**Креирање и примена на политиката за заштита на конкуренцијата во македонската економија:**

**формално исполнување на домашната задача**

**во процесот на Интеграција кон ЕУ**

**или реална потреба од поголема пазарна конкуренција**

*Проф. д-р Даниела Мамучевска*

*Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје*

*Економски факултет - Скопје*

**Апстракт**

*Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во април 2001 година, со членовите 39, 69 и 70 од овој документ, Република Северна Македонија се обврза за развој на соодветна регулатива за сеопфатна борба против ограничувањата на пазарна конкуренција во домашната економија и монополското однесување. Водени од активностите и преземените задачи во процесот на асоцијативно членство кон Европската Унија, во 2010 година се донесе нов Закон за заштита на конкуренцијата (Сл. Весник на РМ бр.145/10 од 28.2.2010) кој во значителен степен беше усогласен со европската антитрустовска легислатива и се создадоа услови за соодветен институционален развој на политиката за заштита на конкуренцијата.*

*Меѓутоа, и по речиси една декада од донесувањето на ‘современиот’ Закон за заштита на конкуренцијата, оваа политика остана на нивото на ‘концепт’ во напорите за поттикнување на пазарната конкуренција. Институционалната потентност поддржана од несоодветните финансиски ресурси и административен капацитет ја направи оваа политика без свој лик и кредибилитет пред пошироката деловна и стручна јавност.*

*Оттука, целта на овој труд е преку емпириска анализа на работењето на Комисијата за заштита на конкуренцијата, која го опфаќа периодот од 2010 до 2018 година, да ги долови клучните слабости во примената на политиката за заштита на конкуренцијата и да даде конкретни препораки и сугестии за надминување на истите.*

**Клучни зборови:** *политика за заштита на конкуренцијата, пазарна конкуренција, благосостојба на потрошувачите*

**JEL класификација: L40, K21, D02**

**Вовед**

Политиката за заштита на конкуренцијата (во натамошниот текст ПЗК) најчесто се дефинира како сет на закони, политики и мерки со кои се спречува секое ограничување на пазарната конкуренција кое влијае врз редуцирање на ефикасноста, технолошките иновации и на благосостојбата на потрошувачите. Со други зборови, секое ограничување на пазарната конкуренција не мора да значи дека е штетно за пазарот и за благосостојбата на потрошувачите. ПЗК почива на претпоставката дека пазарите во основа функционираат добро и фирмите ги носат своите одлуки самостојно и во согласност со пазарните услови и динамика. Оттука, политиката за заштита на конкуренцијата треба да ги санкционира само оние деловни практики на фирмите со кои се ограничува пазарната конкуренција и кои резултираат во раст на профитите на фирмите, ограничување на изборот и намалување на благосостојбата на потрошувачите.

Современите пазари во развиените економии се регулирани пазари. Регулацијата не значи суспензија на пазарниот механизам, туку напротив, подразбира институционално поставени критериуми за создавање на услови за постоење на конкурентни пазари кои ќе создаваат притисок врз фирмите постојано да вложуваат во одржувањето на нивните компаративни и конкурентски предност, а благосостојбата на потрошувачите ќе се подобрува.

Политиката за заштита на конкуренцијата е релативно запоставена тема во домашната јавност. Во фокусот на економските мерки за подобрување на конкурентноста на фирмите од страна на домашните политички актери често пати се заборава на значајната улога што ја има силната пазарна конкуренција врз деловното однесување на фирмите. Во бројни емпириски студии докажана е позитивната корелација помеѓу силната пазарна конкуренција и одржливоста на позитивните перформанси во работењето на фирмите. Со други зборови, фирми кои умеат успешно да се борат со конкуренцијата на домашниот пазар, успешни се и во конкурентските битки на меѓународните пазари. За жал, во македонската економија заложбите за зголемена пазарна конкуренција се само декларативни. Во најголем дел ова се должи на недоследната примена на легислативата, на слабиот институционален капацитет во креирањето и спроведувањето на ПЗК, на отсуството на политичка волја за суштинско вложување во развојот на независноста и кредибилитетот на КЗК како институција и на политиката за заштита на конкуренцијата воопшто.

Исто така, и Европската Комисија (2019) во последниот Извештај за напредокот дава конкретна оценка дека земјата е ‘умерено подготвена’ во областа на политиката за заштита на конкуренцијата, потенцирајќи ги клучните проблеми со независноста на институцијата, транспарентноста во нејзиното работење (посебно во делот на контролата на користењето на државната помош), како и проблемите во имплементацијата на политиката за заштита на конкуренцијата.

Истражувањето ќе ја следи следнава структура на трудот. Во првиот дел се прави осврт врз правната рамка за заштита на конкуренцијата, потенцирајќи го доменот на законските недоследности кои ја намалуваат ефикасната борба во напорите за зголемување на пазарната конкуренија и кредибилитетот на политиката. Во вториот дел се прави емпириска анализа на реализираните активности на КЗК во периодот од 2010 до 2018 година. Со користење на секундарни податоци и на компаративниот метод со земјите од Западен Балкан се прави обид пореално да се отсликаат приликите во македонската економија во однос на третманот и примената на ПЗК. Третиот дел е посветен на анализата на финансискиот и административен капацитет на КЗК. Четвртиот дел прави сумирање на резултатите од емпириската анализа, сублимирање на проблемите и предизвиците со соочува Република Северна Македонија во однос на примената на ПЗК и исполнувањето на соодветните критериуми ‘наметнати’ со интеграционите процеси на земјата.

