

# ZAKONODAVNI OKVIR ANTIMONOPOLSKE POLITIKE U JAVNIM NABAVKAMA

*Aleksandar Miletić<sup>1</sup>, Neda Ivanov<sup>2</sup>*

Pregledni rad  
UDK: 346.545/.546 351.712.2

## **Apstrakt**

*Nesumnjivo da antimonopolska politika predstavlja jedan od ključnih segmenata tranzicije ka tržišnoj privredi. Nekonkurentne tržišne strukture, naročito monopoli, tipično nasleđe komunizma, u uslovima tržišne privrede, uz minimalnu državnu intervenciju, i privatne svojine generišu veoma nepovoljne efekte po društveno blagostanje. Zbog toga korenite promene na ovom planu, pre svega formulisanje odgovarajuće antimonopolske politike i uspostavljanje delotvornih antimonopolskih institucija, predstavljaju preduslov za uspostavljanje efikasnog tržišnog mehanizma, odnosno za uvećanje ekonomske efikasnosti, posebno u postupcima javnih nabavki.*

**Ključne reči:** zakonodavstvo, antimonopolska politika, javne nabavke.

**JEL:** D43, D44.

## **Uvod**

Antimonopolska politika treba da se bavi zaštitom i jačanjem konkurencije koja će, sama po sebi, omogućiti, putem nadmetanja konkurenata u tržišnoj utakmici, ekonomski efikasne ishode. Drugim rečima, antimonopolska politika treba da bude usmeren ka uspostavljanju onakvih tržišnih struktura koje će omogućiti uvećanje ekonomske efikasnosti, pa time i društvenog blagostanja, a ne ka pokušaju direktnog upravljanja procesom alokacije resursa, putem, na primer, administrativnog određivanja (kontrole) cena.

Karakter, odnosno stepen konkurentnosti tržišnih struktura ogleda se u broju prodavaca i kupaca, karakteru cene (da li je parametarska veličina sa stanovišta privrednih subjekata) i postojanju slobodnog ulaska i izlaska u granu, odnosno veličini barijera ulasku u posmatranu granu. Savršeno konkurentno tržište, odnosno savršenu konkurenciju, odlikuje veliki broj privrednih subjekata, parametarski karakter cene i puna sloboda ulaska i izlaska i grane. Takvo tržište obezbeđuje efikasnu alokaciju resursa, odnosno maksimizaciju društvenog blagostanja. Drugim rečima, nesputane odluke privatnih preduzetnika na takvom tržištu dovode do maksimizacije društvenog blagostanja.

Postojanje nekonkurentnih tržišnih struktura ima veoma nepovoljne posledice po ekonomsku efikasnost, pa time i na društveno blagostanje. Savremena ekonomska analiza

---

<sup>1</sup> Master, Aleksandar Miletić, Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Ulica Pavla Jurišića Šturma br. 33, Beograd, Srbija.

<sup>2</sup> Neda Ivanov, Master student, Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Ulica Pavla Jurišića Šturma br. 33, 11000 Beograd, Srbija, E-mail: [va@mod.gov.rs](mailto:va@mod.gov.rs).

identifikuje različite efekte nekonkurentnih tržišnih struktura. Alokativna neefikasnost proizlazi iz odstupanja cene proizvoda od graničnih troškova, a dovodi do umanjenja ravnotežnog obima ponude i uvećanja ravnotežne cene u odnosu na ravnotežu do koje dolazi pri savršenom tržištu. Alokativni gubitak blagostanja do koga dolazi predstavlja onaj deo blagostanja potrošača koji nije preraspodeljen proizvođaču, odnosno proizvođačima u obliku ekonomskog profita. Dakle, pored umanjenja društvenog blagostanja, alokativna neefikasnost posredno dovodi do preraspodele blagostanja od potrošača ka proizvođačima.

Očigledno je da je uticaj tržišnih struktura, odnosno njihovih promena na ekonomsku efikasnost i, na taj način, na društveno blagostanje veoma složen i da je moguće da neke od tih promena, iako na prvi pogled izgledaju kao nepoželjne, u stvari dovode do uvećanja društvenog blagostanja. Naročito ukoliko se u analizu unese i vremenska dimenzija, pa se u obzir uzima i dugoročno povećanje ekonomske efikasnosti. Stoga dobra antimonopolska politika mora da bude dobro uravnotežena i fleksibilna. Ukoliko je antimonopolska politika isuviše blaga, lako će se ostvarivati tržišna moć i monopolско ponašanje koje iz nje sledi, tako da će se javljati alokativni gubitak blagostanja, odnosno gubitak društvenog blagostanja. Nasuprot tome, ukoliko je antimonopolska politika isuviše striktna, nestaće preduzetničke inicijative, odnosno podsticaji privatnim preduzetnicima da uvećavaju efikasnost svojih preduzeća, odnosno da preduzimaju korake koji imaju za posledicu uvećanje ekonomske efikasnosti, što će dovesti do gubitka društvenog blagostanja.

### **Pravno regulisanje vertikalnih i horizontalnih sporazuma u Evropskoj uniji**

Pravo konkurencije načelno zabranjuje sva sporazumna ograničenja konkurencije, jer slobodno tržišno privređivanje počiva na pretpostavci da svi učesnici tržišne utakmice samostalno donose svoje odluke o istupanju na tržištu. Uprkos načelnoj zabrani, pravni tretman horizontalnih i vertikalnih sporazumnih ograničenja je bitno različit. Horizontalni sporazumi su sporazumi između privrednih subjekata koji posluju na istom nivou lanca proizvodnje, distribucije ili prodaje robe, odnosno usluga. To su sporazumi koji zaključuju proizvođači, veletrgovci, distributeri, zastupnici ili trgovci na malo među sobom. Budući da jedni drugima konkurišu, prodajući konkurentske proizvode, uzročno-posledična veza između sporazumnog ograničenja njihovog tržišnog ponašanja i štete za konkurenciju, a time i potrošače, po pravilu je neodvojiva, jer konkurenti imaju zajednički interes da cena proizvoda koji nude na tržištu bude što viša. Drugačije stoji stvar sa vertikalnim sporazumima. Pojam vertikalni sporazum u pravu konkurencije odnosi se na sporazum između privrednih subjekata koji posluju na različitim nivoima jednog lanca proizvodnje i prodaje. To su sporazumi između proizvođača na jednoj strani i njihovih zastupnika, distributera ili veletrgovaca, na drugoj strani, ili sporazumi između distributera i veletrgovaca, na jednoj strani, i trgovaca na malo, na drugoj.<sup>3</sup>

S obzirom da naša država dugi niz godina teži ulasku u EU, jasno je da celokupan zakonodavni okvir naše države mora biti usklađen sa okvirom EU. Tako kad je u pitanju zaštita konkurencije i antimonopolska politika, za naše zakonodavstvo je bitan Ugovor o

---

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, (Sl. glasnik RS br. 51/2009 i 95/2013), član 17.

funkcionisanju EU kao i Uredba 330/2010 od 20.4.2010. godine koja je proistekla iz ovog ugovora i koja uređuje primenu člana 101.

