

**Др Љубица Николић,\***  
Редовни професор Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
doi:10.5937/zrpfno-23114

UDK: 339.137(497.11)  
346.545(497.11)

Рад примљен: 10.09.2019.  
Рад прихваћен: 14.10.2019.

## **ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ У СРБИЈИ – ДОМЕТИ И ОГРАНИЧЕЊА\*\***

**Апстракт:** Конкуренција подстиче учеснике на тржишту да буду ефикаснији, чиме се повећава стопа привредног раста и животни стандард. Свако нарушавање конкуренције смањује економску ефикасност и друштвено благостање. Потреба за заштитом конкуренције намеће питање ефикасности политике заштите конкуренције. Прописи којима се штити конкуренција (право конкуренције) јесу основа ове заштите, али ефикасност заштите конкуренције зависи и од других активности државе на плану заштите конкуренције (политика заштите конкуренције). Својом политиком држава може штитити али и нарушити конкуренцију (рецимо, политиком државне помоћи). У циљу примене права конкуренције, државе формирају различита тела (код нас: Комисија за заштиту конкуренције, Комисија за контролу државне помоћи). Рад ових тела у великој мери детерминише слободу конкуренције у једној земљи, али исто тако и ефикасност правосуђа. Како су економска ефикасност и друштвено благостање у директној повезаности са слободом тржишне конкуренције, покушаћемо да у овој области пронађемо неке разлоге тржишне неефикасности у Србији. Поред анализе права и политике заштите конкуренције у Србији, посебна пажња у овом раду биће усмерена на имплементирање актуелне регулативе, као и на рад Комисије за заштиту конкуренције, као кључне институције у овој области код нас. Какав је правни положај ове Комисије, и да ли је она уистину независно тело које спроводи надзор над поштовањем

---

\* ljubica@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

\*\* Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право и мултидисциплинарност“, на Правном факултету Универзитета у Нишу, 12–13. април 2019.

*правила конкуренције на домаћем тржишту, нека су од питања у овом раду. Посебан део биће посвећен ефектима домаће државне политике у области заштите конкуренције, као и могућностима заштите јавног интереса угроженог ограничавањем конкуренције.*

**Кључне речи:** *право и политика заштите конкуренције, комисија за заштиту конкуренције, тржишна ефикасност, јавни интерес.*

## 1. Увод

Данас се углавном сматра да су слободно тржиште и приватна својина услов ефикасности привреде, али да држава значајно утиче на економску активност.<sup>1</sup> Неслагање постоји у вези са дефинисањем економске улоге државе (Стиглиц, 2008: 4–12). Док једни оправдавају државну контролу над привредом, други се томе противе.<sup>2</sup> Либералне идеје утемељене на компаративним предностима и слободној конкуренцији стварају јаке тржишне учеснике и подстичу привредни развој. У пракси се, међутим, земље не одричу неомеркантилистичких стратегија, посебно у периодима кризе, једино се разликују по начину и интензитету регулисања тржишта. И поред претходних констатација, сматрам да држава мора обезбедити услове за фер тржишно надметање и заштитити конкуренцију, јер је то једини начин за стварање ефикасног тржишног амбијента и конкурентних предузећа. Ову констатацију потврђује истраживање Херитиџ фондације, које показује да земље са нижим степеном ограничавања тржишта имају већу стопу привредног раста и бољи животни стандард. Ниво слободе тржишта ова фондација мери тзв. *индексом економских слобода*. Како се наводи у њеном извештају, земље са већим индексом економских слобода одликује: владавина права (заштита својинских права и одсуство корупције); ограничено државно трошење и ниски порези; ефикасна

---

1 Пол Семјуелсон и Вилиам Нордхаус наводе следеће разлоге за државну интервенцију у привреди: исправљање тржишних недостатака, као што су монополи и производња јавних добара; контрола екстерних ефеката, попут загађења; повећавање правичности, ублажавањем неједнакости у расподели доходака; и подстицање привредног раста и стабилности привреде (Samuelson, Nordhaus, 2000: 30–35).

2 Оно што је неспорно јесте да држава треба да обезбеди правни поредак (судство, полицију и др.) и владавину права (заштиту својинских и уговорних права), без којих нема ефикасног привређивања. Такође, држава би требало да обезбеди и одређена јавна добра, посебно она за која приватни сектор није заинтересован. Неспорно је да држава може утицати на тржишне резултате, питање је да ли је тај утицај позитиван или не. Трбало би у сваком конкретном случају одмерити трошкове и користи државне интервенције и тржишног избора. (О разлозима за државну интервенцију у привреди, облицима те интервенције и позадини економских одлука државе, видети: Николић, Мојашевић, 2016: 161–178)

регулатива (слободно пословање и тржиште рада и стабилност цена) и отворено тржиште (слобода инвестирања, трговања и отворено финансијско тржиште). Земље са ниским индексом економских слобода одликује: владавина појединаца а не права (несигурна својинска права и присуство корупције); прекомерно државно трошење и високи порези; неефикасна регулатива (препреке за пословање, нефлексибилно тржиште рада и инфлација) и затворено тржиште (препреке за инвестирање и трговину и затворено финансијско тржиште).<sup>3</sup>

