштву.

Једна од карактеристика спровођење продаје у стечајном поступку је чињеница да се купопродајни уговор закључује у року од 8 дана од продаје. Тај рок говори о неусаглашености правних норми у српском законодавству јер Комисија за заштиту конкуренције има рок од 30 дана, за издавање решења по поднетој пријави концентрације у скраћеном поступку.

"Комисија је приликом давања мишљења на поднете планове у стечајним поступцима, првенствено оцењивала да ли предложеним радњама и мерама долази до промене контроле над стечајним дужником, која значи концентрацију у смислу одредаба Закона о заштити конкуренције. У том смислу, уколико продајом имовине, или имовинске целине стечајног дужника, или спровођењем мера реорганизације, као што је конверзија потраживања поверилаца у капитал друштва, може доћи до промене контроле над стечајним дужником, Комисија мишљењем упозорава на обавезу оцене испуњености услова за пријаву концентрације."<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> Мишљење Комисије за заштиту конкуренције по захтеву Агенције за приватизацију Републике Србије за давање мишљења у вези са применом прописа у области заштите конкуренције на поступак продаје у току спровођења стечајних поступака.

<sup>267</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 65.

У случају када Комисија за заштиту конкуренције покрене поступак утврђивања повреде права конкуренције и током тог поступка, отвори се стечајни поступак против предузећа чији рад Комисија анализира, Председник Комисије за заштиту конкуренције закључком прекида поступак испитивања конкуренције. Прекид управног поступка траје до окончања стечајног поступка.

#### **6.10.1. Нарушавање права конкуренције продајом 50% удела у друштву „Политика Новине и Магазини (ПНМ)“ д.о.о. Београд и прекид поступка због отварања стечајног поступка – Пример 5**

Постојало је више примера током протеклих година у којима је долазило до повезивања на различите начине стечајних поступака са онима који су се већ дешавали пред Комисијом за заштиту конкуренције. Један од оних који је привлачио велику пажњу јавности био је из медијске сфере око продаје најстаријег дневног листа у Србији "Политици". 16. јула 2012. године у Агенцији за привредне регистре Републике Србије регистрована је промена власништва над 50% удела у друштву „Политика новине и магазини (ПНМ)“ д.о.о. Београд. Ова трансакција, односно концентрација, није била пријављена Комисији за заштиту конкуренције а као купац појавило се друштво регистровано у Русији - ООО „EAST MEDIA GROUP“. Оснивачки капитал руског друштва са ограниченом одговорношћу био је само 10 хиљада рубаља. Комисија за заштиту конкуренције покренула је испитивање овог случаја и прикупила потребне податке и дошла до закључка да је постојала обавеза пријаве концентрације од стране друштва Концерн „Фармаком М.Б.“ д.о.о. Шабац, а у вези успостављене посредне контроле овог друштва над друштвом Политика новине и магазини преко руског друштва „EAST MEDIA GROUP“, које се на бази прикупљених сазнања Комисије основано доводи у власничку везу са домаћим друштвом „Фармаком М.Б.“. Комисија је донела закључак о покретању поступка по службеној дужности испитивања концентрације која је спроведена без дозволе Комисије за заштиту конкуренције 1. августа 2014. године.<sup>268</sup> Комисија за заштиту конкуренције је покренула поступак за оцену да ли је потребно применити мере деконцентрације из

---

<sup>268</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2014/10/1-zakljucak-FARMAKOM-POLITIKA-1-sajt-ispravka.pdf>

члана 67 Закона, као и мере заштите конкуренције из члана 68. став 1 тачка 4.<sup>269</sup>

"Међутим, накнадно је покренут стечајни поступак над друштвом „Фармаком М.Б.“. Из тог разлога је поступак испитивања концентрације прекинут до окончања стечајног поступка. Ово стога, што одлука стечајног суда представља претходно питање у смислу члана 134. став 1. Закона о општем управном поступку, односно питање без чијег се решења не може решити сама управна ствар и од кога зависи евентуални наставак поступка у којем ће Комисија испитати спроведену концентрацију, која није одобрена у складу са Законом.

Истовремено је основано претпостављено да су испуњени законски услови за покретање поступка по службеној дужности ради испитивања концентрације која је настала стицањем непосредне заједничке контроле од стране друштва ООО EAST MEDIA GROUP, па је донет закључак којим је поступак и покренут. С обзиром да се у конкретном случају ради о концентрацији која је спроведена без одобрења Комисије, отуђење или пренос удела или дела удела друштва ООО EAST MEDIA GROUP у друштву ПНМ, могло би да доведе до наступања ненадокнадиве штете за све учеснике на релевантном тржишту Републике Србије. Стога је за Комисију питање правих, односно правог власника удела, *conditio sine qua non*, у испитивању спроведене концентрације. Из тог разлога, одређена је привремена мера забране отуђења или преноса удела или дела удела које ово друштво поседује у друштву „Политика новине и магацини“ (ПНМ) д.о.о. Београд. Привремена мера ће трајати до доношења решења у поступку који је покренут по службеној дужности против друштва ООО EAST MEDIA GROUP."<sup>270</sup>

#### **6.10.2. Прекид поступка утврђивања повреде права конкуренције због стечаја на примеру предузећа Велмортранс - плус из Ћуприје – Пример 6**

Аутотранспортно предузеће "Ниш експрес" жалило се на повреду права конкуренције од стране Друштвеног предузећа за саобраћај, спољну трговину, туризам и друге делатности Велмортранс – плус Ћуприја са регистрованим седиштем на адреси Цара Лазара 94, Ћуприја. Пријавама се указивало на кршење члана 16. Закона о заштити конкуренције и злоупотребу доминантног положаја

<sup>269</sup> <http://www.kzk.gov.rs/saopstenje-za-javnost-23>

<sup>270</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 82.

Велмотранса.

Комисија за заштиту конкуренције је покренула поступак утврђивања чињеничног стања, односно да ли "Велмотранс" из Ћуприје врши злоупотребу доминантног положаја на релевантном тржишту пружања станичних услуга на аутобуској станици у Ћуприји. Та злоупотреба се према наводима аутопревозника огледала у наплати различитих износа "за услугу пријема и отпреме аутобуса на међумесним линијама за превознике који су закључили уговоре о пружању станичних услуга у различитим износима у зависности да ли је превозник поверио продају карата АС Ћуприја."<sup>271</sup> Подносилац иницијативе је доставио ценовник станичних услуга. Увидом у ценовник утврђено је да "Велмотранс" врши наплату услуге пријема и отпреме аутобуса на међумесним линијама за превознике који су закључили уговоре о пружању станичних услуга, са различитим ценама, које зависе од тога, да ли је превозник поверио продају карата АС Ћуприја. У ситуацији када превозник није поверио продају карата станици, услуга пријема и отпреме аутобуса фактурисана је у износу од 230 динара, у супротном, она је коштала превознике 175 динара. Комисија за заштиту конкуренције је утврдила да 16.67% превозника није поверило продају карата а њихов удео у броју полазака износио је 51%

Председник Комисије за заштиту конкуренције донео је Закључак о покретању поступка бр. 5/0-02-71/2013-1 од 17.01.2013. године, по службеној дужности против предузећа Велмотранс ради испитивања постојања повреде права конкуренције, односно постојања злоупотребе доминантног положаја применом различитих услова пословања на идентичне послове са различитим тржишним субјектима, чиме се одређени привредни субјекти дискриминишу у односу на конкуренте и доводе у неповољан положај.

"У току поступка је утврђено, да је Привредни суд у Крагујевцу донео решење којим се над стечајним дужником, предузећем Велмотранс отвара стечајни поступак. Дана 12.05.2014. године, донет је закључак о прекиду поступка испитивања повреде конкуренције покренут по службеној дужности закључком Председника Комисије против предузећа Велмотранс због покретања стечајног поступка над овим друштвом и прекид управног поступка траје до окончања стечајног поступка."<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-71/2013-1 од 17.1.2013. године.

<sup>272</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 28.

## **6.11. Акциони механизам за јачање институционалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције**

Акциони механизам за јачање институционалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције садржи три компоненте: оспособљавање Комисије, хармонизацију националног законодавства са правним поретком Европске Уније на подручју конкуренције и подизање свести о значају конкуренције и културе конкуренције у земљи. Ова последња компонента је нарочито значајна, јер се односи на подизање свести, не само у администрацији, предузећима, судовима и другим институционалним облицима већ и код грађана и потрошача. Свест потрошача и њихово понашање ће натерати фирме да се међусобно такмиче, а не договарају. Тако ће потрошачи имати већу могућност боље и разноврсније понуде по повољним ценама.

## **6.12. Домети борбе против монопола у земљама Балкана – упоредна анализа**

Од 2005. године несумњив је нормативни, институционални и оперативни напредак Србије у борби против монопола. Донети су модерни закони, формирана институција – Комисија за заштиту конкуренције, стално се унапређују и капацитети правосудних органа за борбу против монопола. За оцену резултата учињених реформи у овој области у првој деценији прошлог века постоје и мерила која је дефинисала Европска банка за обнову и развој (ЕБРД). Оцене земаља у транзиционом напретку у антимонополској политици крећу се у распону од 1 до 4,33. Оцена 1 представља опис стања у земљама у којима нема адекватног законодавног оквира и институција за борбу против монопола и спровођење права конкуренције у којем ефикасно делује тржишни механизам. Оценом 4,33 дефинише се стање за земље у транзицији које су достигле стандарде европске уније у области права конкуренције. Србија је, очекивано, све до 2006. године била оцењена чистом јединицом. Први напредак забележен је управо 2006. године након усвајања првог модерног Закона о заштити конкуренције 2005. године и након формирања Комисије за заштиту конкуренције 12.4. 2006. године. Србија је за 2006 годину добила оцену ЕБРД-а – 1,67. У односу на земље региона

Србија је испољила значајно кашњење. Хрватска и Албанија су први пут добиле позитивну оцену још 1996. године, такође -1,67. Македонија се одмакла од оцене 1 још 2000. године када је оцењена 2. Наредни напредак Србија је забележила тек 2010. године. Разлог за то су проблеми у спровођењу Закона о заштити конкуренције из 2005. године. Кључна замерка је била за неефикасност казнене политике. 2009. године је донет нови Закон који је унапредио судски механизам санкционисања кршења права конкуренције и 2010. године Србија је добила оцену 2,33. Хрватска је најбоље рангирана земља региона.

Искуства балканских земаља у унапређењу антимонополске политике су слична. Главни проблеми у транзиционим земљама везани су за "изградњу модерне структуре тржишта која би била у функцији обезбеђивања интензивне и ефективне конкуренције између привредних субјеката."<sup>273</sup>

### **6.13. Увођење тржишних елемената конкурентности у сектор јавних предузећа**

У процесу европских интеграција јавна предузећа мораће да се прилагоде тржишном начину пословања. Комисија за заштиту конкуренције и Комисија за доделу државне помоћи имају важну улогу како би Србија као држава кандидат и у овом сегменту испунила строге критеријуме за чланство у Европској унији.

Протеклих година било је доста проблема на тржиштима на којима упоредо послују јавна предузећа и приватне компаније. Један од таквих сектора био је и на тржишту погребних услуга. Било је доста притужби приватних компанија за злоупотребу доминантног положаја појединих јавних предузећа и поступака пред Комисијом за заштиту конкуренције. Још 2011. године Комисија за заштиту конкуренције утврдила је злоупотребу доминантног положаја у поступку против ЈКП "Градска гробља" Крагујевац.<sup>274</sup> Овом јавном предузећу изречена је мера заштите конкуренције у износу од 2,3% годишњег прихода оствареног у 2009. години, што је износило 2682000 динара.<sup>275</sup>

<sup>273</sup> Стојановић Б., Радивојевић В., Станишић Т.: Институционалне претпоставке ефикасности политике заштите конкуренције, Економски хоризонти, Економски факултет Крагујевац, 2012. године, стр. 125.

<sup>274</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-03-92/2011-1 од 27.1.2011. године.

<sup>275</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Resenje-JKP.pdf>

### **6.13.1 Поступак за злоупотребу доминантног положаја у сектору јавних предузећа на примеру ЈКП „Погребне услуге“ Београд – Пример 7**

Комисија за заштиту конкуренције покренула је 20.11.2012. поступак против ЈКП „Погребне услуге“ Београд.<sup>276</sup> Утврђено је, да је ово јавно предузеће злоупотребило доминантан положај односно извршило повреду конкуренције из члана 16. Закона о заштити конкуренције.<sup>277</sup>

Повреда конкуренције је учињена тиме што је ЈКП „Погребне услуге“ Београд "ограничило конкуренцију, тиме што је налаћивало неправичну цену трошкова контроле постављања споменика на гробљима којима управља ово предузеће, у износу од око 10.000,00 динара, у зависности од врсте камена. Корисници гробног места, као потрошачи, нису имали избора и плаћали су наведену цену с обзиром на то да је постављање споменика од стране каменорезачке радње било омогућено само након провере уплате наведеног износа, на који начин им је нанета штета."<sup>278</sup>

ЈКП „Погребне услуге“ је ограничило равноправан приступ тржишту конкурентима, приватним каменорезачким радњама, у постављању споменика на гробљима којима управља ово предузеће, тако што је унапред постављало споменике сопствене израде на одређена гробна места чију продају је неоправдано везивало за давање на коришћење тих гробних места.

Затварање тржишта за конкуренте негативно се рефлектује на конкуренте, али и на потрошаче, јер плаћају неоправдано високу цену уз лош квалитет, без права на избор. Уколико би и на тим гробним местима закупци гробних места имали могућност избора извођача радова за израду споменика, могли би да бирају наведену услугу, по цени и квалитету.

Комисија за заштиту конкуренције констатовала је злоупотребу доминантног положаја и за то одредила санкције. "За утврђену повреду конкуренције одређена је мера заштите конкуренције у виду обавезе плаћања новчаног износа у висини 1,2% од укупног годишњег прихода оствареног у 2011. години, што износи 19.253.088,00

<sup>276</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-831/2012-01

<sup>277</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/07/zakljucak-o-dopuni-zakljucka-JKP.pdf>

<sup>278</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције бр. 5/0-02-27/14-15 од 27.11.2014 године

динара. За плаћање овог износа одређен је рок од четири месеца.

Поред мере заштите конкуренције, одређене су и мере отклањања повреде конкуренције у виду мера понашања и рокова за њихово извршење. У том смислу, утврђена је обавеза јавног предузећа да донесе Одлуку о измени Ценовника осталих услуга ЈКП „Погребне услуге” и трошкове контроле извођења каменорезачких радова одреди у складу са реалном економском вредношћу пружене услуге. Такође, у обавези је да сачини Обавештење у коме ће изричито навести да корисник гробног места има право да изабере извођача радова постављања, преправке и уклањања споменика, као и других предмета на сваком гробном месту на гробљима којима управља и да исто Обавештење објави на почетној интернет страници, на видном месту у службеним просторијама и непосредној близини сваког улаза у гробља. За извршење ових мера одређен је рок од 45 дана.<sup>279</sup>

Јавно комунално предузеће „Погребне услуге” Београд жалило се на овакву одлуку Комисије за заштиту конкуренције Управном суду. Пресудом Управног суда одбијена је жалба ЈКП „Погребне услуге” и потврђено решење Комисије о злоупотреби доминантног положаја овог јавног предузећа.<sup>280</sup>

Јавно комунално предузеће „Погребне услуге” искористило је и последњи правни лек, односно покренуло поступак пред Врховним касационим судом за преиспитивање пресуде Управног суда. Врховни касациони суд је пресудом од 26.10.2015. године одбио захтев за преиспитивање пресуде Управног суда у овом поступку, чиме је Врховни касациони суд потврдио пресуду Управног суда и законитост решења Комисије за заштиту конкуренције о злоупотреби доминантног положаја Јавно комуналног предузећа „Погребне услуге” Београд.

Потврђене су мере заштите конкуренције и структурне мере у виду мера понашања кажњеног предузећа. Јавно комунално предузеће „Погребне услуге” Београд уплатило је у буџет Републике Србије 19253088 динара као меру заштите конкуренције. Ово јавно предузеће је такође у оквиру извршења решења Комисије изменило Ценовник осталих услуга Јавно комуналног предузећа „Погребне услуге” Београд.

Овај случај показује и све већу ефикасност, како Комисије за заштиту конкуренције, тако и правосудних институција, у ефикасном спровођењу стратегије

---

<sup>279</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2014/12/JKP-Pogrebne-usluge-Resenje-27.11.2014.pdf>

<sup>280</sup> Пресуда Управног суда бр. 1. У 177/15 од 7. маја 2015. године.



борбе против монопола и акционог механизма за спровођење права конкуренције. На то је несумњиву позитивну улогу имала и едукација судија који пресуђују у овим поступцима и усавршавање законског механизма у последњих десет година. Од решења Комисије за заштиту конкуренције у овом предмету од 27.11. 2014. године до одлуке Управног суда од 7.5.2015. године и коначне пресуде Врховног касационог суда од 26.10.2015. године протекло је мање од годину дана. Овакво функционисање органа задужених за спровођење антимонополске политике и права конкуренције улива наду да је Србија на правом путу у борби против монопола. Ово је само једна у низу потврђених одлука Комисије за заштиту конкуренције у последњој судској инстанци која треба и члановима Комисије да буде додатни подстрек за још одлучнију борбу против монополиста. Та борба не сме да искључује ни јавна предузећа, ни било ког другог, тржишног учесника. Без ефикасне антимонополске политике нема ни ефикасног тржишта нити економског просперитета, друштвеног благостања и користи за потрошаче.

## 7. НАРУШАВАЊЕ ПРАВА КОНКУРЕНЦИЈА У МЕДИЈСКОЈ СФЕРИ

Проблем нетранспарентности власништва и медијске концентрације је дужи низ година кључни проблем српског медијског тржишта. На то већ годинама указују и међународне организације и институције. У Резолуцији Европског парламента о процесу европских интеграција Србије, усвојеној 19.1.2011. године изнети су критички ставови о стању на српском медијском тржишту.<sup>281</sup> Констатовано је да постоји концентрација власништва и недостатак транспарентности власништва у медијима. На проблемеме на српском медијском тржишту у више наврата указивано је и од стране Европске новинарске федерације. "Како новинар може да буде слободан, ако не сме да пита колика му је плата? Новинари у Србији су осиромашени, понижени, ућуткани и уплашени", неке су од оцена које су се чуле на Скупштини Европске федерације новинара одржаној јуна 2011. године.

На постојање и штетне последице лошег стања у српским медијима, указао је и Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије у Извештају о притисцима и контроли медија у Србији.<sup>282</sup> Ту је јасно указано и на улогу медија у обезбеђивању јавног интереса и стварању амбијента за борбу против корупције. Али медији који немају транспарентно власништво, медијска сцена у којој постоји концентрација власништва и новинари без регулисаног радно правног статуса и осиромашени, нису никаква гаранција да ће медији остварити своју друштвену улогу.

"Јасно дефинисање проблема корупције у јавности, један је од најважнијих задатака у борби против корупције и зато без медија нема ни праве борбе против корупције. Корупција у самим медијима обесмишљава објективно информисање и онемогућава јавни надзор над друштвеним делатностима. Када је контрола над медијима од стране државних институција јача од функције контроле коју треба да имају медији, када се интереси скривених власника медија не поклапају са интересима грађана, када се интереси појединаца одвијају на штету јавног интереса, који треба да штити држава, онда долази и до релативизације проблема корупције у друштву. Савет за борбу против корупције прима велики број жалби грађана и организација на рад

<sup>281</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0021&format=XML&language=EN>

<sup>282</sup> Број: 07-00-6614/2011-01; 19. септембар 2011. год., Београд.

медија у Србији, њихову затвореност према проблемима корупције и превелику повезаност са владајућим политичким и економским елитама. Такође, и сам Савет за борбу против корупције је у досадашњим обраћањима јавности, наилазио на велике проблеме у представљању примера значајних повреда закона од стране државних органа и изабраних функционера, као и на могуће изворе крупне (системске) корупције.<sup>283</sup>

## 7.1. Нетранспарентност власништва и медијска концентрација

Бројне међународне и домаће организације и институције већ више од две деценије говоре о проблему нетранспарентности власништва у српским медијима. Такав закључак нашао се и у извештају о напретку Србије у процесу европских интеграција који је објавила Европска комисија (ЕК). У извештају, ЕК констатује да у Србији „континуирани недостатак транспарентности власништва над медијима и извора медијског рекламирања и финансирања праћен је тенденцијом самоцензуре у медијима.“

Савет за борбу против корупције анализирао је дешавања на српском медијском тржишту. "Савет је закључио да проблем функционисања медија у Републици Србији у основи почиње питањем нерегулисане власничке структуре њихових издавача и емитера и нетранспарентном финансирању медија. Медијску цензуру, аутоцензуру и таблоидизацију генерише управо недовољна транспарентност власништва у медијима, нетранспарентни извори и токови њиховог финансирања и висок степен паралелизма између медијских кућа, политичких структура и крупног бизниса.<sup>284</sup> Овај „гвоздени троугао“ формира медијски амбијент у коме је генератор наведених образаца понашања политичка елита, пре свега политичке партије које, чак и у ситуацији када су познати власници медија, битно утичу на уређивачку политику медија."<sup>285</sup> Проблеми нетранспарентности власништва и медијских концентрација део су истог проблема у Србији и нераскидиво повезани. Савет за борбу против корупције је у извештају објављеном 2011. године констатовао, да је од 11 националних медија

---

<sup>283</sup> Извештају о притисцима и контроли медија у Србији, Савет за борбу против корупције, 2011, Београд, стр. 2.

<sup>284</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf>

<sup>285</sup> Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, Број: 345-00-1829/2015, Савет за борбу против корупције, Београд, фебруар 2015. године, стр. 8.

њих девет са нетранспарентним власништвом. Тај податак је алармантан када се има у виду да је транспарентност власништва предуслов спречавања медијских концентрација и обезбеђења плурализма медија.

## 7.2. Регистар медија

Нови сет медијских закона донет 2014. године донео је позитивну новину у области регистрације медија. Термин Регистар јавних гласила"из старог закона замењен је термином "Регистар медија". По ранијем закону обавеза из регистра јавних гласила осим назива правног лица које је оснивач медија нису могли да се сазнају и други значајни подаци. Нови Закон о јавном информисању и медијима предвиђа обавезу да у Регистру медија морају да се нађу подаци о правним и физичким лицима која непосредно или посредно имају више од 5% власништва или акција у оснивачком капиталу медија.

Међутим, новим Законом није решен кључни проблем који је доводио до нетранспарентности власништва. Наиме, и даље је могуће, да у власничкој структури медија партиципирају правна лица из "оф шор" зона чиме је немогуће утврдити, ко је заиста, прави власник емитера. Тиме је девалвирана и обесмишљена комплетна медијска реформа која није решила кључни проблем на српској медијској сцени.<sup>286</sup> Више од половине најугицајних српских медија има власнике из иностранства, а поједини од њих долазе из познатих "оф шор" дестинација, попут Британских девичанских острва, Кајманских острва, Кипра. Код већине медија, где се појављују као власници компаније регистроване у иностранству, није могуће утврдити праву власничку структуру медија. Власници су обично сакривени преко низа власника регистрованих у "оф шор" зонама и формирањем "шкољка компанија" које чувају идентитет својих власника и које представљају најчешће адвокатске канцеларије или консултантске фирме, које наступају као наводни власници, у име и за рачун својих клијената, правих власника.

---

<sup>286</sup> Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, Број: 345-00-1829/2015, Савет за борбу против корупције, Београд, фебруар 2015. године, стр. 10.

### 7.3. Законска регулација медијских концентрација у Србији

У Србији постоји пет националних телевизијских комерцијалних емитера. По Закону о радиодифузији који је био на снази 2010. године није било дозвољено да један власник има већи број емитера са националном покривеношћу. То је регулисао члан 99. Закона о радиодифузији.

"Члан 99.

Сматраће се да недозвољена медијска концентрација, односно преовлађујући утицај на јавно мњење, увек постоји када емитер који:

- 1) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу другог емитера који има исту такву дозволу, са више од 5%;
- 2) на истом подручју емитује више од једног телевизијског и једног радио програма;
- 3) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу предузећа које издаје дневне новине које се штампају у тиражу већем од 30.000 примерака, са више од 5%, и обрнуто;
- 4) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу предузећа које обавља делатност новинске агенције, са више од 5%, и обрнуто;
- 5) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања истовремено издаје дневне новине које се штампају у тиражу већем од 30.000 примерака;
- 6) као радио или телевизијска станица локалног или регионалног нивоа покривања учествује у оснивачком капиталу другог емитера регионалног или локалног нивоа покривања на истом подручју са више од 30%;
- 7) као радио или телевизијска станица регионалног или локалног нивоа покривања истовремено на истом или суседном подручју издаје дневне новине локалног карактера.<sup>287</sup>

На основу члана 101. Закона о радиодифузији Републичка радиодифузна агенција (РРА) имала је овлашћење да не изда дозволу за емитовање програма уколико се утврди да би тиме могло да дође до недозвољене медијске концентрације. Такође, РРА је на основу члана 102. Закона о радиодифузији имала обавезу, да наложи емитерима који крше члан 99. овог закона, да у року од шест месеци ускладе свој

<sup>287</sup> Закон о радиодифузији (Службени гласник РС, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005 и др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – исправке и 41/2009).

статус са одредбама овог закона. РРА је била дужна по закону, да ономе ко не поступи у складу са тим налогом, да му одузме дозволу за емитовање програма.<sup>288</sup>

Јасни и мерљиви критеријуми на основу којих су се одређивали прагови доминантног положаја су медијском реформом укинута. Уместо њих, уведен је термин "заштите медијског плурализма" а као критеријум за анализу узимао се удео у гледаности. Притом нису јасно дефинисани начини одређивања и мерења тог удела. Такође није формиран, нити одређен, државни орган који би мерио и контролисао удео у гледаности. Практично дефинисан је критеријум за контролу концентрисаности медијског тржишта који нико не контролише на адекватан начин. Постоји доста контроверзи око одређивања удела гледаности и та питања, због поштовања медијских закона али и права конкуренције, морају што пре да буду решена изменама законских решења.

Примедбе на одредбе Нацрта закона о јавном информисању и медијима везане за право конкуренције имала је и Комисија за заштиту конкуренције.<sup>289</sup>

"Комисија је изнела своју забринутост у погледу одредбе којом се дефинише забрана тако да се односи само на дистрибутера штампаних медија („спречавање могућности да се услед обједињавања положаја дистрибутера и издавача дневних новина, конкурентима ограничи, или спречи улазак на тржиште преко дистрибутера који би дистрибуирао само своја издања, или без јасних критеријума сам одређивао да ли ће и под којим условима дистрибуирати дневне новине других издавача“). Постављено је питање због чега у ову дефиницију нису укључени сви медији (не само штампани) и због чега се забрана не односи и на издаваче периодичних издања. Образложење које је предлагач доставио у прилогу, није појашњавало дефиницију која се ограничила само на штампане медије и издаваче дневних новина. У складу са наведеним, предложено је прецизирање одредбе овог члана на начин који неће остављати могућност за стварање услова који ће омогућити понашање које, без обзира на врсту медија, може да има негативне ефекте како на медијски плурализам, тако и на стање конкуренције на тржишту Републике Србије."<sup>290</sup>

<sup>288</sup> <http://www.arsetnorma.com/English/zakoni/Zakon%20o%20radiodifuziji%20RS.htm>

<sup>289</sup> Комисија за заштиту конкуренције; Мишљење на Нацрт закона о јавном информисању и медијима број: 1/0-09-525-2013-2 од 15. августа 2013. године.

<sup>290</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину, стр. 70.

## 7.4. Недозвољена концентрација националних емитера

### ТВ ПРВА И РТВ Б92 – Пример 8

Међутим и поред јасних законских одредби које су према Закону о радиодифузији уређивали питање концентрације медија, пре доношења нових, са аспетка конкурентности, лошијих решења 2014. године, захваљујући нетраспарентном власништву у медијима, медијских концентрација је било у пракси и раније. Неке од њих, које су по претходним законским решењима биле забрањене, медијском реформом и сетом медијских закона донетих августа 2014. године су практично легализоване.

15. октобра 2010. године телевизију са националном фреквенцијом РТВ Б92, кроз докапитализацију, купило је предузеће "Астонко холдинг лимитид ", чији је власник истоимено предузеће са Кипра са непознатим власником. Тиме је настала концентрација у смислу члана 17. став 1. тачка 2) Закона о заштити конкуренције која и поред законске обавезе није пријављена Комисији за заштиту конкуренције и није испитивана у складу са законом.

Према налазима Комисије за заштиту конкуренције, током 2010. године дугогодишњи акционар В92, шведски инвестициони фонд „Ist Kapital“ (East Capital), је преко своје компаније са Кипра SALINK LIMITED, прибавио додатна средства у сарадњи са новим грчким партнером, компанијом „Lake Bade Holdings“ из Никозије која је у потпуном власништву Стефаноса Пападопулоса, грчког држављанина, члана Управног одбора друштва В92 од 2010. године.<sup>291</sup>

Од 2014. године, према подацима Комисије за заштиту конкуренције Стефанос Пападопулос један је од законских заступника и директора ASTONKA Србија. Пападопулос је једино лице са неограниченим овлашћењима за заступање В92 у унутрашњем и спољнотрговинском промету. Наведена друштва основала су заједничку компанију - домаће друштво ASTONKO.<sup>292</sup> Ове чињенице указују да је приликом заједничког оснивања друштва ASTONKO, настала концентрација из члана 17. став 1. тачка 3) Закона (заједничко улагање) која није пријављена Комисији за

---

<sup>291</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број: 6/0-03-535/2014-1 од 14. августа 2014. године.