Sva sporazumna ograničenja konkurencije na opšti način su uređena članom 101. Ugovora o funkcionisanju EU. Članom 101. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU proglašena je zabrana sporazumnih ograničenja: „Sledeće će biti zabranjeno kao inkompatibilno sa unutrašnjim tržištem: svi sporazumi između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i usaglašene prakse koji mogu ugroziti trgovinu između država članica i koji imaju za cilj ili posledicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na unutrašnjem tržištu, a posebno one kojima se<sup>4</sup>:

- direktno ili indirektno utvrđuju kupovne ili prodajne cene ili drugi uslovi trgovine;
- ograničava ili kontroliše proizvodnja, tržišta, tehnički razvoj ili investicije;
- dele tržišta ili izvore snabdevanja;
- primenjuju nejednake uslove na ekvivalentne transakcije sa drugim trgovinskim partnerima, čime se stavljaju u lošiji položaj u konkurenciji;
- uslovljava zaključenje ugovora prihvatanjem od druge strane dodatnih obaveza koje po svojoj prirodi ili u skladu sa trgovačkim običajima nisu u vezi sa predmetom tih ugovora.“<sup>5</sup>

Sporazumna ograničenja konkurencije su ništavna po samom zakonu u skladu sa stavom 2. člana 101. Ugovora o funkcionisanju EU, tako da eventualna odluka organa nadležnog za zaštitu konkurencije kojom se utvrđuje postojanje restriktivnog sporazuma ima samo deklarativno dejstvo. Navedeno znači da se na ništavost sporazuma koji sadrži ograničenja konkurencije može pozivati svako lice koje za to ima pravni interes, ne samo u postupku koji se vodi pred organima nadležnim za zaštitu konkurencije, već i u postupcima pred sudovima i arbitražama u kojima se pitanje ništavosti postavlja kao prethodno pravno pitanje. Pravo na isticanje ništavosti ne zastareva. U članu 101. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU ne pravi se razlika između horizontalnih i vertikalnih sporazuma, već se govori o ciljnim i posledičnim sporazumnim ograničenjima konkurencije. Objašnjenje navedenog dato je u praksi Komisije i Suda pravde EU. Ciljna ograničenja konkurencije su sporazumi ili ugovorne klauzule koje za svoj neposredni cilj imaju ograničenje konkurencije. Njihova štetnost za konkurenciju i blagostanje potrošača je nesumnjiva, otuda u postupku koji se vodi radi utvrđivanja postojanja sporazuma suprotnog članu 101. Ugovora o funkcionisanju EU nije potrebno dokazivati da je u konkretnom slučaju nastupila šteta za konkurenciju i blagostanje potrošača.

Posledična ograničenja konkurencije su ona sporazumna ograničenja kod kojih je potrebno utvrđivati da je njihovim sklapanjem i izvršavanjem nastupila šteta za

---

<sup>5</sup> Ugovor o funkcionisanju EU, član 101, (Uredba 330/2010).

konkurenciju i blagostanje potrošača.<sup>6</sup> Ciljna ograničenja konkurencije se mahom vezuju za horizontalne sporazume. Kada se vodi postupak zbog povrede člana 101. koji ima za predmet vertikalni sporazum, neophodno da se utvrde pozitivni i negativni efekti pojedinog sporazuma na stanje konkurencije i blagostanje potrošača i da se oni stave u međusobni odnos kako bi se videlo koji preovlađaju. Samo u slučaju da štetni efekti pretežu nad korisnim, smatraće se da postoji povreda člana 101. Ugovora o funkcionisanju EU. Navedeno proističe iz stava 3 člana 101: „Odredbe stava 1 mogu se, ipak, proglasiti neprimenjivim u slučaju bilo kog sporazuma ili kategorije sporazuma među preduzećima, bilo koje odluke ili kategorije odluka udruženja preduzeća ili bilo koje usaglašene prakse ili kategorija usaglašenih praksi koji doprinose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe ili podstiču tehnički ili ekonomski progres, pri čemu dozvoljavaju potrošačima pravičan udeo u ostvarenoj dobiti i koji<sup>7</sup>:

- ne nameću preduzećima u pitanju ograničenja koja nisu neophodna za postizanje navedenih ciljeva;
- ne daju tim preduzećima mogućnost eliminacije konkurencije u pogledu značajnog dela proizvoda u pitanju.“

Ova dva uslova odnose se na koristi koje predmetni sporazum donosi ekonomiji i blagostanju potrošača. Učesnici sporazuma moraju dokazati da predmetni sporazum doprinosi efikasnijoj proizvodnji i/ili distribuciji robe ili usluga, ili da sporazum omogućuje primenu tehničkih ili ekonomskih inovacija. Drugo, potrebno je dokazati da će potrošači takođe imati koristi od navedenih efikasnosti. Koristi za potrošače ne moraju se ogledati samo u nižim cenama i većem obimu ponude. Poboljšanje kvaliteta robe ili usluga isto tako predstavlja korist za potrošače. Ograničenja konkurencije moraju biti neophodna za ostvarivanje navedenih ciljeva i srazmerna koristima koje se njima postižu.<sup>8</sup>

Neophodnost znači da ne postoji druga razumno dostupna i realistična alternativa putem koje se ciljevi sporazuma žele ostvariti. Drugo, to znači da koristi za kupce ili potrošače moraju biti barem jednake po vrednosti šteti koju trpe zbog povećanja cena ili smanjenja obima ponude izazvanih sporazumnim ograničenjem konkurencije. Koristi moraju uživati svi kupci ili potrošači predmetnog proizvoda, a ne samo pojedini kupci ili grupa kupaca. Sporazum koji se izuzima od zabrane ne sme davati učesnicima u sporazumu mogućnost značajnog eliminisanja konkurencije na relevantnom tržištu. Navođenjem ovog uslova u članu 101. stav 3 Ugovora o funkcionisanju EU štiti se konkurencija kao proces. Čak i ako sporazum omogućuje efikasnosti koje se prenose na potrošače i koje se ne mogu ostvariti na manje restriktivan način, on se ne može izuzeti ako bi konkurencija na tržištu time bila značajno eliminisana. Sve koristi koje sporazum donosi na kratak rok bile bi dugoročno poništene štetnim posledicama nedovoljne konkurencije – višim cenama, alokativnom neefikasnošću, odsustvom inovativnosti i sl.

---

<sup>6</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, *op. cit.*, član 19.

<sup>7</sup> Ugovor o funkcionisanju EU, *op. cit.*

<sup>8</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, *op. cit.*, član 22.