**1. Анализа на законската рамка за заштита на конкуренцијата**

Во 2010 година се донесе нов Закон за заштита на конкуренцијата (Сл. Весник на РМ бр. 145/10) (во понатамошниот текст ЗЗК) со кој се поставија основните рамки на легислативата за заштита на конкуренцијата во земјата. Законот беше оценет како значително усогласен со европската антитрустовска легислатива. Според членот 28 од ЗЗК, Комисијата за заштита на конкуренцијата има надлежности „да ги следи и да ги анализира состојбите на пазарот до степен потребен за развој на слободна и ефикасна конкуренција, да води управни постапки и да донесува одлуки во управна постапка, во согласност со одредбите од овој закон и Законот за контрола на државната помош“.

Во однос на правната рамка за заштита на конкуренцијата, во извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата, оценките се релативно високи и укажуваат на висока усогласеност со европската антитрустовска легислатива[[1]](#footnote-1). КЗК релативно ажурно ги носи подзаконските акти поврзани со примената на ЗЗК. Останува да се транспонираат регулативите кои добиваат на важност со полноправното пристапување на земјата во ЕУ, а најголем дел од нив се однесуваат на работата и процедурите во однос на политиката за конкуренција пред Европската Комисија. Меѓутоа, она што e битно во однос на транспонирањето и усогласувањето на законодавството е потребата од претходна анализа за очекуваните ефекти и потребните ресурси што имплементацијата на овие регулативи ќе ги предизвикаат врз работата и функционирањето на КЗК.

Во функција на зајакнување на борбата против откривањето на картелските договори и согласно насоките и препораките од Европската комисија, во 2012 година КЗК ги донесе насоките со кои се воведе програмата за попустливост (leniency program) како инструмент во разоткривањето и докажувањето на картелското однесување на фирмите. За жал оваа мерка не ги даде очекуваните резултати во домашната практика. Прво до 2014 година оваа програма не можеше да се имплементира заради контрадикторните одредби со членот 283 од Кривичниот законик кој дотогаш не предвидуваше исклучок од тој член, а со кој треба да се гарантира ослободување од казната за лице кое ќе соработува во откривањето и докажувањето на картелските договори меѓу фирмите (КЗК, 2015). Второ, и по усогласувањето на одредбите од овие закони, слаб е интересот на фирмите да бидат ‘корисници’ на оваа програма, бидејќи според анализата на откриените картелските договори, повторувањето на делото од страна на исти фирми, во исти индустрии, укажува дека казнената и кривичната политика во борбата против картелите во земјата е неефикасна. Ова имплицитно наведува дека користите од картелското здружување на многукратно поголеми од казните што фирмите ги плаќаат за прекршувањето на одредбите од ЗЗК.

Друга слабост во домашната правна пракса е отсуството на приватното спроведување на Законот за заштита на конкуренцијата, што подразбира можност оштетените страни од антиконкурентските практики на фирмите (физичките лица и конкурентските фирми) да можат да поведат приватни тужби за оштета пред националните судови. Иако во членот 58 од ЗЗК и членот 141(1) од Законот за облигациони односи, правно се дефинирани условите за приватно спроведување на ЗЗК и наплатата на оштета од попречувањето на конкуренцијата, практиката скоро и да не забележала случаи од овој домен. Причината за ова може да се бара во: слабата информираност на граѓаните и фирмите за овие законски можности и недоволната спремност и знаење на судската јавност во имплементацијата на антитрустовската регулатива во земјата[[2]](#footnote-2).

Друго битно прашање што треба да се реши е колективното обесштетување, во случај кога фирмите со доминантна позиција на пазарот, ја злоупотребуваат својата позиција, а штетата ја трпат потрошувачите. Во досегашната пракса тоа беше случај со ЕВН Македонија и Т-Мобиле кои наплатувале неоправдани манипулативни трошоци на своите корисници, а КЗК донесе позитивни решенија за докажана злоупотреба на доминантната позиција на овие фирми на пазарот во земјата, но потрошувачите останаа необештетени.

**2. Емпириска анализа на примената на регулативата за заштита на конкуренцијата**

Според предметот на делување, мерките и инструментите на политиката за заштита на конкуренцијата главно се насочени кон следниве четири столбови:

1. Забрана на договорите и практиките со кои се ограничуваат слободната трговија и конкуренцијата,
2. Забрана на антиконкурентските деловни практики и злоупотребата на доминантната пазарната позиција од страна на фирмите на пазарот,
3. Следење и контрола на спојувањата и фузиите меѓу фирмите на пазарот, и
4. Освен овие три столба на ПЗК, во рамките на нејзиното делување се покриваат и прашањата поврзани со контролата и користењето на државната помош во насока на спречување на државниот интервенционизам и нарушување на пазарната конкуренција.

Емпириската анализа во овој труд е фокусирана на анализа на политиката за заштита на конкуренцијата во првите три столбови, додека сегментот на контролата на користењето на државната помош ќе биде изоставена, заради спецификите во процедурата на контролата и користењето на државната помош, а во еден дел и заради целите за кои овој инструмент може да се (зло)употреби.