<sup>292</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 83.

заштиту конкуренције и није анализиран њен ефекат на функционисање тржишног механизма у складу са Законом.<sup>293</sup> Савет Комисије је 11. децембра 2014. године, после утврђивања свих ових чињеница, донео одлуку која је многе изненадила. Иако је, како је наведено, "настала концентрација из члана 17. став 1. тачка 2) Закона, Комисија је утврдила да, истовремено нису били испуњени и услови из члана 61. Закона, јер у 2009. години као референтној години за утврђивање такве обавезе, ASTONKO, није био присутан на тржишту Републике Србије (основан је у 2010. години), па у тој години ово друштво није ни могло да има никакав приход на нашем националном тржишту, исто као и његов већински власник, с обзиром да је исти, такође, основан у 2010. години (за оба случаја су поднети одговарајући докази Комисији).

На основу свега претходно изнетог, Комисија је закључила да учесници предметне концентрације нису достигли приходне прагове утврђене чланом 61. Закона, тако да и извршена промена контроле над друштвом Б92 до које је дошло током 2010. године, није подлегла обавези пријављивања концентрације Комисији, због чега је оцењено да не постоје услови за даље вођење предметног поступка, па је Савет Комисије 11. децембра 2014. године донео одлуку о обустављању овог поступка вођеног по службеној дужности ради испитивања концентрације која није одобрена у складу са Законом.<sup>294</sup> Оваква одлука Комисије за заштиту конкуренције и оно што се дешава на медијском тржишту показује осетљивост овог сектора. Уместо да се медијском реформом и сетом медијских закона ојачају темељи борбе против монопола додатним и јасним секторским параметрима, направљен је корак уназад. Практично, "оф шор" компаније могу да оснују ново правно лице и на основу члана 61. Закона о заштити конкуренције могу да изврше концентрацију власништва, што свакако није била интенција законодавца. Уместо мерљивих критеријума које је било могуће утврдити који су већ били дефинисани Законом о радиодифузији и које је требало додатно поштрити и усавршити, сада је ствар додатно замагљена термином "заштита медијског плурализма" а утврђивање доминантног положаја се утврђује процентом гледаности. При том начин мерења, стручњаци и институције које ће то радити, нису прецизно дефинисани и одређени. Евидентно је било протеклих година да су Б92 и ТВ Прва строго водиле рачуна да у истраживањима гледаности увек буду испод законског прага дозвољених концентрација по некадашњем Закону о

<sup>293</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2014/10/astonko-b92-ispravak.pdf>

<sup>294</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 85.



радиодифузији, док неке друге телевизије, које нису имале такав проблем, стално потенцирају свој удео у гледаности. Овог проблема је очигледно свесна и Комисија за заштиту конкуренције. "Комисија је упозната са проблемом недовољне транспарентности власништва у српским медијима, који је, са аспекта примене правила о заштити конкуренције, у складу са надлежностима утврђеним Законом, пажљиво пратила у претходном периоду."<sup>295</sup>

питањима концентрације власништва у случају телевизија са националном фреквенцијом бавиле су се и институције задужене за борбу против корупције. На основу истраживања, Савет за борбу против корупције је утврдио, да је власник кипарске фирме Астонко, један од власника грчке медијске групе "Антена".<sup>296</sup> У Србији је Антена група већ имала телевизију са националном покривеношћу, телевизију "Прва".<sup>297</sup> Зато је постојала објективна претпоставка да две националне телевизије имају истог власника што је било у супротности са чланом 99. Закона о радиодифузији.<sup>298</sup> То се из програма и понашања на тржишту ових медија могло поуздано утврдити. Републичка радиодифузна агенција на свом сајту је поставила податке да су власници ТВ Б92 компаније: Астонко д.о.о. са 84,99%, Б92 труст д.о.о. 11,36%, Фокс телевизија д.о.о. са 1,32% и мали акционари који имају 2,33% власништва.<sup>299</sup> Комисија за заштиту конкуренције утврдила је да је Астонко постао власник 85% од укупног броја издатих акција телевизије Б92 и да је тиме постао вршилац непосредне контроле над овим друштвом. Тиме је дошло до концентрације из члана 17. став 1 тачка 2) Закона о заштити конкуренције.<sup>300</sup>

Ипак, по неким другим подацима власничка структура ове телевизије представљана је другачије. Према информацијама са веб портала Централног регистра депо и клиринг хартија од вредности 73,64% акција Б92 је на име Raiffeisenbank a.d. – кастоди рачун.<sup>301</sup> Овај тип рачуна подразумева да ће банка за рачун својих клијената трговати хартијама од вредности, али у своје име, а за њихов рачун, тако да они, за

---

<sup>295</sup> <http://www.kzk.gov.rs/saopstenje-za-javnost-3>

<sup>296</sup> <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/9374-B92%20grafi%C4%8Dki%20prikaz.pdf>

<sup>297</sup> <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/3443-Prva%20TV%20nova.pdf>

<sup>298</sup> Закон о радиодифузији (Службени гласник РС, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005 и др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – исправке и 41/2009).

<sup>299</sup> [http://www.rra.org.rs/pages/view\\_permit/cirilica/16](http://www.rra.org.rs/pages/view_permit/cirilica/16)

<sup>300</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број: 6/0-03-535/2014-1 од 14. августа 2014. године, стр. 4.

<sup>301</sup> Преглед података уносом матичног броја: 07528604: <http://www.crhov.rs/?Opcija=1>

ширу јавност остају анонимни.<sup>302</sup> То заправо значи да је 73,64% власништва Б92 нетранспарентно и за ширу јавност анонимно. "Некадашњи највећи акционар Б92, београдска фирма Астонко д.о.о., сада има само 11,35% акција, а њен власник је кипарска фирма Астонко холдингс лимитед (Astonko holding limited). Други мањински акционар је остала фирма Б92 труст д.о.о., где Веран Матић, главни и одговорни уредник Б92, поседује 93,48 % удела. Четврти по величини акционар у Б92 је конкурентска телевизија, односно фирма Фокс телевизија д.о.о., која је у новембру 2013. године променила име у Прва телевизија, поседује 1,31%."<sup>303</sup>

Прва телевизија је и даље у потпуном власништву страних кипарских фирми. Према подацима из АПР-а, већинско власништво у овој телевизији, 51% има фирма Нова бродкастинг д.о.о. из Београда која је у 100% власништву фирме Антена стрим ТВ лимитед (Antenna Stream T.V. Limited) са Кипра. Други власник ТВ Прва је Варнер лимитед (Warraner Limited) такође кипарска фирма која поседује 49% власништва. Акционар Б92 Астонко д.о.о. и фирма Нова бродкастинг д.о.о., већински власник Прве, регистроване су на истој адреси, у улици Царице Милице број 3 у Београду.

Председник савета Регулаторног тела за електронске медије, које је на основу новог закона правни наследник некадашње Републичке радиодифузне агенције, Горан Карацић рекао је на седници одбора за културу и информисање Народне скупштине Републике Србије да је телевизија Б92 2010. године променила власничку структуру у ову какву има сада, те да је тада почела прича како ју је купио „господин Кирјаку, који је власник и ТВ Прва”. Карацић је казао: „Реаговали смо тиме што смо на свом сајту објавили комплетну власничку структуру, позвали смо све који су то тврдили да доставе доказе нама или јавном тужилаштву. Савету РРА се нико није обратио. Дакле, власник ТВ Б92 је извесни господин Стефанос Пападопулос, већински. Он је кипарски држављанин, нема скривеног власника. За све ТВ се тачно зна комплетна власничка структура.”<sup>304</sup>

Две телевизије са националном фреквенцијом морале би да буду конкуренти на медијском тржишту јер се боре за исте клијенте на осиромашеном тржишту. Буџети за

<sup>302</sup> [http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=954&Itemid=73](http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=954&Itemid=73)

<sup>303</sup> Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, Број: 345-00-1829/2015, Савет за борбу против корупције, Београд, фебруар 2015. године, стр. 13.

<sup>304</sup> <http://www.nspm.rs/hronika/goran-karadzic-rra-ne-odlucuje-o-utisku-nedelje.html?alphabet=1>

рекламирање и медијску пропаганду у Србији се смањују од почетка економске кризе и уласка земљу у рецесију 2009. године. Ипак, ове две телевизије, РТВ Б92 и ТВ Прва често су делиле ексклузивна права преноса важних спортских догађаја. Иако би оне на тржишту требало да буду конкуренти, о степену њихове повезаности довољно сведочи податак да су линкови са сајта РТВ Б92 водили читаоце ка сајту ТВ Прва. Поред тога Телевизија Б92 је од новембра 2014. на новој адреси, Ауто-пут 22 у згради поред ТВ Прва. Позната тв лица Б92, поготово из информативног програма, често се могу видети и као новинари ТВ Прва. Доказ у прилог тврдњама о повезаности ових телевизија је и чињеница да је један од генералних директора ТВ Прва Питер Ајнштајн, кога је Антена група поставила на то место у октобру 2014. године, учествовао у неуспешним преговорима са ауторком емисије Утисак недеље, Ољом Бећковић, око пребацивања емисије на Б92 Инфо-канал.<sup>305</sup>

Представници Савета Републичке радиодифузне агенције у више наврата су истакли да према постојећој документацији веза између Б92 и Прве не може да буде доказана. Да је доказана, то би представљало кршење прописа, јер по тадашњем члану 99. Закона о радио-дифузији није било дозвољено да један власник има две или више телевизија са националном фреквенцијом.

По новом Закону о јавном информисању то је дозвољено и могуће, јер према члану 45. Закона о јавном информисању један власник не може да има електронске медије чији укупни удео у публици не износи више од 35%. ТВ Б92 и ТВ Прва нису прекорачиле тај праг гледаности. То оставља доста простора за манипулацију имајући у виду различите методологије и потпуно различите резултате о мерењу гледаности ТВ програма у Србији. Теоретски посматрано, сада исти власник може да буде и свих пет националних емитера, односно телевизија са националном фреквенцијом, уколико њихов укупни удео у гледаности не прелази 35%. Закон није дефинисао прецизно и детаљно ко ће и којом методологијом да спроведе истраживање гледаности и да утврди када је неко достигао тај праг од 35%. Не постоји државни орган који треба да изврши мерење на основу кога би надлежни могли да санкционишу прекршиоце закона који имају удео у гледаности већи од дозвољеног. Стиче се утисак да су закони усвојени на такав начин да не могу да се спроведу у пракси.

Овако дефинисана правна норма у пракси оставља простор за злоупотребу с

---

<sup>305</sup> <http://uns.org.rs/desk/Dosije-Utisak-nedelje/26860/ko-odlucuje-o-sudbini-utiska-nedelje.html>

обзиром да познаваоци и актери медијске сфере дуже време оспоравају методологију и тачност података о мерењу удела гледаности ТВ програма у Србији.

Податке о гледаности ТВ станица у Србији прикупља компанија AGB Nielsen Media Research. Она то једина у Србији ради електронским мерењем гледаности уз помоћ пиплметара по стандардима који се примењују и у другим земљама. Ради се о посебним уређајима за мерење гледаности који су инсталирани на репрезентативном узорку од укупно 880 домаћинстава са територији Србије без Косова и Метохије. Мерења се обављају свакодневно на популацији старој четири и више година. Просечан дневни узорак на основу кога закључујемо шта Србија гледа, износи око 2.500 појединаца. Битно је напоменути да се иста методологија, исти уређаји, исти софтвери итд. користе у свим земљама у којима је Ниелсен провајдер података, па тако и у Србији. Нема разлике у стандардима између Америке, Аустралије, Италије, Србије, Хрватске, Словеније, Грчке, Либана или Филипина.<sup>306</sup> Међутим оно што је, такође спорно, је монопол који има ова компанија у мерењу гледаности телевизија, уз помоћ пиплметара. Такође, поставља се питање и о легитимности узорка за доношење закључака о гледаности, што је по новом сету медијских закона сада и критеријум за заштиту медијског плурализма. Такође, због евентуалних манипулација, спорно је како ће се бирати овако мали узорак на основу кога би требало некога санкционисати казном до 10 процената годишњег прихода. Чини се, да су у пракси, оваква решења неодржива и да ће нанети негативне последице.

И поред очигледне недозвољене медијске концентрације, Савет РРА је званично одобрио продају РТВ Б92 али није објавио јасне податке о новом власнику овог емитера.<sup>307</sup> Постоје основане сумње да је грубо прекршен члан 99. Закона о радиодифузији и да је дошло до недозвољене медијске концентрације на тржишту.<sup>308</sup> "Ни из Графичког приказа власничке структуре РТВ станица са националним покривањем, објављене недавно на сајту РРА, није јасно ко контролише РТВ Б92. Стефанос Пападопулос се наводи као власник једне офшор фирме, Lake Blade Holdings са Кипра, која поседује 0,63% акција Б92. Ова кипарска фирма је и сувласник предузећа Астонко, која у капиталу Б92 учествује са 84,55%, међутим РРА не даје податке у ком проценту је Lake Blade Holdings власник Астонка, већ само да власништво у Астонку

<sup>306</sup> <http://marketingmreza.rs/tv-stanice-ne-objavljuju-netacne-informacije-gledanosti/>

<sup>307</sup> <http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/graficki-prikaz-vlasnicke-stukture-RTV-emitera.pdf>

<sup>308</sup> Закључак Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број: 6/0-03-535/2014-1 од 14. августа 2014. године.

дели са још једном кипарском фирмом, Салиник."<sup>309</sup>

Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије тек је после неколико година, тачније 14. 8. 2014. године покренула поступак по службеној дужности за испитивање концентрације која је према претпоставци Комисије настала када је кипарска фирма Астонко холдингс лимитед стекла контролу у телевизији Б92. Комисија је у свом закључку навела да је упозната са проблемом непостојања транспарентности у српским медијима и да ова кретања већ дуже прати.

„Наведени проблеми се концептуално манифестују превасходно регистравањем привредних друштава у иностранству, која се потом јављају као оснивачи домаћих друштава, да би она након тога постала власници домаћих медија, а све са циљем да се прикрију прави власници, што за последицу може имати и недозвољене медијске концентрације“, константује Комисија у свом закључку.<sup>310</sup>

Веома је интересантно да је Комисија донела овакав закључак 12 дана након усвајања сета нових медијских закона. По претходном Закону о радиодифузији овакво спајање РТВ Б92 и ТВ Прва није било дозвољено.<sup>311</sup> Ипак оваква концентрација власништва није у супротности са новим Законом о јавном информисању и медијима.<sup>312</sup> Занимљиво је, и да је реакција Комисије за заштиту конкуренције, да по службеној дужности покрене поступак испитивања концентрације над Б92, тек након што је усвојен нови Закон и пошто је Савет за борбу против корупције упутио Комисији 1. 8. 2014. године захтев за достављање писане информације и документације о раду Комисије за претходни период.<sup>313</sup>

Додатан простор за сумњу у читав процес даје и чињеница, да је Саша Мирковић, један од чланова Радне групе за израду медијских закона која је предложила решења којима је на неки начин аболиран претходни начин преузимања РТВ Б92 био један од оснивача и акционара РТВ Б92.<sup>314</sup> Након што је радна група израдила Нацрт закона о јавном информисању и медијима у оваквом облику, оснивач и бивши акционар Б92 је, након уласка закона у Владиноу и скупштинску процедуру, именован најпре за помоћника министра културе и информисања, а потом и за државног

---

<sup>309</sup> Извештају о притисцима и контроли медија у Србији, Савет за борбу против корупције, 2011, Београд, стр. 9.

<sup>310</sup> <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2014/10/astonko-b92-ispravak.pdf>

<sup>311</sup> Закон о радиодифузији, члан 99.

<sup>312</sup> Закон о јавном информисању и медијима, члан 45.

<sup>313</sup> Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, Број: 345-00-1829/2015, Савет за борбу против корупције, Београд, фебруар 2'015. године, стр. 13.

<sup>314</sup> <http://www.kultura.gov.rs/lat/organizaciona-struktura/drzavni-sekretari/sasa-mirkovic>

секретара у поменутом министарству, са ресорним задужењем за информисање.<sup>315</sup> Практично, како се закон кретао од радне групе ка државним институцијама, тако је и један од чланова радне групе и писаца закона, али и оснивач и акционар Б92, завршавао на руководећим местима у тим институцијама, које су одлучивале о изгледу медијских закона.

Пример са нетранспарентним власништвом и концентрацијом власништва РТВ Б92 и ТВ Прва није био усамљен на медијском тржишту.<sup>316</sup> Пуно података указивало је и на концентрацију власништва када су у питању ТВ Пинк и ТВ Авала, такође национални емитери. Регионални и локални медији и њихови власници нису били у центру пажње јавности и експерата, али је таквих примера било и на релевантним тржиштима медија на регионалном и локалном нивоу.

Када су у питању националне радио станице, колико је тешко било утврђивање концентрације власништва у условима нетранспарентности, сведочи податак да је од пет националних емитера чак три имало власнике из оф шор компанија са Кипра, чије је праве власнике немогуће утврдити.

Оно што се истраживањима може утврдити као заједничка карактеристика и за тајне власнике медија и оне познате јавности јесте злоупотреба јавних ресурса у приватне сврхе. Ти приватни интереси били су најчешће економски, али понекад, и политички. Познат је пример злоупотребе БК ТВ, која је у том тренутку била национална телевизија, за личну кампању њеног власника на председничким изборима у Србији 2004. године. Дакле, лични интереси, често прикривених власника медија, одражавају се на уређивачку политику медија, а тиме се утиче и на јавно мњење. При томе, јавност нема увид ко су прави власници тих медија који понекад креирају јавно мњење, искључиво у складу са својим парцијалним и личним интересима. То доводи до озбиљног нарушавања јавног интереса у области информисања.

Такви примери злоупотребе ради остваривања економских интереса, вођења капање за или против некога, учестала су пракса на српском медијском тржишту. То говори о недовољном капацитету регулаторних тела која би такве појаве морала да санкционишу. Савет за борбу против корупције је у свом Извештају о притисцима и контроли медија из 2011. године, како то изгледа у пракси, илустровао на примерима

---

<sup>315</sup> <http://www.energyobserver.com/vesti.php?lang=1&ID=41484>

<sup>316</sup> <http://www.uns.org.rs/sr/desk/media-news/19110/biznis-plan.html>

компаније Новости и ТВ Пинк.<sup>317</sup> Надлежно тело за санкционисање оваквих понашања на тржишту, Републичка радиодифузна агенција није реаговала на ове примере злоупотребе и поред указивања Савета за борбу против корупције и новинарских удружења и организација. И поред бројних кршења медијских прописа, РРА је спровео само у једном случају казнену политику што није било довољно за отклањање тржишних аномалија. Једина казна, била је одузимање дозволе за емитовање програма на националном нивоу телевизији БК, због политичке пристрасности. Врховни суд Србије је у октобру 2008. године поништио решење РРА о издавању дозвола за емитовање програма на националном нивоу из 2006. године, којим је забрањен рад БК ТВ. Ипак РРА није спровела одлуку суда, већ је донела ново решење о забрани емитовања програма БК ТВ.

## **7.6. Медијска реформа и борба против монопола**

Пре медијске реформе из 2014. године, у претходним законским нормама, одредбе о медијској концентрацији налазиле су се у Закону у радиодифузији који је ову област регулисао парцијално, са становишта емитера.<sup>318</sup> Овај Закон је јасно спречавао медијску концентрацију на регионалном и локалном нивоу, чланом 99. став 1. тачка б. То је било посебно важно у процесу приватизације, како не би долазило до нарушавања тржишне структуре. Међутим, у новом сету медијских закона томе није било посвећено довољно простора што је омогућило да дође до очигледне концентрације власништва у медијима, на регионалном и локалном нивоу. Чак су појединци, до концентрације власништва могли да дођу и искључиво кроз процес приватизације, без претходног власништва у медијима и без претходног бављења медијским бизнисом. Један од примера је медијска сцена на територији Пиротског округа. Наиме, у процесу приватизације две телевизије у Пиротском округу купило је исто лице. У питању су Телевизија Пирот и Радио телевизија Цариброд – Димитровград. У овом округу постоји још једна телевизија ПИ канал у Пироту. Евидентно је да је купац ове две телевизије, који је у процесу приватизације купио још шест регионалних телевизија, стекао

---

<sup>317</sup> Извештају о притисцима и контроли медија у Србији, Савет за борбу против корупције, 2011, Београд, стр. 16.

<sup>318</sup> Закон о радиодифузији (Службени гласник, бр. 42/2002), чланови 97-103.

недозвољену концентрацију власништва на релевантном, регионалном тржишту Пиротског округа.

Иако Закон о заштити конкуренције дефинише концентрацију у ширем смислу речи од медијске концентрације, одредбе Закона о заштити конкуренције нису се у довољној мери примењивале у медијској сфери. Због лоше ситуације на медијском тржишту, непознанице ко су прави власници многих медија, кренуло се у израду Закона о спречавању медијске концентрације и транспарентности власништва. Ипак, под утицајем јаких лобија и медијских тајкуна тај закон никада се није нашао у скупштинској процедури, иако је Радна група израдила Нацрт закона још 2008. године.

Доношењем сета медијских закона 2014. године и увођењем термина заштите медијског плурализма донекле су везане руке и умањен утицај Комисије за заштиту конкуренције у овој области и заштита медијског плурализма препуштена за штампане медије Министарству културе и информисања, а за електронске емитере, Регулаторном телу за електронске медије.

Транзиција српске медијске сцене трајала је дуже од једне деценије. Процес може да се подели на два периода. Први, који је започет 2001. године и који је трајао до 2007. године, када је због лоших ефеката дотадашњих приватизација, угрожавања јавног интереса у области информисања и притиска јавности, прекинут. Ефекти првог круга реформи на тржишту су били неповољни. О томе сведоче и подаци из Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, коју је Влада Србије усвојила 2011. године. "Ступањем на снагу Закона о приватизацији 2001. године створен је правни оквир да се спроведе свеобухватна приватизација медија који су у власништву државе. Од 109 јавних гласила које је требало приватизовати (од тога 81 електронско јавно гласило и 28 штампаних јавних гласила), према подацима Агенције за приватизацију, до краја 2007. године, у првом кругу власничке трансформације приватизовано је 56 медија, док је за 37 обустављен процес приватизације на основу Закона о локалној самоуправи. Седам јавних гласила је, одлуком оснивача (јединице локалне самоуправе), престало да постоји, док је девет јавних гласила неуспешно завршило аукцијску продају. Од 56 приватизованих јавних гласила, до сада је раскинуто 18 уговора и та јавна гласила чекају нову приватизацију. Преосталих 38



приватизованих јавних гласила, уз неколико изузетака, послују на ивици економске одрживости и њихов опстанак је неизвесан."<sup>319</sup>

Први круг приватизације у медијској сфери оцењен је као неуспешан. Од 56 случајева приватизације, по речима представника Министарства културе и информисања, само је једна, и то Радио Србобрана, добила позитивну оцену.

Ипак, први круг приватизације, углавном, није карактерисала и концентрација власништва и монополизација тржишта. Главни разлог за оцену да је била неуспешна је неслажење нових власника, који најчешће, нису били из ове сфере привреде и који нису успели да опстану на тржишту.

Након првог круга приватизације држава је задржала доминантну улогу у великим и значајним медијским кућама попут Танјуга, Политике, Новости, а ко су све власници приватних медија, то се са сигурношћу не може рећи, јер власништво у њима није транспарентно. Транспарентност власништва је кључна ствар на којој инсистирају представници Европске уније када је реч о стању у српским медијима. На сцени су присутни како инострани тако и домаћи моћни играчи, који у својим рукама држе све више медија. Држава је, такође, још увек била власник и највећих локалних и регионалних медија попут Студиа Б, Нишке телевизије, РТВ Врање, РТВ Нови Пазар, РТВ Нови пут из Јагодине, РТ Крагујевац, РТВ Крушевац, РТВ Ћуприје, ТВ Пирот, Радио Лесковца, Радио Пирота, Радио Суботице ...

Други круг приватизације започет је након доношења новог сета медијских закона августа 2014. године. Приватизација је спроведена убрзано, током 2015. године, а њени ефекти су изузетно негативни и по остваривање јавног интереса у области информисања, поготово на регионалном и локалном нивоу, али и због нарушавања тржишних структура и стварања концентрације власништва.

Други круг приватизације дешавао се у време економске кризе, када је за мање од 4 месеца, тржишту понуђено на продају 73 медија. То је довело до парадоксалне ситуације да се поједини медији продају за мање од 200000 динара или 2000 евра. У поступку приватизације најевтинија РТВ Пруга из Лајковца продата је за само 1200 евра.<sup>320</sup> Радио Медвеђа продата је за само 1417 евра, док је ТВ Блаце продата за свега 2562,87 евра.<sup>321</sup> Још је опаснија чињеница, да су појединци купили по 4, 5 па чак и осам

---

<sup>319</sup> <http://www.osce.org/sr/serbia/88325>

<sup>320</sup> <http://www.sinos.rs/srpski/vesti/2/2015/10/09/1358/rtv-pruga-iz-lajkovca-prodata-za-1200-evra.html>

<sup>321</sup> <https://www.cenzolovka.rs/vesti/prodata-televizija-blace-nema-kupaca-za-tv-ljig/>

медија. То је довело до озбиљне концентрације власништва и нарушавања конкуренције на медијском тржишту. Процес приватизације у првом кругу трајао је дуже од пет година. У другом кругу, процес је спроведен за четири месеца у време економске кризе. То показује, колика је одговорност и каква је била намера оних који су процес иницирали и спроводили.

Ипак, Комисија за заштиту конкуренције није реаговала и спречила концентрацију власништва, на пример, Радоице Милосављевића који је купио осам емитера. Сагласност за такве куповине стизала је из Регулаторног тела за електронске медије, које је Агенцији за приватизацију достављало мишљење о постојању, односно непостојању, нарушавања медијског плурализма током приватизације од стране купаца.<sup>322</sup> Наиме, Комисија је законским текстом из 2014. године делимично искључена из контроле медијског плурализма, већ је то препуштено Министарству културе и информисања за штампане медији, односно Регулаторном телу за електронске медије. Ово је специфична област где је доказивање доминантног положаја, одређивање тржишног удела доста захтеван посао. Разлог је проблематично тумачење релевантног тржишта. Прешироким дефинисањем тржишта смањују се удели и тиме омогућава да појединци буду власници великог броја медија. Зато је погрешна одлука да се Комисији за заштиту конкуренције, која је надлежна за сва привредна друштва делимично ограниче компетенције, Законом о јавном информисању и медијима.

Комплетан процес приватизације медија, одигравао се под притиском изузетно моћног лобија који је допринео, да се у медијској реформи и приликом усвајања сета медијских закона не испоштују препоруке Комитета Министара Савета Европе из 2007. године, препоруке Медијске студије, коју је финансирала Делегација Европске уније у Београду и коју су за потребе Србије радили европски стручњаци, и тада важеће Медијске стратегије коју је усвојила Влада Србије 28.9. 2011. године.

О току поступка израде закона, демократичности тог процеса, транспарентности, јавно је говорио проф. др Саша Гајин који је био члан Радне групе за израду медијских закона. "Приликом рада на медијским законима, а посебно на овом, постојали су одређени проблеми. Они су се сводили на покушај неких кругова који се занимају за медијско законодавство да утичу на садржај закона. Они су то покушали неформално, неинституционално. Не кроз рад радне групе, јавну расправу или јавну полемику. Јавна

---

<sup>322</sup> Извештај Регулаторног тела за електронске медије за 2015. годину, Београд, стр. 14, 15.

расправа мора да постоји, али не и да се на тајним састанцима преправљају одредбе закона. Реч је о томе да су они који су заинтересовани за садржину закона, а то нису само политичари, већ и људи који се баве бизнисом у тој области, па и појединци из међународних организација, али не из Европске уније. ЕУ није никако допринела тој појави. Ти кругови су покушали на заобилазан начин да утичу на садржину појединих одредби, афирмишући неке своје партикуларне интересе. Тај проблем је ескалирао кад је рађен нов закон о јавним медијским сервисима. Направљена је тајна радна група за коју се не зна ко ју је сачињавао, ко су били аутори нацрта закона о јавним сервисима. Та тајна радна група је припремила нацрт закона који је објављен на сајту Министарства културе и информисања, а да нико из министарства није учествовао у његовој изради, нико од људи који су у радној групи... Пошто је реч о теми од посебног интереса за демократски поредак, а јавни медијски сервиси су један од стубова демократије, неприхватљиво је да се закон о јавним медијским сервисима ради у оквиру тајних радних група."<sup>323</sup>

По тврдњама заговорника потпуне комерцијализације медијског тржишта, медији у власништву локалних самоуправа угрожавају конкуренцију на референтним тржиштима. Србија је формирала Комисију за заштиту конкуренције 12. априла 2006. године. Све повреде конкуренције пријављују се тој Комисији, а она у случају нарушавања фер конкуренције има обавезу да интервенише и по службеној дужности. Телевизија К9 из Новог Сада пријавила је новосадску телевизију "Аполо" која је била у статусу јавног предузећа Комисији за заштиту конкуренције. Комисија је у случају Аполо утврдила да таквих повреда није било. Такође, мора се узети у обзир чињеница да је медије у власништву локалних самоуправа, Републичка радиодифузна агенција третирао као јавне сервисе када су у питању рекламе, односно економско-пропагандни програм. Док комерцијални емитери имају право на 20% економско-пропагандног програма, медији у статусу јавних предузећа имали су дупло мање - 10%, односно право на 6 минута реклама у 1 часу програма.