Uredba 330/2010 proističe iz ugovora o funkcionisanju EU i sadrži tzv. crnu listu teških ograničenja konkurencije. Ukoliko vertikalni sporazum sadrži neko od navedenih ograničenja, on ne može biti izuzet od zabrane po osnovu Uredbe. Ograničenja konkurencije koja su apsolutno zabranjena u vertikalnim sporazumima su sledeća:<sup>9</sup>

a) Utvrđivanje minimalnih cena u daljoj prodaji

U pravu konkurencije EU utvrđivanje minimalnih cena u vertikalnim sporazumima se smatra ciljnim ograničenjem konkurencije i kao takvo je apsolutno zabranjeno. Komisija EU ističe u svojim Smernicama za vertikalna ograničenja da utvrđivanje minimalnih cena u daljoj prodaji može imati višestruke negativne efekte: može podstaći koluziju na tržištu, povećanjem transparentnosti tržišta; može omogućiti nastanak i opstanak kartela distributera, gušeći intrabrand konkurenciju; može oslabiti konkurenciju među proizvođačima (interbrand konkurencija), posebno ako proizvođači koriste iste distributere za prodaju svojih proizvoda i svi ili većina njih primenjuje praksu utvrđivanja preprodajnih cena, ili ako proizvođač eliminiše manje proizvođače, garantujući minimalnu cenu distributerima, uslovljavajući ih pritom da ekskluzivno prodaju samo njegov proizvod; proizvođaču obezbeđuje veću marginu profita, jer smanjuje pritisak pojedinih distributera da njima snizi cenu; može ograničiti konkurenciju na tržištu distributera, smanjujući podsticaje za njih da se takmiče u cenama snižavajući svoje troškove i sprečavajući ulazak na tržište distributera koji sprovode prodajnu strategiju cenovnih diskonta. Utvrđivanje maksimalnih cena u daljoj prodaji, kao i klauzule sa preporučenim cenama su dopuštene, pod uslovom da ne prikrivaju utvrđenu minimalnu cenu, kao rezultat pritiska ili podsticaja koje proizvođač daje distributeru.

b) Ograničenja pasivne prodaje

Razlikovanje aktivne i pasivne prodaje je specifičnost prava konkurencije EU. Prethodno je istaknuto da proizvođač često ograničava teritoriju na kojoj distributer prodaje njegove proizvode, dajući mu istovremeno ekskluzivitet u prodaji, kako bi mu omogućio da poveća cene u daljoj prodaji i pokrije troškove preprodajnih i postprodajnih usluga koje pruža kupcima po zahtevu proizvođača. U praksi EU ekskluzivna distribucija se često ugovara tako da pokriva nacionalno tržište jedne države-članice. Teritorijalna ograničenja prodaje se zbog toga suprotstavljaju imperativu očuvanja jedinstvenog tržišta EU, kao specifičnom cilju evropske integracije. Kompromis između potrebe proizvođača da dodeli ekskluzivitet svojim distributerima u prodaji na određenoj teritoriji i imperativa očuvanja jedinstvenog tržišta nađen je u dopuštanju ograničenja aktivne prodaje i zabrani ograničenja pasivne prodaje. Proizvođač sme ograničiti distributeru pravo da aktivno nudi ugovorni proizvod kupcima koji se nalaze izvan dodeljene teritorije. Aktivna prodaja podrazumeva pristupanje kupcu od strane distributera posetama, slanjem mejlova ili reklamiranjem u medijima namenjenim isključivo za određenu teritoriju ili grupu kupaca. Proizvođač ne sme ograničiti pravo distributera da pasivno prodaje kupcima koji mu se sami obrate ponudom za kupovinu, na primer, na osnovu oglašavanja

---

<sup>9</sup> Ugovor o funkcionisanju EU, *op. cit.*

na internetu ili u medijima koji nisu ograničeni na određenu teritoriju ili grupu kupaca. U skladu sa članom 4(b) Uredbe 330/2010, dopuštena su ograničenja u pogledu mesta sa kojeg distributer obavlja poslovanje (često ograničenje u franšiznim sistemima), kao i ograničenja u pogledu grupe kupaca kojima distributer sme prodavati ugovorni proizvod. Dopuštena su još i sledeća ograničenja: ograničenje distributeru koji posluje na nivou veleprodaje da prodaje kupcima na malo, ograničenje članovima sistema selektivne distribucije da prodaju neautorizovanim distributerima, kao i ograničenje prodavca komponenti kupcu koji ih kupuje radi ugradnje, da te komponente prodaje licima koji će ih koristiti u cilju proizvodnje robe koja konkuriše proizvodu prodavca.<sup>10</sup>

v) Ograničenja članovima selektivnog distributivnog sistema

Zabranjeno je svako ograničenje prodaje članovima sistema selektivne distribucije koji posluju na maloprodajnom nivou (dakle, i ograničenja aktivne i pasivne prodaje). Dozvoljeno je samo da prodavac odredi mesto sa koga će član njegovog sistema selektivne distribucije prodavati ugovorne proizvode. Zabranjeno je takođe ograničenje međusobnih isporuka između članova jednog sistema selektivne distribucije, čak i kada posluju na različitim nivoima lanca prodaje.

g) Ograničenja prodaje delova (komponenti)

Proizvođač koji prodaje komponente kupcu koji ugrađuje te komponente (po pravilu je to serviser) ne sme ograničavati pravo kupca da prodaje komponente krajnjim korisnicima ili serviserima i drugim pružaocima usluga koje proizvođač nije ovlastio da opravljaju ili servisiraju njegovu robu.

d) Klauzula zabrane konkurencije ugovorena na neodređeno vreme ili sa rokom trajanja dužim od pet godina

Klauzula zabrane konkurencije omogućuje proizvođaču da distributera obaveže da prodaje samo njegov brend (eng. single branding). Uredbom je važenje klauzule ograničeno najduže na pet godina. Cilj ograničenja je da se omogućiti konkurentskim proizvođačima pristup distributivnim kanalima, jer klauzula zabrane konkurencije zatvara tržište prodaje za konkurentske proizvođače. Ako distributer prodaje iz objekata ili sa zemljišta u vlasništvu proizvođača ili koje proizvođač zakupljuje od trećih lica, zabrana konkurencije može biti i dužeg trajanja, ali najviše onoliko dugo koliko distributer koristi objekat proizvođača.

đ) Klauzula zabrane konkurisanja nakon isteka trajanja ugovora

Zabranjena je klauzula kojom se kupac obavezuje da nakon isteka ugovora neće proizvoditi, kupovati, prodavati ili preprodavati robu ili usluge, izuzev ako je ograničena na konkurentsku robu i usluge, odnosi se na prodaju iz objekata koje je kupac koristio tokom trajanja ugovora, neophodna je da bi se sačuvao know-how prodavca i trajanje klauzule je ograničeno najduže na period od jedne godine nakon isteka ugovora.

---

<sup>10</sup> Ugovor o funkcionisanju EU, *op. cit.*

e) Zabrana članovima selektivnog distributivnog sistema da prodaju brendove pojedinih konkurentskih dobavljača

Proizvođač ili trgovac koji organizuje sistem selektivne distribucije ne sme ugovarati zabranu članovima sistema da prodaju brendove konkurentskih dobavljača. Takva klauzula predstavlja bojkot koji je se u pravu konkurencije EU svrstava u grupu ciljnih ograničenja konkurencije, koja su apsolutno zabranjena.

### **Institucionalni okvir sistema zaštite konkurencije u Republici Srbiji**

Smatra se da su začeci antimonopolskog zakonodavstva na području nekadašnje Jugoslavije bili Zakon o zaštiti industrijske svojine, donet 1922. godine i Zakon o nelojalnoj konkurenciji iz 1930. Osnovni zakon o uređenju poslovnih odnosa na tržištu koji je bio na snazi do 1962. godine, po prvi put predviđa zabranu sporazuma s ciljem postizanja monopolskog ili drugog povlašćenog položaja u posleratnoj Jugoslaviji. U Ustavu SFRJ iz 1963. godine unosi se načelo „zabrane udruživanja s ciljem monopola“ Godine 1974. u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji donosi se i Zakon o suzbijanju nelojalne utakmice i monopolističkih sporazuma. Nakon raspada SFRJ, u SR Jugoslaviji, pravnom sledbeniku nekadašnje države donosi se, 1996. godine, Antimonopolski zakon (Begović et al., 2009). Iako donet u vreme sankcija i dubokog razdora sa zemljama EU, ovaj propis ograničenja tržišne utakmice utvrđuje na osnovu čl. 81. i 82. Sporazuma o osnivanju Evropske zajednice, a za koje se i danas smatra da se njima uređuje tzv. prvi stub Politike konkurencije EU. Član 81. Sporazuma odnosi se na zabranu kartela, dok član 82. utvrđuje vodeći položaj učesnika na tržištu. Sve zemlje članice EU i države koje su u procesu pridruživanja EU imaju ultimativnu obavezu da usklade svoja antimonopolska zakonodavstva sa ovim odredbama Sporazuma o Evropskoj zajednici.