Конкуренција јесте надметање учесника на тржишту, како на страни понуде тако и на страни тражње. Јача конкуренција стимулише тржишне учеснике да буду успешнији од конкурената, чиме се повећава индивидуална али и укупна економска ефикасност. Свако нарушавање конкуренције доводи до пада економске ефикасности и друштвеног благостања. Држава може и требало би да подстиче конкуренцију. У том циљу доносе се антимонополски закони, односно закони којима се штити право конкуренције и санкционишу учесници на тржишту који нарушавају конкуренцију. Поред доношења прописа којима се штити конкуренција, држава оснива тела надлежна за примену ових прописа и предузима друге активности у циљу заштите конкуренције, односно она спроводи политику заштите конкуренције. Инсистирање на разлици између права конкуренције и политике заштите конкуренције има практични значај, јер и најбољи закони без суштинске имплементације не доводе до остварења прокламованих циљева. Заштита конкуренције остварује се предузимањем активности усмерених ка спречавању повреде конкуренције, као и санкционисањем радњи и аката којима је повређена конкуренција. Превенција повреде конкуренције јесте пожељна, али и ефикасно процесуирање и санкционисање учесника на тржишту који су нарушили конкуренцију, такође превентивно делује у будућем периоду. *Закон којим се штити конкуренција спада међу законе које многе земље, с правом, сматрају за првокласно важне у обезбеђивању адекватног пословног окружења, па тиме и предуслова за друштвено благостање и привредни раст* (Беговић, Павић, 2010: 35).

---

3 Данас у економски најслободније земље света спадају: Хонг Конг, Сингапур и Нови Зеланд. Углавном слободне јесу: Швајцарска, Аустралија, Ирска, Велика Британија, Канада и друге развијене земље. У економски најнеслободније земље спадају: Северна Кореја, Венецуела, Куба, Еритреја, Република Конго и друге. Србија спада у умерено (средње) економски слободне земље, испод светског и европског просека. Извор: The Heritage Foundation, *2019 Index of Economic Freedom*, pregledano 17. jul 2019, <http://www.heritage.org/index/>

Институционална решења из области заштите конкуренције чине: прописи, надзор над применом тих прописа (комисија, директорат итд.) и судови (Беговић, Павић, 2012: 121–125). Право конкуренције јесте основа заштите конкуренције у једној земљи. Од 2009. године код нас се примењује Закон о заштити конкуренције<sup>4</sup>. Како се у члану 1 овог закона наводи, њиме се уређује заштита конкуренције на тржишту РС, у циљу економског напретка и добробити друштва, а нарочито користи потрошача, као и оснивање, положај, организација и овлашћење Комисије за заштиту конкуренције. И поред десетогодишње примене овог закона, као и оснивања Комисије надлежне за његову примену, стиче се утисак да се у заштити конкуренције није напредовало, а посебно није постигнут циљ овог закона – економски напредак и добробит друштва. Због тога је овај рад посвећен анализи права и политике заштите конкуренције у Србији, са посебним освртом на имплементирање права конкуренције и рад надлежне Комисије, као и неке активности државе које утичу на слободу конкуренције код нас. Наш Закон о заштити конкуренције није савршен али пружа солидну основу за заштиту права конкуренције, међутим, стање на тржишту указује на неефикасност политике заштите конкуренције. Посебан део овог рада посвећен је утицају уговора везаних за пословање београдског и нишког аеродрома на конкуренцију авио услуга.

Колико су носиоци власти у Србији вољни да спроводе политику заштите конкуренције, можда је дискутабилно, на то је, међутим, обавезују споразуми са ЕУ. Правила ЕУ штите слободну конкуренцију и спречавају владе да додељују државну помоћ која нарушава конкуренцију. Основе права конкуренције ЕУ постављене су Уговором из Рима о оснивању ЕЕЗ 1957. године.<sup>5</sup> Уговором из Мастрихта 1992. године прецизирано је да интервенције националних влада не смеју да наруше конкуренцију.<sup>6</sup> Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању 2008. године, између осталог, Србија је преузела обавезу да заштити конкуренцију.<sup>7</sup>

4 Закон о заштити конкуренције (ЗЗК), *Сл. гласник РС*, бр. 51/09 и 95/13.

5 Чл. 85 и 86 овог уговора, European Commission, *The Treaty of Rome*, прегледано 17. јула 2019, [https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul\\_de\\_la\\_roma.pdf](https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf)

6 Чл. 3 и 102а овог уговора, Europa.eu, *Maastricht Treaty*, прегледано 17. јула 2019, [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)

7 Од чл. 72 до 79 Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, Бр. 83/08