За да една земја спроведува активна политика за заштита на конкуренцијата, потребно е да има изградено јасна стратегија пред сé во борбата против картелските договори на фирмите и злоупотребите на пазарната моќ од страна на доминантните фирми на пазарот. Тоа подразбира, најголем дел од ресурсите (финансиски и кадровски) да бидат насочени кон детекција на овој вид напрекршоци. За жал, во структурата на обработените предмети на КЗК во периодот од 2010 до 2018 година доминираат предметите поврзани со конторлата на спојувањата меѓу фирмите (т.е. контролата на концентрациите на пазарот). Речиси 90% од сработените предмети се од доменот на концентрациите, додека речиси скромни 7% од случаите се борбата против картелското здружување на фирмите (види графикон 1). Ова упатува на заклучокот дека во Р.С. Македонија нема ниту стратегија ниту политика за борба против картелските договори и злоупотребите од страна на доминантните фирми на пазарите.

**Графикон 1: Структура на обработени предмети од доменот на антитрустовка регулатива од страна на КЗК во периодот од 2010 до 2018 година**

Извор: Пресметки според податоци од годишни извештаи за работата на КЗК од 2010 до 2018 година

Ако се направи споредба со примената на политиката за заштита на конкуренцијата во земјите од Западниот Балкан, за сите нив е карактеристично доминантната застапеност на предметите поврзани со контролата на концнетрациите. Односно, кај сите земји од регионот развојот и примената на политиките за заштита на конкуренцијата се на многу ниско ниво. За разлика од праксата во земјите од Европската унија и на Европската комисија, каде во заложбите за создавање на динамична и конкурентна економија политиката за заштита на конкуренцијата игра значајна улога. Затоа, во праксата Европската комисија доаѓа до израз активната борба против картелското здружување на фирмите (види табела 1).

**Табела 1: Структура на обработени предмети од доменот на антитрустовка регулатива од страна на КЗК во периодот од 2010 до 2018 година**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Земји од Западен Балкан\*** | **Европска  Унија (случаи на Европска комисија\*\*** |
| Картелски договори | 11% | 31% |
| Злоупотреба на доминантна пазарна позиција | 10% | 9% |
| Контрола на концентрации | 79% | 60% |

Извор: \*Penev et al. (2013) и податоците се однесуваат за 2012 година; \* Пресметки според податоци на DG Competition за периодот 2006-2019

Во однос на контролата на концентрациите, карактеристично е релативно кусиот рок на разгледување и анализа на пријавените предлози за спојување и аквизиции помеѓу фирмите. Во периодот од 2010 до 2018 година разгледувани се 303 предлози, од кои донесени се 293 решенија. Од нив 282 предлози се безусловно одобрени, во 2 случаи се донесени условени одобрувања на концентрациите, додека само 1 решение е негативно во однос на предлогот за спојување меѓу фирмите. Анализата на временскиот период помеѓу поднесувањето на пријавата за спојување и аквизиции меѓу фирмите и периодот на носење на одлуките на КЗК укажува дека најчесто анализите се од формален карактер.

Во овој период, КЗК ја засилува борбата кон картелските здружувања на фирмите, посебно во 2012 и 2013 година кога отвора 6 односно 5 постапки за докажување на забранети договори. Меѓутоа, иако годишните извештаи нотираат зголемување на бројот на отворените постапки, подеталната анализа на обработените случаи укажува на следново: само за три фирми се издадени 17 решенија за утврдување на постоење на картелско здружување, од кои две фирми се од областа на фармацевтската индустрија, а една фирма е од областа на фирмите кои тргуваат со пренос на телевизиски содржини. Ова само по себе говори за неефикасноста на сите задолжени агенти во борбата против картелското здружување.

Во однос на спречувањето на злоупотребите на пазарната моќ од страна на доминантните фирми на пазарот во овој период, анализата покажува дека во основа злоупотребата најчесто се јавува од страна на јавни претпријатија кои уживаат монополска моќ на регионалните пазари (тоа се најчесто јавни претпријатија за комунална хигиена задолжени за обезбедување на погребални услуги), потоа од фирми во телекомуникацискиот сектор. И овде една фирма, повеќе пати го повторува прекршокот.

Повторувањето на делото од страна на иста фирма укажува дека политиката за заштита на конкуренцијата не ги исполнува своите цели. Казните се несоодветни во споредба придобивките кои ги уживаат фирмите од прекршувањето на одредбите од законот, па така фирмите имаат мотив да го повторуваат делото. Во анализираниот период исто така не се забележува користење на програмата за попусливост во откривањето и докажувањето на картелското здружување. Во таа насока, очекуваниот ‘воспитен ефект’ односно ефектот од воздржување на фирмите да практикуваат недозволени монополски деловни стратегии целосно отсуствува.