Bazična pravila o zabrani monopola i ravnopravnoj tržišnoj utakmici sadržana su u važećem Ustavu Republike Srbije. Član 84. Ustava Republike Srbije proklamuje ravnopravnost svih privrednih subjekata i jednakost uslova privređivanja za sve, i proglašava protivustavnim svaki akt i radnju kojima se stvara ili podstiče monopolski položaj, odnosno na bilo koji način ograničava tržište.<sup>11</sup> Centralna ustavna odredba u ovoj sferi je stoga ona o sprečavanju monopola. Pri tome, ustav sankcionioše svaki akt i radnju koji su upereni na ostvarivanje monopola. Ovo znači sankcionisanje svih pravnih akata, opštih (zakona, podzakonskih akata izvršne vlasti, akata organizacija na koje su preneti javna ovlašćenja), ali i pojedinačnih (ugovora, akata kojima se ostvaruje horizontalno ili vertikalno povezivanje subjekata), ali i svih drugih radnji koji dovode do monopola, bez obzira šta bi se pod tim moglo podrazumevati.

Sankcionisani su akti ili radnje kojima se stvara i/ili podstiče monopolski položaj. Podsticanje verovatno označava indirektno ostvarivanje monopola, posredno omogućavanje monopolskih aktivnosti, na primer pravilima i politikom davanja koncesija, ali bi to mogli biti akti kojima se propušta sprečavanje monopolisanja, na primer način na koji se tumači pojam dominantnog položaja na tržištu.

---

<sup>11</sup> Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/2006), član 84.

Osnivanje nezavisnih regulatornih tela u Evropi je fenomen karakterističan za razvijene tržišne privrede. U periodu od 1980. godine pa nadalje primetan je rastući trend osnivanja nezavisnih regulatornih tela u različitim sektorima. Tela za zaštitu konkurencije predstavljaju poseban tip nezavisnih regulatornih tela, jer ne regulišu, odnosno nadziru, jedan sektor privrede. Uloga ovih tela je, sa jedne strane „ekonomska regulacija“, i imaju mnogobrojne zadatke zajedničke sa sektorskim regulatorima (prevencija zloupotrebe dominantnog položaja ili usvajanja antimonopolske politike), a sa druge strane, ovi zadaci nisu ograničeni na određeni sektor (na primer telekomunikacije ili energetika), već je njihov mandat širi i opštiji i može se reći da oni štite prava koja se smatraju osnovnim u modernim društvima. Konkurencija je demokratija u „ekonomiji“, jer ne može postojati prava politička demokratija ako ekonomska moć leži u rukama nekolicine. Efektivna konkurencija predstavlja prevenciju stvaranja ili jačanja pozicija moći koje mogu biti isuviše uticajne na društvo i politiku (Begović et al., 2009).

U državama u tranziciji, uključujući i Srbiju, u praksi se može videti kako se centri moći nalaze van državnih institucija, u tokovima novca i ekonomskog uticaja. Danas svaka država članica Evropske unije ima nacionalno telo za zaštitu konkurencije. Prva država članica Evropske unije koja je osnovala instituciju za zaštitu konkurencije bila je Nemačka i to 1954. godine, a poslednji je bio Luksemburg 2007. godine, dok je većina država članica osnovala svoje institucije tokom devedesetih godina XX veka. Telima za zaštitu konkurencije data je nadležnost da istražuju i sankcionišu kršenje prava konkurencije. Iz perspektive države u tranziciji, njihova najzanimljivija karakteristika trebalo bi da im bude nezavisnost od politike. Prilikom osnivanja tela za zaštitu konkurencije akcenat je stavljen na njihovu nezavisnost u odlučivanju. Obrazloženje za potrebu davanja garancija nezavisnosti u odlučivanju ovih tela, je da na odluke tela za zaštitu konkurencije ne treba da utiču interesi koje parlament i vlada predstavljaju. Kako bi se to obezbedilo posebna pažnja posvećena je dužini mandata njihovih imenovanih članova, proceduri za njihovo razrešenje (odnosno nemogućnosti za njihovog razrešenja), zahtevima u pogledu stručnosti, finansijskoj samostalnosti, kao i drugim odredbama značajnim za nezavisnost tela. U pojedinim državama stepen autonomije koji je dat telima za zaštitu konkurencije svrstava ih u grupu nejprestižnijih javnih institucija i čini ih skoro potpuno nezavisnim od bilo kakvog političkog uticaja. U drugim državama, tela za zaštitu konkurencije predstavljaju malo više od običnih upravnih odeljenja. Začuđujuće je da u Evropskoj uniji države članice uspostavljaju na potpuno različiti način tela koja treba da obavljaju potpuno iste funkcije, s obzirom da je oblast zaštite pravnim tekovinama Evropske unije, a nacionalna zakonodavstva moraju biti usklađena sa propisima EU. Za funkcionisanje opšteg okvira konkurencije odlučujuću ulogu imaju tela za zaštitu konkurencije, a njihov uspeh zavisi od: stepena njihove nezavisnosti i političke podrške; uvođenja modela javnog zagovaranja konkurencije koji će omogućiti ukidanje ulaznih barijera i funkcionisanje tržišta; razvoja mehanizama nadzora tržišta; jačanja pravosuđa; podsticanja tela za zaštitu konkurencije da razmenjuju svoja iskustva; podrške i prepoznavanje uloge privatnih aktera; uključivanja tela za zaštitu konkurencije u procese privatizacije (Petković, Kostić, 2014).

U Srbiji je, po prvi put posebnim propisom, politika zaštite konkurencije uređena Zakonom o zaštiti konkurencije koji je donet 2005. godine. Uprkos brojnim propustima koje je ovaj



zakon pokazao u praksi, (između ostalog, nije odredio ni šta se podrazumeva pod terminom konkurencija), sigurno je da se kao jedna od njenih najozbiljnijih tekovina može smatrati osnivanje Komisije za zaštitu konkurencije, aprila 2006. godine. Osnivanje posebnog, nezavisnog tela koje bi se bavilo politikom zaštite konkurencije u Srbiji, može se tretirati i kao međunarodna obaveza koju je naša zemlja preuzela u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Naime, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije EU, koji je potpisan 29. aprila 2008. godine, predviđa da će „Srbija osnovati operativno nezavisno telo kojem će se poveriti ovlašćenja neophodna za potpuno primenu politike, zaštite konkurencije, odnosno sprečavanje sporazuma između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i usaglašenu praksu između preduzeća čiji je cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije“. Srbija se "Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa EU" obavezala i da će operativno nezavisno telo „onemogućiti svaku zloupotrebu dominantnog položaja jednog ili više preduzeća na teritoriji EU ili Srbije, u celini ili na njihovom značajnom delu“.<sup>12</sup>