## 2. Политика конкуренције и ефикасност државе

Џозеф Е. Стиглиц наводи четири главна разлога за неуспехе државе у остваривању њених прокламованих циљева: ограничене информације, ограничена контрола над реакцијама приватног сектора на њене мере, ограничена контрола бирократије и ограничења која намећу политички процеси (Стиглиц, 2008: 8–10). Последице многих мера државе сложене су и тешко предвидиве. Држава често нема информације везане за остваривање њених циљева, нити може предвидети и контролисати реакцију приватног сектора на њене мере. Можда највећи проблем у остваривању жељених циљева представља недовољна контрола над бирократијом. Колико год да су закони добри, без њихове ефикасне примене нема остварења прокламованих циљева. Другим речима, ефекти одређених закона у великој мери зависе од институција које их примењују. Проблем са применом закона може настати и због њихове непрецизности, као и због неодговорности и злоупотреба оних који их примењују. Као четврти разлог за неуспех државне интервенције, Стиглиц наводи ограничења која намећу политички процеси. Чак и када би држава била савршено информисана у вези с последицама својих мера, додатне тешкоће створио би политички процес у оквиру којег се доносе одлуке о тим мерама. У оквиру законодавног процеса експертске групе концептуализирају право, правна професија у форми нацрта формулише закон/право, разне интересне групе врше притисак да се усвоје одређена правна решења, законодавци/парламент усвајају закон и, на крају, право примењују бирократе. Како наглашава проф. Александра Јовановић, *регулација, односно право креирано од стране извршне власти, као и формирање и деловање различитих административних регулаторних агенција које примењују право и које, да би примењивале право/законе „праве“ право, односно регулацију, такође, ствара проблеме. Економске ефекте регулације која се уводи да „исправи“ тржишну алокацију ресурса је тешко прецизно измерити. Економска регулација није бесплатна. Она ствара директне и индиректне трошкове. Директни трошкови су трошкови државе у погледу доношења и примене прописа, као и рада регулаторне агенције. Индиректни трошкови су трошкови који настају зато што интересне групе (предузећа, гране) врше притисак да се донесе регулаторно правило у њихову корист. Интересне групе, дакле, троше ресурсе који су могли бити ефикасније употребљени што доводи до алокативне дисторзије* (Јовановић, 2008: 62).

Сви претходно наведени разлози неуспеха државне интервенције у привреди утичу и на политику заштите конкуренције и отварају питање адекватне економске улоге државе. Чини се неспорном потреба за смањењем економске улоге државе и приватизација државне имовине. Ефикасна својинска права јесу она којима се максимизира благостање.

Уколико дати оквир својинских права поставља препреке размени и увећавању богатства, јавиће се потреба за новом структуром својинских права. Приватизација јесте реакција на неефикасну својинску структуру државне/друштвене својине (Јовановић, 2008: 110). Конкуренција може бити нарушена и пружањем *државне помоћи*. Државе понекад помажу предузећима губиташима, посебно када су она у јавној својини, чиме се дестимулише ефикасна алокација ресурса, а терет покрића губитака неуспешних предузећа пребацује се са потрошача на пореске обвезнике. Оваквом државном политиком, на тржишту опстају неефикасна предузећа. Када се предузећа навикну на то, да ће их државе одржавати у послу без обзира на пословне резултате, подстицаји за иновације и прилагођавање су изразито слаби (Baldwin, Wyplosz, 2010: 426–440).

Споменута Херитиџ фондација, уназад 25 година, мери *Индекс економских слобода* у 186 земаља (The Heritage Foundation, 2019). Како наводе, у економски слободном друштву, појединци су слободни да раде, производе, инвестирају и располажу својим дохотком, док владе у тим државама дозвољавају слободно кретање рада, капитала и добара, и уздржавају се од ограничавања слободе тржишног надметања. Интервенција владе у оваквим друштвима усмерена је на неопходне активности којима се обезбеђује заштита и одржавање економских слобода. Ова фондација мери економске слободе на основу 12 фактора, груписаних у четири категорије: *владавина права* (имовинска права, ефикасност судства, интегритет владе), *величина владе* (пореско оптерећење, државна потрошња, фискална стабилност), *регулаторна ефикасност* (пословна слобода, слобода рада, монетарна слобода), *отвореност тржишта* (слобода трговине и инвестирања, финансијска слобода). Истраживања ове фондације показују да је, у протеклих 25 година, порасла просечна оцена глобалних економских слобода. Земље које су се отвориле конкуренцији на глобалном тржишту, које су ограничиле економску улогу државе, које су оствариле регулаторну ефикасност и владавину права, оствариле су значајан друштвено-економски развој. Напредак у економској слободи није био равномеран у свим категоријама које су мерене у Индексу. Видан је напредак у категорији ограничавања величине владе и отворености тржишта, док је у мањој мери повећана регулаторна ефикасност. Другим речима, земље које су настојале да унапреде своје економске резултате, пре свега, су смањивале пореске стопе, унапређивале прописе, контролисале инфлацију, унапређивале слободну трговину и отварале своја тржишта за инвестиције. У исто време, непостојање напретка у унапређењу владавине права је алармантно. Владавина права, посебно за земље у развоју, и даље је стуб економске слободе који је најважнији у постављању темеља за

економски раст. Наведени параметри економских слобода корисни су и за анализу ефикасности политике заштите конкуренције.

### 3. Право конкуренције у Србији

Регулаторни оквир за заштиту конкуренције код нас постоји. Уставом РС забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.<sup>8</sup> Ова област је у највећој мери код нас регулисана у општем закону (Закону о заштити конкуренције), а делом и посебним законима којима се регулише конкуренција у појединим секторима (на пример: банкарском, телекомуникације итд.) (Беговић ет ал., 2012: 125). *Повредом конкуренције, у смислу домаћег закона, сматрају се акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције.*<sup>9</sup> Одредбе домаћег закона о заштити конкуренције примењују се на сва правна и физичка лица која непосредно или посредно, стално, повремено или једнократно учествују у промету робе, односно услуге, независно од њиховог правног статуса, облика својине или држављанства, односно државне припадности.<sup>10</sup> Дакле, контроли повреде конкуренције подлежу сва домаћа и страна привредна друштва и предузетници; државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе; други учесници на тржишту (синдикати, удружења, установе и др.); као и јавна предузећа и други учесници на тржишту, који обављају делатности од општег интереса, односно којима је актом надлежног државног органа додељен фискални монопол, осим уколико би примена овог закона спречила обављање тих делатности (послова). До повреде конкуренције може доћи стварањем монопола, злоупотребом доминантног положаја на тржишту, путем рестриктивних споразума, као и злоупотребом концентрације. Највидљивији облик повреде конкуренције могу учинити монополи, па отуда и назив антимонополско право. С обзиром на то да постоје и други споменути облици повреде конкуренције, прецизније је користити термин право конкуренције.