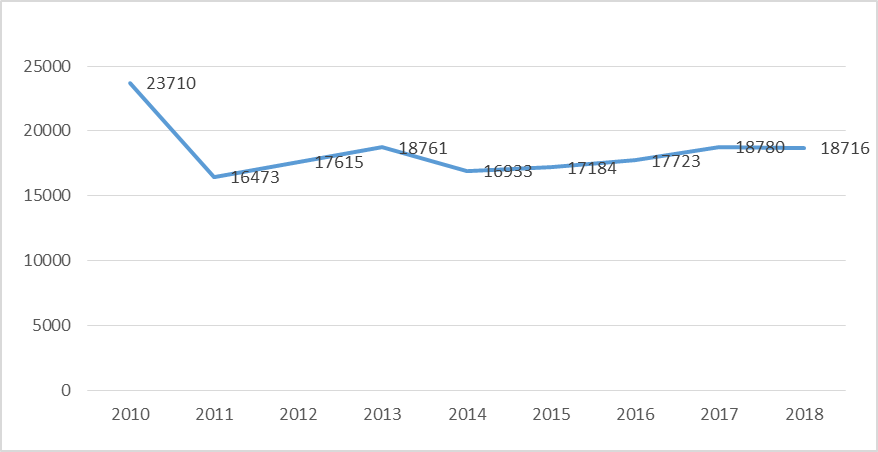
Слабата промоција на функциите и задачите на КЗК во јавноста, придобивките што зголемената пазарна конкуренција ќе ги даде за потрошувачите и фирмите во анализираниот период евидентна е појавата, професионалните здруженија свесно или несвесно да влегуваат во склучување на договори со кои целосно се ограничува ценовната конкуренција[[3]](#footnote-3).

Една од задачите на КЗК е јавната промоција на политиката за заштита на конкуренцијата, давање мислења и коментари на прашања поврзани со заштитата и промоцијата на пазарната конкуренција и придобивките од истите. Во овој сегмент, исто така, КЗК покажува слаби резултати. Бројот на мислењата е најчесто е поврзан со примена на одредени законски решенија, додека активностите за промоција на ‘културата за заштита и поттикнување на пазарната конкуреницја’ воопшто не постојат.

**3. Анализа на финансискиот и административен капацитет Комисијата за заштита на конкуренцијата**

Главен финансиски извор за функционирањето на КЗК претставуваат средствата од централниот буџет на Владата. Во текот анализираниот период, делот од буџетските средства наменет за финансирање на КЗК, во просек годишно изнесува скромни 0,013% од вкупните буџетски расходи.

**Графикон 2: Движење на средствата на буџетот за КЗК во периодот 2010-2018 година (во 000 денари)**

****

Извор: Финансиски извештаи од КЗК

Во основа ова се скромни финансиски ресурси за користење, во однос на теоретските очекувани цели кои оваа институција треба да ги исполни во напорите на сузбивање на монополското однесување на фирмите на пазарот, јакнење на пазарната конкуренција, подобрување на алокативната ефикасност и динамичката ефикасност на домашната економија. Слабата финансиска моќ на КЗК директно го подрива нејзиниот институционален кредибилитет, а од друга страна скромните финансиски ресурси имплицитно го одразуваат и слабиот интерес на владата и политичката волја во земјата за заземање на пожесток курс во борбата за подобрување и заштитата на пазарната конкуренција во земјата.

**Табела 2: Отстапувања помеѓу планираните и одобрените буџетски средства на КЗК**

**Во периодот 2010-2018, во 000 денари.**

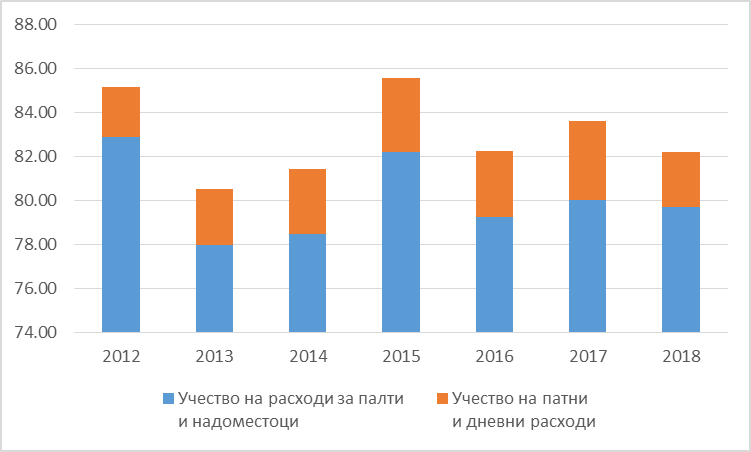
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Буџет на КЗК** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |
| 1.Планиран | н.п. | н.п. | 17.650 | 18.761 | 16.933 | 20.869 | 19.629 | 18.856 | 20.800 |
| 2.Одобрен | 23.710 | 16.473 | 17.615 | 18.761 | 16.933 | 17.184 | 17.723 | 18.780 | 18.716 |
| разлика (2-1) |  |  | -35 | 0 | 0 | -3.685 | -1.906 | -76 | -2.084 |

Извор: Пресметки според достапни податоци од Финансиски извештаи на КЗК

КЗК често пати се соочена да работи со помал износ на финансиски средства од планираните за тековната година. За 2015 и 2018 година, одобрените финансиски ресурси беа помали за 17% односно за 10% во однос на годишно планираните средства за работа на комисијата (види табела 2).

Структурата на буџетот на комисијата исто така е неадекватна за идниот развој на институцијата. Во просек, над 80% од планираните расходи се наменети за задоволување на трошоците за плати и надоместоци за плати, за патни и дневни расходи, а останатите средства се наменети за покривање на трошоци за тековно работење. Средствата наменети за унапредување, обуки и подобрување на експертските знаења на вработените задолжени за спроведување на регулативата речиси и да не постојат во годишните финансиски извештаи.