Dalja usaglašavanja politike zaštite konkurencije u Srbiji sa praksom i pravom EU učinjena su donošenjem novog Zakona o zaštiti konkurencije iz 2009. godine koji je i dalje na snazi, uz izmene i dopune iz 2013. Novim Zakonom uvodi se pretpostavka dozvoljenosti koncentracija učesnika na tržištu u smislu da će se koncentracije učesnika na tržištu smatrati nedozvoljenim samo ako bi takve koncentracije značajno ograničile, narušile ili sprečile konkurenciju na tržištu Republike Srbije ili njegovom delu, a naročito ako bi to ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje bilo rezultat stvaranja ili jačanja dominantnog položaja. Od novina bitno je izdvojiti da uvećanje pragova čijim dostizanjem nastaje obaveza za učesnike da Komisiji za zaštitu konkurencije prijave koncentraciju pre njenog sprovođenja i poveravanje širih ovlašćenja Komisiji koja treba da doprinesu većoj efikasnosti u oblasti zaštite konkurencije. Prema zakonu o zaštiti konkurencije koncentracija mora biti prethodno prijavljena Komisiji i u slučaju da je<sup>13</sup>:

- ukupan godišnji prihod svih učesnika u koncentraciji ostvaren na svetskom tržištu u prethodnoj obračunskoj godini veći od 100.000.000 €, s tim što najmanje jedan učesnik u koncentraciji na tržištu Republike Srbije ima prihod veći od 10.000.000 € ili
- ukupan godišnji prihod najmanje dva učesnika u koncentraciji ostvaren na tržištu Republike Srbije veći od 20.000.000 € u prethodnoj obračunskoj godini, s tim što najmanje dva učesnika u koncentraciji na tržištu Republike Srbije imaju prihod veći od po 1.000.000 € u istom periodu. Novi zakon ovlašćuje Komisiju da izvrši radnju nenajavljenog uviđaja i ulaska u prostorije bez posebne sudske odluke, i to u situaciji kada se osnovano sumnja da postoji opasnost uklanjanja ili izmene dokaza koji se nalaze kod stranke ili trećeg lica. U okviru sprovođenja nenajavljenog uviđaja službeno lice Komisije ima zakonsko ovlašćenje da privremeno oduzme isprave i stvari pronađene tokom uviđaja a koje mogu biti od značaja za odlučivanje u postupku.

---

<sup>12</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, *op. cit.*, član 47.

<sup>13</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, *op. cit.*, član 48.

U slučaju utvrđenja postojanja povrede konkurencije Komisija ima ovlašćenje da izrekne ([www.kzk.rs](http://www.kzk.rs)):

mere ponašanja – radnje koje je učinilac povrede konkurencije dužan da preduzme ili da se uzdrži od istih u cilju otklanjanja utvrđene povrede konkurencije, odnosno sprečavanjem mogućnosti nastanka iste ili slične povrede i

strukturne mere – ako se utvrdi značajna opasnost od ponavljanja iste ili slične povrede kao neposredne posledice same strukture učesnika na tržištu, komisija može da odredi meru koja bi imala za cilj promenu u toj strukturi radi otklanjanja takve opasnosti, odnosno uspostavljanja strukture koja je postojala pre nastupanja utvrđene povrede.

Komisija izriče meru zaštite konkurencije a to jeste zapravo novčana kazna u visini od 10% ukupnog godišnjeg prihoda učesniku na tržištu u slučaju povrede konkurencije. Ovo je potpuno novo ovlašćenje Komisije s obzirom da je u starom Zakonu Komisija mogla jedino da podnese prekršajnu prijavu nadležnom prekršajnom organu. Novi zakon poznaje i institut oslobođenja odnosno ublažavanja novčane kazne za onog učesnika restriktivnog sporazuma koji prvi prijavi Komisiji postojanje takvog sporazuma ili dostavi dokaze o tome. Komisija može izreći učesniku na tržištu meru plaćanja procesnog penala u iznosu od 500 € do 5.000 € za svaki dan ponašanja suprotno nalogu Komisije datom u postupku odnosno nepostupanja po tom nalogu ako<sup>14</sup>:

1. ne postupi po zahtevu Komisije da joj dostavi ili saopšti tražene podatke ili joj dostavi ili saopšti netačne, nepotpune ili lažne podatke
2. ne postupi po privremenoj meri i ne podnese prijavu koncentracije u zakonskom roku. Procesni penal ne može preći iznos od 10% ukupnog godišnjeg prihoda učesnika na tržištu.

Kao posebno poglavlje u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji predviđena je politika zaštite konkurencije, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije EU- SSP, propisuje i obavezu naše zemlje da prilikom utvrđivanja povrede konkurencije primenjuje standarde i kriterijume koji proizilaze iz primene i tumačenja pravila EU i njenih institucija. Komisija je u tekstu Zakona o zaštiti konkurencije utvrđena kao samostalna i nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja i koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.<sup>15</sup> Prema navedenom aktu, nezavisnost Komisije od izvršne vlasti obezbeđuje se kroz finansijsku nezavisnost, s obzirom na to da ovo telo svoj rad finansira isključivo sopstvenim prihodima (donacije, takse, prihodi od izdavaštva i sl), a sav višak prihoda nad rashodima uplaćuje u budžet Republike Srbije. Zakonodavac je, utvrđivanjem načina izbora predsednika Komisije i članova Saveta Komisije, takođe pokušao da utiče na nezavisnost i samostalnost ovog tela. Tako se rukovodstvo Komisije bira na mandatni period koji je drugačiji od izbornog, odnosno na pet godina, uz izričit uslov da ni predsednik Komisije, a ni četiri člana Saveta ne mogu biti stranačke ličnosti. Postavljenje predsednika Komisije i četiri člana Saveta isključivo je u nadležnosti Skupštine Srbije.

---

<sup>14</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, *op. cit.*, član 55.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, član 57.

U poređenju sa nacionalnim telima koja se bave politikom zaštite konkurencije u EU, Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije može se, posle decenije rada, tretirati kao relativno mlada institucija. U regionu je većina nacionalnih tela za zaštitu konkurencije osnovana u proteklih deset godina, s izuzetkom Slovenije i Hrvatske koja nacionalna tela ove vrste imaju dve decenije.

Ipak, primetno je da su sve zemlje Zapadnog Balkana, uključujući tu i (Hrvatsku i Sloveniju), u periodu 2009 –2010. godine donele nove propise koji se odnose na zaštitu konkurencije, pa se čak može reći da je čitav region uskladio svoje zakone iz ove oblasti u odnosu na evropsku. Tako je i Komisiji za zaštitu konkurencije Republike Srbije novi Zakon o zaštiti konkurencije iz 2009. godine doneo brojna nova ovlašćenja. Ovaj propis, posebno nakon njegovih izmena 2013. godine, za razliku od onog iz 2005. godine, preneo je skoro sav teret sprovođenja Zakona o zaštiti konkurencije baš na Komisiju za zaštitu konkurencije. Uvećavaju se ekonomski pragovi čijim dostizanjem nastaje obaveza učesnika na tržištu da u roku od 15 dana od njenog ugovaranja, a svakako pre njenog sprovođenja, o tome obaveste Komisiju. Ovo telo dobija i isključivu mogućnost da pokreće po službenoj dužnosti postupke utvrđivanja povrede koncentracije, koju mogu podstaći treća lica, ali ne kao lica u postupku. Po prvi put, Komisija dobija mogućnost da izvrši nenajavljeni uviđaj i ulaz u prostorije, bez posebne sudske odluke, a ukoliko se osnovano sumnja da će stranke ukloniti dokaze koji bi mogli da dovedu do potvrđivanja povrede konkurencije.