И упоредном анализом, ови аргументи потпуне комерцијализације медијског тржишта су неодрживи. Ако су локална јавна медијска предузећа угрожавала конкуренцију на локалном медијском тржишту, како онда по истој логици, Радио телевизија Војводине (РТВ) не угрожава конкуренцију на свом покрајинском или

---

<sup>323</sup> <http://www.nspm.rs/hronika/sasa-gajin-rts-u-i-rtv-u-preti-grcki-scenario.html>

регионалном тржишту. Од 1. априла 2015. до 1. априла 2016. године из буџета на различитим нивоима, републичком, покрајинском и локалном, за пројектно финансирање је издвојено 1461057328 динара, по истраживању Медијске коалиције, нерегистроване лобистичке групе, чија су се решења наша у сету нових медијских закона.<sup>324</sup> Треба имати у виду, да је само једна телевизија, РТВ током 2015. године, само из републичког буџета добила већи износ средстава у односу на све остале медије заједно и то за 23%.<sup>325</sup> Наиме, на основу Уредбе о привременом финансирању јавних сервиса 2015. године, Радио телевизија Војводине је само из републичког буџета добила средства у износу од 1897500000 што је за чак 436442672 динара више у односу на буџетске издатке са свих нивоа, за све остале медије заједно.<sup>326</sup> Уредбом о финансирању јавних медијских сервиса из буџета Републике Србије у 2016. години Радио телевизија Војводине и поред тога што се од 1.1.2016. године финансира из таксе, добија још додатних 900 милиона динара.<sup>327</sup> То доводи до неравномерног развоја медијских садржаја на нивоу Србије и до даљег заостајања у медијској сфери сиромашнијег, јужног и источног дела земље.<sup>328</sup> Оваква медијска политика не може да нађе никакво оправдање нити утемељење у асиметричном уређењу земље, нити у европским искуствима. Пракса у Европској унији је да се финансира равномерни регионални развој и да је државна помоћ могућа ка сиромашнијим и неразвијеним деловима земље. У Србији се таква политика не спроводи у медијској сфери већ се регионалне разлике додатно повећавају буџетским средствима на штету Шумадије, Поморавља, јужне и источне Србије.

Пример Лесковца, показује дискриминацију житеља овог дела земље у медијској сфери. За остваривање јавног интереса у области информисања са свих нивоа власти, односно из свих буџета за информисање 143962 житеља града Лесковца (по попису из 2011. године) издвојено је током 2015. године само 10 милиона динара за пројектно финансирање свих медија.<sup>329</sup> Још девет милиона локална самоуправа искористила је за

---

<sup>324</sup> Извештај о пројектном суфинансирању медијских садржаја од јавног значаја у Србији, Публикација медијске коалиције у оквиру пројекта "Бити или не бити за медијску реформу у Србији – надгледање пројектног суфинансирања медија", Београд, април 2016. године, стр. 9.

<sup>325</sup> <http://bazapropisa.net/sr/33-zakonodavstvo/uredbe/8439-uredba-o-privremenom-finansiranju-javnih-servisa.html>

<sup>326</sup> члан 2. Уредбе о привременом финансирању јавних сервиса 2015. године.

<sup>327</sup> члан 2. Уредбе о финансирању јавних медијских сервиса из буџета Републике Србије у 2016. години.

<sup>328</sup> <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/180116/180116-vest22.html>

<sup>329</sup> <http://www.uns.org.rs/desk/akcija/33827/-u-jablanickom-okrugu-pola-opstina-bez-podrske-medijima-u-2015-godini.html>

гашење ЈП Радио Лесковац, што не можемо урачунати у средства за информисање Лесковчана.<sup>330</sup> У граду Новом Саду живи 341625 људи. 2015. године Покрајински секретаријат за културу и медије у Новом Саду издвојио је за медијске пројекте 72.300.000 динара.<sup>331</sup> Из републичке касе РТВ, телевизија са седиштем у Новом Саду је добила 1.897.500.000 динара. Град Нови Сад издваја 12 пута више средстава за информисање од Лесковца, у 2015. години. Нови Сад је расписао два конкурса за пројектно финансирање.<sup>332</sup> Укупни износ средстава за пројектно финансирање у Новом Саду износио је 50.800.000 динара.<sup>333</sup> Нови Сад је током 2015. године финансирао и ТВ Аполо (Новосадска телевизија) у износу од 78 милиона динара.<sup>334</sup> Када упоредимо буџетски новац који се са свих нивоа власти слива у лесковачке и новосадске медије приметимо невероватну диспропорцију. Наиме, Нови Сад је 2 пута већи од Лесковца, али се за новосадске медије издваја са свих нивоа власти чак 2.098.600.000 динара, а у Лесковцу исте те 2015. године само 10.000.000 динара, односно 209,86 пута мање. Из свих државних буџета за информисање једног становника Лесковца издвајало се 2015. године – 69,42 динара, док се за информисање становника Новог Сада из свих државних буџета издвајало 6142,99 динара. Овакав дизбаланс је неодржив и дискриминаторски за житеље јужно од Београда. Ништа боља ситуација од оне у Лесковцу није ни на медијској сцени у Крагујевцу, Нишу и другим градовима централне Србије јужно од Београда.<sup>335</sup>

Таква медијска политика која се спроводи је у супротности са важећом Медијском стратегијом која је у овим деловима земље предвидела постојање регионалних јавних сервиса који се ипак, под утицајем јаког лобија, нису нашли и у сету нових медијских закона.

---

<sup>330</sup> <http://www.uns.org.rs/sr/desk/Privatizacija/34532/gasenje-radio-leskovca-kostace-lokalnu-samoupravu-9-miliona-dinara.html>

<sup>331</sup> Извештај о пројектном суфинансирању медијских саджаја од јавног значаја у Србији, Публикација медијске коалиције у оквиру пројекта "Бити или не бити за медијску реформу у Србији – надгледање пројектног суфинансирања медија", Београд, април 2016. године, стр. 18.

<sup>332</sup> <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/projektno-finansiranje-medija/23636/grad-novi-sad-raspisao-konkurs-za-finansiranje-medija-za-2015-godinu.html>

<sup>333</sup> <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/projektno-finansiranje-medija/25627/novi-sad-raspisao-novi-medijski-konkurs-za-2015-.html>

<sup>334</sup> <http://www.mojnovisad.com/vesti/novosadsku-tv-kupilo-preduzece-srbijadanas-id3361.html>

<sup>335</sup> <http://www.uns.org.rs/desk/akcija/35269/grad-kragujevac-i-sloboda-medija.html>

Локални и регионални медији који су у власништву државе постоје у великом броју земаља у свету и у Европској унији.<sup>336</sup> Да то није у сукобу са европском праксом најбоље показују примери из медијске студије или примери из нашег окружења, из Хрватске и Мађарске, које су постале чланице Европске уније, а и данас имају такве медије.<sup>337</sup> Такви медији доприносе плурализму власништва, разуђенијим тржишним структурама и онемогућавају монополизацију медијског тржишта.

## **7.6. Захтев за утврђивање злоупотребе доминантног положаја ТВ Аполо из Новог Сада од стране Канала 9 – Пример 9**

Комисија за заштиту конкуренције добила је и анализирали иницијативу за испитивање повреде конкуренције из члана 16. Закона о заштити конкуренције, коју је поднело привредно друштво „Канал 9“ д.о.о. из Новог Сада. Према тврдњама подносиоца иницијативе, Јавно предузеће градски информативни центар „ТВ Аполо“ из Новог Сада је злоупотребио доминантан положај на медијском тржишту у Новом Саду.

Као аргументи у иницијативи, наведени су подаци да информативни центар „ТВ Аполо“ ретко емитује програм на језику националних мањина, иако је основан са тим циљем, као и да је према одредбама Закона о радиодифузији и Закона о локалној самоуправи „ТВ Аполо“ требао да буде приватизован до 31.12.2007. године. Подносилац иницијативе сматра да је „ТВ Аполо“ у привилегованом положају у односу на друге учеснике на тржишту, односно да се субвенцијом Града Новог Сада даје предност овој телевизији што може да доведе у питање опстанак других телевизија у Новом Саду које немају приступ градском буџету.

"На основу анализе иницијативе и достављене документације утврђено је да

---

<sup>336</sup> проф. др Милетић Марко, Приватизација медијских организација у јавном власништву у Србији, Годишњак Факултета за културу и медије бр. 7.+, Универзитет "Дон Незбит", Београд, 2015. година, стр. 305-326.

<sup>337</sup> Председник Скупштине Војводине и лидер Савеза војвођанских Мађара Иштван Пастор противи се најављеној обавезној приватизацији локалних медија у Србији. Он сматра да је неистина да је приватизација локалних медија пракса Европске уније, наводећи пример Мађарске, где су, према његовим речима, локалне самоуправе оснивачи више од 300 локалних медија. "Мора се обезбедити опстанак и опстанак локалних јавних електронских медија и не сме се ићи у приватизацију тих локалних јавних електронских медија, јер је пракса показала да након приватизације ни једна није успела да живи дуже од шест месеци", рекао је Пастор Радио Суботици.

[http://www.rtv.rs/sr\\_ci/vojvodina/protiv-privatizacije-lokalnih-medija\\_435522.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/vojvodina/protiv-privatizacije-lokalnih-medija_435522.html)  
<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/265676/Pastor-Manjine-su-protiv-privatizacije-svih-medija>

нема основа за поступање Комисије јер је, пре свега, реч о обављању поверених послова у области која је регулисана Законом о локалној самоуправи и, делимично, Законом о радиодифузији, као и због тога што наведене примедбе на оснивање, функционисање и финансирање Јавног предузећа „ТВ Аполо“ не представљају радњу злоупотребе из члана 16. Закона.<sup>338</sup>

## 7.7. Медијска концентрација и јавни интерес

Заговорници потпуног изласка државе из медија, продаје или гашења медија у власништву локалних самоуправа били су, углавном, власници приватних медија. Они су, тачније, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), покренули поступак пред Уставним судом којим су оспорили право локалним самоуправама да буду оснивачи медија, што је пракса у великом броју европских земаља.<sup>339</sup> Покушали су то да оспоре и пред Комисијом за заштиту конкуренције због наводно нарушавања слободне и фер тржишне утакмице. Оба захтева су им одбијена и онда је уследила њихова лобистичка акција да изменом закона остваре своје циљеве. У томе су успели доношењем сета медијских закона 2014. године. Тиме се сада финансирају из буџета локалних самоуправа медијски садржаји приватних медија, док те исте локалне самоуправе које финансирају приватне послодавце, немају право да буду оснивачи медија. Оваква законска решења оспорена су од стране Синдиката новинара Србије и Професионалног удружења новинара Србије пред Уставним судом септембра 2014. године, али одлука по том питању још увек није донета.

Представници ЕУ стално су истицали да кључни циљ медијске реформе у Србији треба да буду транспарентност власништва и независна уређивачка политика.<sup>340</sup> Нажалост, то актуелним сетом медијских закона из 2014. године није обезбеђено, што показују примери на националном, регионалном и локалном нивоу.

Теза која се намеће од стране противника постојања регионалних јавних сервиса је тврдња да су државни медији изложени већем утицају политичких моћника. Дакле проблем објективности државних и приватних медија. Ипак, све релевантне анализе понашања медија у предизборним кампањама последњих десетак година,

---

<sup>338</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2010. годину, стр. 29.

<sup>339</sup> Одлука Уставног суда Србије од 18. 4. 2012. године (Предмет: IУз-25/2011).

<sup>340</sup> <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1821-0171/2015/1821-01711507305M.pdf>

управо истичу професионалнији однос медија чији су оснивачи биле локалне самоуправе, у односу на оне са приватним власништвом, који су пре свега у трци за профитом.

Не само теоријски, него и у пракси појединих земаља, јавни медијски сервиси нису само они које оснива држава (као што су у нашем примеру РТС и РТВ), него су то и медији на регионалном и локалном нивоу који испуњавају функцију јавног медијског сервиса. И у Медијској студији анализирано је финансирање регионалних јавних сервиса. У студији између осталог стоји: "Регионална РТВ се у оквиру ЕУ сматра јавним сервисом који би могао да се покрива путем претплате сличној садашњој претплати за РТС. Правила рекламирања и оглашавања која се користе за јавни сервис емитовања би требало применити и на регионално емитовање. Претплата за регионално емитовање и продукцију би се могла додати на садашње буџетске трошкове РТС-а у висини од 100 милиона евра. Трошкови регионалног емитовања и продукције за национални програм се процењују на додатних 10% претплате и то додатно на комерцијалне приходе у складу са садашњим правилима јавног сервиса емитовања. Детаљна економска анализа постојећих електронских медија би требала да утврди тачан потребан износ."<sup>341</sup>

Анализом сам утврдио да је довољно и свега 3 до 5 процената издвојеног новца од претплате, за шест регионалних јавних сервиса. Држава је тиме могла да обезбеди плурализам власништва, да испоштује Медијску стратегију, Медијску студију и препоруке Комитета министара Савета Европе.

Осим за повећање броја тржишних учесника, сегментацију тржишта и спречавање појаве монополиста, постојање јавних медијских сервиса на регионалном нивоу било је важно и због очувања професионалних стандарда. Очигледно ту постоји јасна дилема, професионализам или профит. Ту дилему на локалном и регионалном нивоу разрешила је држава новим сетом медијских закона у корист профита. Питањем нивоа професионалних стандарда бавили су се и творци Медијске студије. "Тако емитери претежно у власништву општина раде као јавна предузећа у складу са чланом 96 Закона о радиодифузији. Са становишта наших саговорника, они су оцењени као најпрофесионалнији, јер покривају локалне вести, културу, расправе, питања мањина и друге програме од јавног интереса. Они прате правила о јавном емитовању поштујући

---

<sup>341</sup> "Медијска студија" коју су израдили међународни експерти ангажовани од стране Делегације Европске комисије у Београду која је представљена јавности 25. јуна 2010. године, стр. 87.



програмске обавезе, ограничен обим реклама и сл., али њихова структура управљања зависи од општинских власти."<sup>342</sup>

Седишта свих националних емитера су у Београду, иако су медији из унутрашњости у више наврата покушавали да се изборе за једну од националних фреквенција. Надлежна регулаторна тела одбијала су захтеве и пријаве телевизије Пет из Ниша и телевизије Коперникус из Ниша да добију националне фреквенције.

Медијска концентрација у престоници доводи и до дискриминације централне Србије, што последично доводи и до дискриминације мањинских народа на овом простору. Представници бугарске националне мањине са правом су питали, да ли ће после губитка листа Братство који је био на бугарском, после гашења Радио Ниша и њихових информативних емисија (журнала) на бугарском, остати и без информисања на свом језику на Нишкој телевизији. Сличне судбине плашили су се и представници македонске националне мањине. Нажалост, управо то се догодило. Након приватизације током 2015. године, Нишка телевизија је укинула мањинске програме, на ромском, бугарском и македонском језику, као и на знаковном језику. Са правом грађани постављају питање, зашто мањинске заједнице у Војводини имају право чак и на редакције на матерњем језику на свом покрајинском јавном сервису, а то право се ускраћује житељима југа Србије. Становници Србије, било већинског или мањинских народа, не смеју да буду жртве монопола, концентрације власништва и асиметрично уређене земље.

Стратешки циљеви доношења правних норми у медијској сфери које су везане за право конкуренције треба да буду, забрана монопола у области јавног информисања, спречавање злоупотребе доминантног утицаја на јавно мњење, подстицање и унапређење независности јавних гласила кроз развој слободне конкуренције и плурализма мишљења и остваривање јавног интереса у области информисања.

Неопходни кораци ка остварењу ових стратешких циљева морају да буду спроведени кроз акциони механизам у коме своје место мора да има и Комисија за заштиту конкуренције као најстручније тело у овој области. Неопходно је да законске одредбе о спречавању медијске концентрације буду јасне и прецизне. Неопходно је обезбеђивање транспарентности власништва у медијима и одређивање начина контроле

---

<sup>342</sup> <http://www.uns.org.rs/zakoni.html>, Медијска студија, стр. 19.

власничке структуре. Потребно је спречити да један емитер има две националне дозволе или два медија са националном покривеношћу.

Такође, законским одредбама и радом надлежних институција потребно је спречити да емитер може да има више од једног телевизијског и једног радио програма, на релевантом тржишту на регионалном нивоу. Такође, треба прописати, да емитер који има регионалну или локалну дозволу за емитовање програма, не може да учествује у оснивачком капиталу другог медија регионалног или локалног нивоа на истом релевантном тржишту са више од 10% власништва, нити да оснива и издаје штампане медије локалног или регионалног карактера. Због бројних примера из праксе, када су чланови породице власници бројних медија на истом релевантном тржишту, неопходно је законски јасно дефинисати забрану медијске концентрације сродника у првој и другој линији. Они би се третирали као један емитер код анализе концентрације власништва на релевантном тржишту. Дефинисање повезаних лица који су власници медија и скривених власника, важан је сегмент ефикасне антимонополске политике. Санкције морају бити дефинисане на такав начин да ће одвраћати прекршиоце од понављања прекршаја и утицати на остале субјекте на медијској сцени да избегавају забрањена понашања.

## **7.8. Европска пракса заштите медијског плурализма**

Последњи, значајан, европски документ који се односи на медијски плурализам и разноврсност медијског садржаја заправо је препорука Rec (2007)2 Комитета министара Савета Европе земљама чланицама. У тој препоруци се између осталог каже да "земље-чланице треба да теже томе да јавност има на располагању довољно широк дијапазон медија разних власника, како приватних, тако и јавних, узимајући у обзир карактеристике медијског тржишта, пре свега специфичне комерцијалне и конкурентске аспекте. Тамо где примена општих правила о конкуренцији у медијском сектору и приступ постојећој регулативи нису довољни да се зајемчи поштовање захтева у вези са културном разноврсношћу и плуралистичким изражавањем идеја и мишљења земље-чланице треба да усвоје посебне мере".<sup>343</sup>

---

<sup>343</sup> [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140\\_preporuka-rec--2007-2\\_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja\\_1.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140_preporuka-rec--2007-2_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja_1.pdf)

Као прву препоручену меру земљама чланицама СЕ, међу којима је и Србија али и све земље ЕУ, Комитет министара саветује: „земље чланице треба да теже томе да јавност има на располагању довољно широк дијапазон медија разних власника, како приватних, тако и јавних, узимајући у обзир карактеристике медијског тржишта, пре свега специфичне комерцијалне и конкурентске аспекте.”<sup>344</sup>

Такође, у оквиру правног уређења власништва, Комитет министара саветује да земље чланице „треба да се постарају за обезбеђивање довољног броја различитих медија. Ова правила треба да буду прилагођена величини и специфичним карактеристикама националног, регионалног и локалног тржишта аудио визуелних и/или текстуалних медија на која ће бити примењивана”.

Дакле, јасно је да се не подржава фаворизовање постојања искључиво комерцијалних медија на регионалном и локалном нивоу, већ тражи плурализам власништва.

Комитет министара између осталог каже: "Земље чланице треба да обезбеде да јавни сервиси заузимају видљиво место у новом медијском пејзажу. Оне треба да омогуће медијским организацијама које су јавни сервиси да се развијају како би њихов садржај био доступан на различитим носачима".<sup>345</sup> У препорукама се даље наводи: "Земље чланице треба да подстакну развој осталих медија који су кадри да пруже допринос плурализму и разноврсности. Ти медији могу постојати, на пример, у виду општинских, локалних, мањинских или социјалних медија". Дакле, јасно је да је интенција ЕУ на што већем плурализму медијског власништва на свим нивоима. "Земље чланице треба да размотре могућност увођења правила која имају за циљ очување плуралистичког медијског пејзажа".<sup>346</sup> Нажалост, стиче се утисак да ове препоруке нису испоштоване у медијској реформи у Србији.

Оно на чему се инсистира, а што се види и из овог документа је транспарентност власништва. "Земље чланице треба да обезбеде да јавност има информације у вези са лицима или органима који учествују у структури медија и о природи и размерама учешћа тих лица или органа. Информације о природи и размерама интереса које горе

---

<sup>344</sup> [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140\\_preporuka-rec--2007-2\\_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja\\_1.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140_preporuka-rec--2007-2_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja_1.pdf) стр 3.

<sup>345</sup> [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140\\_preporuka-rec--2007-2\\_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja\\_1.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140_preporuka-rec--2007-2_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja_1.pdf) стр 4.

<sup>346</sup> [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140\\_preporuka-rec--2007-2\\_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja\\_1.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/140_preporuka-rec--2007-2_o-medijskom-pluralizmu-i-raznovrsnosti-medijskog-sadrzaja_1.pdf) стр 7.

наведена лица или органи имају у другим медијима или медијским предузећима, чак и у другим економским секторима."

У Декларацији Комитета министара Савета Европе о заштити улоге медија у демократији између осталог стоји: "Адекватно опремљени и финансирани јавни медијски сервис, пре свега јавни радиодифузни сервис који ужива истинску уређивачку независност и институционалну аутономност, могу пружити допринос у том смислу што ће бити противтежа ризику злоупотребе медија, у ситуацији снажне медијске концентрације".<sup>347</sup> Управо је то наша ситуација и прихватање препорука из ове Декларације је прави пут ка обезбеђивању медијског плурализма у Србији.

Имајући све ово у виду, јасно је зашто су творци Медијске студије и Медијске стратегије, предвидели формирање регионалних јавних сервиса. Између осталог, захваљујући и Медијској стратегији коју је усвојила Влада Србије 28.9.2011. године Србија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ, барем је тако тврдио на саветовању о медијској реформи у Аранђеловцу 2012. године, тадашњи помоћник министра културе задужен за информисање Драган Коларевић.

Професор Факултета политичких наука Раде Вељановски указује на чињеницу да "у европској регулаторној визији јача подршка медијима типа јавна служба, упркос залагањима да они нестану са медијске сцене".<sup>348</sup> Овакав став образлаже се потребом да "медији, пре свега телевизија, буду много више извори знања него забаве".<sup>349</sup>

Теоретичарка медија Барбара Томас, чије речи наводи Вељановски, наглашава да су "медији интегрални аспект, јер они имају пресудну улогу у дистрибуцији знања укључујући популарно знање свакодневног живота... Још је директнији и прецизнији Џон Кин (John Keane) који каже да „медији треба да служе јавној употреби и уживању свих грађана, а не приватној добити или профиту политичких моћника и бизнисмена."<sup>350</sup>

Европа и њене медијске организације препоручују формирање регионалних јавних сервиса чије ће финансирање бити у складу са критеријумима о додели државне помоћи. Ти критеријуми подразумевају јасну дефиницију функције и обавеза јавног

---

<sup>347</sup>

[http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/550\\_deklaracija\\_komiteta\\_ministara\\_saveta\\_evrope\\_o\\_za%20titi\\_uloge\\_medija\\_u\\_demokratiji\\_u\\_kontekstu\\_medijske\\_koncentracije.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/550_deklaracija_komiteta_ministara_saveta_evrope_o_za%20titi_uloge_medija_u_demokratiji_u_kontekstu_medijske_koncentracije.pdf) стр. 3.

<sup>348</sup> Вељановски, Р. (2011): Медији између бизниса, политике и одговорности према јавности, Годишњак ФПН, бр.6, Београд, стр. 476.

<sup>349</sup> Исто.

<sup>350</sup> Kin, Dž. (1995), *Mediji i demokratija*, Filip Višnjić, Beograd, str 9.

сервиса, надзор над испуњавањем функција и обавеза, јавност финансијске контроле и понашање на тржишту које не нарушава правила о заштити конкуренције.

Ипак, креатори закона одлучили су се за парцијално спровођење Медијске стратегије, што је довело до негативних ефеката повлачења државе из медија, без формирања регионалних јавних сервиса. То је довело до негативних последица по остваривање јавног интереса у области информисања на регионалном и локалном нивоу, али и до јачања монополских тржишних структура.

## **7.9. Недозвољена концентрација медијског власништва на југу Србије – Пример 10**

Указивање самог монополисте на његов доминантан положај, на примеру Агрокора и Фрикома није усамљен и јединствен случај. Веома занимљива ствар догодила се у Нишу, почетком маја 2016. године. Монополиста на релевантном тржишту, регионалном и локалном медијском тржишту Ниша и околине, похвалио се својим монополем текстовима и прилозима у својим медијима, као и билбордима који су постављени у Нишу и околини.<sup>351</sup> Монополиста је чак и карикатурама величао своју концентрацију власништва на медијском тржишту Ниша и југа Србије.<sup>352</sup> По истраживањима Цесида, чије је резултате представила и промовисала телевизија Белами у свом програму, на билбордима, на радио таласима Беламија, у Народним новинама и на Белами порталу, њен удео у гледаности је 64% укупне гледаности свих медија у Нишу, односно на релевантном тржишту. И по другим истраживањима гледаности удео гледаности ове телевизије на медијском тржишту Ниша био је преко 40 процената, границе за постојање доминантног положаја.<sup>353</sup> Иначе, породица Радомировић у чијем је власништву телевизија Белами, је власник и Радио Беламија, портала Белами и медија купљених у првом кругу приватизације: Народних новина, Телевизије Сокобања, недељника Слобода и Тимочких новина. То је била ситуација пре другог круга приватизације медија по сету медијских закона који је усвојен 2014. године. По истраживањима које је објавила телевизија Белами, она је 2015. године

---

<sup>351</sup> <http://www.belami.rs/belamiju-se-veruje-23-godine/> (Званични сајт РТВ Белами, текст виђен 22.5.2016. године)

<sup>352</sup> <http://www.belami.rs/video-belami-najgledanija-niska-televizija/>

<sup>353</sup> <http://www.mc.rs/zanimljivi-podaci-o-istrazivanju-tv-gledanosti-na-jugu-srbije-cirkus-m-pomraccio-tv-pink.6.html?eventId=2845>

имала удео од 64% гледаности на релевантном тржишту Ниша. Нишка телевизија је имала удео у гледаности од 16 процената. ТВ Коперникус имао је 8%, ТВ Зона плус само 3%, а остали медији 9%. Међу осталим медијима, који покривају ових 9 процената, су такође медији власника ТВ Беламаи.

2015. године породица у чијем је власништву ТВ Беламаи купила је као део конзорцијума за 75034 евра и Нишку телевизију, чиме је заједно са ТВ Беламаи и осталим медијима у власништву исте породице њихов удео у гледаности више од 80%, а можда и читавих 89%. Власник ТВ Беламаи је у исто време и директор Нишке телевизије. Евидентно је, по подацима које је изнела у јавност сама телевизија Беламаи, да је приватизацијом Нишке телевизије додатно ојачан доминантан положај. Таква концентрација власништва није смела да се догоди без одобрења Комисије за заштиту конкуренције, тако да ова куповина може да се сврста у групу недозвољених. Мишљење да ова концентрација не нарушава медијски плурализам стигло је од Регулаторног тела за електронске медије.<sup>354</sup> Током приватизације медија, породица власника Беламаи телевизије, својој медијској империји (како сама назива свој труст медија), осим Нишке телевизије, прикључила је и Телевизију Блаце, чиме је додатно појачала свој доминантан положај на југу Србије.

Монополизација тржишта била је условљена, са још неколико неповољних фактора. Други круг приватизације спроведен је у јако кратком периоду у време велике економске кризе. Такође, други круг приватизација медија спровођен је у Србији упоредо са процесом дигитализације, што је такође допринело да неки тржишни учесници нестану, а да поједини повећају свој тржишни удео.<sup>355</sup>

Све то је праћено и поједним потпуно необјашњивим потезима регулаторних тела. Наиме, у периоду од 2010. до 2015. године дошло је до гашења одређеног броја медија који су имали дозволе за емитовање програма. Тај број је ограничен у сваком региону и за дозволе се плаћа накнада држави. Звучи невероватно, али је заиста тако у пракси, да држава након гашења појединих медија није расписала конкурсе да неки други емитери преузму фреквенције угашених медија. Тиме се држава свесно одриче значајног буџетског прихода на месечном нивоу. То ствара катастрофалан ефекат и на

---

<sup>354</sup> Извештај Регулаторног тела за електронске медије за 2015. годину, Београд, стр. 14,15.