**Графикон3: Учество на расходите по основ на плати, надоместоци и патни и дневни расходи во расположивте буџетски средства на КЗК во периодот 2012-2018**

****

Извор: Пресметки според достапни податоци од Финансиски извештаи на КЗК

Во периодот од 2010 година до 2018 година, КЗК преку спроведувањето на законската регулатива за заштита на конкуренцијата комисијата утврдила над 1,140 милиони денари износ на парични казни, од кои речиси 90 % се изречени по основ на склучување на картелски договори меѓу конкурентите на пазарот.

**Табела 3: Вкупен износ на изречени парични казни во периодот 2010-2018 година**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Изречени казни** | |
| **во 000 ден.** | **% учество** |
| Картелски договори | 1,021,943 | 89.6% |
| Злоупотреба на дом инантна пазарна позиција | 116,412 | 10.2% |
| Непријавени концентрации | 1,611 | 0.14% |
| Недоставување на податоци | 499 | 0.04% |
| **Вкупно** | **1,140,465** | **100** |

Извор: Пресметки според податоци од годишни извештаи за работата на КЗК од 2010 до 2018 година

Поактивниот пристап кон разоткривањето на картлески договори од 2014 година резултираше во утврдување на повисоки парични казни за овој вид на прекршоци. Сумите се поголеми бидејќи детектрианите прекршувања на ЗЗК беа во индустрии кои ги карактеризира голем обем на реализиран промет (фармацевтската индустрија, трговијата со електрична енергија и сл.)

**Графикон 4: Преглед движење на изречените парични казни, по вид на прекршок, во периодот 2010-2018 година во денари**

Извор: Пресметки според податоци од годишни извештаи за работата на КЗК од 2010 до 2018 година

Според World Bank (2017), Република Северна Македонија во однос на останатите земји од Западен Балкан, има изречено највисоки парични казни во однос на откривањето и докажувањето на картелските договори и за злоупотребите на доминантната позиција на фирмите на пазарите.

Споредбата на износот на изречените казни за прекршување на одредбите од законот за заштита на конкуренцијата укажува дека комисијата преку своите надлежности во доменот на спроведувањето на политиката за заштита на конкуренцијата би можела да креира значајни финансиски користи за централниот буџет на владата ( види табела 4) Меѓутоа, заради отсуството на ажурна евиденција во однос на de facto наплатените парични казни, комисијата не е во состојба реално да гo оцени нејзиниот финансиски импакт врз креирањето на буџетските приходи.

**Табела 4: Споредба на големината на буџетот на КЗК со изречените парични казни во периодот од 2010 до 2018 година (износите се во 000 ден)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Година** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| *1.Буџет на КЗК* | 23,710 | 16,473 | 17,615 | 18,761 | 16,933 |
| *2.Вкупно изречени  парични казни* | 49,676 | 46,121 | 48,319 | 858 | 279,275 |
| *Однос меѓу 1 и 2(во%)* | 47.73 | 35.72 | 36.46 | 2,186.60 | 6.06 |
| **Година** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |  |
| *1.Буџет на КЗК* | 17,184 | 17,723 | 18,780 | 18,716 |  |
| *2.Вкупно изречени  парични казни* | 46,584 | 18,118 | 635,894 | 15,122 |  |
| *Однос меѓу 1 и 2 (во %)* | 36.89 | 97.82 | 2.95 | 123.77 |  |

Извор: Пресметки според податоци од годишни извештаи за работата на КЗК од 2010 до 2018 година

Друг сериозен проблем на КЗК претставува неадекватната структура на распределба на вработените во стручните и општите служби. Имено, само 25% од вкупниот број на вработени лица во комисијата се ангажирани на спроведување на регулативата за заштита на конкуренцијата. За споредба, во институциите за заштита на конкуренцијата во Црна Гора и Србија, во овој сектор вработените претставуваат 71% и 62,5% соодветно, од вкупниот број на вработени. Во Република Хрватска, во период кога ги водеше преговорите за зачленување во ЕУ, во секторот за антитруствска регулатива работеа 66% од вкупниот број на вработени.

**Табела5: Број на вработени во агенциите за заштита на конкуренцијата во селектирани земји од регионот**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Број на вработени во институциите за заштита наконкуренцијата** | **% Учество на вработените надлежни  за спроведување на регулативата за заштита на конкуренцијата** |
| **Северна \* Македонија** | 27\* | 25%\*\* |
| **Црна Гора\*\*\*** | 17 | 71% |
| **Србија^^** | 32 | 62.5% |
| **Хрватска^^** | 56 | 66% |

Извор: \*Годишен Извештај на КЗК за \*2017 и 2016\*\*

\*\*\*Izvestaj o radu za 2017 Godinu, Agencija za zastitu konurencije Crna Gora, maj 2017

^^ МЦЕО и ФООМ (2014), податоците за Србија и Хрватска се оденсуваат за 2012 година

Слабите резултати за кадровскиот капацитет на овие регулаторни тела е одлика на речиси на сите земји во регионот (Penev et al, 2013, ЕК (2019), EC (2019a), EC(2019b)). Заложби за јакнење на пазарната конкуренција во регионот, очекуваните позитивни ефекти од формирањето на Регионалната економска област за земјите од Западниот Балкан, реализацијата на соработката во рамките на земјите потписнички на ЦЕФТА договорот остануваат само на декларативни изјави. Слабите институции не се во можност да се справата со негативните ефекти од монополското однесување на фирмите на нивните пазари, економиите страдаат од алокативна неефикасност, а очекуваните ефекти од динамичка ефикасност што слободниот пазар треба да ги испорача отсуствуваат во сите земји од регионот. Нивните компании се неконкурентни и тешко се борат во зачувувањето постојните и освојување на нови пазари во регионот и пошироко.