Evropska banka za obnovu i razvoj svake godine kroz njen tkz. Transition Report, objavljuje ocene tranzicionog napredka zemalja. Ocena 1 pretpostavlja da u zemlji ne postoji odgovarajuće zakonodavstvo ni institucije koje se bave politikom zaštite konkurencije, dok ocenu 4 dobijaju države za koje se smatra da su postigle standarde u ovoj oblasti koji su tipični za razvijene industrijske zemlje. Srbija je bila ocenjivana najnižom ocenom sve do 2006. godine, inače godine u kojoj je osnovana Komisija za zaštitu konkurencije, odnosno godinu dana pošto je usvojen prvi Zakon o zaštiti konkurencije, dok je na primer Hrvatska koja ima skoro deceniju duže iskustvo u primeni politike zaštite konkurencije, prvi put pozitivnu ocenu dobila još 1996. godine. U tabeli 1. koja sledi može se videti kako su se kretale ocene Evropske Banke za obnovu i razvoj o sprovođenju politike o zaštiti konkurencije u zemljama bivše SFRJ.

**Tabela 1.** Ocene Evropske Banke za obnovu i razvoj o sprovođenju politike o zaštiti konkurencije u zemljama bivše SFRJ

| Zemlja     | Godina |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|            | 2005   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| BIH        | 1.0    | 1.67 | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.33 | 2.33 | 2.33 | 2.33 |
| Hrvatska   | 2.33   | 2.33 | 2.67 | 3.0  | 3.0  | 3.0  | 3.0  | 3.0  | 3.0  | 3.33 |
| Makedonija | 2.0    | 2.0  | 2.33 | 2.33 | 2.33 | 1.67 | 1.67 | 1.67 | 2.33 | 2.67 |
| Crna Gora  | 1.0    | 1.0  | 1.67 | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.0  | 2.33 |
| Srbija     | 1.0    | 1.67 | 2.0  | 2.0  | 2.33 | 2.33 | 2.33 | 2.33 | 2.33 | 2.33 |

Izvor: Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije, izveštaj o sektorskoj analizi tržišta, 2016.

Vidljivo je da je naša zemlja bolje ocenjena, tačnije pomerila se od ocene da „ne postoji odgovarajuće zakonodavstvo ni institucija koja se bavi politikom zaštite konkurencije 2006. godine, odnosno godinu nakon što je donet prvi Zakon o zaštiti konkurencije Srbije i kada je sa radom počela Komisija za zaštitu konkurencije. Blago poboljšanje beleži se i 2010. godine, odnosno nakon što je Srbija dobila nov Zakon o zaštiti konkurencije koji je, u velikoj meri, zasnovan na pravnim tekovinama EU, a kojim je i Komisija dobila nova ovlašćenja. Inače, prema važećem zakonu, Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije nadležna je da rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištima, određuje upravne mere i učestvuje u izradi propisa koji se donose u oblasti zaštite konkurencije. Iako je nezavisna i samostalna u radu, ona nema ovlašćenja da sama predlaže Parlamentu donošenje propisa koji bi mogli biti značajni za ostvarivanje politike zaštite konkurencije. To u njeno ime može učiniti Vlada, odnosno resorno ministarstvo za unutrašnju i spoljnu trgovinu, a što u velikoj meri može da dovede u pitanje samostalnost Komisije za zaštitu konkurencije. Takođe, Zakon Komisiji, kao jedan od zadataka, nameće i obavezu davanja mišljenja u vezi sa primenom propisa u oblasti politike zaštite konkurencije. Međutim, ova mišljenja izvršna vlast ne smatra obavezujućim, što takođe može biti dugoročni problem u primeni politike zaštite konkurencije (Petković, Kostić, 2014).

Komisija vodi i evidenciju o prijavljenim sporazumima o učesnicima koji imaju vodeći položaj na tržištu, kao i koncentracijama, u skladu sa zakonom. Takođe organizuje, preduzima i kontroliše sprovođenje mera kojima se obezbeđuje zaštita konkurencije. Komisija za zaštitu konkurencije ostvaruje, shodno ovlašćenjima datim Zakonom, i međunarodnu saradnju u oblasti zaštite konkurencije, radi izvršavanja međunarodnih obaveza u ovoj oblasti i prikuplja informacije o zaštiti konkurencije u drugim državama.<sup>16</sup> Važan posao Komisije za zaštitu konkurencije je i javno zastupanje i promovisanje politike zaštite konkurencije u javnosti, kako onoj stručnoj i privrednoj, tako i u široj javnosti. Stručne poslove iz nadležnosti Komisije, u skladu sa Zakonom, obavlja Stručna služba. Ona je, u toku 2015. godine imala 39. zaposlenih prema izveštaju o radu Komisije za zaštitu konkurencije za 2015. godinu. Teret istražnog postupka je na Stručnoj službi, koja u svakom pojedinačnom slučaju, u saradnji sa jednim od članova Saveta (izvestilac) priprema predlog odluke. Samu odluku, međutim, donosi Savet Komisije za zaštitu konkurencije.

Jedan od zakona koji takođe uređuje pitanje antimonopolske politike tj. koji propisuje uslove i načine za obavljanje i unapređivanje trgovine na jedinstvenom tržištu u Republici Srbiji, kao i zaštitu tržišta od nepoštene tržišne utakmice jeste zakon o trgovini. Najvažniji delovi Zakona o trgovini posvećeni su zaštiti tržišta i zaštiti od nepoštene tržišne utakmice. Osnovno načelo Zakona, načelo slobode trgovine, konkretizovano je odredbom da je obrazovanje cena na tržištu slobodno, osim za robe i usluge za koje je zakonom utvrđen drugačiji način obrazovanja cena, kao i da Vlada obezbeđuje stabilnost tržišta i cena samo putem mera ekonomske politike. Ali, radi sprečavanja poremećaja na tržištu ili otklanjanja štetnih posledica poremećaja na snabdevanje robom i uslugama od vitalnog značaja za život i zdravlje ljudi i za rad privrede i ustanova, Vlada može da uvede privremene mere. Ove mere mogu da se odnose na određenu vrstu robe i usluga, određenu kategoriju trgovaca ili

---

<sup>16</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, *op. cit.*, član 20.

potrošača, na sprovođenje obaveza iz međunarodnih ugovora, kao i na cene i druge uslove za obavljanje trgovine, osim mera u vezi uvoza i izvoza robe. Privremene mere mogu da traju srazmerno cilju, ali ne duže od šest meseci ili do ispunjenja obaveze kod izvršenja obaveza po međunarodnim ugovorima<sup>17</sup>.