<sup>355</sup> <http://www.nuns.rs/info/news/27507/okrugli-sto-o-medijima-privatizacija-drzavne-medije-pretvorila-u-partijske.html>

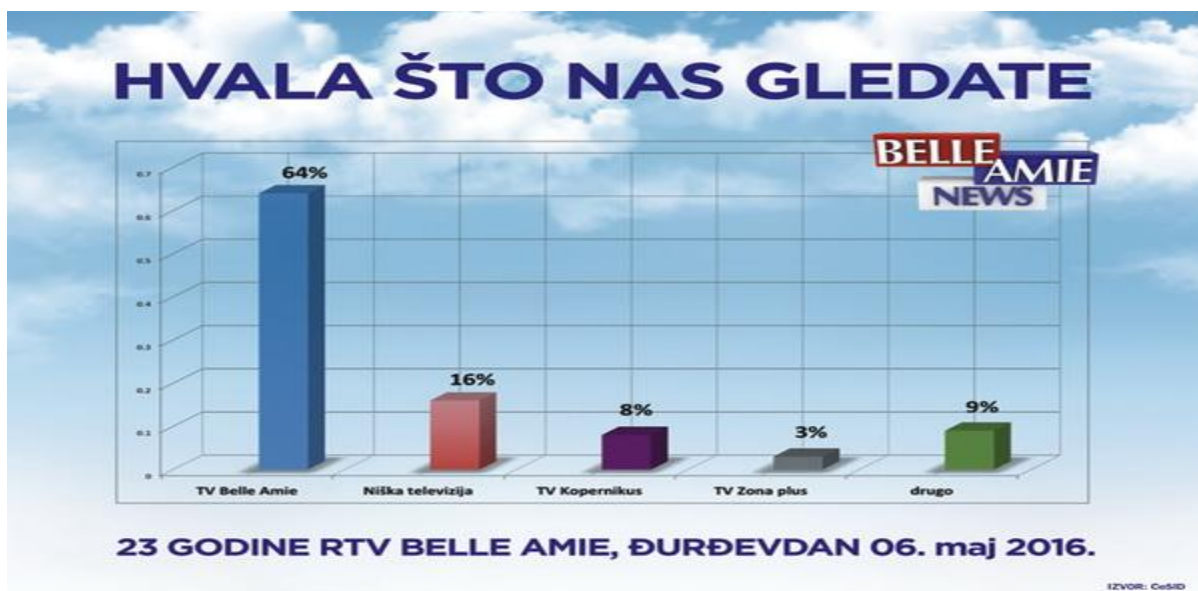
тржишну структуру и подстиче монополизацију тржишта. Без тих дозвола и нових конкурса није могућа појава нових тржишних учесника.

Како то практично изгледа приказаћу на примеру нишког или региона југоисточне Србије. За нишки регион биле су предвиђене три регионалне телевизијске дозволе и фреквенције. На конкурс 2008. године дозволе су добиле телевизије Белама, ТВ Зона и ТВ Пет. Другог новембра 2012. године угашена је ТВ5 - Ниш, а 24. децембра 2012. године угашен је сигнал ТВ Зона - Ниш. Дуже од 40 месеци, држава не расписује конкурс за расподелу регионалних фреквенција угашених телевизија, добровољно се одриче буџетских прихода и свесно јача монополски положај на тржишту. Практично две фреквенције су остале слободне, а постојала је само једна регионална телевизија у нишком региону. Имајући у виду, да је власник те телевизије уједно власник и других електронских и штампаних медија у Нишу и југоисточној Србији, евидентно је да је дошло до нарушавања тржишне структуре и губитка буџетских прихода.

Ово је јединствен пример кршења права конкуренције у којем се неко, ко је прекршио закон, тиме хвали плаћеним билбордима, текстовима у својим новинама, на сајту, прилозима на својим телевизијама и радио станицама. Управо то се догодило у Нишу. На слици се јасно види монополски положај на релевантном тржишту ТВ Белама. Напомињен, да је ово билборд са подацима, које је сама телевизија Белама финансирала и поставила. По подацима ТВ Белама, она на релевантном тржишту Ниша заузима 64%. Нишка телевизија, која је 50% у власништву исте породице и чији је директор власник ТВ Белама, заузима 16% тржишног удела. Посебно је интересантно да су ово подаци из периода у коме је извршена приватизација Нишке телевизије од стране њеног конкурента, Белама телевизије. Комисија за заштиту конкуренције никада није дала сагласност на остваривање ове концентрације. Сагласност је дало Регулаторно тело за електронске медије.<sup>356</sup> Власник Белама телевизије или његови блиски сродници су власници још и Народних новина, више канала Радија Белама, Портала Белама, Недељника Слобода, Тимочких новина, Телевизије Сокобања и Телевизије Блаце. Дакле, могуће је да су ови проценти које је сам монополиста изнео, још гори по стање конкуренције, јер се и међу осталим изворима информисања Нишлија о локалним темама, крију медији из исте породице. При том, треба имати у виду захтеве Савета Европе и Европске уније за плурализмом медија.

---

<sup>356</sup> [http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/8412-IZVESTAJ\\_O\\_RADU\\_2015.pdf](http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/8412-IZVESTAJ_O_RADU_2015.pdf), стр. 14.



Херфиндал – Хиршманов индекс концентрисаности тржишта пре приватизације Нишке телевизије, износио је:

$$HHI = 4096 + 256 + 64 + 9 + (81) = 4506$$

Херфиндал – Хиршманов индекс концентрисаности тржишта у овом случају, пре приватизације износио је између 4425 до 4506. То је показатељ, на основу европске праксе и мерила, високо концентрисаног тржишта. И поред тога, компанија која је већ



имала апсолутну тржишну доминацију, куповином је преузела контролу над највећим тржишним конкурентном, Нишком телевизијом.

Херфиндал – Хиршманов индекс концентрисаности тржишта након приватизације Нишке телевизије, односно додатне концентрације тржишта износи:

$$HHI = 6400 + 64 + 9 + (81) = 6554$$

Херфиндал – Хиршманов индекс концентрисаности тржишта у овом случају, пре приватизације износи између 6473 до 6554.

Коефицијент Делта-Δ који дефинише евентуалне показатеље могућих негативних ефеката спајања или преузимања у овом случају износи 2048.

Ово су алармантни подаци о стању на релеватном тржишту које је изнео сам монополиста.

По оба критеријума које користи Европска унија за анализу концентрисаности тржишта ова концентрација није смела да буде одобрена. У Европској унији нема забринутости када је ННН после спајања мањи од 1000. Европска комисија понекад констатује нарушавање конкуренције чак и када је ННН између 1000 и 1800, а Δ испод 250. У случајевима када је ННН изнад 1800 то је јасан показатељ високо концентрисаног тржишта.

Јасно је да ова концентрација када ННН износи 6554, а Δ 2048 нарушава тржишни механизам на релевантном тржишту. У анализи овог случаја јако је важно правилно одредити релевантно тржиште.

Током процеса приватизације дошло је до додатног јачања медија који су већ имали доминантан тржишни положај на регионалном и локалном нивоу. И поред ових јасних показатеља и параметара, Регулаторно тело за електронске медије није спречило оваква дешавања на медијском тржишту. Због одредби члана 45. став 3. Закона о јавном информисању и медијима, од одговорности за омогућавање медијских концентрација на локалном и регионалном нивоу, не може се аболити ни Комисија за заштиту конкуренције.<sup>357</sup>

Обједињавање оснивачких, односно управљачких права подразумева могућност одлучујућег утицаја на вођење послова у два или више издавача, а нарочито у својству контролног (матичног) друштва, односно контролног члана или акционара, на основу својине или других имовинских права на имовини или делу имовине, на основу права

---

<sup>357</sup> члан 45. Закона о јавном информисању и медијима (Службени гласник РС, бр. 83/2014 И 58/2015).

из уговора, споразума или из хартија од вредности, по основу потраживања или средстава за обезбеђење потраживања или на основу услова пословне праксе.<sup>358</sup>

Из података које је објавила Телевизија Белами види се да су прекршене одредбе члана 45. Закона о јавном информисању и медијима. И поред тога нису било реакција Регулаторног тела за електронске медије, нити Комисије за заштиту конкуренције, институција које су биле дужне да спрече медијску концентрацију на релевантном тржишту.

Из извештаја о раду Регулаторног тела за електронске медије за 2015. годину види се да је ово тело разматрало ову концентрацију али да је није спречило, што сведочи о неопходности јачања капацитета ове институције, како би ефикасно могла да се укључи у борбу против монопола.<sup>359</sup> Неопходна је анализа стручних капацитета ове институције али и Министарства културе и информисања за борбу против монопола, јер су законом из 2014. године добили овлашћења у овој области. До сада нису показали да могу да одговоре задацима које им је законодавац поверио и ту је неопходна хитна реакција и стратешко, системско унапређење ситуације у медијском сектору.

## **7.10. Право конкуренције и заштита медијског плурализма**

За контролу понашања банака и других финансијских организација на тржишту задужене су Народна банка Србије и Комисија за заштиту конкуренције. И док је то логично и оправдано, због потребе специфичних знања које поседују финансијски стручњаци Народне банке ради ефикасне контроле, постоји пример где су надлежности комисије потпуно необјашњиво пренете и на друга тела што је већ изазвало изузетно негативне ефекте на тржишту. То се дешава у области медијског законодавства и функционисања медија на српском тржишту.

Коалиција запослених у медијима, Синдикат новинара Србије и Крагујевачка иницијатива имали су посматраче у радној групи за израду медијских закона, а нерегистрована неформална група "медијска коалиција" представника у виду

---

<sup>358</sup> <http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/zakon-o-javnom-informisanju-i-medijima.pdf>

<sup>359</sup> Извештај Регулаторног тела за електронске медије за 2015. годину, Београд, стр. 14,15.

пуноправног члана са правом гласа.<sup>360</sup> Након два одржана састанка, без образложења, из радне групе су избачени представници Коалиције запослених у медијима, Синдиката новинара Србије и Крагујевачке иницијативе. Кључна питања, на која нису добијени одговори су била: зашто се крши Медијска стратегија коју је усвојила Влада Србије, зашто нема у законима регионалних јавних сервиса предвиђених препорукама Комитета министара Савета Европе, Медијском студијом и Медијском стратегијом и зашто се омогућава концентрација медијског власништва а не обезбеђује транспарентност власништва?

Три године после тих дешавања, председник Асоцијације медија и директор агенције Фонет Зоран Секулић који је такође био посматрач у Радној групи за израду медијских закона, рекао је на округлом столу о медијској реформи у Лесковцу, да су представници Министарства културе и информисања пренели на састанку радне групе, да је став Комисије за заштиту конкуренције да не жели да контролише концентрације и монополе у медијској сфери. Практично, то је значило, да у медијској сфери не важи оно што важи за сва остала привредна друштва.<sup>361</sup> Такав став Комисије, ако га је било, директно је водио ка монополизацији медијског тржишта. Одговорност за контролу концентрација, штампаних и електронских медија, преузеле су институције без довољно капацитета, знања, праксе и искуства у овој области.

У претходном Закону о радиодуфузији чији је члан 99. регулисао питање конкуренције и спречавања монопола јасно су били дефинисани мерљиви критеријуми за концентрацију власништва.

Наиме, како би се умањила улога и отежао рад и контрола Комисије за заштиту конкуренције. творци медијских закона прибегли су термину "заштита медијског плурализма" уместо термина које препознаје право конкуренције, концентрације, злоупотреба доминантног положаја и рестриктивни споразуми.<sup>362</sup> У члану 6. Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године између осталог стоји "Ради заштите конкуренције и разноврсности идеја и мишљења, забрањен је сваки вид монопола у

---

<sup>360</sup> Представници Коалиције запослених у медијима, Синдиката новинара Србије и Крагујевачке иницијативе у радној групи за израду медијских закона били су Зоран Величковић из Враћа и Милан Петковић из Ниша Недемократску атмосферу у којој су ови закони припремани осетио је и аутор овог рада као избачени посматрач из Радне групе за израду сета медијских закона. Никакво објашњење за то избацивање, усмено или писмено, нису добиле организације и удружења која су делегирала своје представнике у радну групу.

<sup>361</sup> Округли сто одржан 19.4.2016. године у Лесковцу у организацији Грађанске иницијативе, у партнерству са Независним удружењем новинара Србије (НУНС).

<sup>362</sup> члан 3. став Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС, бр. 83/2014 и 58/2015).

области јавног информисања. Нико не може имати монопол на објављивање информација, идеја и мишљења у медију. Нико не може имати монопол на оснивање, односно дистрибуцију медија." Међутим осим ових начелних ставова, закон није обезбедио спречавање концентрације власништва поготово на локалном и регионалном нивоу, односно тржишту, што се посебно показало у приватизацији медија.<sup>363</sup> Људи који се никада нису бавили овом делатношћу, куповали су већи број медија без адекватне контроле и анализе ефеката таквих приватизација на концентрацију на тржишту. Контролу процеса вршила су тела која за то нису имала довољно искуства.<sup>364</sup>

Заштита медијског плурализма одређена је у поглављу седам, у члановима од 45 до 47. Закона о јавном информисању.<sup>365</sup> Члан 45. став 1. гласи: "Ради спречавања настанка или јачања претежног утицаја у области јавног информисања, који значајно ограничава медијски плурализам, није дозвољено обједињавање:

- оснивачких, односно управљачких права у два или више издавача дневних новина које објављују информације из свих области друштвеног живота, чији укупан годишњи тираж прелази 50% продатог или на други начин реализованог тиража дневних новина на територији Републике Србије, у календарској години која претходи обједињавању;"

Нема дилеме да је праг од 50% превисок. Неопходно је променити закон и као горњу границу дефинисати 40 процената, или можда и нижу цифру, због негативних искустава које имамо на српском медијском тржишту.

Са становишта вертикалног повезивања, споран је члан 46. став 2. "Лице које се поред делатности издавача медија, бави и дистрибуцијом медијских садржаја, дужно је да делатност издавача медија обавља преко повезаног правног лица." Овим чланом је дозвољено да издавач медија преко повезаног правног лица контролише и дистрибуцију медијског садржаја. То практично значи да власник телевизије, преко повезаног правног лица, може да контролише и кабловске системе. Примера већ има и то им омогућава злоупотребу доминатног положаја.<sup>366</sup>

У Закону о информисању и медијима споран је и начин узврђивања угрожавања медијског плурализма, односно члан 47.

---

<sup>363</sup> <http://www.nuns.rs/info/news/27507/okrugli-sto-o-medijima-privatizacija-drzavne-medije-pretvorila-u-partijske.html>

<sup>364</sup> [http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/8412-IZVESTAJ\\_O\\_RADU\\_2015.pdf](http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/PDF/8412-IZVESTAJ_O_RADU_2015.pdf), стр. 14.

<sup>365</sup> <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/zakon-o-javnom-informisanju-i-medijima>

<sup>366</sup> Телевизија Н1, канали Спорт клуба и кабловска мрежа СББ имају у суштини истог власника. Такође, овај члан закона омогућава делатност издавача медија и дистрибуцију медијских садржаја власницима телевизије и кабловског система "Коперникус".

"Постојање угрожавања медијског плурализма за штампане медије утврђује министарство надлежно за послове јавног информисања, а у случајевима обједињавања или унакрсног стицања учешћа чији је учесник најмање један електронски медиј, независно регулаторно тело надлежно за електронске медије, у складу са законом којим се уређује област електронских медија.

Министарство надлежно за послове јавног информисања покреће поступак из става 1. овог члана по пријави заинтересованог лица.

Кад утврди да је угрожен медијски плурализам, министарство из става 2. овог члана упозорава на то издавача и одређује му да, у року од шест месеци од дана пријема упозорења, поднесе доказе о томе да је својим радњама отклонио узроке угрожавања медијског плурализма.

Министарство из става 2. овог члана, по службеној дужности обавештава Регистратора о издатом упозорењу издавачу. Ако издавач штампаног медија не поступи по упозорењу из става 3. овог члана, Регистратор, на основу решења министарства надлежног за послове јавног информисања, брише медиј из Регистра.<sup>367</sup>

Уместо Комисије за заштиту конкуренције, као независног регулаторног тела које спроводи антимонополску политику и решава проблеме са кршењем права конкуренције, овде је то право дато извршној власти. Ово је кршење и европске праксе и несумњиво ће бити неопходна његова измена током приступних преговора Србије и Европске уније. Капацитети Министарства културе и информисања и Регулаторног тела за електронске медије, пре свега кадровски и стручни, у области права конкуренције, неупоредиво су мањи у односу на Комисију за заштиту конкуренције Републике Србије.

Министарство културе и информисања је задужено за контролу угрожавања медијског плурализма, односно спречавање монополског понашања на тржишту, када су у питању штампани медији. Што се тиче електронских медија улогу контролора заштите медијског плурализма добило је Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ). Такође, у случају обједињавања и концентрације штампаних и електронских медија надлежност контроле има РЕМ. На који начин ће Регулаторно тело за електронске медије моћи то да уради, када није специјализовано и едуковано за ову област, потпуно је нејасно.

---

<sup>367</sup> Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС, бр. 83/2014 и 58/2015).

Ова ситуација доста подсећа на решење из Закона о заштити конкуренције из 2005. године. Тада су прекршајни судови били другостепени орган, који је одлучивао о жалбама на решења Комисије за заштиту конкуренције. То је довело до ситуације у пракси да су судије које су одлучивале о саобраћајним прекршајима и казнама за невезивање појаса, одлучивале и о милионским казнама за повреду права конкуренције.

Због избегавања одговорности, они су најчешће враћали Комисији решења на поновно одлучивање. Имали смо застаревање поступака и ниједну правоснажну пресуду и наплаћену казну. То је показало апсолутну неефикасност таквог система и зато је већ 2009. године била неопходна промена закона. Дакле, релативно добар Закон о заштити конкуренције из 2005. године, због лошег решења око другостепеног органа за одлучивање по жалбама, у пракси је био потпуно неефикасан.

Слична решења се и сада могу очекивати када о заштити медијског плурализма, односно поштовању права конкуренције брину Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије. Приватизација медија и медијска концентрација која је остварена кроз тај поступак сведочи већ о томе.

Када се погледају дешавања на медијској сцени у последње две године, сада изгледа да је многим, то био и циљ. Приватизацију медија пратила је концентрација власништва у руке неколико јаких медијских тајкуна, а створени су и нови, који раније нису били у медијском бизнису и који су за само неколико месеци током приватизације купили значајне регионалне и локалне медије и постали озбиљни играчи на медијском тржишту. Да ли су и монополисти, да ли су извршили дозвољене концентрације или не, није ни постојала озбиљна анализа током процеса приватизације.

Казнене одредбе за кршење медијског плурализма налазе се у члану 133.

"Новчаном казном од 100.000 динара до 1.000.000 динара казниће се за привредни преступ правно лице - издавач који не поступи по упозорењу надлежног органа у поступку утврђивања угрожавања медијског плурализма."

"За привредни преступ из става 1. овог члана, новчаном казном од 10.000 динара до 200.000 динара казниће се и одговорно лице у издавачу."<sup>368</sup>

Имајући у виду значај обезбеђења медијског плурализма и профитабилност овог сектора на националном нивоу, евидентно је да овај износ максималних запрећених казни није довољна гаранција за спречавање концентрација и злоупотреба доминантног

---

<sup>368</sup> [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnom\\_informisanju\\_i\\_medijima.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima.html)

положаја. Када износ ових казни упоредимо са запређеном казном коју дефинише Закон о заштити конкуренције, који износи и до 10 % укупног годишњег промета, евидентно је да су ове казне неупоредиво мање. Тиме се на неки начин охрабрују радње које могу довести до кршења медијског плурализма што је супротно прокламованим циљевима медијске политике.

Непостојању фер услова за ефикасно деловање тржишног механизма доприносе и казне одређене у члану 135. Закона о јавном информисању и медијима.

"Новчаном казном од 50.000 динара до 150.000 динара казниће се за прекршај физичко лице које издаје новине или пружа услуге радио, односно телевизијског програма, а није регистровано за обављање делатности (члан 32. став 2)."

Овако мале казне одређене су за прекршај лицима, која се појављују на тржишту, а раде без икаквих дозвола и плаћања пореза и такси. Малим казнама, они се не одвраћају у довољној мери, од кршења закона. Њихово појављивање на медијском тржишту негативно утиче на пословање и профитабилност емитера и медија који поштују законске одредбе. Постојање великог броја нелегалних емитера, које многи називају пиратским медијима, допринело је да дође до гашења многих медија који су поштовали све законске одредбе, плаћали порезе, доприносе, дозволе, ауторска права.

Када су у питању - предузетници издавачи казне су још мање и дефинисане су чланом 139. Закона о информисању и медијима.

"Новчаном казном од 10.000 динара до 200.000 динара казниће се предузетник издавач који не поступи по упозорењу надлежног органа у поступку утврђивања угрожавања медијског плурализма (члан 47. став 3).

Новчаном казном од 200.000 динара до 400.000 динара казниће се за прекршај предузетник дистрибутер који поступи супротно одредбама члана 58. став 1. овог закона."<sup>369</sup>

Потпуно је нејасно зашто су медији, уз банке, издвојени од свих осталих привредних друштава када је у питању заштита конкуренције. Представници Министарства културе и информисања према тврдњама појединих чланова радне групе тврдили су да је то био захтев Комисије за заштиту конкуренције. О томе не постоји писани траг. Рад Радне групе за израду медијских закона пратиле су бројне

---

<sup>369</sup> Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС, бр. 83/2014 и 58/2015).

контроверзе, критике на њен рад, оставке најугледнијих стручњака у области медијског права.<sup>370</sup>

Да сетом медијских закона неће бити обезбеђен јавни интерес у области информисања и да спровођење закона неће бити адекватно показују и одредбе члана 142. Закона о јавном информисању.

"Континуитет у производњи медијских садржаја из става 2. овог члана за електронске медије подразумева, обавезу одржавања удела програмског времена у складу са програмском шемом која је важила у периоду од 12 месеци пре дана ступања на снагу Закона, односно обавезу одржавања удела информативних, образовних, научних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других програмских садржаја од јавног интереса на појединим језицима националних мањина, у складу са програмском шемом која је важила у периоду од 12 месеци пре дана ступања на снагу Закона.

Континуитет у производњи медијских садржаја из става 2. овог члана за штампане медије подразумева обавезу одржавања уређивачке концепције коју је усвојио надлежни орган издавача, а која је важила у том медију у периоду од 12 месеци пре ступања на снагу Закона.

Континуитет у производњи медијских садржаја из става 2. овог члана за новинске агенције подразумева обавезу производње, промета и емитовања информација од јавног интереса о збивањима у земљи и свету.

Агенција за приватизацију контролише испуњење уговорних обавеза купца из става 3. овог члана на основу извештаја Регулаторног тела за електронске медије.

Агенција за приватизацију контролише испуњење уговорних обавеза купца из ст. 4. и 5. овог члана на основу налаза судског вештака, који купац доставља Агенцији за приватизацију, најмање једном годишње за време трајања уговора о продаји

---

<sup>370</sup> 3.7. 2013. године у писаној оставци на чланство у Радној групи за израду медијских закона професор Владимир Водинелић је истакао "да је групи недавно дат текст Нацрта који је одступао од текста који је утврдила Радна група, и који је, како се касније испоставило, мењан на приватну интервенцију појединих чланова Радне групе, уз сагласност председника Радне групе, а да Радној групи то није било чак ни речено. Дословно смо откривали измену по измену, а размере и методи таквих измена текста Радној групи иза леђа, постале су потпуно белодане на састанку Радне групе одржаном 14. јуна 2013 године, навео је Водинелић. Показало се, како је нагласио, да у Радној групи има привилегованих који могу да диктирају приватно договорене измене текста. Будући да нисам радио иза леђа Министарству, не прихватам ни да Министарство ради мени иза леђа, истакао је Водинелић" стоји између осталог у оставци проф. др Владимира Водинелића.



капитала."<sup>371</sup> Дакле, по Закону о информисању, Агенција за приватизацију треба да контролише поштовање купопродајних уговора о приватизацији медија у наредних пет година. Ипак, 1. фебруара 2016. године Агенција за приватизацију је угашена а многи од нових власника медија који су стекли и значајан удео тржишног учешћа не поштују обавезе из овог закона, без икаквих санкција.<sup>372</sup>

И поред оваквих законских одредби у пракси се дешава нешто потпуно другачије без икаквих санкција за оне који су прекршили одредбе о континуитету у производњи медијских садржаја.

А да је било довољно свести о проблемима монополизације медијског тржишта и концентрације власништва, сведочи и ауторски чланак из 2007. године тадашњег помоћника министра културе задуженог за област медија у Влади Србије Драгана Јањића. Помоћник министра културе је тврдио да је формиран стручни тим који се бави израдом Закона о медијској концентрацији. По његовим тврдњама закон је 2007. године био у "фази завршетка. Тај закон биће написан до краја ове године (мисли се на 2008. годину, прим. аут.) и почетком идуће, ићи ћемо на јавну расправу. Закон треба да регулише монополе, да буде збирка правила која ће спречити монополизацију у медијима. Сматрали смо да је то врло важан сегмент. Желимо да након доношења тог закона власништво у медијима буде много транспарентније него што је то у овом тренутку".<sup>373</sup>

Европски парламент је још 1990. године усвојио Резолуцију о преузимању медија и припајању. У Резолуцији се истиче да је медијски плурализам од суштинског значаја, а да је ограничавање и спречавање концентрације власништва у медијима неопходно, не само из економских разлога, већ и као средство за гарантовање разноврсности информација и слободе штампе. Дакле, спречавање медијских монопола се истиче, као посебно важан сегмент антимонополске политике, због важности медија за изградњу демократског друштва. Ипак, та важност и европски стандард у овој области још увек није на прави начин имплементиран у српско законодавство.

---

<sup>371</sup> <http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/zakon-o-javnom-informisanju-i-medijima.pdf>

<sup>372</sup> Нишка телевизија је пре приватизације имала програм на мањинским језицима за Роме, Бугаре, Македонце и вести за особе са посебним потребама. Након приватизације нема тих програма. Угашен је велики број емисија а програм је углавном конципиран на репризама емисија из претходног периода, неких које су снимљене и емитоване и пре 10, 12 година. Ипак, нема поступака нити анализе рада новог власника.

<sup>373</sup> Јањић Драган, Прилагођавање медијске регулативе европским искуствима, Зборник радова: Медијски закони у Србији, стање и потребне измене, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008. година, стр. 10.

Радну групу за израду Закона о спречавању медијске концентрације и транспарентности власништва Министарство културе Републике Србије формирало је 29. јуна 2007. године. Србија је за то добила подршку Савета Европе и ОЕБС-а.

Као циљ израде овог закона истакнути су подстицање слободе и независности јавних гласила кроз развој плурализма мишљења и слободне конкуренције, забрана монопола у медијској сфери и спречавање злоупотребе доминантног утицаја на јавно мњење.<sup>374</sup> Овај закон требало је да обезбеди и транспарентност власништва у медијима. Тај предуслов спречавања концентрација и медијског плурализма није обезбеђен ни сетом медијских закона из 2014. године.

Закон о медијској концентрацији никада није усвојен док је нови сет медијских закона, кроз процес приватизације и изласка државе из медија омогућио, да поједина лица имају и по десетак медија.

Није Србија једина земља, у којој извршна и законодавна власт, избегавају доношење јасне регулативе и правила за спречавање медијских концентрација. У Црној Гори је Нацрт закона о медијској концентрацији урађен у сарадњи са Европском агенцијом за реконструкцију и Саветом Европе још 2004. године, али годинама није доспео и до скупштинске процедуре. Закон о медијској концентрацији у Црној Гори није усвојен иако је Закон о медијима јасно прописивао обавезу његовог усвајања јер је прописано да ће "заштита конкуренције на пољу информација бити уређена посебним законом".<sup>375</sup> Неусвајање Закона о медијској концентрацији јасно говори о изостанку воље за регулисањем ове важне области. Министарство културе Републике Црне Горе саопштило је да закон неће ни бити усвојен, јер Закон о заштити конкуренције, као јединствени антимонополски закон у Црној Гори уређује начин, поступак и мере заштите права конкуренције на тржишту. Министарство истиче да је добило став Европске комисије да се правила конкуренције Европске уније примењују у свим областима. Односно, не постоје специфична антимонополска или правила концентрације за медије и правила конкуренције треба примењивати на све секторе, без изузетка.<sup>376</sup> Када имамо у виду овај став Европске комисије и чињеницу да су и Србија

---

<sup>374</sup> Сурчулија Јелена, Радна верзија Закона о спречавању медијске концентрације и транспарентности власништва, Зборник радова: Медијски закони у Србији, стање и потребне измене, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008. година, стр. 36.

<sup>375</sup> Закон о медијима Црне Горе.

<sup>376</sup> Истраживање: Законска регулатива – плурализам или медијска концентрација, Има ли недозвољене медијске концентрације: Публикација Института за медије Црне Горе, лист Монитор, 12.10.2010. године, стр. 24-26.

и Црна Гора на путу ка чланству у Европској унији, поставља се питање зашто тај став није важио и за Србију? Како је могуће да се говори да је сет медијских закона добио подршку ЕУ а да су медијске компаније када је у питању заштита конкуренције одвојена од осталих привредних друштва. Тачније, Комисији за заштиту конкуренције подељене су ингеренције у борби против монопола у медијској сфери са Регулаторним телом за електронске медије и Министарством културе и информисања.