**Табела 6: Проценка на ЕК административниот капацитет за спроведување на ЗЗК**

|  |  |
| --- | --- |
| Северна Македонија | *Нивото на експертиза треба да се подобри* |
| Црна Гора | *Неефикасен и неадекватен* |
| Србија | *Неефикасен* |

Извор: ЕК (2019): Извештаи за напредокот на РС.Македонија, Црна Гора и Србија

Оттука, доаѓа и заклучокот на Европската комисија дека земјите во регионов реално се недоволно подготвени во напорите за промоција и поддршка на политиката за заштита на конкуренцијата. Недоволниот или несоодветен административен капацитет на институциите не може соодветно да одговори на потребата од доследно спроведување на антитрустовкста регулатива.

**4. Дискусија и препораки**

Од емпириската анализа за обемот и структурата на извршените активности на КЗК во период од 2010 до 2018 година, како општ заклучок може да констатираме дека оваа институција бележи скромни резултати во доменот на поттикнувањето и заштитата на пазарната конкуренција. Иако расте бројот на постапките насочени кон детекција на картелското здружување на фирмите, и износот на пресметани и изречени парични казни формално се зголемува, сепак суштинските ефекти изостануваат. Законски утврдената цел, обезбедување на слободна конкуренција на домашниот пазар заради поттикнување на економската ефикасност и благосостојба на потрошувачите, сè уште останува само декларативно поставена цел. Политиката за заштита на конкуренцијата во голема мера е маргинализирана во системот на економските политики, а КЗК претставува само дел од новиот институционален декор.

Попрецизно кажано, конкретните заклучоци кои произлегуваат од анализите во претходните точки укажуваат на следново:

1. Малиот обем на обработени предмети од областа за спречување на картелското здружување на фирмите укажува на тоа дека КЗК нема доволен институционален капацитет да се бори против најтешките форми на нарушување на пазарната конкуренција. Слабата борба против картелите, негативно се одразува врз ефикасната алокација на ресурсите во економијата, а со тоа се креираат и загуби во општествената благосостојба. Анализата на предметите кои се однесуваат на злоупотребата на доминантната позиција на пазарот укажува на фактот дека најголем дел од нив се однесуваат на фирми кои се од јавниот сектор кои поседуваат монополски позиции на пазарот. Потоа, голем дел од казнетите фирми го повториле делото во текот на анализираниот период. Тоа упатува на фактот дека на тие пазари фирмите не се соочуваат со кредибилни ограничувања на патот кон злоупотребата на нивната пазарна моќ, од една страна, а од друга страна мерките кои ги презема КЗК се неефикасни. Значи, освен слабиот капацитет за борба со картелите, КЗК има анемичен однос и од аспект на потребата за менување на пазарните услови кои водат кон поттикнување на пазарната конкуренција.

2. Во однос на изречените парични казни, според расположливите податоци не може да се добие директен заклучок за големината на казната во однос на користа што ја остваруваат фирмите од примената на одредени недозволени антиконкурентски практики. Меѓутоа, индиректно според повеќекратно изречените парични казни на исти фирми за ист вид на сторен прекршок, можеме да заклучиме дека казните не се доволно големи за да ги одвратат фирмите од примена на недозволените форми на пазарно однесување, бидејќи и покрај казните фирмите најверојатно завршуваат со нето остварена корист. Ова упатува имплицитни сигнали до фирмите, кои делуваат на пазари што се одликуваат со поголем степен на концентрираност и на кои постојат услови на ограничена конкуренција, дека може покомотно да се препуштаат во одредени недозволени деловни практики. Можеме да заклучиме дека, очекуваниот ефект на одвраќање на фирмите од примена на антиконкурентски деловни стратегии (deterrence effect) казнената политика на КЗК не го остварува.

3. Во однос на исполнување на советодавната функција за прашања поврзани со примената на регулативата за заштита на конкуренцијата (т.н. competition advocacy) КЗК исто така, покажува ниско ниво на ангажираност. Издадените мислења во анализираниот период се дадени најчесто на барање на друга државна институција или по барање за мислење за донесување на нови или за измени на предлог-закони. Во целост отсуствуваат барањата за мислења за оваа проблематика од страна на фирмите или на физичките лица.

