

ИМА ЛИ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ПОЛИТИКА ЗА ЗАШТИТА НА КОНКУРЕНЦИЈАТА?

д-р Даниела Мамучевска

СОДРЖИНА

I Вовед.....	2
II Осврт врз примената на регулативата за заштита на конкуренцијата во Република Македонија	4
III Проблеми во примената	7
IV Мерки и препораки за унапредување на политиката за заштита на конкуренцијата во Република Македонија	10
V Заклучни согледувања	12
VI Користена литература	12

РЕЗИМЕ

Во рамките на сетот на институции и политики кои го следеа процесот на изградбата на новиот општествено-економски систем, заснован на граѓанската демократија и на пазарната економија 'се наметна потребата' од воведување на посебна политика која ќе биде задолжена за поттикнување конкурентното однесување на фирмите на пазарот. Политиката за заштита на конкуренцијата најчесто се дефинира како сет на закони, институции 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 потпишувањето на времената Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската заедница, во април 2001 година, земјата се обврза за развој и примена на сеопфатна регулатива за борба против ограничувањата на конкуренцијата. Во 2005 година се воведо нов Закон за заштита на конкуренцијата, кој во голема мера беше усогласен со европската антиitrustовска регулатива. Една од суштинските измени, воведени со овој закон, беше формирањето на Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК), како самостоен и независен орган, надлежен за спроведување на законот и на политика за заштита на пазарната конкуренција.

Анализата на досегашното работење на КЗК наведува на заклучок дека оваа политика е маргинализирана во системот на економските политики, а КЗК е само дел од новиот институционален декор. Овој труд се осврнува на примената на регулативата за заштита на конкуренцијата, а изнесените заклучоци се обидуваат да ја разрешат дилемата дали постои или не постои политика за заштита на конкуренцијата во Република Македонија.

I Вовед

Во последните три децении, сведоци сме на сè поактивната улога на институциите за заштита на конкуренцијата во развиените пазарни економии. Ограничувањето на пазарната конкуренција и злоупотребата на доминантната позиција на пазарот не е повеќе само национален проблем, туку сè повеќе станува проблем и во размената на меѓународниот пазар на стоки и услуги. Исто така, примената на политиката за заштита на конкуренцијата станува актуелно прашање и во поранешните социјалистички земји, т.е. транзициони економии. Определбата за изградба на современа пазарна економија ја наметна потребата од изградба на конзистентна политика за заштита на конкуренцијата и во овие земји. Република Македонија исто така не беше изземена од овој предизвик.

Во почетокот на деведесеттите години со определбата за изградба на нов општествено-економски систем, заснован на граѓанската демократија и на пазарната економија, Република Македонија заплива во транзиционите води. Во тој период следуваа бран на политики кои, пред сè, беа насочени кон брза приватизација на националните компании и либерализација на надворешно – трговските текови. Во овој почетен период од транзицијата, сосема беше забораен развојот на нови пазарни институции кои требаше да ги регулираат оние сегменти од пазарот во кои неговата функција затајуваше. Потребата за институции од ваков вид се јави подоцна, во втората половина на деведесеттите години (EBRD Transition Report 2007 год.). Па така, и потребата за регулатива за заштита на конкуренцијата и корените во развојот на политиката за заштита на конкуренцијата датираат оттогаш.

Во 1999 година се донесе првиот Закон за заштита на конкуренцијата во Република Македонија (Закон против ограничувањата на конкуренцијата),¹ а со тоа се создадоа услови за заштита на пазарната слобода и

Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) е невладина, непрофитна, неполитичка, тинк-тенк организација основана во декември 2002 годината од страна на 23 обучувачи за ЕУ сертифицирани од InWEnt од Бон и Институтот за европски политики од Берлин, Сојузна Република Германија. Мисијата на МЦЕО е да го поддржи пристапувањето на Република Македонија во ЕУ и европеизацијата на општеството преку професионална обука и советување, развој на применливи политики засновани на докази, застапување за промени и регионална соработка.