На годишњем састанку Европске федерације новинара, који је одржан 25. и 26. априла 2016. године у Сарајеву посебно је анализиран проблем медијских монопола. Донет је закључак да " у раду Европске федерације новинара у будућности ће више у фокусу бити медијски плурализам, односно проблем концентрације власништва над медијима."<sup>377</sup>

## **7.11. Злоупотребе доминантног положаја у медијској сфери компаније СББ - Пример 11**

### **7.11.1. Злоупотреба доминантног положаја потписивањем Уговор о ексклузивној дистрибуцији тв програма уз помоћ ДТХ технологије**

А да овакве одредбе нису смеле да се нађу у сету нових медијских закона указивала је и ситуација из 2008. године када је утврђена злоупотреба доминантног положаја компаније СББ (Serbian Broandband). Нажалост, овај поступак показао је и недовољне капацитете судства за санкционисање најтежих облика повреда права конкуренције. Наиме, Комисија за заштиту конкуренције је у поступку који је покренут закључком од 6.11.2007. године дошла до сазнања да је СББ потписао уговоре о ексклузивној дистрибуцији тв програма уз помоћ ДТХ технологије што је за последицу имало спречавање и ограничавање функционалне конкуренција на тржишту. ДТХ технологија омогућавала је пријем тв сигнала који се директно са сателита шаље до појединачних гледалаца у местима у којима не постоји кабловска мрежа. Уговоре са СББ-ом потписале су телевизије са националном фреквенцијом ТВ Пинк, ТВ Кошава - Хепи, ТВ Фокс, ТВ Авала. Потписани су и уговори СББ-а са појединим регионалним

---

<sup>377</sup> <http://www.uns.org.rs/desk/media-news/38975/završen-godisnji-sastanak-evropske-federacije-novinar.html>

емитерима: ТВ Студио Б, спортски СОС канал, Ентер ТВ, ТВ Метрополис и Супер ТВ.<sup>378</sup>

Кршење права конкуренције било је у везивању телевизија за СББ, односно није им дозвољено закључивање уговора са другим компанијама конкурентима СББ-а који се баве ДТХ технологијом. Посебна клаузула, у појединим случајевима је предвиђала ту обавезу телевизија, током трајања уговора са СББ-ом али и одређени период након дана ступања на снагу раскида уговора. За разлику од телевизија, СББ је задржао себи право да преговара и закључује уговоре са другим телевизијама на националном, регионалном и локалном нивоу. Дакле, уговорне стране нису биле у равноправном положају, еклузивитет је био једностран и уговорен је искључиво у корист СББ-а.

Склапањем оваквог уговора са еклузивним правом дистрибуције од стране СББ-а, онемогућен је улазак на тржиште дистрибуције уз помоћ ДТХ технологије свим потенцијалним конкурентима СББ-а.<sup>379</sup> Имајући у виду ограничени број националних комерцијалних ТВ дозвола (само 5) СББ је практично потпуно монополизовао тржиште. То је учињено и на штету корисника услуга СББ-а. Наиме, СББ је услугу ДТХ технологије телевизијама вршио најчешће без накнаде али су зато гледаоци морали да плате вишу цену за пакет услуга, односно канала СББ-а. Оваквим понашањем на тржишту СББ-а и због уговора који је склопио са најгледанијим комерцијалним телевизијама, корисници услуга ДТХ технологије били су ускраћени прилике да изаберу другог оператера, са сличним пакетом услуга.

Евидентно је компанија СББ злоупотребила доминантан положај на рачун својих клијената, односно гледалаца, али и на рачун својих пословних партнера и компанија конкурената које се баве дистрибуцијом ДТХ технологијом. Дошло је до спречавања и ограничавања конкуренције потенцијалним конкурентима стварањем додатних улазних баријера. Потрошачи су оштећени јер због изостанка функционалног тржишта немају могућност избора између различитих дистрибутера сигнала ДТХ технологијом. Потрошачи, односно гледаоци морају да плаћају виши ниво цене од реалне што компанији СББ омогућава екстра профит. Оштећене су и телевизије, јер им је уговором СББ наметнуо обавезе и ограничио њихов избор најбољег и најповољнијег партнера у дистрибуцији ДТХ технологије.<sup>380</sup>

---

<sup>378</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2008. годину, стр. 13.

<sup>379</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-01-73/08-59 од 26.12.2008. године.

<sup>380</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-01-73/08-59 од 26.12.2008. године.

Због свих ових разлога, а на основу права конкуренције и Закона о заштити конкуренције, Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије је 26.12.2008. године донела решење и наложила компанији СББ да са националним, покрајинским и локалним медијским емитерима са којима је закључила уговоре о искључивом праву дистрибуције ДТХ технологијом, закључи Анекс уговора којим ће се извршити измена дотадашњег уговора. Комисија је наложила компанији СББ да се Анексом уговора дефинише, да право СББ-а није искључиво, у односу на конкуренте у дистрибуцији ДТХ технологије. Управни суд је потврдио првостепено решење Комисије за заштиту конкуренције. Међутим, Врховни касациони суд је својом пресудом од 26.12.2012. године укинуо пресуду Управног суда и предмет вратио Управном суду на одлучивање.<sup>381</sup> Пресудом од 30.1.2014. године Управни суд је поништио решење Комисије за заштиту конкуренције. Дакле, поступак је окончан после више од 7 година. Ипак, Савет Комисије је одлучујући у поновном поступку, донео решење којим је утврдио да СББ "има доминантан положај на тржишту пружања услуге дистрибуције телевизијских програма путем ДТН технологије националним, покрајинским и емитерима за регион Београда на територији Републике Србије, те да је исти злоупотребио закључивањем уговора и то са ТВ Пинк, ТВ Авала, ТВ Фокс, ТВ Кошава и Хепи ТВ, Супер ТВ, ТВ Метрополис, Ентер ТВ, СОС Канал и ТВ Студио Б, којима се утврђује искључиво право дистрибуције телевизијских програма путем ДТН технологије."<sup>382</sup> Овај поступак има велики значај због правне сигурности и очувања ауторитета Комисије за заштиту конкуренције, али је нажалост, због застарелости, касно за изрицање мере заштите конкуренције којом би монополиста био адекватно кажњен због злоупотребе доминантног положаја.<sup>383</sup>

После оваквог случаја злоупотребе доминантног положаја у медијској сфери очекивало се да нови сет медијских закона буде подстрек развоју конкурентности на медијском тржишту, што осим економских има и своје друштвене последице. Развој демократије незамислив је у условима монополизваног медијског тржишта. Новим сетом медијских закона направљена је грешка, која може утицати на шири аспект борбе против монопола у Србији. Ово је указало да је неопходно сачинити шири, стратегијски

---

<sup>381</sup> Чак и да није донео овакву одлуку, већ да је потврдио одлуку Управног суда, због 17 месеци времена колико је протекло од одлуке Управног до одлуке Врховног касационог суда онемогућили су меру заштите конкуренције, односно наплаћивање новчане казне. Разлог је рок застарелости који је по тада важећим законским прописима био на снази.

<sup>382</sup> Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014. годину, стр. 26.

<sup>383</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/03/Resenje-SBB-26.12.2008.pdf>

приступ борби против монопола како не би поједине области, попут медијске, биле искључене из универзалне борбе против монопола и како поједини потези извршне власти не би девалвирани десетогодишњи учинак Комисије за заштиту конкуренције у антимонополској политици и спровођењу европске праксе, у области права конкуренције.

#### **7.11.2. Злоупотреба доминантног положаја од стране СББ-а на тржишту пружања услуге дистрибуције радио и телевизијских програма преко кабловске мреже на територији града Београда**

У другом поступку вођеном против компаније СББ, Комисија за заштиту конкуренције је "поступајући по пресуди Управног суда од 21.06.2010. године којом је уважена тужба поднета против решења Комисије број 5/0-03-0003/07-13 од 22.03.2007. године, којим је утврђена злоупотреба доминантног положаја од стране СББ-а на тржишту пружања услуге дистрибуције радио и телевизијских програма преко кабловске дистрибутивне мреже на територији града Београда, вођењем промотивне акције на територијама општина Палилула и Стари град током марта месеца 2006. године, што је за последицу имало спречавање, ограничавање и нарушавање конкуренције на утврђеном релевантном тржишту, Комисија је у поновном поступку решењем утврдила да је СББ злоупотребио доминантан положај."<sup>384</sup>

Компанија СББ је промотивном акцијом позивала клијенте који су имали уговоре са другим дистрибутерима сигнала кабловске ТВ на територијама Палилуле и Старог града у Београду да пређу на СББ мрежу, а за то би добили бесплатну кабловску ТВ у периоду од 12 месеци од дана потписивања уговора о корисничком односу, 3 месеца бесплатног интернета и сл., уз закључење уговора којима је кориснике обавезао да користе његову кабловску мрежу наредне три године.<sup>385</sup> Циљ понуде корисницима услуга других оператера била је намера СББ-а да утиче на ограничавање, нарушавање и слабљење тржишне утакмице. Такође је утврђено да је овакво понашање СББ-а створило непотребне додатне улазне баријере на тржишту пружања услуге кабловске ТВ, које се и иначе одликује значајним улазним

---

<sup>384</sup> Годишњи извештај Комисије за заштиту конкуренције за 2010. годину, стр. 26.

<sup>385</sup> Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-473/2010-1 веза 5/0-03-0003/07-13 донета 4.10.2010. године.

баријерама.<sup>386</sup> Управни суд је потврдио ову одлуку Комисије пресудом од 6.10.2011. године.<sup>387</sup> СББ се жалио и Врховном касационом суду. Та жалба је одбијена пресудом о одбијању преиспитивања одлуке Управног суда донетом 8.11.2012. године.<sup>388</sup> Тиме је окончан поступак и доказана злоупотреба доминантног положаја компаније СББ на територијама општина Палилула и Стари град током 2006. године. Ипак због дуготрајног поступка и кратких законских рокова застарелости у том тренутку, Комисија за заштиту конкуренције није могла да казни СББ. Ова два случаја показују да је продужење рокова застарелости за санкционисање повреда права конкуренције било неопходно и да је законодавац исправно поступио када је изменио те одредбе током 2013. године.

### **7.11.3. Медијски закони и вертикална интеграција**

Компанија СББ већ је више пута била на мети Комисије за заштиту конкуренције. Можда је то и био разлог да ова компанија буде изузетно активна у лобирању приликом доношења сета медијских закона. Тим законима омогућено је да, преко повезаних фирми, СББ као власник највећег кабловског система у Србији, има могућност и да производи медијски садржај. Претходним законским решењима то је било забрањено. Власник Н1 је београдска фирма Адриа њуз д.о.о., основана у октобру 2013. године, а иза ње стоји фирма из Луксембурга под истим називом Адриа њуз (Adria news S.a.r.l.). Главни финансијски инвеститор канала Н1 као и кабловског оператера СББ је Јунајтед група (United Group BV) из Холандије (Амстердам). Већински део власништва ове компаније од марта 2014. године има Фонд „Колберг Кравис Робертс“ (ККР), једна од три највеће америчке инвестиционе компаније. У мају 2013. Јунајтед група је објавила да се састоји од фирми СББ, највећег кабловског оператера у Србији, Телемах из Словеније и БиХ, Тотал ТВ, највеће сателитске пратформе у југоисточној Европи и од још 15 мањих компанија. Јунајтед група је потписала споразум са компанијом Тарнер Бродкастинг Систем Еуроп Лимитед (Turner Broadcasting System Europe Limited), која је власник канала СНН

---

<sup>386</sup> <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/02/Resenje-SBB-04.10.2010.pdf>

<sup>387</sup> <http://www.up.sud.rs/news/cirilica/article/odbijena-kao-neosnovana-tuzba-serbia-broadband-srpske-kablovske-mreze>

<sup>388</sup> <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/02/SAOPSTENJE-za-sajt-Vrhovni-kasacioni-sud-SBB.pdf>

Интернешнал.<sup>389</sup> О повезаности СББ-а и ТВ Н1 сведочи и податак да је председник Управног одбора Јунајтед групе човек који је 2002. године основао фирму СББ (SERBIA BROADBAND - Српске кабловске мреже д.о.о.). Постоји власничка повезаност СББ-а, Телевизије Н1 и кабловских канала Спорт клуб. Та веза уочљива је и праћењем програма телевизије Н1 јер спортске вести у њиховим информативним емисијама припрема редакција Спорт клуба, што Н1 у својим емисијама и презентује својим гледаоцима.

Према подацима РАТЕЛ-а из 2013. године најмоћнији кабловски дистрибутер у Србији је СББ са тржишним учешћем од чак 53%. Привредно друштво ЈПТТ са 6%, Телеком Србија са 15%, Коперникус са 6% и ИКОМ са 5%, Радијус вектор 3% док остали оператери појединачно имају испод три посто.<sup>390</sup>

Сет медијских закона усвојених у Скупштини Србије 2. августа 2014. године омогућио је власницима кабловских оператора да имају своје медијске куће и емитују њихов програм. Ту могућност су СББ и ТВ Н1 искористили већ 30. октобра 2014. године када је ТВ Н1 званично кренула са радом. Формално-правно, сада је битно само да су у питању два одвојена правна лица, тачније две фирме. Чињеница је, да је законска одредба која дозвољава власницима кабловских оператора оснивање медија додата након што је закон последњи пут послат на увид Европској комисији. Новинарска удружења и организације противили су се оваквим законским решењима која воде ка вертикалним интеграцијама. Ово ће омогућити власнику кабловског система да фаворизује своју телевизију у односу на конкуренте, што потенцијално може угрозити функционисање слободне конкуренције на тржишту. Наиме, технички је могуће да ће они који имају дигитални сигнал кабловског оператора СББ, под бројем један имати меморисан сигнал телевизије Н1 чиме би она била фаворизована. У Закону о електронским медијима се каже да „оператер електронске комуникационе мреже за дистрибуцију медијских садржаја је лице које обавља, или је овлашћено да обавља, електронску комуникациону услугу дистрибуције медијских садржаја”, па се може стећи утисак да је то његово једино право и обавеза. Ипак, у Закону о јавном информисању и медијима наведено је да оснивачи медијских кућа могу да дистрибуирају садржај преко повезаног правног лица, што је лоша законска одредба која омогућава вертикално повезивање и интегрисање на штету конкурената. Оваква

---

<sup>389</sup> <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/stampa/mediji%20politika%205%20avgust.pdf>

<sup>390</sup> [http://www.rate1.rs/upload/documents/Pregled\\_trzista/Rate1%20Pregled%20trzista%202014.pdf](http://www.rate1.rs/upload/documents/Pregled_trzista/Rate1%20Pregled%20trzista%202014.pdf)



решења у српском медијском законодавству супротна су и европској пракси у овој области.

На српском тржишту осим оваквих веза између СББ-а, телевизије Н1 и Спорт клуб канала, постоји повезаност Јавног предузећа Телеком и спортских канала Арена.

## **7.12. Препоруке за спречавање монопола и ефикасније уређење медијског тржишта у Србији**

Редовни годишњи Извештај о напретку Србије, Европска комисија је објавила 10.11.2015. године у Бриселу. У њему се у анализи поглавља 10. Информационо друштво и медији констатује: "мере за заштиту конкуренције још нису у потпуности спроведене."<sup>391</sup> Ово је јасан показатељ да Комисија за заштиту конкуренције мора да се активније укључи у секторску анализу медијског тржишта, како на националном тако и на регионалном и локалном нивоу. У супротном, нетранспарентност власништва у медијима и медијски монополи представљаће сметњу на путу ка чланству Србије у Европској унији.

Регулаторно тело за електронске медије, Министарство културе и информисања морају да учествују у сузбијању монопола на српском медијском тржишту. Неопходна је секторска анализа овог тржишта и обезбеђивање транспарентности власништва медија. Степен медијске концентрације неопходно је анализирати са аспекта власништва, програмске разноврсности, удела емитера на релевантном тржишту и тржишта оглашавања, односно комерцијалних прихода медија. На основу резултата из те анализе, у сарадњи са Комисијом за заштиту конкуренције, неопходно је усвајање Стратегије за борбу против медијских монопола. На основу петогодишње стратегије која мора бити усклађена и са Медијском стратегијом, потребно је сачинити акциони механизам у борби против монопола. Борба против концентрације власништва, рестриктивних споразума и злоупотребе доминантног положаја, мора бити део и Медијске стратегије. Законски треба унапредити овлашћења и улогу Комисије за заштиту конкуренције у борби против монопола на овом специфичном тржишту. Сви ови прописи морају бити усклађени са европском праксом и препорукама Европске уније.

---

<sup>391</sup> Извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел, стр. 44.

Европска комисија такође је констатовала да се "Регулаторно тело за електронске медије суочава са кашњењима у припреми свих подзаконских аката потребних за спровођење Закона о електронским медијима. Регулаторно тело треба да буде потпуно независно током надзора испуњавања програмских обавеза емитера. Регулаторно тело не испуњава обавезу надзора над реемитованим аудио-визуелним садржајима када је реч о кабловским оператерима, који редовно прекидају локалне огласне поруке. То додатно отежава емитовање у складу са Директивом о аудио-визуелним медијским сервисима и утиче на укупан приход од медијског оглашавања."<sup>392</sup>

Савет за борбу против корупције дао је и своју препоруку везану за транспарентност власништва и борбу против монопола у медијима: " - Министарство надлежно за послове информисања да у сарадњи са АПР и РЕМ предузме активности ради успостављања ефикасног, свеобухватног и транспарентног регистра власничке структуре медија, уз обавезу обелодањивања крајњих власника медија када је реч о оснивачима медија из оф-шор зона.

- РЕМ у складу са својим надлежностима да доследно прати, истражује и подстиче медијски плурализам, разноврсност и квалитет медијског садржаја, примењујући одговарајуће критеријуме ЕУ у тој области, као и да благовремено и ефикасно предузима активности у циљу санкционисања понашања емитера који нарушавају јавни интерес и који поступају супротно законској регулативи.

- Комисија за заштиту конкуренције да коначно почне благовремено и по службеној дужности да спроводи своје законом утврђене надлежности када је реч о испитивању недозвољене медијске концентрације, као и да на ефикасан и законит начин оконча започете поступке;"<sup>393</sup>

Неопходно је да у складу са одредбама члана 47. став 1. Закона о заштити конкуренције Комисија за заштиту конкуренције након спроведеног поступка приватизације и изласка државе из медија уради секторску анализу медијског тржишта. Има индиција да је на националном, регионалном и локалном тржишту дошло до ограничавања, нарушавања и спречавања конкуренције, која захтева израду секторске анализе. Посебно препоручујемо секторску анализу на релевантним тржиштима

---

<sup>392</sup> Извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел, стр. 44.

<sup>393</sup> Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, Број: 345-00-1829/2015, Савет за борбу против корупције, Београд, фебруар 2015. године, стр. 171.

Пиротског, Нишавског и Расинског округа. Комисија се претходних година доста бавила трговином, сектором прозводње и прераде млека, тржиштем нафте. Сматрам да за развој и очување демократских вредности ништа мањи значај нема медијско тржиште, поготово у условима великих промена на њему, током медијске реформе.

## 8. ДРЖАВНА ПОМОЋ И КОНКУРЕНЦИЈА

Ефикасна антимонополска политика незамислива је без успостављања контроле државне помоћи. То подразумева да се буџетски новац користи на начин који неће нарушити фер тржишну утакмицу и да ће његов утицај бити минималан на конкуренцију. У земљама Европске уније, надлежност за контролу државне помоћи има независно регулаторно тело. Овај орган у Србији је формиран 2010. године под називом Комисија за контролу државне помоћи. Њена улога је да контролише пружање државне помоћи уколико има селективан карактер и ако нарушава функционисање тржишта, односно нарушава право конкуренције. Основни циљ увођења овог регулаторног тела је успостављање ефикасног и функционалног система контроле државне помоћи. То је део шире стратегије у борби против тржишних монопола.

Политика државне помоћи Европске уније има за циљ између осталог смањење регионалних разлика у развијености појединих делова Европе, што би допринело и стабилности уније. По тој логици и по угледу на Европску унију и у Србији би политика државне помоћи, превасходно требало, да буде усмерена ка смањењу огромних регионалних разлика. Подстицање економских активности које су у складу са очувањем здраве животне средине и еколошки одрживе будућности, успостављање модерног транспорта, енергетике и информационо комуникационе технологије, улагање у инфраструктуру још су неки од од додатних циљева које узимају у обзир правила о државној помоћи. Све већи значај добија и приватно – јавно партнерство.<sup>394</sup>

### 8.1. Регулисање државне помоћи у Европској унији

Национално законодавство у овој области мора да буде у складу са чланом 108. Лисабонског споразума у захтевању претходне нотификације помоћи и шема помоћи.<sup>395</sup> Институције за контролу државне помоћи могу да делују ефикасно искључиво уколико

<sup>394</sup> Крстовић Слободан, Дозвољени облици државне помоћи у праву конкуренције Србије и Европске уније, Београд, 2013. година, стр. 3,4.

<sup>395</sup> Marise, C. State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements, *European Law Journal*, Vol . 9, str. 268.

су инкорпориране у стратегију борбе против монопола и уколико њихово деловање доприноси остварењу општих циљева антимонополске политике и политике државне помоћи. У области **државне помоћи**, одлука о томе, да ли је помоћ коју државе чланице додељују, компатибилна са јединственим тржиштем, спада у искључиву надлежност Европске комисије, према одредбама Уговора о функционисању Европске уније (Лисабонски уговор).<sup>396</sup>

Два су "основна циља политике контроле државне помоћи: 1) што мањи апсолутни и релативни износ државне помоћи (нижи износ државне помоћи подразумева и мање могућности нарушавања конкуренције); и 2) повећање учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној структури помоћи, а на рачун учешћа секторске помоћи као облика који најзначајније може нарушити конкуренцију."<sup>397</sup>

Правни основ контролисања државне помоћи у Европској унији налази се у Уговору о функционисању Европске уније (Лисабонски споразум). Правилима ЕУ није у потпуности забрањена државна помоћ. Наиме, покушава се ограничити њен утицај на конкуренцију уз уважавање позитивних ефеката које она има у појединим областима. Државна помоћ уређена је члановима 107. и 108. Лисабонског споразума (некадашњи чланови 87. и 88). Члан 107 (1) Лисабонског споразума дефинише да је "свака помоћ, одобрена од стране државе чланице или путем државних ресурса у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или производњи одређених производа, у оној мери у којој утиче на трговину између држава чланица, неспојива са заједничким тржиштем." То не значи у пракси апсолутну забрану државне помоћи, већ њену јасну контролу.

У ставу 2. члана 107. одређена су 3 типа државне помоћи који су у складу са заједничким тржиштем: "помоћ која је социјалног карактера, која се додељује потрошачима, под условом да се одобрава без дискриминације у вези са пореклом производа; помоћ за опоравак од штета изазваних природним непогодама или ванредним околностима; и помоћ појединим регионима Немачке који су оштећени некадашњом припадношћу источној Немачкој у мери у којој је помоћ неопходна да би се надокнадио економски заостатак услед поделе државе."

---

<sup>396</sup> Извештај о скринингу: Србија, Поглавље 8: Право конкуренције, 2014. година, стр. 2.

<sup>397</sup> Стојановић Бобан, Тања Станишић, Радивојевић Владимир, Зборник радова, Институционални капацитет система контролисања државне помоћи у Европској унији и Републици Србији, Институционалне перформансе конкурентности привреде Републике Србије, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, 2013 година, стр. 98.

Став 3. члана 107. прецизира 4 типа државне помоћи који могу бити изузети од забране: "помоћ за промовисање економског развоја области у којима је животни стандард низак или где постоји озбиљна незапосленост; помоћ за промовисање извршења важног пројекта од заједничког европског интереса или за отклањање озбиљних поремећаја у привреди државе чланице; помоћ за олакшавање развоја одређених привредних делатности или одређених економских области, где таква помоћ неће негативно утицати на услове трговања супротно заједничком интересу; помоћ за промоцију културе и културног наслеђа; друге категорије помоћи које могу бити изузете од забране ако је то предложила Европска комисија." Да би нека помоћ заиста и била изузета од забране, неопходно је да државе чланице обавесте Европску комисију о свим предложеним мерама државне помоћи како би она могла да утврди, да ли се помоћ може сврстати у неку од група за изузеће од забране. Према одредбама члана 108. Лисабонског споразума "Комисија у сарадњи са државама чланицама предлаже мере у циљу развоја или деловања заједничког тржишта. Уколико Комисија, после позива заинтересованим странама да изнесу своје ставове, утврди да додељена помоћ није у складу са заједничким тржиштем на основу одредаба члана 107. или да се она злоупотребљава, доноси одлуку да држава чланица укине додељену помоћ или да је усклади у року који одреди Комисија." Током поступка испитивања државне помоћи, Комисија анализира легитимност циља помоћи и њен ефекат на нарушавање права конкуренције. Нимало једноставно одмеравање између легитимног циља који је економски оправдан и нарушавања конкуренције на тржишту. Комисија може одобрити и помоћ која је генерално забрањена, под условом да такву одлуку донесе једногласно.<sup>398</sup>

Критеријуми који утичу на одлуку Европске комисије о одобравању државне помоћи су транспарентност, европски интерес и да ли су узети у обзир тржишни механизми. Значајно правило о блок изузећима је везано за висину износа државне помоћи (правило *de minimis*). 2008. године је уведена и регулација генералних блок изузећа (GBER). Према овом правилу, помоћ која не прелази 200.000 евра у периоду од 3 године компатибилна је са унутрашњим тржиштем. У случају да државна помоћ припада некој од категорија блок изузећа, држава чланица није дужна да обавести Комисију пре давања помоћи. Уколико Комисија након додељене државне помоћи "ex

---

<sup>398</sup> Рајчевић Т., Право конкуренције Европске уније - основне поставке, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, 2005 година, стр. 68.

post" утврди да је помоћ била забрањена и неоправдана, она има моћ да наложи повраћај наложене помоћи.<sup>399</sup> Обавеза повраћаја недозвољене државне помоћи која је установљена кроз судску праксу, уведена је и нормативно кроз Уредбу 659/1999.<sup>400</sup>

Износи који су морали да се врате често су износили и преко милијарду долара. Тако је 2004. године укупна сума враћене недозвољене државне помоћи била 4 милијарде и 893 милиона евра у укупно 24 случаја.<sup>401</sup> 2009. године донето је само 7, а 2010. године 6 одлука о повратку недозвољене државне помоћи. Укупан износ новца за који је тражен повраћај 2009. године износио је само 76 милиона евра а враћен је само 51 милион евра. 2010. године захтеван је повраћај 149 милиона евра а враћено је 120 милиона евра. Све ово показује слабљење овог механизма у време Светске економске кризе која се значајно одразила и на економију Европске уније. У условима глобалне кризе и Сједињене Америчке Државе и Европска унија посезали су често за државним интервенционизмом како би обуздали рецесију и незапосленост.

## 8.2. Регулисање државне помоћи у Републици Србији

Успостављање система контроле државне помоћи представља нормативну и институционалну новину у правном систему Србије. Поред неопходности успостављања овог система због ефикаснијег функционисања тржишног механизма, увођење контроле државне помоћи представља и обавезу преузету потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) између Србије и Европске уније.<sup>402</sup> Глава 6. ССП-а се односи на усклађивање прописа, примену права и правила конкуренције. За разлику од услова који се тичу права конкуренције која су у тренутку потписивања ССП-а већ била инкорпорирана у српски правни систем, пре свега захваљујући Закону о заштити конкуренције, правила о контроли државне помоћи нису била регулисана системским законом из те области. Споразум је предвидео усвајање закона који је Народна скупштина Републике Србије усвојила 22.7. 2009. године. Примена Закона о контроли државне помоћи започета је 1.1. 2010. године. "Одредбе

---

<sup>399</sup> Прва оваква одлука донета је у ЕУ 1973. године у случају Kohlengesetz; Case 70/72 (1973) Commission v Germany, ECR 813, paragraph 13.

<sup>400</sup> European Commission (1999), Council Regulation (EC) no 659/1999 of 22.3.1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, Official Journal of the European Union.

<sup>401</sup> European Commission; [www.ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://www.ec.europa.eu/competition/state_aid)

<sup>402</sup> <http://www.seio.gov.rs/>

овог закона нису примењиве на пољопривредне производе и рибарство."<sup>403</sup> Право конкуренције и контрола државне помоћи представљају нека од најосетљивијих питања у приступању било које земље Европској унији. ССП-ом је предвиђено и формирање независног регулаторног тела – Комисије за контролу државне помоћи која је у Србији формирана 2009. године. Она има задатак да контролише државну помоћ и усклађује обим и структуру помоћи за праксом Европске уније.<sup>404</sup> Државна помоћ у Републици Србији регулисана је Законом о контроли државне помоћи ( Службени гласник РС, број 51/2009), Уредбом о правилима за доделу државне помоћи (Службени гласник РС, бр. 13/2010,100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014), Уредбом о начину пријављивања државне помоћи (Службени гласник РС БР. 13/2010) и Правилником о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи (2011).<sup>405</sup> Уредба о правилима за доделу државне помоћи регулише обавезу давалаца државне помоћи да је пријаве пре додељивања. Саставни део ове Уредбе је и Општи образац пријаве које је неопходан део документације сваке пријаве државне помоћи.

Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи који доноси Министарство финансија на основу члана 23. Закона о контроли државне помоћи детаљно прописује методологију израде годишњег извештаја, тип података и рок за достављање података Министарству финансија као и рок за подношење предлога годишњег извештаја о додељеној државној помоћи. Годишњи извештај се израђује у складу са методологијом Европске уније.<sup>406</sup>

Светска економска криза и њен ефекат на српску привреду, изазвали су повећање нивоа државне помоћи 2009. године за више од 100% у односу на 2006. годину.<sup>407</sup> Државне субвенције износиле су 2009. године 2,86% бруто друштвеног производа, а 2010. године 2,64% бруто друштвеног производа Србије, што је значајан износ. Та тенденција настављена је и наредних година. "У Републици Србији 2014. године додељена је државна помоћ у укупном износу од 106,074 милијарде динара, односно 904,0 милиона евра, што је за 21 % више у односу на укупну додељену државну помоћ 2012 . године (88,009 милијарди динара или 778,0 милиона евра) и за 30% више у

---

<sup>403</sup> Тодорић Владимир, Јовановић Никола, Студија о имплементацији европског законодавства у Србији, Центар за нову политику, Београд, 2011 година, стр. 111.

<sup>404</sup> Тодорић Владимир, Јовановић Никола, Студија о имплементацији европског законодавства у Србији, Београд, 2011 година, стр. 108.

<sup>405</sup> <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7272>

<sup>406</sup> <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/09/Krstovi%C4%87-S.-studija.pdf>

<sup>407</sup> <http://www.kkdp.gov.rs/lat/izvestaji.php>



односу на исти параметар за 2013. годину (81,451 милијарда динара, односно 720,0 милиона евра), а ако се упореде износи у еврима државна помоћ 2014. године је већа за 16 % у односу на 2012. годину или у односу на 2013. годину је већа за 26%. Учешће државне помоћи у бруто домаћем производу 2014. године је 2,74 %, док је учешће државне помоћи у БДП-у у 2013. износило 2,25% и 2012. године износило 2,60%.<sup>408</sup> То показује да постоји значајан утицај државе на тржишту и да то утиче на конкурентност.<sup>409</sup> Слична тенденција повећања државне помоћи током економске кризе забележена је и у Европској унији. Ипак, анализирајући процентуално учешће државне помоћи у бруто друштвеном производу, Србија има петоструко већи износ државне помоћи у односу на просек 28 чланица Европске уније.

Табела бр 12: Државна помоћ у Републици Србији од 2004. до 2014. године<sup>410</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Додељена државна помоћ у Србији (у мил. динара)	39686	26512	37005	47892	79111	84729	77619	82447	88009	81451	106074
Додељена државна помоћ у Србији (у мил. евра)	546,88	319,82	439,53	598,75	971,08	901,98	754,29	808,70	778,0	720,0	904,0

<sup>408</sup>

<http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202014.%20godini.pdf>

<sup>409</sup> Извештај о напретку Србије за 2010. годину, стр. 26

<sup>410</sup> Годишњи извештаји о државној помоћи, Народна банка Србије, Републички завод за статистику, Министарство финансија, Макроекономски и фискални подаци

Државна помоћ у БДП (у %)	2,8	1,5	1,7	2,0	2,83	2,86	2,64	2,60	2,60	2,25	2,74	
Државна помоћ у јавним расходима (у %)	6,9	4,0	4,6	4,5	6,51	6,68	5,70	5,75	5,12	4,65	5,65	
Хоризонтал на државна помоћ (у мил. евра)	201,95	149,86	298,90	455,73	448,46	564,42	156,63	131,85	106,3	42,1	253,9	
Хоризонтал на државна помоћ (у %)	36,9	46,8	68,0	76,1	46,2	62,6	20,7	16,3	13,6	5,9	28,0	
Секторска државна помоћ (у мил. евра)	276,8	142,52	128,27	116,9	169,1	124,73	141,16	179,10	170,7	158,6	214,3	
Секторска државна помоћ (у %)	50,6	44,6	29,2	19,5	17,4	13,8	18,7	22,1	22,0	22,0	23,7	
Регионална државна помоћ (у мил. евра)	68,05	27,44	12,46	26,12	39,68	32,15	231,28	332,09	278,6	287,2	155,3	
Регионална државна помоћ (у %)	12,5	8,6	2,8	4,4	4,1	3,6	30,7	41,1	35,8	39,9	17,2	

*Извори:* Годишњи извештаји о државној помоћи, подаци Народне банке Србије, Републички завод за статистику, Министарство финансија, Макроекономски и фискални подаци

Сектору пољопривреде током 2014. године додељена је државна помоћ у износу од 32,912 милијарде динара, што је процентуално учешће од 31% од укупног износа. Сектор индустрије и услуга је добио 73,162 милијарде динара државне помоћи, што износи 69%. Имајући у виду опредељење Србије да унапређује пољопривреду и прехрамбену индустрију, у том правцу би требало усмеравати државну помоћ. Неопходно је то радити стратешки, односно неопходно је усклађивање стратегије доделе државне помоћи са стратегијом економског развоја Републике Србије. Обе стратегије морају да поштују стратегију и акционе механизме борбе против нарушавања тржишних механизма, принципе антимонополске политике и права конкуренције Републике Србије.

### **8.3 Комисија за доделу државне помоћи Србије**

Комисија за доделу државне помоћи Републике Србије формирана је крајем 2009. године, Одлуком о образовању Комисије за контролу државне помоћи.<sup>411</sup> Конститутивна седница је одржана 20. марта 2010. године.<sup>412</sup> Правни основ за њено оснивање налази се у члану 6. Закона о контроли државне помоћи којим је прописано да контролу државне помоћи врши Комисија за контролу државне помоћи која има пет чланова и коју именује Влада на предлог Министарства финансија, Министарства привреде, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства пољопривреде и Комисије за заштиту конкуренције.<sup>413</sup> Комисија за контролу државне помоћи је за свој рад одговорна Влади Републике Србије. Закон, такође, у истом члану прописује, да је Комисија оперативно независна у раду. У односу на државе које се налазе у процесу придруживања, Европска унија се уздржавала од наметања форме и надлежности тела за контролу државне помоћи, већ је то остављала националним законодавствима и државама кандидатима. Једини услов који је био постављен јесте да је тело надлежно за контролу државне помоћи способно да врши ефикасну контролу у овој материји по критеријумима које је утврдила и примењује ЕУ на свом тржишту. Ти критеријуми су: 1) поседовање овлашћења која су упоредива са оним овлашћењима које има Европска комисија у овој материји, укључујући и могућност да тражи

---

<sup>411</sup> ("Сл. гласник РС", бр. 112/2009).

<sup>412</sup> Годишњи извештај о напретку Србије за 2010. годину, Европска комисија, Брисел, стр. 31.

<sup>413</sup> ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009).

релевантне податке од свих институција и нивоа власти, покреће истраге и одобрава државну помоћ; 2) надгледа коришћење државних субвенција и захтева повраћај незаконито додељене помоћи.

Састав Комисије за контролу државне помоћи указује да постоји проблем око независности овог регулаторног тела. Парадоксално звучи да у састав Комисије улазе представници министарстава чији би рад управо она требало да контролише. Институционално, Комисија је огранак Министарства финансија чији је представник, уједно, и председник овог органа. Много боље решење примењено је у Хрватској и Македонији где је Комисија за контролу државне помоћи одвојена од министарстава и у ингеренцији је Комисије за заштиту конкуренције. Током прве године рада Комисије за доделу државне помоћи, државна помоћ је одобрена по основу 36 пријава. Већина је била случај *de minimis* помоћи, односно помоћ која је мања од 200000 евра. Највећи проценат одобрених пријава био је из сфере културе и информисања током 2010. године.<sup>414</sup> 17.1.2011. године Министар финансија је усвојио Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији.<sup>415</sup>

Једино овлашћено и надлежно тело да процени и донесе одлуку, да ли је нека државна помоћ дозвољена или не, је Комисија за контролу државне помоћи. Решења Комисије су коначне у управном поступку и могу се оспоравати тужбом против решења Управном суду. Одељење за контролу државне помоћи при Министарству финансија пружа техничку и административну помоћ Комисији. Одељење прави нацрте одлука за Комисију, али је искључиво право и надлежност Комисије да прихвати предложени текст или не.<sup>416</sup> Комисија има овлашћење да наложи враћање у буџет незаконито додељене државне помоћи. Комисија за доделу државне помоћи усваја и Годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Србији. Комисија ради и "ex ante" и тада доноси одлуку о пријави државне помоћи пре него што је државна помоћ додељена. Комисија покреће поступке и "ex" post контроле, када анализира да ли је додељена државна помоћ у складу са законом.<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> Стојановић Б. Станишић Т.: Систем контроле државне помоћи у Србији – економски изазови и ограничења, Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији, Правни факултет Београд, 2011. година, стр. 55.

<sup>415</sup> Службени гласник РС, бр. 3/11.

<sup>416</sup> Тодорић В., Јовановић Н.: Студија о имплементацији европског законодавства у Србији, Београд, 2011 година, стр. 119.

<sup>417</sup> Крстовић С.: Дозвољени облици државне помоћи у праву конкуренције Србије и Европске уније, Београд, 2013. година, стр. 7.

Чланом 6. Закона о контроли државне помоћи дефинисано је да чланови Комисије за контролу државне помоћи морају да имају високо образовање и да поседују стручно знање из области државне помоћи, права конкуренције и комунитарног права. Рад Комисије финансиран је из буџета Републике Србије, а министарство финансија обезбеђује просторне и друге услове за рад Комисије.

#### **8.4. Оперативна независност Комисије за контролу државне помоћи**

Обавезу оснивања Комисије за контролу државне помоћи Србија је преузела у члану 73. ст. 1. и 3. Споразума о стабилизацији и придруживању. Став 1. тачка 3) одређује да свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима није у складу са правилном применом Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Европске уније и Србије. У складу са тим, у ставу 3. се утврђује обавеза Републике Србије да оснује оперативно независно тело коме ће поверити овлашћења неопходна за потпуну примену члана 73. став 1. Истим чланом овог споразума, којим је прописана обавеза успостављања оперативно независног тела које ће се бавити контролом државне помоћи, прописано је и оснивање и оперативно независног тела које се бави политиком конкуренције.<sup>418</sup>

Ту обавезу, везану за формирање независног тела за борбу против монопола, Србија је испунила и пре потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању. Закон о заштити конкуренције донет 2005. године предвидео је формирање Комисије за заштиту конкуренције која је конституисана 12. априла 2006. године као самостална и независна организација која за свој рад одговара Народној Скупштини Србије.

У Европској унији постоје два начина организације тела које се баве контролом државне помоћи. У неким државама је предвиђено да је ово тело за свој рад одговорно Влади, а у другим Скупштини. У појединим државама тело надлежно за државну помоћ, налази се у структури независног тела за заштиту конкуренције (Хрватска - Агенција за заштиту тржишног натјечања), а у другим, при одређеном министарству или управи у саставу министарства (Словенија, Мађарска). Дакле, Србија је изабрала други модел организације тела које врши контролу државне помоћи јер је Комисија за

---

<sup>418</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању.

контролу државне помоћи Републике Србије састављена од представника пет различитих институција Владе са секретаријатом који се налази у оквиру Министарства финансија. До сада, Европска комисија се није изричито противила оваквом моделу организације, али је пажљиво и детаљно пратила одлуке Комисије.

Од 2012. године у извештајима о напретку Републике Србије Европска комисија почиње да указује на то да је потребно доказати оперативну независност Комисије за контролу државне помоћи. "С обзиром на институционалну организацију органа за државну помоћ Републике Србије, неопходно је пажљиво пратити независност у раду. У том погледу, од кључне је важности да Комисија за контролу државне помоћи докаже способност да ради независно од институција које пружају помоћ (нарочито министарстава) и да успостави регистар образложених одлука о додељеној државној помоћи".<sup>419</sup>

У Извештају о напретку Србије из 2013. године се још једном наглашава да Комисија треба да докаже да је оперативно независна, посебно од тела која додељују државну помоћ, као и да је потребно уложити додатне напоре како би се обезбедило обавештавање Комисије о мерама за доделу помоћи и добијање њеног одобрења, пре него што се помоћ додели.<sup>420</sup>

Европска комисија је, углавном објашњавала да се оперативна независност потврђује преко броја донетих одлука, покренутих истрага и захтева за повраћај незаконито додељене помоћи од стране Комисије за контролу државне помоћи. Међутим, пракса држава које су примењивале други модел организације, као и економска криза, условиле су да модел који је Република Србија изабрала као начин организације Комисије, све мање прихватљив за Европску комисију. Државе са којима је потписан Споразум о стабилизацији и придруживању не могу имати овакав систем, јер се у Споразуму изричито захтева оснивање оперативно независног тела, што заправо имплицира да би било неопходно променити положај и састав Комисије у смислу, да она буде део или неке независне институције (на пример Комисије за заштиту конкуренције) или да сама Комисија буде организована као независна

---

<sup>419</sup> Аналитички извештај који прати Мишљење о кандидатури Републике Србије за чланство у ЕУ из 2011. године.

<sup>420</sup> Извештају о напретку Србије из 2013. године.

институција. У оба случаја, било да се Комисија измешта у неку другу независну институцију или да се од ње формира независна институција, биће потребно изменити важећи Закон који прописује тренутни положај и састав Комисије.

## **8.5. Усклађивање фискалних шема државне помоћи са Законом о контроли државне помоћи**

Споразумом о стабилизацији и придруживању је у члану 73. ставу 6. прописано да ће Србија сачинити комплетан попис шема државних помоћи које су успостављене пре оснивања Комисије за контролу државне помоћи и да ће те шеме ускладити са критеријумима из ставова 1. и 2. овог члана у року који није дужи од четири године од ступања на снагу Споразума.<sup>421</sup> С обзиром да је, пре ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, због поступка ратификације (мора га ратификовати свака држава чланица Европске уније) на снази био Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима који се у Републици Србији примењивао од 1.1.2009. године, рок од четири године је протекао. Дакле, према одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању Република Србија је била дужна да припреми попис свих шема државне помоћи и усклади их са правилима Европске уније до 1.1.2013. године.

Шема државне помоћи је сваки акт који представља основ за доделу појединачне државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), а за чије спровођење нису потребне било какве додатне активности или мере. Пример шеме државне помоћи је програм подршке малим и средњим предузећима, где крајњи корисници нису наведени, али који садржи конкретне финансијске износе помоћи, по предузећу, и условима које треба испунити да се таква помоћ добије. На основу овог акта, државна помоћ ће бити додељена крајњем кориснику, у наведеном износу, по претходно спроведеној процедури, односно испуњавању прописаних услова.

Индивидуална државна помоћ је помоћ која се додељује на основу акта даваоца државне помоћи, унапред одређеном (познатом) кориснику, а није заснована на шеми

---

<sup>421</sup> ("Свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима није у складу са правилним функционисањем Споразума у мери у којој може утицати на трговину између ЕУ и Србије и свако поступање супротно овом члану оцењиваће се на основу критеријума који проистичу из примене правила конкуренције која се примењују у Европској унији, нарочито из чланова 101, 102, 106 и 107. Уговора о функционисању Европске уније").

државне помоћи. Ова врста индивидуалне државне помоћи је још позната и под називом "ад хок" државна помоћ. Друга врста индивидуалне државне помоћи је она која се додељује на основу шеме државне помоћи и за коју Комисија донесе позитивну одлуку, а за коју је правилима садржаним у подзаконским актима прописано да, пре доделе, мора бити пријављена Комисији. Овакав вид државне помоћи је свакако помоћ за санацију и реструктурисање, која за земље чланице ЕУ подлеже посебном надзору од стране Европске комисије, јер је оцењено да у великој мери нарушава, или би могла да наруши, конкуренцију на заједничком тржишту. Управо такав облик државне помоћи подлеже претходном пријављивању Комисији која утврђује да ли су испуњени претходни услови да би ова помоћ могла бити додељена крајњем кориснику.

Пуна примена Закона почела је 20.3.2010. године када су, после образовања Комисије за контролу државне помоћи, ступиле на снагу две уредбе предвиђене чланом 24. Закона. Посебно значајна је Уредба о правилима за доделу државне помоћи. Влада Србије је у септембру 2011. године усвојила Попис постојећих шема државне помоћи у коме се налазе сви акти који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), а који су важили пре 20.3.2010. године и наставили да важе после 20.3.2010. године, а нису усклађени са Законом и Уредбом о правилима за доделу државне помоћи.

За Европску комисију највећи значај имају тзв. фискалне шеме које чине три закона:

- Закон о порезу на добит правних лица<sup>422</sup>;
- Закон о порезу на доходак грађана<sup>423</sup>; и
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање.<sup>424</sup>

Најспорнији члан, са становишта Европске комисије, био је члан 50а Закона о порезу на добит правних лица који прописује да се порески обвезник, који уложи у своја основна средства, односно у чија основна средства друго лице уложи више од једне милијарде динара, а који та средства користи за обављање претежне делатности уписаних у оснивачком акту обвезника, односно наведених у другом акту обвезника

<sup>422</sup> ("Сл. гласник РС", бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013 и 108/2013).

<sup>423</sup> ("Сл. гласник РС", бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн. и 57/2014).

<sup>424</sup> ("Сл. гласник РС", бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - усклађени дин. изн., 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн. и 57/2014).



којим се одређују делатности које обвезник обавља, и у периоду улагања додатно запосли на неодређено време најмање 100 лица, ослобађа плаћања пореза на добит правних лица у периоду од десет година, сразмерно том улагању. Како је Закон дефинисао државну помоћ као сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту (члан 2), то заправо значи да је државна помоћ свака економска предност која је, без обзира на начин, додељена директно од државе или преко приватних или јавних посредничких тела именованих од стране државе, појединачним или групама предузећа, било да су она јавна, државна или приватна.

Економска предност коју привредни субјекат не би имао у уобичајеном процесу пословања, а коју је стекао одобравањем државне помоћи, може бити различита и то на пример када: привредни субјект купује или изнајмљује земљиште у јавном власништву по цени нижој од тржишне, привредни субјект продаје земљиште држави по цени вишој од тржишне, привредни субјект ужива привилегован приступ инфраструктури без плаћања накнаде, привредни субјект ужива мере ослобађања од плаћања пореза итд. Из овога се може закључити да појам државне помоћи обухвата практично све мере државне интервенције у привреди, и то једнако у форми чињења (зајмови, преференцијални кредити, државне гаранције, пореске олакшице и ослобађања, продаја имовине по посебно повољним условима, додељивање имовине или земљишта, наручивање роба и услуга ван процеса јавних набавки, и др.) и нечињења (умањење основице за обавезно осигурање, непреузимање добити од стране државе у државним предузећима, и др.). Да би државна помоћ била недозвољена она мора бити и селективна, чиме се врши утицај на равнотежу између одређених привредних субјеката и њихових конкурената.

Члан 50а Закона о порезу на добит правних лица ослобађа привредне субјекте плаћања пореза на добит у периоду од десет година, што представља државну помоћ, која је непропорционална јер се одобрава само оним привредним друштвима која на неодређено време запосле најмање 100 лица, односно великим привредним субјектима. Овакво изузеће није у складу са правним тековинама ЕУ.

Затим, и Закон о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана и Закон о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање

уводе нову одредбу да "послодавац - правно лице, односно предузетник који запосли ново лице има право на повраћај дела плаћеног пореза на зараду за новозапослено лице, исплаћену закључно са 30. јуном 2016. године".<sup>425</sup>

Мерило које ће, такође, скоро извесно бити постављено у Поглављу 8 би могло да гласи овако: Србија је обавезна да усклади фискалне шеме и то Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезу на доходак грађана и Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање са захтевима из члана 73. Споразума о стабилизацији и придруживању. Влада и Скупштина Србије мораће да прилагоде све ове законе комунитарном праву пре отварања поглавља 8 у преговорима са Европском унијом.

## **8.6. Државна помоћ Радио Телевизији Војводине - кршење Закона и конкуренције - Пример 12**

Члан 95. став 1. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи јасно је дефинисао да је највећи *de minimis* дозвољени износ државне помоћи у трогодишњем периоду 23 милиона динара. И поред тога, Влада Србије је из буџета издвојила 2015. године око 1,9 милијарди динара за финансирање Радио телевизије Војводине (РТВ), односно два телевизијска канала РТВ-а и четири канала новосадског радија.<sup>426</sup> Радио телевизија Војводине је значајна буџетска средства добила из покрајинског и буџета локалних самоуправа. Поред буџетских прихода, са различитих нивоа власти, РТВ је током 2015. године остваривао и комерцијалне приходе. Поставља се легитимно питање како се то одражава на конкуренцију РТВ-а на тржишту. Поготово имајући у виду да РТВ отвара нове канале, попут "0" радија. Током 2015. године држава је потпуно изашла из медија и приватизовано је или угашено 73 локална и регионална медија који су били власништво локалних самоуправа. Разлог за то је била потреба да локални и регионални медији који су делом били финансирани из буџета, не нарушавају конкуренцију на тржишту, односно да не угрожавају пословање приватних комерцијалних емитера. Током 2016. године, РТВ ће, као и РТС, имати још један извор финансирања. Уведена је такса у износу од 150 динара.<sup>427</sup> И поред тога, предвиђено је да за РТС и РТВ поново буде издвојена значајна сума из буџета, овога пута четири милијарде динара. РТВ би од

<sup>425</sup> ("Сл. гласник РС", бр. 57/2014).

<sup>426</sup> Закон о јавним медијским сервисима ("Сл. гласник РС", бр. 83/2014).

<sup>427</sup> Одлука о висини таксе за јавни медијски сервис за 2016. годину ("Сл. гласник РС", бр. 56/2015).

тога требало да припадне 22,5%, односно 900 милиона динара. Постоје јасне одредбе Закону о контроли државне помоћи и у Уредби о правилима за доделу државне помоћи. Чланови 4. и 5. Закона о контроли државне помоћи дефинишу дозвољену државну помоћ. Неопходно је јасно дефинисање одредби које би дозвољавале државну помоћ искључиво у облику накнаде за јавне услуге.<sup>428</sup>

#### "Члан 4

У складу са овим законом, дозвољено је доделити државну помоћ:

- 1) која је социјалног карактера, а додељује се индивидуалним потрошачима без дискриминације у односу на порекло робе, односно производа, који чине конкретну помоћ;
- 2) која се додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама или другим ванредним ситуацијама.

Државна помоћ која може бити дозвољена

#### Члан 5

У складу са овим законом, може бити дозвољена државна помоћ која се додељује:

- 1) ради унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености;
- 2) ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођења одређеног пројекта од посебног значаја за Републику Србију;
- 3) за унапређење развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији, уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту;
- 4) за унапређење заштите и очувања културног наслеђа."<sup>429</sup>

Јасно је да на основу ових чланова није могуће наћи правни извор за изузеће РТВ-а од забране добијања државне помоћи. Такође, члан 95. став 1. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи дефинише максималну вредност државне помоћи у периоду од 3 године. Влада је Уредбом ту границу дефинисала на износ од 23 милиона динара.<sup>430</sup>

<sup>428</sup> Извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел, стр. 42.

<sup>429</sup> Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС, бр. 51/2009).

<sup>430</sup> члан 95. став 1. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи (Службени гласник РС, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014): "Де минимис државна помоћ може се доделити једном привредном субјекту у висини до 23.000.000,00 динара у било ком периоду у току три узастопне фискалне године."

Још један пример нарушавања горње границе додељене државне помоћи у трогодишњем периоду је у случају РТВ Нови Пазар која је решењем о расподели средстава од 4.12.2015. године добила трогодишњи пројекат у укупном износу од 151639200 динара. То значи, да ће месечно ова приватна комерцијална телевизија добијати само из буџета града Новог Пазара 4212200 динара. Притом, ова телевизија је добијала новац и из реПубличког буџета и из буџета других локалних самоуправа Рашког округа.<sup>431</sup>

Дакле, ни у Закону о контроли државне помоћи, ни у Уредби о правилима за доделу државне помоћи, нема основа за оволики износ додељених средстава. Али, Европска комисија није правила проблем Влади Србије око овог питања. Ако имамо у виду, да је и у Европској унији током периода економске кризе дошло до значајног повећања државне помоћи и да се то толерише земљама чланицама, јасно је да повећан праг толеранције и за земље кандидате за чланство. А последице политичких компромиса трпи тржиште и конкуренција. Наиме, државна помоћ у оволиком обиму озбиљно нарушава конкуренцију на српском медијском тржишту. Долази до гашења великог броја медија. Оваквим начином давања државне помоћи долази до даљег продубљивања регионалних разлика. Наиме, један од циљева државне помоћи и један од могућих разлога за изузетак у одобравању државне помоћи је дефинисан чланом 5. став 1. Закона о контроли државне помоћи. Наиме, државну помоћ могу да добију сиромашнији региони, ради унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености. Међутим, државна помоћ, уместо да стигне у источну или јужну Србију, које су по свим параметрима најсиромашније области, иде у Нови Сад, град који је по свим економским параметрима изнад републичког просека. Тиме се даље продубљују регионалне разлике што је потпуно супротно од интенција Закона о контроли државне помоћи и комунитарног права. Зато је неопходно исправити ове аномалије које су делом последица и асиметричног уређења Србије као државе. Дакле постоји двоструки проблем са оваквим начином финансирања РТВ-а. Најпре се нарушава конкуренција на референтом тржишту Војводине када су у питању електронски медији. Са друге стране долази до повећања регионалних разлика који су последица различитог државног

---

<sup>431</sup> Извештај о пројектном суфинансирању медијских садржаја од јавног значаја у Србији у периоду од 1. априла 2015. године до 1. априла 2016. године, публикација објављена у оквиру пројекта "Бити или не бити за медијску реформу у Србији – надгледање пројектног суфинансирања медија" који су подржали Британска амбасада у Београду и Амбасада Аустралије у Београду, април 2016. године, стр. 37.

улагања у медије у различитим регионима. Држава уместо да стимулише сиромашне, ради обрнуто. Свему томе, треба додати и кршење важеће Медијске стратегије коју је Влада Србије усвојила 28.9.2011. године и која је предвидела формирање 6 регионалних јавних сервиса. Да није дошло до кршења стратегије, Влада Србије би делимично могла да исправи ове аномалије државном помоћи коју би порет РТВ пружила и осталим јавним сервисима на регионалном нивоу. Као последицу нарушавања равноправности на тржишту имамо ситуацију да се на истоку и југу Србије медији гасе, не постоје регионални јавни сервиси, док се стално шире капацитети и могућности РТВ-а. У пракси то изгледа тако да док се формира 4 канал новосадског радија, за то време су на југу Србије угашени Радио Ниш, Радио Лесковац и Радио Пирот, три најстарија електронска медија у овом делу земље. Још један важан параметар су просечне плате медијских радника које су у делу земље где држава даје додатни новац кроз државну помоћ 4 пута веће од износа плата у сиромашнијем делу земље где те помоћи државе нема. Плате медијских радника на РТВ су неупоредиво веће у односу на плате медијских радника са југа Србије. Код појединих медијских радника тај однос је невероватних 17: 1 за исти посао у корист РТВ-а. Због свега наведеног, неопходно је поштовање Закона о контроли државне помоћи и подзаконских аката. Искључиво доследном применом овог закона и пратећих уредби и правилника могу се остварити циљеви законодавца и поспешити конкурентност и ефикасно деловање тржишног механизма.

## **8.7. Сугестије и препоруке за унапређење стратегије контроле државне помоћи**

Овај медијски пример кршења Уредбе о правилима за доделу државне помоћи јасно показује неопходност да се критеријуми за расподелу државне помоћи преместе из Уредбе, у Закон о контроли државне помоћи како би имале већу правну снагу. Постоји значајан број хоризонтално и вертикално супротстављених и контрадикторних правила у различитим областима. Често су у колизији закони из области туризма, регионалног развоја, медијске сфере, са критеријумима дефинисаним у Уредби о правилима за доделу државне помоћи. То представља проблем код усклађивања појединих закона са правилима којих нема у Закону о контроли државне помоћи, већ у

Уредби која регулише ту материју. Дакле, други сегменти права који се баве питањима државне помоћи, а регулисани су законом, имају виши правни основ у односу на Уредбу о правилима за доделу државне помоћи. Дакле, неопходно је извршити пребацивање критеријума за доделу државне помоћи из Уредбе у Закон. Такође приоритет је усклађивање великог броја закона и подзаконских аката како не би били у колизији са Законом о контроли државне помоћи и Уредбом о правилима за доделу државне помоћи.

Неопходно је јасно уређење односа између Агенције за привредне регистре и Комисије за контролу државне помоћи у односу на евиденцију државне помоћи. Потребно је решити дилему, да ли државни органи могу да пријаве државну помоћ само Агенцији за привредне регистре и да ли након тога она има обавезу да то пријави Комисији за контролу државне помоћи.<sup>432</sup>

Потребно је повећати независност Комисије за контролу државне помоћи од извршне власти јер поједини њени чланови, по тренутном начину избора, могу имати сукоб интереса. Треба размислити о јачој повезаности између Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за контролу државне помоћи. Треба ојачати кадровске и финансијске капацитете Комисије за контролу државне помоћи. Неопходно је даље усклађивање правног оквира Србије са комунитарним правом у овој области. Најважније правне тековине законодавства Европске уније су имплементирани у српски правни систем, пре свега у Закон о контроли државне помоћи. Ипак треба се позабавити јаснијим дефинисањем у законодавству услуга од општег интереса, и прецизније и транспарентније, дефинисати процедуре за *de minimis* помоћ.