*Рестриктивни споразуми* (уговори, одредбе уговора, изричитих или прећутних договори, усаглашене праксе...) су споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције на територији РС.<sup>11</sup> Према нашем закону,

---

8 Чл. 84 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/06

9 Чл. 9 ЗЗК

10 Чл. 3 ЗЗК

11 Чл. 10 ЗЗК

рестриктивни споразуми забрањени су и ништави, осим у случајевима изузећа од забране.<sup>12</sup> Типичан пример јесу картели у оквиру којих се учесници договарају о престанку међусобног такмичења и дефинишу одређене параметре њиховог пословања (цене и количине производа, подела тржишта и сл.). Циљ картелских споразума јесте ограничавање или нарушавање конкуренције, због чега су они забрањени и сматрају се штетним по привреду. Насупрот њима, монополи могу имати и позитивне ефекте, када рецимо своју позицију користе за развој нових технологија.

Према нашем закону, *доминантан положај има учесник на тржишту који, због своје тржишне снаге, може да послује на релевантном тржишту у значајној мери независно у односу на конкуренте, купце, добављаче или потрошаче.*<sup>13</sup> *Злоупотреба доминантног положаја* (наметање неправичне цене или других неправичних услова пословања; ограничавање производње, тржишта или технолошког развоја; фаворизовање неких учесника на тржишту; условљавање закључења уговора преузимањем некоректних обавеза) *на тржишту је забрањена.*<sup>14</sup> Као и у случају монопола, само постојање доминантног положаја није забрањено, али јесте његова злоупотреба. Одредбе домаћег закона које се односе на злоупотребу доминантног положаја примењују се и на монополе, односно привредне субјекте који немају конкуренте на одређеном тржишту и који могу тај положај злоупотребити.

Честа је појава на тржишту да се врши концентрација учесника, са намером повећања тржишних учинака, што за последицу може имати повреду конкуренције. Према домаћем закону, *концентрација учесника на тржишту настаје у случају: спајања и других статусних промена учесника на тржишту; стицања од стране једног или више учесника на тржишту, непосредне или посредне контроле над другим учесником или више њих; заједничког улагања од стране два или више учесника на тржишту у циљу стварања новог учесника или стицања заједничке контроле над постојећим учесником на тржишту.*<sup>15</sup> *Концентрације учесника на тржишту су дозвољене, осим ако би значајно ограничиле, нарушиле или спречиле конкуренцију на тржишту РС или његовом делу, а нарочито ако би то ограничавање, нарушавање или спречавање било резултат стварања или јачања доминантног положаја.*<sup>16</sup> У одређеним, законом прописаним случајевима, постоји обавеза тржишних учесника

---

12 Видети: од чл. 11 до 14 ЗЗК

13 Чл. 15 ЗЗК

14 Чл. 16 ЗЗК

15 Чл. 17 ЗЗК

16 Чл. 19 ЗЗК

да пријаве концентрацију Комисији за заштиту конкуренције.<sup>17</sup> Комисија може испитивати концентрацију и по службеној дужности, на основу својих сазнања о спроведеној концентрацији.<sup>18</sup> Концентрација учесника на тржишту може повредити конкуренцију, али може имати и позитивне економске ефекте. Рецимо, спајањем два или више привредних друштава у ново привредно друштво, могу се смањити трошкови производње под утицајем економије обима, веће су могућности технолошког развоја и сл. Из тих разлога, контроли концентрације треба обазриво приступити и правилно проценити њен утицај на економску ефикасност и друштвено благостање.

Примена права конкуренције код нас везана је за рад Комисије за заштиту конкуренције.<sup>19</sup> Она је формално самостална и независна организација, која за свој рад одговара Народној скупштини.<sup>20</sup> Комисија покреће поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности, када на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података, основано претпостави постојање повреде конкуренције.<sup>21</sup> Поступак по пријави коцентрације, као и поступак за појединачно изузеће, покреће се и води по захтеву странке.<sup>22</sup> Поред тога што је надлежна да решава о правима и обавезама учесника на тржишту у складу са законом, она одређује управне мере и друго, надлежна је и да прати и анализира услове конкуренције на појединачним тржиштима и секторима.<sup>23</sup> Осим Комисије за заштиту конкуренције, постоје и друга тела код нас која су задужена да се старају о конкуренцији у одређеним секторима, рецимо, Народна банка Србије контролише конкуренцију на финансијском тржишту (Беговић ет ал., 2012: 126).

---

17 Чл. 61 ЗЗК

18 Чл. 62 ЗЗК

19 У САД, колевци борбе против монопола, заштитом конкуренције баве се упоредо два државна тела (посебно одељење Министарства правде и Федерална комисија за трговину). Иако мултипликација тела надлежних за неко питање, бар начелно посматрано, није најбоље решење, у САД оно добро функционише зато што је терет заштите конкуренције другачије распоређен него у другим државама (Беговић, Павић, 2010: 36).