Zakon izričito zabranjuje nekoliko specifičnih postupanja trgovaca. Prvo, zabranjena je nepoštena tržišna utakmica (nelojalna konkurencija)<sup>18</sup>: to je radnja trgovca usmerena protiv drugog trgovca, konkurenta, kojom mu se nanosi ili može naneti šteta, kao što su iznošenje neistinitih i uvredljivih tvrdnji o drugom trgovcu, zatim prodaja robe sa oznakama, podacima ili oblikom koji kod potrošača stvaraju opravdanu zabunu o kvalitetu i drugim osobinama te robe, ili obećanje ili davanje poklona veće vrednosti ili drugih pogodnosti drugim trgovcima da bi davalac dobio prednost u odnosu na konkurente. Ako drugi trgovac pretrpi štetu od ovakvih radnji, ima pravo na naknadu štete po pravilima građanskog postupka.

Drugo, Zakonom je zabranjena i nedozvoljena špekulacija: to su radnje trgovaca koje imaju kao cilj i posledicu izazivanje značajnog poremećaja na tržištu ili kojima se sprečava ili otežava izvršenje propisanih privremenih mera, kao na primer prikrivanje robe, ograničavanje ili obustavljanje njene prodaje ili sklapanje prividnih ugovora o prometu robe na režimu privremenih mera kojima se bitno menja ponuda ili tražnja i nivo cena te robe i drugo. Treće, Zakonom je zabranjena i piramidalna trgovina: to je trgovina pri kojoj robu ili usluge prodaju samo lica uključena u lanac ili mrežu preprodaje, pri čemu se kupci uslovljavaju obavezom plaćanja članarine ili druge naknade, kupovinom robe nerazumno velike količine ili vrednosti, obavezom nalaženja drugih prodavaca za mrežu prodaje i na druge načine. Zakon ni za jedno od ovih zabranjenih ponašanja ne propisuje poseban postupak utvrđivanja prekršaja, osim inspekcijiskog nadzora.

Svakako treba spomenuti i zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju kojim se uređuje spoljnotrgovinsko poslovanje u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije i propisima Evropske unije. On uređuje spoljnotrgovinski promet robe i usluga i obavljanje privrednih delatnosti stranog lica u Republici Srbiji i domaćeg lica u drugoj državi ili carinskoj teritoriji. Ono što je iz ovog zakona važno za pitanje zaštite konkurencije na tržištu kao i antimonopolske politike jeste član 30. ovog Zakona, koji se odnosi na antidampinške mere kao i Uredba o bližim uslovima za primenu antidampinških mera koja proizilazi iz člana 30. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju. Ovom uredbom uređuju se bliži uslovi za primenu antidampinških mera, u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije i propisima Evropske unije. Antidampinška mera je posebna dažbina na uvoz proizvoda koja se uvodi radi otklanjanja negativnih uticaja dampinga. Vlada u smislu člana 31. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju, uvodi antidampinške dažbine na predlog ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja i po okončanju postupka ispitivanja koje sprovodi Ministarstvo u skladu sa ovom uredbom, ukoliko se utvrdi da postoji<sup>19</sup>:

---

<sup>17</sup> Zakon o trgovini, (Službeni glasnik RS, br. 53/2010 i 10/2013), član 62.

<sup>18</sup> *Ibidem.*, član 65.

<sup>19</sup> Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, (Službeni glasnik br. 88/2011 i 89/2015), član 30.

- 1) damping,
- 2) šteta za domaću industriju ili opasnost od nastanka iste i
- 3) postojanje uzročne veze između dampinga i štete.

Damping je uvoz proizvoda u Republiku Srbiju po ceni nižoj od normalne vrednosti sličnog proizvoda u državi izvoza. Normalna vrednost je cena sličnog proizvoda na tržištu države izvoza, utvrđena u normalnim uslovima trgovine u toj državi, ili, u slučaju nedovoljne prodaje na domaćem tržištu, cena koštanja u zemlji porekla uvećana za razumni iznos prodajnih, opštih, administrativnih troškova i profita. Normalna vrednost se utvrđuje na osnovu cena koje plaćaju ili koje bi platili, u normalnim uslovima trgovine, nezavisni kupci u državi izvoza. Ako prodaja sličnog proizvoda u normalnim uslovima trgovine ne postoji, ili je nedovoljna, ili ako zbog posebne situacije na tržištu takva prodaja ne omogućava pravilno upoređivanje, normalna vrednost sličnog proizvoda će se izračunati na osnovu cene koštanja u državi porekla uvećanoj za razuman iznos prodajnih, opštih i administrativnih troškova i profita ili na osnovu izvoznih cena, u redovnim uslovima trgovine, u odgovarajućoj trećoj državi, pod uslovom da su te cene reprezentativne.

Prilikom utvrđivanja postojanja dampinga i određivanja normalne vrednosti, uzimaju se u obzir sve razlike u uslovima prodaje, uključujući i sve razlike koje utiču na uporedivost cene. Ovo je veoma bitno jer pojedine kompanije uvozeći dampinške proizvode i usluge u dogovoru sa izvoznicima na ovaj način mogu da na nedozvoljen način steknu dominantni položaj na tržištu. U ovakvim transakcijama između kompanija ostvaruje se dampinška marža. Dampinška marža je iznos za koji normalna vrednost prelazi izvoznju cenu. Utvrđivanje štete vrši se na osnovu dokaza i objektivne analize<sup>20</sup>:

- 1) obima dampinškog uvoza i uticaja dampinškog uvoza na cene na tržištu Republike Srbije sličnih proizvoda i
- 2) uticaja dampinškog uvoza na domaće proizvođače sličnih proizvoda.

Ministarstvo u okviru postupka ispitivanja utvrđuje da li je došlo do značajnog povećanja dampinškog uvoza, u apsolutnim ili relativnim vrednostima u odnosu na proizvodnju ili potrošnju u Republici Srbiji, da li su cene dampinškog uvoza bile značajno niže u poređenju sa cenama istih proizvoda domaćih proizvođača ili da li je takav uvoz izazvao značajan pad cena ili je sprečio porast cena do kog bi inače došlo, pri čemu jedan ili više navedenih faktora neće obavezno imati odlučujući uticaj prilikom donošenja odluke. Ispitivanje uticaja dampinškog uvoza na domaću industriju obuhvata procenu svih relevantnih ekonomskih faktora i pokazatelja koji utiču na stanje domaće proizvodnje, uključujući stvarni i potencijalni pad prodaje, proizvodnje, profita, udela na tržištu, produktivnosti, prihoda od ulaganja ili iskorišćenosti kapaciteta; faktore koji utiču na domaće cene; raspon dampinške marže; stvarni ili potencijalni uticaj na novčane tokove, zalihe, zaposlenost, plate, rast, mogućnost uvećanja kapitala ili ulaganja ili druge elemente, pri čemu jedan ili više navedenih faktora neće obavezno imati odlučujući uticaj prilikom donošenja odluke (Begović, Kostić, 2014). Uticaj dampinškog uvoza procenjuje se u odnosu na domaću

---

<sup>20</sup> *Ibidem*., član 31.

proizvodnju sličnog proizvoda, kada raspoloživi podaci dozvoljavaju odvojenu identifikaciju te proizvodnje na osnovu proizvodnog procesa, prodaje, proizvođača i profita. Ako odvojena identifikacija proizvodnje nije moguća, uticaj dampinškog uvoza se procenjuje ispitivanjem proizvodnje najuže grupe proizvodnog asortimana, koja obuhvata sličan proizvod, za koji se mogu obezbediti neophodni podaci. Iz ovoga se može zaključiti da država i konkretno ministarstvo koje reguliše ovu oblast treba da stanu na put dampingu, tj. da spreče uvoz robe po nižim cenama za neke kompanije jer time sprečavaju ostvarenje visokih profita i potencijalni nastanak dominantnog položaja te kompanije i stvaraju uslove za povećavanje konkurencije što je na kraju krajeva i cilj antimonopolske politike.