4. Во однос на транспарентноста при креирањето и водењето на политиката за заштита на конкуренцијата, КЗК исто така, покажува субоптимални резултати. Комисијата сеуште нема воспоставено систем за структурирана евиденција на спроведувањето на нејзините надлежности. Не постои база во која ќе се прикажуваат de-jure изречените парични казни и de-facto наплатените казни според одделни прекршоци. Во моментов тешко може да се следи динамиката и периодот од моментот на отворена постапка за соменавње на сторен прекршок по основ на ЗЗК до нејзиниот конечен исход. КЗК речиси и да нема стратегија за прикажување на отчетноста во нејзиното работење. Праксата за ex-post евалуација на ефектите од донесените одлуки воопшто не се применува. Додека, почнувајќи од 90-те години на минатиот век, во развиените западни економии континуирано расте интересот за мерење на перформансите и ефектите од примената на политиките за заштита на конкуренцијата, како и евалуација на работата на државните институции и агенции задолжени за спроведување на овие политики[[4]](#footnote-4). Во сржта на Агендата за прудентна регулација на Европската комисија (2013) (Smart regulation Agenda) лежи намерата за подобрување на регулативата и нејзината имплементација. Имено, евалуацијата треба да даде подобар увид дали политиките на владите ги даваат посакуваните ефекти, и во таа насока се добра основа за развој и примена на подобра регулатива и политики. Исто така, со цел да се постигне меѓународна споредливост на ефектите на овие политики, во рамките на OECD (2014) и OECD (2016) се преземаат активности за усогласување на методологиите за евалуација на одделните национални регулативи и политики за заштита на конкуренцијата.

5. Во однос на институционалната поставеност на КЗК се забележува значаен напредок во усогласувањето на законската регулатива, но сепак, не е доволен за јакнење на кредибилитетот и независноста на оваа институција. Имено, кај прекршочните постапки, примената на клаузулата за суспензија сè уште може да го одложи извршувањето на решенијата на КЗК, а со тоа се намалуваат ефектите од активностите на КЗК, и негативно се влијае врз нејзиниот кредибилитет.

Во табелата 1.7. е даден сумарен преглед за карактеристиките на политиката за заштита на конкуренцијата во земјата. Сетот на критериуми за анализа е направен според методологијата на Dutz. and Vagliasindi (2000), за анализа на политиката за заштита на конкуренцијата во транзиционите економии.

**Табела 7. Оценка на ефикасноста на политиката за заштита на конкуренцијата во Република Македонија, според селектирана група на критериуми.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Критериум** | **Оценка на задоволеност** |
| 1. Усогласеност со Европската антитрустовска легислатива | во висок степен е усогласена |
| 2. Ефикасна, доследна и неселективна примена на регулативата | Недоволна и неефикасна примена |
| 3. Оценка на квалитетот на надлежната институција – КЗК |  |
| - Финансиска независност во однос на Владата | Зависна |
| - Административен капацитет | Несоодветен |
| - Примена на економскиот пристап во анализата | Многу скромно |
| - Транспарентност во работењето | Слаба |
| - Советодавни активности | Скромни, во целост насочени кон други државни институции |
| 4. Влијание на политиката во насока на зголемување на пазарната конкуренција | Недоволно |
| 5. Влијание на политиката во насока на заштита на благосостојбата на потрошувачите | Недоволно |

На крајот, како сумарни препораки може да ги наведеме следниве:

* Политиката за заштита на конкуренцијата да се креира врз определени критериуми и принципи и да биде насочена кон јасно остварување на дефинираните цели. Во таа насока, Комисијата треба да биде главен носител во остварувањето на овие задачи, преку соработка со секторските регулаторни тела, да ја подобри ex-post пазарната регулација во сите економски сектори.
* Комисијата мора да се избори за сопствената формална и финансиска независност од страна на централната влада. Перзистентниот проблем на недостиг на финансиски средства КЗК може да го реши на тој начин, што еден дел од средствата од наплатените парични казни и надоместоците за контрола на концентрациите ќе ги употреби за дополнување на сопствениот буџет. Оваа пракса не е непозната, таа веќе се применува во Бугарија, Унгарија и Португалија (Sabbatini, 2008 год.).
* Комисијата мора да го зголеми и зајакне кадровскиот капацитет во стручните служби задолжени за спроведување на законот за заштита на конкуренцијата. Склучените меѓународни договори за соработка, членството во меѓународните организации на регулаторни институции и тела интензивно да се користат во дообука и стручно усовршување на вработените во овие служби.
* Во насока на јакнење на кредибилитетот на донесените одлуки, се препорачува Комисијата да размисли за отворање на посебна организациона единица која ќе се занимава исклучиво со спроведување на економски анализи и истражувања, која ќе биде задолжена за спроведување на антитрустовската анализа во отворените истражни постапки. На тој начин и одлуките за утврдените прекршоци и изречени казни ќе бидат соодветно со издржани докази и анализи потврдени. Исто така, во оваа единица ќе се работи на развој на адекватни бази на податоци кои ќе го олеснат следењето на ефектите од реализираните активности на КЗК.
* За јакнење на пазарната култура и за зголемување на нивото на свесност за потребата и позитивните ефекти од силна пазарна конкуренција, КЗК мора да ја зголеми транспарентноста во своето работење. Прво, да преземе дејствија со кои јавноста подобро ќе ја информира за нејзиното постоење, значење и активности. Тоа може да го направи со организирање на семинари, курсеви и обуки во кои ќе бидат опфатени слушатели од разни интересни групи, почнувајќи од претставниците на приватниот сектор (фирми, здруженија, комори), преку претставници од државните компании и институции, до претставниците на академската заедница и студентите. Понатаму, транспарентноста може да се подобри преку зголемување на соопштенијата со кои КЗК почесто ќе ја известува јавноста за своите активности. Во таа насока може да се размислува и за зголемување на бројот на публикации кои оваа институција ќе и’ ги понуди на стручната и на пошироката јавност. Преку овие активности, КЗК отвора простор и за зголемување на нејзината советодавна функција (competition advocacy).
* За остварување на втората цел од примената на регулативата за заштита на конкуренцијата - заштитата на благосостојбата на потрошувачите, КЗК, треба да ги зајакне активностите за информирање на потрошувачите за придобивките од оваа политика во смисла на обезбедување на понуда на производи со пониски цени, подобар квалитет и со поголем диверзитет. Значи, КЗК треба да работи кон приближување на целите на политиката за заштита на конкуренцијата со политиката за заштита на интересите на потрошувачите (што од скоро време, како тренд е препознаен и се применува од страна на Европската комисија). Од стручен аспект, за да може поверодостојно да се мерат ефектите врз заштитата на потрошувачкиот вишок, КЗК треба да развие соодветна методологија за мерење на истите, и секако, оваа анализа да стане дел од содржината во редовните извештаи кои таа ќе ги публикува. На овој начин КЗК ќе се обезбеди со подобри контролни индикатори за мерење на ефикасноста во примената на регулативата за заштита на конкуренцијата.