20 Чл. 20 ЗЗК

21 Чл. 35 ЗЗК

22 Чл. 36 ЗЗК

23 Чл. 21, став 1, тачке 1, 2 и 6 ЗЗК

#### 4. Јавна својина и конкуренција – пример београдског и нишког аеродрома

Током 2018. године, пажњу домаће јавности, поред бројних других уговора, привукао је и Уговор о концесији Аеродрома „Никола Тесла“ у Београду и француске фирме VINCI Airports. У исто време (09. 08. 2018. год.) реализује се и пренос власништва Аеродрома „Константин Велики“ са Града Ниша на Републику Србију. Претходно је нишки парламент, већином гласова, изгласао предлог Градског већа којим се нишки Аеродром уступа Републици Србији без накнаде. На примеру ових двају уговора, отворићемо нека питања у вези са економским ефектима располагања јавном имовином и њиховим утицајем на конкуренцију, као и у вези са заштитом јавног интереса када постоји сумња да конкретни државни уговори ограничавају конкуренцију и угрожавају друштвено благостање.

Прво питање односи се на *тајност уговора* које закључује држава. Бројни су уговори којима је РС располагала јавном имовином, а да они нису били доступни грађанима: продаја већинског удела НИС-а, Уговор са Фијатом, изградња „Београда на води“, продаја ЈАТ-а, уступање војног пољопривредног земљишта и многи други. Тако је, рецимо, Министарство привреде одбило да достави уговор о управљању смедеревском железаром 2015. године, и поред неколико налога Повереника за информације од јавног значаја и запрећеном новчаном казном, која се плаћа из буџета, новцем пореских обвезника.<sup>24</sup> Ови примери показују да само постојање Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>25</sup> и Повереника за информације од јавног значаја не обезбеђује увек информације од јавног значаја.

Комисија за заштиту конкуренције је 11. јуна 2018. године донела Решење којим одобрава концентрацију учесника на тржишту која настаје стицањем контроле од стране привредног друштва VINCI Airports Serbia d.o.o. над пословањем привредног друштва АД Аеродром Никола Тесла.<sup>26</sup> Решење је донето на основу пријаве концентрације коју је поднео VINCI Airports Serbia. На основу члана 45 ЗЗК подносилац пријаве је поднео Комисији захтев за заштиту одређених података садржаних у пријави

<sup>24</sup> Транспарентност Србија, *Министарство буџетским новцем брани тајност уговора*, прегледано 22. јул 2019, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/7806-ministarstvo-budzetskim-novcem-brani-tajnost-ugovora>

<sup>25</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10

<sup>26</sup> АД Аеродром Никола Тесла, *Решење Комисије за заштиту конкуренције*, прегледано 11. марта 2019, <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/07/Resenje-aerodrom-sajt-final.pdf>

концентрације, што је Комисија одобрила доношењем посебног закључка о заштити података. Иако се у закону наводи да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја<sup>27</sup>, оваквим закључком Комисије јавност је остала ускраћена за информације које евентуално указују на ограничавање конкуренције везане за Уговор о концесији Аеродрома Никола Тесла (који је такође тајан) и наводи на размишљање о истинској самосталности Комисије за заштиту конкуренције. Решење којим се одобрава поменута концентрација учесника на тржишту јесте доступно на званичном сајту Комисије, али без заштићених података као и Уговора на основу ког је одлучивано. Тајност Уговора о концесији Аеродрома Никола Тесла створила је сумњу у ефикасно располагање јавном имовином, као и питање да ли је пренос власништва нишког аеродрома, са Града Ниша на РС, и ограничавање промета на њему, део услова које је концесионар поставио. Уколико се испостави да Уговор о концесији београдског аеродрома на било који начин ограничава, нарушава или спречава конкуренцију на српском тржишту авио услуга, то би било групо кршење одредби Закона о заштити конкуренције.<sup>28</sup> Против коначног решења Комисије може се поднети тужба Управном суду у року од 30 дана од дана достављања решења странци.<sup>29</sup> У вези са судском контролом поменутог решења Комисије, поставља се питање лица која могу покренути управни спор. У складу са нашим законским решењима то могу бити само надлежно јавно правобранилаштво и тужилаштво, због чега се поставља питање правне заштите у ситуацијама када она не покрену судски спор.

Следеће питање у вези са овим уговорима односи се на *улогу правобранилаштва*. Правобранилаштво је орган који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса РС, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Послове правобранилаштва за заштиту имовинских права и интереса РС обавља Државно правобранилаштво, док су за заштиту имовинских права и интереса аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе задужена правобранилаштва аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.<sup>30</sup> Државно правобранилаштво врши правобранилачку функцију која се састоји у остваривању и заштити имовинских права и интереса државе, кроз правно заступање и саветовање РС, односно њених органа и организација. Надлежности Државног