Takođe zakonom kojim je predviđeno i kojim se reguliše krivično delo zloupotreba monopolskog položaja i koji je veoma bitan za ovu oblast je Krivični Zakonik. Članom 232. ovog Zakona predviđa se da odgovorno lice u preduzeću ili u drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik, koji zloupotrebom monopolističkog ili dominantnog položaja na tržištu ili zaključivanjem monopolističkog sporazuma izazove poremećaj na tržištu ili taj subjekt dovede u povlašćen položaj u odnosu na druge, tako da ostvari imovinsku korist za taj subjekt ili za drugi subjekt ili nanese štetu drugim subjektima privrednog poslovanja, potrošačima ili korisnicima usluga, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom. Iz primera u praksi nameće se pitanje da li su krivične sankcije efektivne ukoliko se retko primenjuju u praksi. Iskustvo ukazuje da primena krivičnih sankcija i krivičnog prava za povrede konkurencije može naići na značajne prepreke. Često se u literaturi navodi primer Velike Britanije, gde postoji krivično delo za zabranjene sporazume (kartele) više od deset godina, a imali su samo jedan uspešan predmet. Što se tiče naše zemlje, po mišljenju stručnjaka iz ove oblasti potrebno je izmeniti normativni okvir, odnosno član 232. Krivičnog zakonika kako bi se olakšala njegova primena i dokazivanje, kao i da bi se usaglasio sa zahtevima tržišne privrede. Pored toga potrebno je ojačanje kapaciteta javnog tužilaštva u oblasti ekonomije i konkurencije, i to kroz dodatne obuke samih tužilaca i zamenika, specijalizacije u većim javnim tužilaštvima (npr. koja imaju više od 15 zamenika) i angažovanje ekonomskih stručnjaka koji bi bili na raspolaganju javnim tužiocima.

### **Zaključak**

Zakon o zaštiti konkurencije koji je osnovni zakon koji reguliše ovu oblast, treba jasno da razgraniči definicije koje se odnose na kratkoročno sticanje profita, s jedne strane, i zloupotrebe usmerene na stvaranje nekonkurentnih tržišnih struktura, s druge strane, kao i da spreči njihovo nastajanje. Naravno ovo prvo se odnosi na zloupotrebu kojom se iskorišćava položaj potrošača (to je sticanje ekonomskog profita na kratak rok) a ovo drugo na zloupotrebu kojom se ograničava ili isključuje konkurencija (to je održavanje, jačanje i unapređenje dominantnog položaja).

Na osnovu svega rečenog, generalni zaključak bio bi da bar što se koncepcije nove antimonopolske politike tiče, Republika Srbija je na dobrom putu da uskladi koncept zakonodavstva sa konceptom zemljama Evropske Unije. Ta koncepcija je u svojim osnovnim načelima i pravnom terminologijom u potpunosti u skladu sa antimonopolskom

politikom EU-a, odnosno Evropske komisije. Svakako da postoji prostor za unapređivanje kako antimonopolskog zakonodavstva tako i konkurentnih odnosa između tržišnih učesnika. Nadamo se da će vreme koje predstoji pokazati da je trenutna koncepcija antimonopolske politike u Republici Srbiji na dobrim osnovama i da će ove probleme rešavati na najbolji mogući način.

### **Literatura**

1. Begović, B., & B. Bukvić. 2009. Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji. Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
2. Božić, M., S. Golubović, & I. Božić-Miljković. 2013. Ekonomska politika. Ekonomski fakultet u Nišu, Niš.
3. Veselinović P. 2011. Ekonomija. Univerzitet Singidunum, Beograd.
4. Gould, J.P., & C.E. Ferguson. 1984. Microeconomic Theory. Illinois, Théorie microéconomique, Pariz.
5. Dragišić, D. 2005. Osnovi ekonomije. Ekonomski fakultet u Beogradu.
6. Đuričin, D., D. Lončar, & V. Rajić. 2008. Merenje koncentracije tržišta: primer sektora sa tržišta motornih vozila RS. Ekonomika preduzeća, str 41-60.
7. Zirojević-Fatić, M., S. Jelisavac-Trošić. 2009. Antimonopolska politika i harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravom EU na polju konkurencije, Revizija za evropsko pravo.
8. Lončar, D., S. Milošević. 2013. Karakteristike antimonopolske politike i efekti njene primene u Srbiji. Ekonomika preduzeća.
9. Komazec, S., & Ž. Ristić. 2011. Makroekonomija – makroekonomske teorije i makroekonomska analiza. EtnoStil, Beograd.
10. Meta, M. 2015. Mikroekonomska analiza. Internacionalni Univerzitet u Novom Pazaru.
11. Milovanović, M. 2011. Mikroekonomska analiza. CID Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
12. Petrović, M. 2001. Funkcije države u savremenoj tržišnoj privredi. Ekonomska misao, Beograd.
13. Petković, M., & L. Kostić. 2014. Antimonopolska politika Republike Srbije. Ekonomski vidici.
14. Ratković, M., G. Grubić, & Tasić. 2011. Dobri odnosi sa kupcima kao faktor konkurentne prednosti. Beograd, str.11.
15. Samjuelson, T., & V. Nordhaus. 2009. Ekonomija. Univerzitet Jejl.
16. Savić, LJ. 2000. Tržišne strukture u Jugoslovenskoj industriji. Ekonomski institut, Beograd.
17. Tmušić, M. 2012. Monopoli u Srbiji - normativno suzbijanje i dometi antimonopolske politike. Godišnjak Fakulteta političkih nauka.



18. Hanić H. 2008. Proces istraživanja tržišta. Beogradska bankarska akademija, Beograd.

## LEGISLATIVE FRAMEWORK OF ANTIMONOPOLIC POLICY IN PUBLIC PROCUREMENTS

*Aleksandar Miletic<sup>21</sup>, Neda Ivanov<sup>22</sup>*

### *Summary*

*Undoubtedly, antitrust policy is one of the key segments of the transition to a market economy. Uncompetitive market structures, especially monopolies, typically the legacy of communism, in conditions of a market economy, with minimal state intervention, and private property generate very unfavorable effects on social well-being. Therefore, radical changes in this plan, primarily the formulation of an appropriate anti-trust policy and the establishment of effective anti-monopoly institutions, are a prerequisite for establishing an efficient market mechanism, that is, for increasing economic efficiency, especially in public procurement procedures.*

**Key words:** *legislation, antitrust policy, public procurement.*

Datum dolaska (Date received): 25.08.2017.

Datum prihvatanja (Date accepted): 20.09.2017.

---

<sup>21</sup> Aleksandar Miletic M.A., University of Defense, Military Academy, Pavla Jurišića Šturma Street no. 33, Belgrade, Serbia.

<sup>22</sup> Neda Ivanov, master's student, University of Defense, Military Academy, Pavla Jurišića Šturma street no. 33, 11000 Belgrade, Serbia, E-mail: [va@mod.gov.rs](mailto:va@mod.gov.rs).