Влада Србије би требало да измени свој Пословник о раду и да пре усвајања свих законских или подзаконских аката који су повезани са доделом државне помоћи министарства имају обавезу да затраже мишљење Комисије за доделу државне помоћи. Уредба о субвенционисању продаје аутомобила произведних у Фијатовој фабрици у Крагујевцу усвојена је марта 2013. године а Комисија за доделу државне помоћи не само да није консултована, већ није ни обавештена о томе. Та Уредба је у супротности са Привременим споразумом и са правним тековинама ЕУ, па је накнадно укинута. Али

---

<sup>432</sup> Тодорић В., Јовановић Н.: Студија о имплементацији европског законодавства у Србији, Београд, 2011 година, стр. 108.

то је изазавало критике Европске комисије које су консултацијама са Комисијом могле да буду избегнуте.

Европска Комисија имала је током скрининга озбиљне замерке на контролу и ниво државне помоћи у Србији . Оно што Србија мора да уради у наредном периоду је израда регионалне мапе државне помоћи. Неопходно је детаљније и свеобухватније праћење кумулације додељене државне помоћи. Потребна је промена начина бирања чланова Комисије за доделу државне помоћи у делу који се односи на одредбе којима министарства именују чланове Комисије. Све мере држане помоћи неопходно је да се додељују транспарентно. Такође, потребно је извршити усаглашавање са комунитарним правом, државне помоћи у облику накнаде за пружање јавних услуга.

Правне прописе Србије потребно је усагласити и са Директивом Европске уније о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа.

## 9. ДРЖАВНИ МОНОПОЛИ

Државни монополи нису карактеристика искључиво социјалистичких или транзиционих економија. Ексклузивно право државе у појединим областима привреде карактерише и капиталистичке економије, па и оне најразвијеније. Те монополе најчешће имају јавна предузећа. У Србији она постоје на локалном (општине и градови), покрајинском (Војводина и Косово и Метохија) и републичком нивоу.

### 9.1. Државни монополи, јавна предузећа и конкуренција

Оправдање за постојање државних монопола је постојање и остваривање јавног или општег интереса. Такав интерес може да постоји у области снабдевања водом, електричном енергијом, грејањем ... Неопходно је да се ради о потребама великог броја лица. Други услов за постојање државног монопола је ризик од препуштања овакве делатности приватним лицима и компанијама. Приватним компанијама је профит искључиви интерес и препуштање монопола њима би довео до њихове жеље за остварењем екстра профита. Оваква опасност је посебно наглашена у областима у којима постоји природни монопол, као што су производња или транспорт електричне енергије где је веома тешко успоставити конкуренцију на тржишту. Често је заједничка карактеристика области у којима постоји државни монопол чињеница да су у њима неопходне значајне инвестиције.

Критичари државних монопола истичу да је њихов главни проблем ефикасност и квалитет услуге коју пружају. Потпуно искључење приватног власништва, показало је да се код јавног сектора који има државни монопол, губи интерес за унапређење квалитета услуга и производа. Понекад се јављају и злоупотребе државних ресурса јавних предузећа за финансирање активности које немају додирних тачака са примарном делатношћу предузећа. Није редак случај, да јавна предузећа немају попис имовине, домаћинско пословање, да имају вишак запослених и неадекватну образовну структуру запослених. Зато често и поред доминантне тржишне позиције послују са губитком.



Због ових проблема многи посежу за радикалним решењима – приватизацијом по сваку цену. То се десило и у области медија, али ефекат у овој, као и у многим другим областима није био очекиван. Постоји много корака и мера које се могу предузети да би се унапредило пословање, ефикасност и профитабилност јавних предузећа.

Први корак би био професионализација менаџмента. Уместо партијских кадрова, менаџмент би се бирао на јавним конкурсима. Последњих година то је уведено у Србији али врло често конкурси нису спроведени квалитетно и непристрасно код оцене кандидата и још увек су под јаким утицајем политичких партија на власти.

Неопходна је много строжа контрола рада јавних предузећа. Јавна предузећа морају да имају обавезу да искажу основни капитал.

Још већи проблем у функционисању тржишног механизма може настати уколико се државни монопол претвори приватизацијом у приватни монопол. Ту Влада Србије и Комисија за заштиту конкуренције морају да буду посебно опрезне код приватизација локалних комуналних предузећа попут топлана, Електропривреде Србије, Телекома Србије ...

## **9.2. Типови државних монопола**

Могућа су три облика државних монопола:

- монопол давања концесије представља право уступања одређене делатности поверавањем вршења одређених послова;
- монопол обављања делатности и као трећи облик
- монопол власништва на стварима.

Већи број закона омогућава монопол давања концесије. Један од таквих је Закон о играма на срећу. Члан 8. овог Закона односи се на преношење права на приређивање. " Члан 8

Република Србија може, у складу са овим Законом, пренети право на приређивање игара на срећу на правна лица или предузетнике са седиштем на територији Републике Србије.

Право приређивања игара на срећу из става 1. овог члана, у складу са овим законом, преноси се на основу:

- 1) дозволе;
- 2) одобрења;
- 3) сагласности.

Дозвола, одобрење, односно сагласност из става 2. овог члана не могу се пренети на треће лице."<sup>433</sup>

Монопол обављања делатности се јавља када је законом предвиђено да одређене делатности могу да обављају искључиво јавна предузећа или привредна друштва са већинским државним капиталом било да су она републичка, покрајинска или у власништву локалне самоуправе.

Као пример овог облика државног монопола може се навести Закон о комуналним делатностима. У члану 5. пише:

"Комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект.

Комуналну делатност из члана 2. став 3. тачка 1), комуналну делатност из тачке 5) у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и комуналну делатност из тачке 6) у делу који обухвата одржавање гробља и објеката, који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела и крематоријум), сахрањивање или кремирање и одржавање пасивних гробља и спомен обележја могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе.

Јединица локалне самоуправе може одлуком о начину обављања комуналне делатности, а у складу са законом, поверити послове уређивања и одржавања гробаља цркви и верским заједницама."<sup>434</sup>

Трећи облик монопола у погледу власништва над стварима имамо у Закону о јавној својини.<sup>435</sup> Чланом 11. став 3. овог закона одређено је да нека добра морају бити у јавној својини.

Такође у члану 72. Закона о пољопривредном земљишту пише: "Пољопривредно земљиште у државној својини не може се отуђивати."<sup>436</sup>

---

<sup>433</sup> Закон о играма на срећу (Сл. гласник РС бр. 88/2011 и 93/2012-др. закон).

<sup>434</sup> Закон о комуналним делатностима (Сл. гласник РС бр. 88/2011).

<sup>435</sup> Закон о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 72/2011 и 88/2013, 105/2014).

<sup>436</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Сл. гласник РС бр. 62/2006, 65/2008-др. закон и 93/2012 – др. закон).

Закон о заштити конкуренције који је донет 2009. године на исти начин третира све облике монопола на тржишту. Доминантан положај на тржишту законом није забрањен већ је забрањена његова злоупотреба. Стварање монопола на тржишту неким законским актом може бити предмет оцене уставности таквог акта којим је настао такав монопол. Уставни суд Србије је 17. јула 2008. године донео одлуку да је неуставно прописивање монополског положаја јавног комуналног предузећа у односу на делатност превоза и преноса умрлих лица.<sup>437</sup> Успостављање државних монопола ограничено је чланом 83. став 2. Устава Србије.

Комисија за заштиту конкуренције није до сада имала велики број поступака због монопола јавних предузећа. Веома значајан случај за анализу овог проблема је поступак који је вођен против предузећа ЈКП "Градска гробља" Крагујевац коме су били поверени послови одржања гробаља и објеката на њима. Поступак је вођен због злоупотребе доминантног положаја. Наиме, дошло је до везивања посла који постоји на основу законског монопола – одржавања гробаља и објеката на њима са пословима уређења гробног места. Јавно предузеће је предвидело обавезу закупца гробног места да са тим ЈП уговори уређење гробног места (изградња споменика, одржавање споменика). Та обавеза из уговора спречавала је закупце гробних места да ангажују друге каменорезце за израду споменика који би понудили повољнију цену, бржи рок за завршетак радова, квалитетнији споменик ... Комисија за заштиту конкуренције је донела одлуку да без обзира што се ради о јавном предузећу, оно није имало право на овакву пословну политику, изрекла је казну и низ мера.<sup>438</sup> Кључно је било одређивање релевантног тржишта. Комисија се определила да је релевантно тржиште искључиво гробље у граду на коме је то јавно предузеће обављало делатност. Разлог за то је чињеница да је у поступку утврђено да се због ограничених могућности за ширење других гробаља оно углавном користило за сахрањивање.

Казна због злоупотребе доминантног положаја могла је да износи до 10% укупног годишњег прихода. Комисија за заштиту конкуренције одлучила се за казну у износу од 2,3 % укупног годишњег прихода током 2009. године. Изречене су и следеће мере као обавезе предузећа: - обавеза измене сопствене одлуке управног одбора којом

---

<sup>437</sup> Одлука Уставног суда, ИУ бр. 394/2003 од 17.7.2008. године, објављена у Службеном гласнику бр. 94/2008.

<sup>438</sup> Решење број: 5/0-03-92/2011-1 од 27.1.2011. године.

је утврђена обавеза закупаца да на сваком гробном месту израду и монтажу надгробног обележја повере искључиво том ЈКП;

- обавеза брисања одговарајућих одредаба из типских уговора;

- достављање обавештења закупцима гробних места о томе да не постоји више обавеза поверавања наведених послова том комуналном предузећу;

- објављивања информација у локалним новинама и на својој интернет страници о овим променама.

### **9.3. Препоруке за ограничење државних монопола**

Државне монополе треба свести на минимум. Уставом Србије је предвиђено да се слобода предузетништва може ограничити искључиво због заштите здравља људи, заштите животне средине и природних богатстава и због безбедности државе. Без ових јасно дефинисаних услова, нема ни простора и могућности за ограничења у слободној тржишној утакмици.

Уставни суд је својим одлукама изразио став, да је у складу са Уставом Србије и законом одређивање да се правила о заштити конкуренције неће применити на привредне субјекте који обављају делатност од јавног интереса, ако би примена Закона о заштити конкуренције довела до тога да се отежава обављање делатности од општег интереса. Комисија за заштиту конкуренције је већ кажњавала праксу да се уз законом додељени монопол везују и други послови и то је пракса која повећава правну сигурност и омогућава фер тржишно надметање. Оно што би требало испитати код појединих законски дефинисаних монопола је, да ли они угрожавају фер тржишну утакмицу високим ценама својих производа или услуга које нису оправдане њиховим реалним трошковима. Ту би било интересантно анализирати цене градских топлана, чији се ниво доста разликује од града до града, чак и у ситуацијама када користе исти енергент и имају сличан број корисника услуга. Неefикасност њихових система и велики проценат губитака на мрежи, они врло често пребацују високим ценама на терет корисника њихових услуга. Зато се у појединим градовима многи људи искључују са система даљинског грејања, што је парадокс, имајући у виду да су у ранијем периоду цене таквог начина грејања и квалитет услуге били убедљиво најпривлачнији за кориснике.

Најважније и најтеже, код утврђивања и санкционисања повреда права конкуренције је на прави начин одредити релевантно тржиште. Оно може бити мало и сконцентрисано, али понекад може бити и територија читаве земље. Што је уже одређено релевантно тржиште то је реалније и утврђивање доминатног положаја и могућности његове злоупотребе. Практично, начином одређивања релевантног тржишта Комисија за заштиту конкуренције на неки начин и дефинише општрицу свог деловања. Имајући у виду доста монополизовано тржиште у Србији требало би тежити што јаснијим просторним и предметним критеријумима за одређивање релевантног тржишта. Морају се узети у обзир и потребе купаца односно потрошача, производе који могу бити супститути за анализирани производ, географске карактеристике тржишта, навике купаца, број тржишних учесника ... Што већи број критеријума се узме код анализе и она ће бити квалитетнија и свеобухватнија а тиме ће омогућити и сузбијање монополиста и ефикасно деловање тржишног механизма.

#### **9.4. Од државног ка приватном монополу**

Пракса је показала у многим областима, да приватне компаније врло често не могу да се одупру злоупотреби монопола на тржишту. Зато се у многим државама избегава препуштање остваривања јавног интереса искључиво приватним компанијама. У већини европских земаља, у складу са препорукама Комитета министара Савета Европе, када је у питању остваривање јавног интереса у области информисања постоје јавни сервиси на националном, регионалном и локалном нивоу. У појединим земљама, попут Мађарске, Хрватске, Црне Горе или Бугарске постоје на локалном и регионалном нивоу и јавна предузећа у области информисања. Србија се определила за другачији концепт.

И поред препорука Комитета министара Савета Европе, Медијске студије коју су за потребе Србије урадили европски стручњаци и финансирала ЕУ и Медијске стратегије, Србија се определила да јавни интерес у области информисања у потпуности препусти приватним компанијама. Наиме, током 2015. године извршена је комплетна приватизација локалних и регионалних медија. Планирана је приватизација и националне агенције Тањуг и Међународног радија Србија. Пошто није било заинтересованих купаца, држава је одлучила да ова два јавна предузећа са дугом традицијом и великим значајем, угаси.

То је урађено и поред препорука из Медијске студије да земља величине Србије треба да има између 10 до 15 регионалних јавних сервиса. Потпуно препуштање јавног интереса приватном сектору десило се упркос важећој Медијској стратегији коју је Влада Србије усвојила 28.9.2011. године и која је јасно предвидела постојање шест регионалних јавних сервиса. Ипак, Србија је одлучила да у потпуности изађе из медија. Аргумент заговорника потпуне приватизације био је да је приватизација свих регионалних и локалних медија представља предуслов за ефективну конкуренцију, односно фер и слободну тржишну утакмицу.

Сет медијских закона донет је августа 2014. године и предвидео је излазак државе из медија до 1.7.2015. године. Процес приватизације био је праћен отпором локалних самоуправа, дела медијских радника, удружења и организација и дела стручне јавности. Указивано је да ће тиме бити угрожен јавни интерес у области јавног информисања на локалном нивоу. До првог јула 2015. године није продат ни један медиј. Извршене су измене закона и рок за приватизацију је продужен до 31.10.2015. године. У само 4 месеца на тржишту се нашло на продају 73 медија. Јасно је било, да ће због велике понуде медија, економске кризе и малог броја инвеститора у област која није профитабилна у Србији, доћи до поремећаја у на тржишту. Све то је указивало да ће доћи до концентрације власништва. Законски прописи нису обезбедили транспарентност власништва и спречавање концентрације због нејасног одређивања релевантног тржишта у време дигитализације и увођења "заштите медијског плурализма" као критеријума за концентрисаност тржишта, а који ниједна државна институција адекватно није анализирао.

Комплетан процес приватизације био је праћен и упоредним процесом дигитализације. Дигитализација је сама по себи била скуп процес који многи медији нису могли да спроведу због потребе значајних инвестиција. Практично, два упоредна важна процеса нарушавала су постојећи тржишни механизам и повећавали концентрацију. Велики број медија продат је за суме између 1200 до 20000 евра. То је омогућило појединцима, да са релативно скромним капиталом, остваре тржишну концентрацију. Медији су изузетно осетљиви када је у питању монопол и због могуће трговине утицајем, поготово у политичкој сфери.

Део медија, њих 17, прошао је кроз процес бесплатне поделе акција. Тај процес пратио је низ нејасноћа и контроверзи и којима ће морати да дају завршну реч судски органи (примери РТВ Врање и РТВ Прешево). Пре приватизације, представници

Министарства културе и информисања тврдили су, да ће право на бесплатне акције имати сви медијски радници. Међутим, током приватизације званично тумачење је било да право на бесплатне акције имају само медијски радници који нису раније добили акције. Према том тумачењу, мали проценат медијских радника је стекао право на акције. Потпуно нејасан је био и начин уласка у процес преноса капитала без накнаде запосленима. Није од почетка било јасно дефинисано ко има право на бесплатне акције, који медији и како стичу право на улазак у процес преноса капитала запосленима без накнаде, колики проценат капитала медијских кућа се преноси у власништво запослених. Наиме, постојао је сукоб мишљења између Агенције за приватизацију са једне и Министарства привреде и Министарства културе и информисања са друге стране. Агенција за приватизацију је донела решења којима је запосленима пренета само трећина укупних акција њихових медија, док је остатак пренет акцијском фонду. Агенција за приватизацију се позивала на Закон о приватизацији који је по њима морао да важи и у случају локалних и регионалних медија који су били у статусу јавних предузећа. Нигде у медијским законима није писало да се преноси 100% капитала медијским радницима. Ипак, Министарство културе и информисања и Министарство привреде су били на становишту да комплетан капитал треба да припадне радницима а тако је гласила и одлука, односно аутентично тумачење медијских закона Народне скупштине Републике Србије.<sup>439</sup>

Сукоб мишљења државних органа трајао је месецима и завршен је тек аутентичним тумачењем медијских закона од стране Скупштине Србије.<sup>440</sup> Ипак, све ово је унело додатне проблеме и правну несигурност током приватизације медија.

Неки медији нису ни понуђени на продају, већ им је први корак био пренос акција. Са друге стране, многи медијски радници нису добили то право јер су се њихове медијске куће нашле на аукцијама са ниским почетним ценама. Приватизација је извршена кроз два круга, а у другом је почетна цена била половина износа процењене вредности медија.

Након завршетка процеса представници медијских удружења која су подржала потпуну приватизацију и представници министарства нису могли да се сложе ни око процената и броја приватизованих медија.

---

<sup>439</sup> Аутентично тумачење одредби члана 142. Закона о јавном информисању и медијима ("Службени гласник РС", бр. 83/14 и 58/15).

<sup>440</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2016/RS4-16.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2016/RS4-16.pdf)

"Удружење новинара Србије (УНС) саопштило је да је у поступку приватизације медија у Србији продато 47, а не 72 одсто медија, као што је навео државни секретар у Министарству културе и информисања Саша Мирковић. УНС је додао да је од укупно 73 медија која се приватизују, продато 34, што је око 47 одсто."<sup>441</sup>

Процес приватизације медија завршен је гашењем великог броја локалних и регионалних медија. Неки нису ни добили прилику да добију новог власника јер им је вредност капитала била мања од дуговања, пре свега за плате. Такви примери су били Радио Лесковац који је угашен после 44 године и Радио Пирот који је избрисан са медијске мапе после 38 година.

Многе локалне средине су гашењем медија остале без иједног локалног електронског медија.<sup>442</sup> Гашењем јединих електронских медија у појединим локалним самоуправама озбиљно је доведен у питање читав концеп приватизације. Поставља се питање: Ко ће сада остваривати јавни интерес у области информисања на локалном нивоу када нема електронских медија? Да ли су за то довољни општински сајтови који су под апсолутном контролом локалне самоуправе? Зашто би приватници у овим срединама бринули о јавном интересу када комерцијални емитери зависе искључиво од профита?

У срединама које су остале без локалних емитера медијско тржиште практично и не постоји. То су углавном сиромашне општине јужне и источне Србије, које спадају у групу девастираних општина. У њима ради и функционише мали број привредних субјеката са скромним или никаквим буџетом за медијску пропаганду. У тим општинама рекламе су изузетно јефтине али ни по тој цени нема ко да их плати. У таквој ситуацији, јасно је да не постоји могућност саодрживости медија на тржишним принципима.

Држава је потпуним изласком из медија и препуштањем јавног интереса на бригу приватним компанијама ризиковала да дође до овакве ситуације. На то су указивали бројне медијске организације и удружења, пре свега Синдикат новинара Србије, Коалиција запослених у медијима, Крагујевачка иницијатива и Професионално

---

<sup>441</sup> вест од 27.11. 2015. године на сајту Нове српске политичке мисли [www.nspm.rs;](http://www.nspm.rs;)  
[http://www.nspm.rs/component/option,com\\_yvcomment/ArticleID,145129/ur1,aHR0cDovL3d3dy5uc3BtLnJzL2hyb25pa2Evc2FzYS1taXJrb3ZpYy03Mi1vZHN0by1tZWVpamEtZG9iaWxvLW5vdmUtdmxhc25pa2UtdW5zLW5kaKAcy1wcm9kYXRvLWplLTQ3LWVtbnUtNzItb2RzdG8tbWVkaWphLmh0bWw/YWxwaGFiZXQ9YyN5dkNybW11bnQxNDUxMjk=/view,comment/#yvComment145129](http://www.nspm.rs/component/option,com_yvcomment/ArticleID,145129/ur1,aHR0cDovL3d3dy5uc3BtLnJzL2hyb25pa2Evc2FzYS1taXJrb3ZpYy03Mi1vZHN0by1tZWVpamEtZG9iaWxvLW5vdmUtdmxhc25pa2UtdW5zLW5kaKAcy1wcm9kYXRvLWplLTQ3LWVtbnUtNzItb2RzdG8tbWVkaWphLmh0bWw/YWxwaGFiZXQ9YyN5dkNybW11bnQxNDUxMjk=/view,comment/#yvComment145129)

<sup>442</sup> У Белој Паланци, Новом Бечеју и Бабушници су 2015. године угашене локалне радио станице. Грађани ових општина су тим потезом остали без локалних електронских медија.



удружење новинара Србије.<sup>443</sup> Јасно је, да неће бити на адекватан начин остварен јавни интерес у овој области и да је неопходна што хитнија промена сета медијских закона. Они тренутно не омогућавају ни равноправност свих грађана Србије. Иако је обавеза свих грађана Србије да плаћају телевизијску претплату и додатно из буџета финансирају јавне сервисе, они нису подједнако доступни свим грађанима. Сетом медијских закона дефинисано је да у Војводини постоје најмање 2 телевизијска и најмање 3 радио канала јавног сервиса северне српске покрајине.<sup>444</sup> Дакле о дешавањима у Војводини и остварењу јавног интереса у области информисања на регионалном и локалном нивоу поред три тв канала националног јавног сервиса и четири канала националног радијског сервиса брине и остварује два телевизијска и од недавно, четири радио канала Радио телевизије Војводине.

Са друге стране, грађанима централне Србије, јужно од Београда законски је забрањено право на постојање регионалних јавних сервиса који би покривали територију Шумадије, западне Србије, Поморавља, јужне и источне Србије.

Евидентно је да се јавни интерес не осваљује на исти начин у читавој земљи што доводи до дискриминације и неравноправног положаја скоро половине становника Србије. Зато је неопходна, што хитнија измена сета медијских закона, како би се спречиле даље негативне последице по остварење јавног интереса. Пошто је евидентно да приватне компаније не могу на прави начин да брину о јавном интересу, јер је смисао њиховог постојања пре свега комерцијални, што је и логично, треба детаљно анализирати и неопходност постојања локалних јавних сервиса. Код финансирања ових, али и свих осталих медија неопходно је водити рачуна о доследном и стриктном спровођењу Закона о контроли државне помоћи и Закона о заштити конкуренције.

## **9.5. Препоруке за унапређење стратегије борбе против монопола и права конкуренције Републике Србије**

На основу досадашњих примера из праксе, анализе актуелног стања, активности и резултата у раду Комисије за заштиту конкуренције, циљева и интереса државе,

---

<sup>443</sup> Аутор дисертације је члан Извршног одбора Синдиката новинара Србије и председник Извршног одбора Професионалног удружења новинара Србије.

<sup>444</sup> Члан 13. Закона о јавним медијским сервисима.

привредних субјеката и потрошача, стратегија заштите конкуренције у Републици Србији у наредном периоду могла би да буде базирана на следећим елементима:

1. Даљем укључивању стандарда ЕУ у национални правни систем заштите конкуренције, који је у значајном делу већ спроведен, као и спремност за испуњење услова предвиђених Споразумом о стабилизацији и придруживању и у оквиру преговора са Европском унијом о Поглављу осам.

2. Повећање независности, људских и материјалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције. Потребно је обезбедити независност Комисије променом Закона из 2009. године који омогућава да се да се смени члан Савета или председник Комисије простим гласањем у Народној скупштини, на предлог скупштинског одбора. И Савет за борбу против корупције оценио је ово као слабљење положаја Комисије, јер је Законом из 2005. године услов за гласање о смени председника или чланова Комисије био потпис најмање 20 посланика у Народној скупштини Републике Србије.

3. Неопходно је јачање свести и стална едукација свих учесника на тржишту о значају права конкуренције, као и креирање јавног мњења које би у потпуности било свесно важности и користи које доноси успешна антимонополска политика и функционална конкуренција.

4. Повећање нивоа конкурентности унутар земље позитивно се одражава на ефикасност у раду предузећа и на конкурентност националне привреде на глобалном тржишту. То доводи до повољнијег спољнотрговинског биланса, што је за Србију веома важно због високог спољнотрговинског дефицита.

5. На тржишту на коме постоји функционална конкуренција, компаније морају стално да раде на унапређењу заштите потрошача у следећим областима: безбедност и квалитет производа и услуга, као и остварењу, тржишним путем, нижег нивоа цена производа и услуга уз сталну тежњу ка повећању квалитета и креирању нових производа и услуга.

6. Кроз бројне акте Европска унија тежи да спроведе заштиту малих и средњих предузећа у условима када на тржишту делују многе моћне, мултинационалне компаније. Повећање броја предузећа на тржишту итекако је пожељно са становишта политике заштите конкуренције. Таква стратегија потребна је и Србији, али то не значи да треба штитити и помагати неефикасна предузећа.

7. Омогућавање слободног и што једноставнијег и бржег уласка и изласка на тржиште кроз либерализацију процедура за добијање различитих врста дозвола.

8. Успешна и ефикасна политика заштите конкуренције може да помогне развоју земље и привлачењем страних инвестиција, обично тако што се учвршћује поверење инвеститора.

9. У појединим областима постоји монопол јавних предузећа, и то не само на републичком већ и на локалном нивоу. Неки од њих су у домену комуналних услуга, где треба спровести либерализацију тржишта. То се односи практично на све услуге, од снабдевања водом, електричном енергијом, одношења смећа, паркирања, централног грејања, телефонских услуга. ЕУ инсистира на либерализацији свих сектора привреде, па и овог, што ћемо и ми, ако желимо чланство у Унији, морати да радимо. Укидање монопола јавних предузећа обезбедиће пре свега могућност избора, а затим и ниже цене струје, телефонирања, комуналних услуга. Пошто се ни сада те цене не формирају тржишно, већ држава и локалне самоуправе у значајном делу субвенционишу јавна предузећа, укидањем монопола те донације ће бити укинута или барем значајно смањене. Укидање монопола јавних предузећа у Србији ће по свему судећи бити дуготрајан процес, чије окончање можемо очекивати тек за десетак година. Монополе јавних предузећа треба свести на најмању могућу меру и ограничити их на гране и делатности у привреди у којима је он заиста нужан. Такође, неопходно је ширити могућност улагања приватног капитала у те гране и области, стварањем предузећа са мешовитим облицима својине кроз јавно – приватно партнерство.

10. Омогућавање Комисији за заштиту конкуренције примене структурних мера при повреди права конкуренције ствара простор за злоупотребе овлашћења Комисије. Требало би пронаћи механизам за контролу начина коришћења овог механизма од стране Комисије за заштиту конкуренције.

11. Од ступања на снагу новог Закона о заштити конкуренције, крајем 2009. године приметно је да привредни субјекти у Србији знатно више пажње посвећују овом питању. Док су раније повреде права конкуренције биле уочљивије, често видљиве и у међусобним уговорима, на пример произвођача и трговаца кроз различите видове забрањених вертикалних споразума, сада се под претњом тежих санкција које су и реално оствариве, тежи суптилнијим видовима. Склапају се тајни споразуми, прећутни договори, хоризонталног или вертикалног типа. Зато је пред Комисијом за заштиту конкуренције све тежи задатак у откривању и растветљавању оваквих случајева повреда права конкуренције. Те промене морају да прате и капацитети Комисије, који морају константно да се ојачавају.

12. Према европским стандардима, који узимају у обзир величину тржишта и број становника, Комисија за заштиту конкуренције у Србији би требало да има око 70 запослених. Сада има свега 30. Уколико желе ефикасније резултате и успешну примену све ширих и одговорнијих овлашћења Комисије, надлежни државни органи би у наредном периоду требало да омогуће повећање људских али и материјалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције. То улагање би се вишеструко вратило и самој држави, кроз веће поштовање права конкуренције, што би допринело и остварењу бољих привредних резултата домаћих компанија и већем приливу инвестиција.

13. Велики број монополских предузећа припада јавном сектору привреде и као таква, под директном су контролом државе. Ипак, то их не чини имуним од злоупотребе доминантног положаја, у чему често учествује и држава. Зато је у таквим случајевима веома битна јавност у раду и пословању јавних предузећа. Објективно информисање јавности о стању, проблемима и развоју таквих предузећа ствара у јавности препреку према могућим злоупотребама у њиховом пословању. Тиме се, јавно мњење јавља као фактор који делује да та предузећа поштују законске прописе, пословне и моралне обичаје који владају на тржишту и у економским односима. Такође, монополска предузећа морала би да буду и под посебним контролним механизмима. Поред политичке контроле власти која се остварује у делу њених овлашћења, монополска предузећа требало би редовно да контролишу и независне ревизорске институције са чијим извештајима треба да буде упозната и јавност.