Од своето основање, МЦЕО има испорачано приближно од 1300 денови обука за различни ЕУ теми за приближно 6000 претставници на јавна администрација, медиуми, граѓански организации, судии и обвинители, членови на политички партии, локални администрации, итн.

Во последните 7 години, МЦЕО го смени својот фокус од институт за обука во тинк-тенк организација со надеж дека ќе го намали очигледниот недостиг на експертиза во државата во полето на креирање јавни политики кои се во линија со ЕУ. Последните студии и брифови за применета политика што се објавени се: „Лисабон-Скопје-Солун: пет причини зошто Македонија треба да ги почне преговорите“, „Предавници, платеници и сендвич демонстранти: граѓанскиот активизам во македонскиот јавен дискурс“, „Прекутрупа во Европа – истражување за искористувањето на Програмите на Заедницата во Македонија“, „Македонија и Бугарија – Толку блиски, а сепак толку далечни“, „Пристапувањето во ЕУ и сиромаштијата во Македонија“, „Ветувања, ветувања“ итн.

МЦЕО го следи и процесот на пристапување и досега има објавено 19 извештаи кои можат да се симнат од нашиот вебсајт: mset.org.mk.

Во последните 5 години, МЦЕО работи со медиумите со цел да го подобри известувањето за пристапниот процес на Македонија и изготвува алатки за да им помогне да разберат дека пристапувањето во ЕУ всушност е внатрешна, а не надворешна политика.

претприемништвото. Законот стапи во сила во април 2000 година, но поради сложениот карактер на истиот, некореспондентните решенија со постојните важечки позитивни прописи, и отсуството на позасилени мерки на принуда во спроведувањето на Законот, недоволно се применуваше и не ја постигна својата цел.

Потоа, со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (САА) во април 2001 година, со членовите 39, 69 и 70 од истата Спогодба, државата се обврза за развој и примена на сеопфатна регулатива за борба против ограничувањата на конкуренцијата. Постојниот закон од 1999 година беше подлегнат на неколку измени, од кои повеќе беа од козметички карактер, додека суштинските проблеми кои ја кочеа и ја правеа конфузна неговата примена останаа нерешени. Затоа законот, во 2005 година се замени со нов Закон за заштита на конкуренцијата (Службен весник на РМ, бр.04/05 од 11.1.2005 год.) кој речиси во голема мера беше усогласен со европската антитрустовска регулатива. Една од суштинските измени, воведени со овој закон, беше формирањето на Комисијата за заштита на конкуренцијата (во натамошниот текст КЗК), како самостоен и независен орган, надлежен за спроведување на законот.

Целта на новиот закон е обезбедување на слободна конкуренција на домашниот пазар заради поттикнување на економската ефикасност и благосостојба на потрошувачите. Со законот се покриваат трите домени во кои може да настане ограничување на пазарната конкуренција и ги опфаќаше: 1) контролата на договорите и картелските деловни аранжмани меѓу фирмите, 2) контролата на злоупотребата на доминантната позиција на пазарот и 3) контролата на спојувањата (т.е. концентрациите) меѓу фирмите.

Во 2010 година се донесе нов Закон за заштита на конкуренцијата (Службен весник на РМ бр.145/10 од 28.20.2010 год.) кој целосно е усогласен со европската антитрустовска регулатива. Во функција на подобро формално

усогласување и транспонирање на дел од европските регулативи од доменот на заштитата на конкуренцијата, КЗК во континуитет носи голем број на уредби, насоки и брошури².

Во однос на актуелната регулативна рамка за заштита на конкуренцијата, државата добива позитивни и задоволителни оценки во извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија (2011, 2012 год.), но доменот каде оценките сеуште се слаби е за нивната доследна примена. Република Македонија има регулатива за заштита на конкуренцијата, но дали има и политика за заштита на конкуренцијата?