**Користена литература**

European Commission (2019a): Commission Staff Working Document: Montenegro 2019 Report, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2019 Communication on EU Enlargement Policy (COM (2019, 260 final))

European Commission (2019b): Commission Staff Working Document: Serbia 2019 Report, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2019 Communication on EU Enlargement Policy (COM (2019, 260 final))

Европска комисија (2019): Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република

Македонија за 2019 година, (СОМ 2019, 600 final), поглавје 8.

Дваесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ: *Комисија во сенка, конкуренција за декор*, Македонски центар за европско образование (МЦЕО) и Фондација Отворено општество – Македонија (ФООМ), 2014

Penev S., Marusic A., Mancellari A., Milovic N., Causevic F., Hyseni D. (2013): *Competition Policy in Western Balkan Countries,* WFD

Agencija za zastitu konurencije Crna Gora (2017): *Izvestaj o radu za 2017 Godinu*

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2010 година, КЗК 2011;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2011 година, КЗК 2012;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2012 година, КЗК 2013;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2013 година, КЗК 2014;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2014 година, КЗК 2015;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2015 година, КЗК 2016;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2016 година, КЗК 2017;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2017 година, КЗК 2018;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2018 година, КЗК 2019;

World Bank (2017): *Fostering Economic Integration through Effective Competition Policies*, Western Balkans: Regional Economci Integration Issues Note No.4

Dutz A. M. and Vagliasindi M. (2000), “Competition Policy Implementation In Transition Economies: An Empirical Assessment”, *European Economic Review* 44, pp. 762-772;

Sabbatini P. (2008): “Funding the Budget of a Competition Authority with the Fines it Imposes”, available at: http://ssrn.com/abstract=1492666 or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1492666>;

Ilzkovitz F. and Direx A. (2019): Competition policy and inclusive growth, CEPR Policy paper

Sanfey P. and Milatovic J (2018): The Western Balkan in Transition: Diagnosing the constraints on the path to a sustainable market economy, Discussion paper, EPG –EBRD

Закон за заштита на конкуренцијата (Сл. Весник на РМ бр. 145/2010, 136/11, 41/14, 53/16 и 83/18) – консолидиран текст, Комисија за заштита на Конкуренцијата, www. kzk.gov.mk

OECD (2014): Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities

OECD (2016): Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions, Competition Division, April

European Commission (2013): Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving regulation, Communication of the Commission, COM (2013) 686 final

1. Во Извештајот на МЦЕО и ФООМ (2014), во Анекс 1, даден е преглед на транспонираните документи од ЕУ легислативата и листата на регулативите кои ќе добијат на важност по пристапувањето на земјата во Европската унија. (стр.46-51) [↑](#footnote-ref-1)
2. Во повеќе извештаи за земјата подготвени од страна на релевантни меѓународни институции и организации се укажува на слабите перформанси на судиите и адвокатите во доменот на разрешување на случаи од антитрустовското право. [↑](#footnote-ref-2)
3. Во периодот 2015-2018 година за склучување на договори за фиксирање на малопродажни цени беа казнети Стоматолошката комора на Македонија, Здружението на приватните лекари на Република Македонија, Институт за сметководители и овластени сметководители на Македонија [↑](#footnote-ref-3)
4. Во 1993 година Владата на САД го донесе Законот за перформанси и резултати на Владата (The Government and Performance and Results Act) чија цел е следење и подобрување на перформансите во работењето на државните институции. Со овој закон, институциите за заштита на конкуренцијата се задолжија да изготвуваат извештаи за ефектите од преземените активности, како и да развиваат и имплементираат годишни планови за реализација на поставените програмски цели во согласност со расположливите ресурси. Во 1999 год. Министерството за финансии на Англија, како производ од претходно донесените документи (Детален извештај за потрошувачката на владата (Comprehensive Spending Review во јули 1998 година и Белата книга -White Paper во декември, 1998 година) го објави документот за анализа и мерење на аутпутот и перформансите на владата „The Government’s Measures of Success: Output and Performance Analyses”, со кој се поставија критериумите за мерење на успешноста на владата во реализацијата на зацртаните цели и обезбедувањето на поквалитетни јавни услуги. Активности од овој вид беа преземени и во други земји: Канада, Холандија, Австралија и др. [↑](#footnote-ref-4)