---

27 Чл. 45, став 4 ЗЗК

28 Чл. 3 и 9 ЗЗК

29 Чл. 71 ЗЗК

30 Чл. 2 Закона о правобранилаштву (ЗП), *Сл. гласник РС*, 55/14

правобранилаштва су<sup>31</sup>: заступа РС (и друга правна лица чији је оснивач РС) у поступцима пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима; прати рад државних органа, као и примену закона и других општих правних аката од значаја за заштиту имовинских права и интереса РС и о уоченим проблемима обавештава Владу и друге надлежне државне органе; овлашћено је да покрене поступак за оцену уставности закона, односно за оцену уставности и законитости других општих правних аката, ако оцени да су њима повређена имовинска права и интереси РС; даје правна мишљења о имовинскоправним питањима субјектима које заступа; када је поступањем другог правобранилаштва повређен јавни интерес, Државно правобранилаштво може преузети поступање; и друго. Надлежности правобранилаштва утврђене су и низом посебних закона. Рецимо, чл. 14 Закона о промету непокретности<sup>32</sup> гласи: *ако је уговор о промету непокретности закључен супротно одредбама овог закона, закона којим се уређује јавна својина или другог закона, надлежни правобранилац је дужан да поднесе тужбу за поништај уговора. У складу са чланом 37 Закона о јавној својини (ЗЈС)<sup>33</sup> уговори о прибављању, отуђењу и размени непокретности у својини РС, као и уговори о преносу права јавне својине на непокретности са РС на друге носиоце права јавне својине, закључују се по претходно прибављеном мишљењу Државног правобранилаштва. Државно правобранилаштво дужно је да поднесе тужбу за поништење уговора из члана 37 који је закључен супротно прописима, као и у случају ако уговорена накнада одступа од прописане или од оне која се могла остварити у време закључења уговора.<sup>34</sup> Исте одредбе се примењују и код закључења и побијања уговора о прибављању и располагању непокретностима у својини аутономне покрајине и јединице локалне саоправе, с тим што код располагања тим непокретностима мишљење даје, односно тужбу подноси, јавно правобранилаштво аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, односно други надлежни орган или лице.<sup>35</sup> Ако су управним актом повређена имовинска права и интереси РС, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво.<sup>36</sup> И поред споменутих законских могућности, надлежно правобранилаштво*

31 Чл. 11 до 18 ЗП

32 Закон о промету непокретности, *Сл. гласник РС*, 93/14, 121/14 и 6/15)

33 Закон о јавној својини, *Сл. гласник РС*, 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16 и 113/17)

34 Чл. 38 ЗЈС

35 Чл. 39 ЗЈС

36 Чл. 11, став 4 Закона о управним споровима (ЗУС), *Сл. гласник РС*, 111/09

није предузело ништа у вези са споменутиим уговорима нити је познато да ли се од њих и тражило мишљење о располагању јавном имовином. И поред законских могућности, у вези са овим уговорима није се огласило ни домаће тужилаштво. *Јавно тужилаштво* је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости.<sup>37</sup> Републички јавни тужилац (највише јавно тужилаштво у РС) одговоран је за рад јавног тужилаштва и за свој рад Народној скупштини. Јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини, а нижи јавни тужиоци и непосредно вишем јавном тужиоцу.<sup>38</sup> Тужилац у управном спору може бити лице које сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац. Јавно тужилаштво је самостални државни орган који гони учиниоце кривичних дела и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости.<sup>39</sup> Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца су у вршењу функције самостални од извршне и законодавне власти.<sup>40</sup>

## 5. Разлози неефикасности домаће политике заштите конкуренције

На основу свега реченог, можемо апострофирати неке од разлога неефикасности домаће политике заштите конкуренције. Прва група разлога односи се на *владавину права*. Заштићена имовинска права пружају привредним субјектима поверење да послују, уштеде своје приходе и дугорочно инвестирају. У области заштите конкуренције, домаћи Закон о заштити конкуренције пружа солидну основу ове заштите, што се не може рећи о регулативи која се односи на контролу државне помоћи. Домаћи Закон о контроли државне помоћи (ЗКДП)<sup>41</sup> донет је у исто време када и Закон о заштити конкуренције. Овим законом уређују се услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту. Међутим, остваривање прокламованог циља угрозиле су поједине одредбе овог закона. Рецимо, чланове Комисије за контролу државне помоћи (ККДП) углавном постављају министарства

37 Чл. 156 Устава РС

38 Чл. 160 Устава РС

39 Чл. 2 Закона о јавном тужилаштву (ЗЈТ), *Сл. гласник РС*, 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 - одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 - одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 - одлука УС)

40 Чл. 45 ЗЈТ

41 Закон о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 51/09

која додељују помоћ, а секретаријат ККДП је административни део Министарства финансија.<sup>42</sup> Стога се ККДП не може сматрати независном институцијом која би требало да контролише државну помоћ и спречи повреду конкуренције. Како се у извештају Европске комисије за 2018. годину наводи, ова комисија још није донела ниједну одлуку којом се забрањује државна помоћ, нити условну одлуку или одлуку у корист повраћаја.<sup>43</sup> Суштинска компонента владавине права јесте ефикасност правосуђа. Судови треба да штите права свих грађана од кршења закона од стране других, укључујући и државу и моћне интересне групе. Ефикасност правосуђа јесте кључни фактор заштите права конкуренције код нас, као и пораста економске ефикасности. Томе треба додати и одлучно супротстављање корупцији у државним институцијама.

Ефикасност политике заштите конкуренције условљена је и укупном *регулаторном ефикасношћу*. Ситуација да појединац може основати и водити предузеће, без непотребног уплитања државе, један је од основних показатеља стања на тржишту. Компликована процедура и пратећи трошкови могу бити препрека обављању пословних активности и смањити конкурентско надметање. Државна регулатива може ометати нормално пословање и утицати на формирање цена.<sup>44</sup> Са друге стране, уколико се прописи примењују према свима и транспарентно, олакшава се пословање и дугорочно пословно планирање. Управо је селективна примена закона и неједнак третман домаћих учесника на тржишту основни разлог неравноправног тржишног надметања. Конкурентска снага учесника на тржишту и њихова ефикасност условљени су и *монетарном и фискалном стабилношћу* у земљи, као и *степеном отворености тржишта*.