14. Борба против монопола је изузетно сложена, мултидисциплинарна област. Комисија за заштиту конкуренције мора, да у складу са европском праксом, активности усмери ка квантитативним економским анализама ефеката понашања, потенцијалних или стварних учесника на тржишту. Тиме ће и мере које Комисија предузима, бити транспарентније и најефикасније. Потребно је, када год је то могуће, у ситуацијама када на тржишту постоје доминантни учесници са више од 40% тржишног удела математичким и мерљивим прорачунима индекса и коефицијената, утврдити право стање. Најефикаснија је метода утврђивања концентрисаности тржишта уз помоћ Херфиндал - Хиршмановог индекса и коефицијента делта. Није препоручљиво у различитим случајевима користити различите методе утврђивања концентрисаности тржишта. Неопходна је предвидива, уједначена, транспарентна и недискриминаторска примена Закона о заштити конкуренције. У реализацији је кључна улога Комисије за

заштиту конкуренције али и надлежних судова којима морају бити ефикаснији у доношењу одлука, поготово имајући у виду рокове застарелости.

15. Влада Србије би требало да измени свој Пословник о раду и да за све правне норме који имају било какав утицај на конкуренцију на тржишту има обавезу да затражи мишљење Комисије за заштиту конкуренције. Комисија за заштиту конкуренције мора да буде на челу друштвене акције којом ће се подићи свест о значају борбе против монопола и поштовања права конкуренције за остварење економског напретка и максимално могућег друштвеног благостања.

16. Неопходно је да се у Републици Србији настави процес усклађивања и хармонизације правних прописа у области права конкуренције са комунитарним правом. Такође неопходно је усклађивање управне и судске праксе српских институција са праксом институција Европске уније.

17. Неопходно је константно јачање административних и стручних капацитета Комисије за заштиту конкуренције, едукација и обука запослених у Комисији, посебно за специфичне послове које обављају, попут ненајављеног увиђаја у просторијама тржишних учесника. Неопходно је да запослени у Комисији буду едуковани за рад на форензичком софтверу и опреми која би била коришћена приликом ненајављених увиђаја. Потребна је потпуна модернизација рада Комисије за заштиту конкуренције увођењем електронског управљања предмета и формирањем електронске базе података.

18. Комисија за заштиту конкуренције годинама није успела да дође до адекватног пословног простора у државном власништву у Београду. Зато предлажем пресељење седишта Комисије за заштиту конкуренције из Београда у Крагујевац, Јагодину или Ниш, што би било у складу са прокламованом политиком децентрализације. Имајући у виду квадратуру слободног пословног простора у државном власништву у овим градовима не би било тешко пронаћи адекватан простор за несметано функционисање Комисије за заштиту конкуренције.

Србија је умерено припремљена у области конкуренције констатовала је Европска комисија 2015. године у својој анализи стања права конкуренције на српском тржишту. Кључне замерке ипак су везане за политику државне помоћи, док се констатује да "у погледу политике повреда конкуренције и концентрација законодавство Србије је у великој мери у складу са правним тековинама ЕУ."<sup>445</sup>

---

<sup>445</sup> Извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел, стр. 41.

Критикован је мали број новчаних казни. Констатује се да је током 2014. године изречена само једна у износу од 160000 евра. Похваљена је организација и спровођење прва два ненајављена увиђаја против картела током јула 2014. године. Такође, Европска комисија захтева од Србије јачање капацитета судских органа за анализу и доношење одлука у сложеним и захтевним случајевима повреде права конкуренције.

Велики недостатак Закона о заштити конкуренције донетог 2005. године били су ниско одређени "прагови" за подношење захтева за добијање одобрења за спровођење концентрација. Због тога, од укупног броја предмета, у којима је Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије поступала од 2006. до 2009. године, чак 83,6% чине предмети у вези контроле концентрација.<sup>446</sup>

Новим Законом о заштити конкуренције донетим 2009. године исправљени су кључни недостаци претходног. За 100% повећани су прагови за пријаву концентрација, па ће Комисија убудуће имати знатно више времена за анализу и санкционисање рестриктивних споразума и злоупотребе доминантног положаја. Важна позитивна новина у овом Закону је и то што је Комисија добила истражна овлашћења, односно моћи ће сама да прикупља доказе на основу којих ће одлучивати, као и да привремено одузме ствари и исправе које су од значаја за одлучивање у поступку. Осим прикупљања доказа, Комисија по новом Закону одређује и казне.

---

<sup>446</sup> Извештаји о раду Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије за 2006, 2007, 2008. и 2009. годину.

## ЗАКЉУЧАК

Докторском дисертацијом је кроз примере, истраживања и анализе показано, да иако у српском правном систему, антимонополско законодавство постоји дуго, да су повољни услови за ефикаснију борбу против монопола и осталих видова угрожавања права конкуренције, створени тек усвајањем Закона о заштити конкуренције 2009. године, Закона о контроли државне помоћи који је почео да се примењује почетком 2010. године, као и Закона о изменама и допунама закона о заштити конкуренције из 2013. године. Потврђена је помоћна хипотеза дисертације да је сада обезбеђен добар правни оквир и механизам за борбу против монопола, али је подједнако важна и примена нормативних аката. У раду су представљене предности и недостаци Закона о заштити конкуренције и антимонополских закона у последњих тридесет година.

Утврђено је да је важећи Закон о заштити конкуренције у знатној мери усаглашен са европским стандардима и обавезама које Србију очекују у процесу европских интеграција кроз реализацију Споразума о стабилизацији и придруживању. Веома важну улогу у свему томе има и Комисија за заштиту конкуренције која својим ефикасним радом треба да обезбеди поштовање права конкуренције Републике Србије. Ипак, успостављање функционалне конкуренције је процес, за који ће бити потребно доста времена, знања и енергије у спровођењу антимонополске стратегије, како би функционална конкуренција у потпуности заживела на српском тржишту.

Дисертацијом је емпиријски, нумерички, чињенично и теоријски представљено, да су од оснивања 2006. године до данас, знатно унапређени капацитети Комисије за заштиту конкуренције, али да још увек нису на нивоу земаља Европске уније. Потребно је даље, институционално и кадровско јачање кључне институције за примену права конкуренције. Истраживање у дисертацији је показало и потврдило помоћну хипотезу да се Комисија за заштиту конкуренције у Србији највише бави контролом концентрација. Разлог за то су били превише ниско одређени прагови прихода за пријаву концентрација.

Резултатима анализа, потврђена је помоћна хипотеза да су најопасније и најштетније повреде права конкуренције, злоупотреба доминантног положаја и рестриктивни споразуми.

Кроз препоруке и сугестије, у свим сегментима права конкуренције, дати су конкретни предлози за унапређење стратегије и акционог механизма у борби против монопола у Републици Србији. Дати су предлози и за конкретне измене и допуне Закона о заштити конкуренције и Закона о контроли државне помоћи.

Потврђена је помоћна хипотеза да је право конкуренције Србије хармонизовано са комунитарним правом. У раду је детаљно анализирано шта очекује Србију, привредне субјекте али и обичне грађане током преговора о приступању Европској унији у оквиру преговора о Поглављу осам, које се бави питањима права конкуренције и који су све изазови у овој области, пред нашом земљом.

Да би стратегија борбе против монопола била ефикасна, неопходно је да буде део шире стратегије развоја ефикасне тржишне привреде и привредног развоја. Морају се обезбедити ефикасни механизми за њено доследно спровођење и институционална, судска и политичка подршка у борби против најтежих облика повреда конкуренције.

Анализирани су поједини сегменти тржишта на којима је у протеклом периоду дошло до високе концентрисаности и нарушавања функционисања тржишног механизма. Посебан сегмент посвећен је анализи медијског тржишта. Израчунавањем Херфиндал – Хиршмановог индекса потврђена је хипотеза да постоји висока концентрисаност тржишта у појединим секторима, без адекватне реакције регулаторних органа за заштиту права конкуренције. Дате се препоруке и у којим областима су неопходне секторске анализе Комисије за заштиту конкуренције у наредном периоду.

Указано је на неусклађеност других закона са Законом о заштити конкуренције, наведени проблеми које то ствара у борби против монопола и предложено усаглашавање тих правних норми са правом конкуренције Републике Србије и комунитарним правом, на коме се наше законодавство, углавном базира.

Потврђивањем помоћних хипотеза, бројним примерима и анализом појединих сегмената тржишта, потврђена је главна хипотеза ове дисертације: Без ефикасне антимонополске политике, стратегије борбе против монопола и адекватног акционог механизма за њено спровођење, нема здраве тржишне привреде, функционисања тржишног механизма и ефективне конкуренције.

Да би Стратегија борбе против монопола у Србији била ефикасна, потребно је да се испуне одређени предуслови. Неопходно је да постоји прецизан, јасан и конзистентан Закон и подзаконска акта. Потребно је да постоји институционални капацитет, односно да институције којима је поверено спровођење Закона имају потребна овлашћења и



ресурсе да делују против свих који угрожавају слободну конкуренцију. Такође, важно је да постоји и јасно изражена политичка воља и подршка независним регулаторним телима да се закони ефикасно, доследно и правовремено спроводе.

# ЛИТЕРАТУРА

## Основна литература

1. Begović B., Bukvić R., Mijatović B., Paunović M., Sepi R., Hiber D., 2003, Antimonopolska politika u SRJ; Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd.
2. Boulouis V., 1984, Droit institutionnel del Communates europeenes, Paris.
3. Cini M., McGowan L., 1998, Competition policy in the European union, Macmillan Press LTD.
4. Cvetanović S., Đorđević M., Carić M., 2008, Ekonomija, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menaxment, Novi Sad.
5. Dajković I., 2002, Antimonopolsko pravo, CID, Podgorica.
6. Don H., Kemp R. i Sinderen J. 2008; Measuring the economic effects of competition law enforcement, De Economist 156(4).
7. Dutz, M.A. i Vagliasindi, M., 2000; Competition policy implementation in transition economies: An empirical assessment, European Economic Review 44(4).
8. Hafner P., Kitanović D., 1977, Globalne društvene promene i problemi tranzicije, 2. dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet, Niš.
9. Kin Dž., 1995, Mediji i demokratija, Filip Višnjić, Beograd.
10. Lopandić D., 2003, Osnivački ugovori Evropske unije, Ugovor o EU, Ugovor iz Nice.
11. Marković-B. D., 2000, Tržišna moć preduzeća i antimonopolsko pravo, Službeni list SRJ, Beograd.
12. Marsenić D., 1994, Ekonomija Jugoslavije, Ekonomski fakultet, Beograd.
13. Mesarić M., 2002, Uloga države u savremenim tržišnim privredama, Makroekonomsko planiranje i tranzicija, Savezni sekretarijat za razvoj i nauku, Beograd.
14. Pearce D., 2005, MacMillan dictionary of modern economics, Dereta, Beograd.
15. Popović N., 2014 Politička neutralnost i ekonomomija, Fond Slobodan Jovanović, Beograd.
16. Radenković-J. D., 2006, Privredno pravo; Kompanijsko pravo sa osnovama prava, SKC, Niš.
17. Rajčević T., 2006, Pravo konkurencije EU, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd.
18. Samuelson P., 1994 , Nordhaus, Ekonomija, 14. izdanje, Mate, Zagreb,
19. Sokić S., 2011, Ekonomija Srbije, Cprint, Beograd,
20. Stanković Lj., Radenković-J. D., Đukić S., 2007, Unapređenje poslovne konkurenosti, Ekonomski fakultet, Niš.
21. Stojanović B., 2008, Mikroekonomija, Sven, Niš.
22. Vukadinović R., 2006, Zakon o zaštiti konkurencije, Službeni glasnik, Beograd.
23. Vukadinović R., 2006, Pravo Evropske unije, Pravni fakultet, Kragujevac.
24. Vukadinović V., 1996, Pravo Evropske unije, Beograd.

## *Стручни радови*

1. Areeda P., Turner D., 1975, "Predatory pricing and related practices under section 2 of the Sherman act," Harvard law review", br 4.
2. Baumol W, 1982, "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", American Economic Review, br.72, 1982.
3. Carić S., 1996, Pravo konkurencije u jugoslovenskom pravu, Pravni život, broj 3 – 4, Beograd.
4. Cvetković P., 2008, Uloga Svetske trgovinske organizacije u razvoju međunarodnog prava konkurencije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu.
5. Dobrašinović D, Matić Bošković M., Prokopijević M., Plahutnik A., Radojčić Č., 2014, Zaštita konkurencije i suzbijanje monopola, Udruženje tužilaca Srbije, Beograd,
6. Djekić I., 2009, Harmonizacija prava konkurencije Srbije i Evropske unije, Magistarski rad, Niš.
7. Djordjević M., 2005, Procesi integracije u Evropi, broj 1 - 2, I knjiga, Integracija Srbije i Crne Gore u Evropsku Uniju, Ekonomski fakultet, Ekonomske teme, Niš.
8. Graić - Stepanović S.: 2009, Efekti pristupanja Srbije Evropskoj uniji - politika konkurencije, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju.
9. Perović – Korać M., Radulović Z., Istraživanje: Zakonska regulativa - pluralizam ili medijska koncentracija, Ima li nedozvoljene medijske koncentracije: Publikacija Instituta za medije Crne Gore, list Monitor, 12. mart 2010. godine.
10. Jakopin E., 2013, Zbornik radova, Institucionalne promene kao determinante privrednog razvoja Srbije, Institucionalne performanse konkurentnosti privrede Republike Srbije, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
11. Janjić D., 2008 Prilagođavanje medijske regulative evropskim iskustvima, Zbornik radova: Medijski zakoni u Srbiji, stanje i potrebne izmene, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd.
12. Krstović S., 2013 Dozvoljeni oblici državne pomoći u pravu konkurencije Srbije i Evropske unije, Beograd.
13. Maksimović Lj., 2005, Procesi integracije u Evropi, broj 1-2, I knjiga, Oligopolistička konkurencija i zemlje u tranziciji, Ekonomski fakultet, Ekonomske teme, Niš.
14. Maksimović Lj., Radosavljević G.: Mikroekonomska teorija kao osnova politike za zaštitu konkurencije, Srpska politička misao, br. 2 /2012.
15. Marise, C. State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements, European Law Journal, Vol . 9.
16. Marković D., 2005, Procesi integracije u Evropi, broj 1 - 2, II knjiga, Globalizacija i procesi integracije u Evropi, Ekonomski fakultet, Ekonomske teme, Niš.
17. Marković-Bajalović D., 1998, Uloga antimonopolskih normi u pravnom sistemu EU, Pravo i privreda, broj 5 – 8, Beograd.
18. Marković-Bajalović D., 1996, Prvi antimonopolski zakon u Jugoslaviji, Yugoslav Law, vol. 23, br. 1-3, Institut za uporedno pravo, Beograd.
19. Madžar L., 2011, Integracija Srbije u Evropsku uniju kao faktor podsticaja Politike konkurencije, doktorska disertacija, Beograd, 2011.
20. Miletić M., 2015, Privatizacija medijskih organizacija u javnom vlasništvu u Srbiji, Godišnjak Fakulteta za kulturu i medije br. 7.+, Univerzitet "Xon Nezbit", Beograd.
21. Milenović D., 1996, Konkurencija i monopolističko ponašanje, Zbornik radova, Zloupotreba prava, Niš.

22. Mitrović M. Dobrosav, 1996, Osnovne karakteristike privrednog prava Evropske unije, Zbornik radova, Beograd.
23. Oles A., 2009, „Can We Protect Competition Without Protecting Consumers?“, The Competition Law Review, Vol. 6, Issue 1,
24. Papazogli M., 2005, Proces harmonizacije zakonodavstva Srbije i Crne Gore u oblasti konkurentskog i antimonopolskog ponašanja sa pravom Evropske unije, magistarski rad, Beograd.
25. Petković M., 2010, Antimonopolsko pravo Srbije u uslovima evropskih integracija, magistarski rad, Ekonomski fakultet.
26. Popović G.: 2012, Uloga Herfindal-Hiršmanov indeksa u ekonomskoj i pravnoj praksi EU, Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjaluci br. 34.
27. Pu Jan Nie, Peng S., Inovacija monopola s potrošnim resursima i utroškom rada, Jinan univerzitet, Ekonomska istraživanja, Vol. 25(3).
28. Radenković-J.D., 2002, Joint venture under EU Competition Law, the 8 International Conference, Zbornik radova Karlstad, Sweden.
29. Radenković-J.D., 2004, Podrška Evropske unije razvoju malih i srednjih preduzeća, Pravo i privreda, Beograd.
30. Radenković-J.D., 2005, Single member company, convinient or not for the founders, Facta Universitatis, series Economics and Organizacion, br 3.
31. Supić N., 2005, Procesi integracije u Evropi, broj 1-2, I knjiga, Politika konkurencije u Evropskoj uniji, Ekonomski fakultet, Ekonomske teme, Niš.
32. Stojanović B., Radivojević V., Stanišić T., 2012, Institucionalne pretpostavke efikasnosti politike zaštite konkurencije, Ekonomski horizonti, Ekonomski fakultet Kragujevac.
33. Stojanović B., Stanišić T., Radivojević V., 2013, Zbornik radova, Institucionalni kapacitet sistema kontrolisanja državne pomoći u Evropskoj uniji i Republici Srbiji , Institucionalne performanse konkurentnosti privrede Republike Srbije, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
34. Stojanović B. Stanišić T., 2011, Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji - ekonomski izazovi i ograničenja, Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji, Pravni fakultet Beograd.
35. Surčulija J., 2008, Radna verzija Zakona o sprečavanju medijske koncentracije i transparentnosti vlasništva, Zbornik radova: Medijski zakoni u Srbiji, stanje i potrebne izmene, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd.
36. Todaro, M. P. Smith, S. C., 2009, Economic Development. 8TH Edition, London, Longman.
37. Todorović V, Jovanović N, 2011, Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji, Centar za novu politiku, Beograd.
38. Varga S., 2004, Zaštita lojalne konkurencije u okvirima prava Evropske unije, doktorska disertacija, Novi Sad.
39. Veselinović P., 2010, (Ne)konkurentnost srpske ekonomije, Kako povećati konkurentnost privrede i izvoza Srbije, Naučno društvo ekonomista Srbije, Ekonomski fakultet u Beogradu.
40. Veljanovski, R., 2011: Mediji između biznisa, politike i odgovornosti prema javnosti, Godišnjak FPN, br.6, Beograd.
41. Vukadinović R., 1996, Osnovni pojmovi o antikartelnom pravu Evropske unije, Zbornik radova, Pravo EU, Beograd.
42. Waelboeck, and Frignani, 1999, European Competition Law, (Vol IV of the J.Megret Commentary) Ardsley, N.Y.

## *Правни извори*

1. Акциони план за усклађивање закона Републике Србије са прописима Европске уније за 2008 годину, Влада Републике Србије, Београд, 2008.
2. Аутентично тумачење одредби члана 142. Закона о јавном информисању и медијима ("Службени гласник РС" , бр. 83/14 и 58/15).
3. Антимонополски закон Савезне Републике Југославије, (Службени лист СРЈ, број 29/96).
4. Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006 годину, Београд, фебруар 2007.
5. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2007 годину, Београд, фебруар 2008.
6. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2008 годину, Београд, фебруар 2009.
7. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2009 годину, Београд, март 2010.
8. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2010 годину, Београд, фебруар, 2011.
9. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2011 годину, Београд, фебруар, 2012.
10. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2012 годину, Београд, фебруар, 2013.
11. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013 годину, Београд, фебруар, 2014.
12. Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2014 годину, Београд, фебруар, 2015.
13. Годишњи извештај Канцеларије за придруживање Европској унији за 2006 годину, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, јануар 2007.
14. Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, Брисел, 10. октобар .2012. године.
15. Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, Брисел, 16. октобар 2013.
16. Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2014. годину, Брисел, 8. октобар 2013.
17. Годишњи извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел, 10. новембар 2015. године.
18. Извештај о напретку Србије за 2015. годину, Европска комисија, Брисел.
19. Информатор о раду Комисије за заштиту конкуренције, јануар 2015. године.
20. Извештај о скринингу: Србија, Поглавље 8: Право конкуренције, 2014. година.
21. Извештају о притисцима и контроли медија у Србији, Савет за борбу против корупције, 2011, Београд.
22. Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији, Број: 345-00-1829/2015, Савет за борбу против корупције, Београд, фебруар 2015. године.
23. Извештај Регулаторног тела за електронске медије за 2015. годину, Београд.
24. Извештај о пројектном суфинансирању медијских саджаја од јавног значаја у Србији, Публикација медијске коалиције у оквиру пројекта "Бити или не бити за

- медијску реформу у Србији – надгледање пројектног суфинансирања медија", Београд, април 2016. године.
25. Конкуренција: предности, изазови и препреке, пројекат Јачање институционалних капацитета Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, Подршка ЕУ јачању конкуренције у Србији, EuropeAid 11 SER01/07/11.
  26. Кодекс пословне етике (Сл. гласник РС", бр. 1/2006).
  27. Комисија за заштиту конкуренције; Мишљење на Нацрт закона о јавном информисању и медијима број: 1/0-09-525-2013-2 од 15. августа 2013. године.
  28. Конференција Уједињених нација за трговину и развој, Експертска анализа политике заштите конкуренције: Србија, 2011. године.
  29. Кривични законик (Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014).
  30. Мишљење Комисије за заштиту конкуренције о усаглашености типског модела уговора са прописима у области заштите конкуренције, Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2011. годину.
  31. Мишљење Комисије за заштиту конкуренције у случају Lafarge BFC Investments France, Lafarge Беоцинска фабрика ценмента Д.о.о. и Предузеће за водне путеве Иван Милутиновић ПИМ у реструктурирању.
  32. Мишљење Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, бр. 011-00-00433/2013-03 од 8.11.2013. године.
  33. Мишљење Министарства рада и социјалне политике, бр. 011-00-00010/2008 од 12.2.2008. године.
  34. Мишљење Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, бр. 011-442/2005-02/(1) од 1.6.2005. године.
  35. Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ, Београд, 2009. године
  36. Одлука о висини таксе за јавни медијски сервис за 2016. годину ("Сл. гласник РС", бр. 56/2015).
  37. Одлука Уставног суда, ИУ бр. 394/2003 од 17.7.2008. године, објављена у Службеном гласнику бр. 94/2008.
  38. Пресуда Управног суда III-2 У бр. 1861/12 од 8.6. 2012. године.
  39. Пресуда број: 12 У 17578/12 донета 12.марта 2013. године.
  40. Пресуда број: Узп 181/2013 донета 06. фебруара 2014. године.
  41. Пресуда Управног суда бр. 1. У 177/15 од 7. маја 2015. године.
  42. Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-02-18/2012-3, веза 6/0-02-626/2011 од 19.јануара 2012. године.
  43. Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-87/2011-1, веза 5/0-03-627/10 од 24.11.2011. године.
  44. Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-02-3/2013-15, веза 6/0-02-750/2012-60 од 13. фебруара 2013. године.
  45. Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-03-92/2011-1 од 27.1.2011.године.
  46. Решење Комисије за заштиту конкуренције, број: 5/0-02-329/2012-16; веза 5/0-02-211/2011; веза 5/0-02-360/2010 од 19. новембра 2012. године.
  47. Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-473/2010-1 веза 5/0-03-0003/07-13 донета 4.10.2010. године.
  48. Споразум о стабилизацији и придруживању потписан 29.4.2008. године између Републике Србије и Европске уније.
  49. Статут Комисије за заштиту конкуренције, (Службени гласник Републике Србије, број 47/2006 и 24/2008).

50. Статут Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, члан 14. („Службени гласник Републике Србије“, бр.49/2010).
51. Уговор о оснивању Европске заједнице.
52. Уговор о функционисању Европске уније.
53. Уредба о образовању Антимонополске комисије, (Службени лист СРЈ, број 44/1997).
54. Уредба о садржини и начину подношења захтева за издавање одобрења за спровођење концентрација, (Службени гласник Republike Srbije, број 94/05).
55. Уредба о садржини и начину подношења пријаве концентрације, (Службени гласник Republike Srbije, број 89/2009).
56. Уредба о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта, (Службени гласник Republike Srbije, број 89/2009).
57. Уредба о садржини захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране, (Службени гласник Republike Srbije, број 107/2009).
58. Уредба о облику и садржини службене легитимације службених лица Комисије за заштиту конкуренције, (Службени гласник Republike Srbije, број 89/2009).
59. Уредба о споразумима о истраживању и развоју између учесника на тржишту који послују на истом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране, (Службени гласник Republike Srbije, бр. 11/2010).
60. Уредба о споразумима о између учесника на тржишту који послују на различитом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране, (Службени гласник Republike Srbije, бр. 11/2010).
61. Уредба о споразумима о специјализацији између учесника на тржишту који послују на истом нивоу производње или дистрибуције који се изузимају од забране, (Службени гласник Republike Srbije, бр. 11/2010).
62. Уредба о ближим условима за примену компензаторних мера (Сл. гласник РС", бр. 112/2009).
63. Уредба о ближим условима за примену мера за заштиту од прекомерног увоза (Сл. гласник РС", бр. 112/2009).
64. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи (Службени гласник РС, бр. 13/2010,100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014).
65. Уредба о образовању Антимонополске комисије, (Службени лист СРЈ, бр. 44/1997).
66. Уредба Савета Европске уније број 17/62.
67. Уредба Савета Европске уније број 19/65.
68. Уредба Савета Европске уније број 1/2003.
69. Уредба Савета Европске уније број 4064/89.
70. Уредба Европске Комисије број 139/2004.
71. Уредба Европске Комисије број 2790/99.
72. Устав Републике Србије, (Службени гласник Републике Србије број 83/06).
73. Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума, (Службени листу СФРЈ, број 72/1986 и 58/1989).
74. Закон о заштити конкуренције Републике Србије, (Службени гласник Republike Srbije, број 79/05).
75. Закона о заштити Конкуренције (Сл. гласник Републике Србије, бр.51/2009 и 95/2013)
76. Закон о контроли државне помоћи (Службени гласник РС, бр. 51/2009)
77. Закон о заштити потрошача Републике Србије, (Службени гласник Republike Srbije, број 79/05).

78. Закон о ценама Републике Србије, (Службени гласник Republike Srbije, број 79/05).
79. Закон о спољнотрговинском пословању, (Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 36/2011 - др. закон и 88/2011 и 89/2015 – др. закон).
80. Закон о трговини (Сл. гласник РС", бр. 53/2010 и 10/2013).
81. Закон о привредним друштвима, (Службени гласник Републике Србије број 125/04).
82. Закон о оглашавању ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016).
83. Закон о жиговима (Сл. гласник РС", бр. 104/2009 и 10/2013).
84. Законом о правној заштити индустријског дизајна (Сл. гласник РС", бр. 104/2009 и 45/2015).
85. Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума, (објављен у Службеном листу СФРЈ бр. 72/1986 и 58/1989).
86. Закон о заштити пословне тајне (Сл. гласник РС", бр. 72/2011).
87. Закон о јавним набавкама, ( "Сл. гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015).
88. Закон о привредним друштвима (Сл. гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015).
89. Закона о раду (Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009,32/2013 и 75/2014).
90. Закона о јавном информисању и медијима (Службени гласник РС, бр. 83/2014 и 58/2015).
91. Закон о јавним медијским сервисима ("СЛ. гласник РС", бр. 83/2014).
92. Закон о радиодифузији (Службени гласник РС, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005 и др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – исправке и 41/2009).
93. Закон о играма на срећу (Сл. гласник РС бр. 88/2011 и 93/2012-др. закон).
94. Закон о комуналним делатностима (Сл. гласник РС бр. 88/2011).
95. Закон о јавној својини (Сл. гласник РС бр. 72/2011 и 88/2013, 105/2014).
96. Закон о пољопривредном земљишту (Сл. гласник РС бр. 62/2006, 65/2008-др. закон и 93/2012 – др. закон).
97. Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-02-626/2011-11 од 20. октобра 2011. године.
98. Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-360/2010-1.
99. Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-87/2011-1 од 9.2.2011. године.
100. Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-71/2013-1 од 17.1.2013. године.
101. Закључак Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број: 6/0-03-535/2014-1 од 14. августа 2014. године.
102. The Global Competitiveness Report (за 2008/2009, за 2009/2010, за 2010/2011. и за 2011/2012, 2012/2013).
103. Case 85/76 Hoffmann-La roche v. Commission (1979) ECR 461.

### *Интернет адресе*

1. [www.kzk.org.rs](http://www.kzk.org.rs)
2. <http://www.up.sud.rs>
3. <http://www.sef.rs>
4. [www.fefa.edu.rs](http://www.fefa.edu.rs)



5. [www.azzk.me](http://www.azzk.me)
6. <http://eur-lex.europa.eu/>
7. [www.pks.rs](http://www.pks.rs)
8. [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs)
9. <http://www.internodium.org>
10. <http://www.vibilia.rs>
11. <http://www.emg.rs>
12. <http://paragraf.rs>
13. <https://www.ussteel.com>
14. <http://www.novostidana.rs>
15. <http://www.europarl.europa.eu>
16. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs>
17. <http://www.arsetnorma.com>
18. <http://www.rra.org.rs>
19. <http://www.nspm.rs>
20. <http://uns.org.rs>
21. <http://www.sinos.rs>
22. <https://www.cenzolovka.rs>
23. <http://bazapropisa.net>
24. <http://www.coe.org.rs>
25. <http://www.belami.rs>
26. <http://www.kultura.gov.rs>
27. <http://www.ratel.rs>
28. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
29. <http://www.mfin.gov.rs>
30. <http://www.kkdp.gov.rs>
31. [www.aztn.hr](http://www.aztn.hr)