Следећу групу разлога неефикасности домаће политике заштите конкуренције можемо наћи у *политици државне интервенције* у привреди. Рецимо, пореска политика директно утиче на конкурентску способност привредних субјеката. Државе које дозвољавају појединцима и привредним субјектима да задрже и управљају већим делом својих прихода и богатства за властиту корист и употребу максимизирају економско благостање повећањем економске ефикасности. Са друге стране, државна потрошња се јавља у више облика, који различито утичу на економску ефикасност. Нека државна потрошња (на пример, за изградњу инфраструктуре,

42 Видети: чл. 6 ЗКДП

43 Министарство за европске интеграције, *Извештај ЕК о Србији за 2018. годину*, прегледано 3. августа 2019, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

44 О регулативи економских активности у Србији и њеним ефектима на конкуренцију, видети: Рауновић, Тасић, 2013: 182–190.

финансирање истраживања или образовања) може се сматрати економски оправданом. Она троши и на јавна добра која су корисна за друштво, уколико приватни сектор за њих није адекватно заинтересован. Међутим, сва државна потрошња мора на крају бити финансирана већим порезима, што јесте трошак за пореске обвезнике. Овај трошак смањује потрошњу и улагања која би се остварила да су финансијска средства остала приватном сектору. Претерана државна потрошња представља велики ризик од истискивања приватних економских активности. Чак и ако економија постигне бржи раст на основу државне потрошње, таква економска експанзија има тенденцију да буде само привремена, нарушавајући тржишну расподелу ресурса и подстицаје за приватна улагања. Држава као учесник на тржишту, за разлику од других учесника који су подвргнути тржишној дисциплини и здравој конкуренцији, често доводи до пораста бирократије, ниже продуктивности, неефикасности и растућег јавног дуга. Једном речи, свака државна интервенција, а код нас је још увек значајна, у већој или мањој мери ремети тржишну утакмицу и смањује економско благостање.<sup>45</sup>

## 6. Закључак

Иако се конкуренција сматра демократијом у економији, код нас је присутан отпор према њој. Домаћи привредни субјекти нису навикнути на конкуренцију већ, често, покушавају да профитирају коришћењем привилегија. Са друге стране, наша држава не показује истинску спремност за спровођење ефикасне политике заштите конкуренције, нити спроводи озбиљну борбу против корупције везане за пословање, што јесте један од услова слободне конкуренције. Институције значајне за област заштите конкуренције код нас јесу: Комисија за заштиту конкуренције и Комисија за контролу државне помоћи; јавно тужилаштво и правобранилаштво; као и управни суд. Ове комисије суштински нису независне, посебно не Комисија за контролу државне помоћи. Јавно тужилаштво је надлежно да гони учиниоце кривичних дела, мада до сада готово није ни гонило учиниоце кривичног дела забране закључења рестриктивног споразума.<sup>46</sup> Управни суд је непосредно надлежан за област заштите конкуренције код нас, он спроводи контролу решења Комисије за заштиту конкуренције,

45 О проблемима заштите конкуренције у РС видети: Добрашиновић, Матић Бошковић, Прокопијевић, Плахутник, Радојчић, (2014: 8–10). *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*. (Електронска верзија). Прегледано 21. маја 2019, на <http://www.nadzor.org.rs/pdf/Zastita%20konkurencije%20i%20suzbijanje%20monopola.pdf>

46 Чл. 229 Кривичног законика, *Сл. гласник РС*, 85/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16

али за сада не постоје специјализована одељења која би се бавила овом сложеном облашћу. Без независних и стручних тела надлежних за примену регулативе из ове области и ефикасног судства нема ефикасне политике заштите конкуренције, као гаранције правне сигурности учесника на тржишту. Што се регулативе тиче, Закон о заштити конкуренције није савршен, али пружа солидну основу за заштиту конкуренције. Можда је највећа замерка у вези њега што влада одређује ближе услове за примену овог закона, чиме је дата прилика извршној власти да подзаконским актима ограничава законске одредбе (Добрашиновић, ет ал., 2014: 31).<sup>47</sup> Када је реч о Закону о контроли државне помоћи, он би морао да претрпи битније измене, јер није омогућио остваривање циља због која је донет, посебно у делу који се односи на положај надлежне комисије за његову примену. И други закони утичу на слободу конкуренције, као што је рецимо Закон о јавним набавкама<sup>48</sup>, који по својој дефиницији утиче на јачање конкуренције. Уколико се, међутим, дозволи намештање понуда и корупција у вези са јавним набавкама, може се јавити и груба повреда конкуренције (Добрашиновић, ет ал., 2014: 40–46). Иако нису савршена, законска решења у области заштите конкуренције код нас су мањи проблем од њихове примене. Заштита конкуренције је могућа ако постоје добра законска решења, као и ефикасне и независне институције које их примењују.

### Литература/References

- Јовановић, А. (2008). *Теоријске основе економске анализе права*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду Издавачки центар
- Рауновић, М., Тасић, С. (2013). Economic Regulation in Serbia: Theory and Practise. U A. Jovanović i LJ. Madžar (Prir.), *Law, Rules and Economic Performance* (str. 174–193). Beograd: Faculty of Law.
- Николић, Љ., Мојашевић, А. (2016). *Економија за правнике*, Ниш: Медивест
- Samuelson, P., Nordhaus, W. (2000). *Economics*, New York: McGraw-Hill Inc.
- Стиглиц, Џ. (2008). *Економија јавног секттора*. Београд: Економски факултет Универзитета у Београду
- Baldwin, R., Wyplosz, Ch. (2010). *Економична европских интеграција*, Београд: DATA STATUS

47 Видети: чл. 13 ЗЗК

48 Закон о јавним набавкама, *Сл. гласник РС*, 124/12, 14/15 и 68/15

Беговић, Б., Павић, В. (2012). *Увод у право конкуренције*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Беговић, Б., Павић, В. (2010). *Шта је конкуренција и како се штити?* (Електронска верзија). Прегледано 25. августа 2019, на <http://www.sam.org.rs/sw4i/download/files/article/%C5%A0ta%20je%20konkurencija.pdf?id=77>

Добрашиновић, Д., Матић Бошковић, М., Прокопијевић, М., Плахутник, А., Радојчић, Ч. (2014). *Заштита конкуренције и сузбијање монопола*. (Електронска верзија). Прегледано 21. маја 2019, на <http://www.nadzor.org.rs/pdf/Zastita%20konkurencije%20i%20suzbijanje%20monopola.pdf>

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98 (2006)

Закон о јавној својини. *Службени гласник РС*. Бр. 72 (2011), 88 (2013), 105 (2014), 104 (2016) - др. закон, 108 (2016), 113 (2017)

Закон о правобранилаштву. *Службени гласник РС*. Бр. 55 (2014)

Закон о јавном тужилаштву. *Службени гласник РС*. Бр. 116 (2008), 104 (2009), 101 (2010), 78 (2011) - др.закон, 101 (2011), 38 (2012) - одлука УС, 121 (2012), 101 (2013), 111 (2014) - одлука УС, 117 (2014), 106 (2015) и 63 (2016) - одлука УС

Закон о промету непокретности. *Службени гласник РС*. Бр. 93 (2014), 121 (2014), 6 (2015).

Закон о управним споровима. *Службени гласник РС*. Бр. 111 (2009).

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. *Службени гласник РС*. Бр. 120 (2004), 54 (2007), 104 (2009), 36 (2010).

Закон о заштити конкуренције. *Службени гласник РС*. Бр. 51 (2009), 95 (2013).

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. *Службени гласник РС - Међународни уговори*. Бр. 83 (2008).

The Heritage Foundation, *2019 Index of Economic Freedom*, pregledano 17. jula 2019, <http://www.heritage.org/index/>

АД Аеродром Никола Тесла, *Решење Комисије за заштиту конкуренције*, прегледано 11. марта 2019, <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/07/Resenje-aerodrom-sajt-final.pdf>

Транспарентност Србија, *Министарство буџетским новцем брани тајност уговора*, прегледано 22. јула 2019, <http://www.transparentnost.org.rs/index>.

php/sr/aktivnosti-2/naslovna/7806-ministarstvo-budzetskim-novcem-branij-tajnost-ugovora

Министарство за европске интеграције, *Извештај ЕК о Србији за 2018. годину*, прегледано 3. августа 2019, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

European Commission, *The Treaty of Rome*, прегледано 17. јула 2019, [https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul\\_de\\_la\\_roma.pdf](https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf))

Europa.eu, *Maastricht Treaty*, прегледано 17. јула 2019, [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf))

**Prof. Ljubica Nikolić, LL.D.,**

*Full Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **COMPETITION PROTECTION POLICY IN SERBIA: SCOPE AND LIMITATIONS**

### **Summary**

*Competition encourages market participants to be more efficient, which increases the economic growth rate and the standard of living. Any distortion of competition reduces economic efficiency and social well-being. The need to protect competition raises the issue of the effectiveness of the competition policy. The rules protecting the right of competition are the basis of this protection, but the effectiveness of competition protection also depends on other state activities in the field of competition protection policy. The state policy can both protect and compromise competition (e.g. the state aid policy). Domestic businesses are not used to competition but often try to profit by using privileges. On the other hand, our country does not demonstrate a genuine willingness to implement an effective competition policy, nor does it engage in a serious fight against business-related corruption. The domestic Competition Protection Commission and the State Aid Control Commission are essentially not independent, especially the latter. The Administrative Court is directly competent to decide on competition protection issues in our country; it is in charge of overseeing the decisions of the Competition Protection Commission but, for the time being, there are no specialized departments that would deal with this area. There is no effective competition policy without an independent and expert body, which would competently apply the regulations in this area, and an efficient judiciary. The national Competition Protection Act is not perfect, but it provides a solid basis for competition protection. The major objection to this Act is that the*

*government establishes closer conditions for the implementation of this law, thus giving the executive authorities the power to restrict legislative provisions by enacting by-laws. The Act on State Aid Control should undergo major changes because it has not accomplished its goals, especially concerning the position of the competent commission in charge of its implementation. Although the Serbian legislation in the field of competition is not perfect, the legal provisions are less of a problem than their implementation. Thus, competition protection implies that good legal solutions are in place and that there are independent and effective institutions for implementing the envisaged provisions.*

**Key words:** *competition protection policy, Competition Protection Commission, market efficiency, public interest.*