Политиката за заштита на конкуренцијата се дефинира како сет на политики и закони, со кои се спречува секое ограничување на пазарната конкуренција, кое придонесува за редуцирање на ефикасноста, технолошките иновации и потрошувачкиот вишок. Со други зборови, секое ограничување на пазарната конкуренција не е штетно за благосостојбата. Затоа, политиката за заштита на конкуренцијата треба да ги санкционира само оние деловни практики кои ја ограничуваат пазарната конкуренција, ја зголемуваат економската неефикасност на фирмите и го намалуваат потрошувачкиот вишок. Наративно дефинирана, активната и целно ориентирана политика за заштита на конкуренцијата претпоставува мрежа на кредибилни институции, како нејзини носители и амбиент во кои овие институции ќе бидат поддржувани за нејзина активна и доследна примена.

Анализата на годишните извештаи за работата на КЗК укажуваат дека оваа политика е маргинализирана во системот на економските политики. КЗК е само дел од новиот институционален декор. Буџетот со кој оваа институција располага е одраз на третманот и (не)сериозноста со кои се третираат проблемите кои произлегуваат од разните форми на ограничување на пазарната конкуренција на домашниот пазар.

Овој документ претставува обид да се даде приказ за примената на регулативата за заштита на конкуренцијата, а изнесените заклучоци прават обид да ја разрешат дилемата дали постои или не постои политика за заштита на конкуренцијата во Република Македонија.

II Осврт врз примената на регулативата за заштита на конкуренцијата во Република Македонија

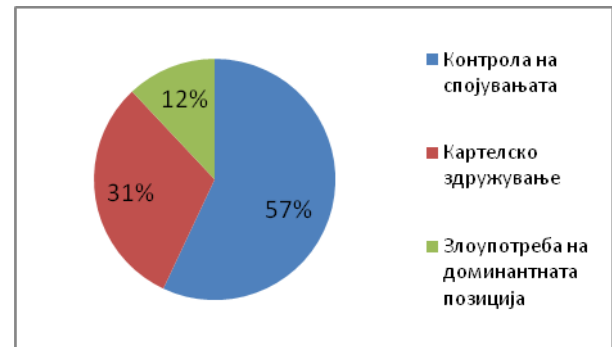
Анализата ќе ја започнеме со трите клучни аспекти поврзани со примената на регулативата за заштита на конкуренцијата. Подетално ќе бидат разработени прашањата поврзани со: бројот и структурата на обработените случаи во КЗК, анализа на контролата на спојувањата меѓу фирмите т.е. контролата на концентрациите на фирмите и анализа на изречените парични казни.

Од формирањето на Комисијата за заштита на конкуренцијата, како независна институција, во 2005 година до крајот на 2011 година биле отворени и разгледувани вкупно 141 предмет од областа на антиitrustовската контрола (картелското здружување, договорите за соработка и злоупотребата на доминантната пазарна позиција на фирмите) и на контролата на спојувањата меѓу фирмите. Најголем дел од обработените предмети во анализираниот период, во просек околу 75% отпаѓаат на контролата на спојувањата меѓу фирмите (или 106 пријавени известувања), потоа следуваат предметите со кои се контролира злоупотребата на доминантната позиција на фирмите на пазарот со просечно учество од 16% (или 23 случаи), и со најмало просечно учество од 9% се предметите со кои се следат картелските договори меѓу фирмите (или 12)3 (види Табела 1.1.).

Вид на предмет	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%	%	%	%
Картелско здружување	2	40	2	17	1	5	0
Злоупотреба на доминантната позиција	3	60	3	25	6	27	3
Контрола на спојувањата	0	0	7	58	15	68	28
Вкупно	5	100	12	100	22	100	31

Табела 1.1: Структура на обработените предмети од доменот на антиitrustовската регулатива од страна на КЗК, по години, во периодот од 2005 до 2011 година. *Извор: Годишни извештаи на КЗК*

Кога ќе се направи споредба со структурата на обработените предмети од областа на антиitrustовската регулатива од страна на Европската комисија, во периодот од 2006 до 2009 година, односот на обработените предмети по области е порамномерно распределен. Имено, од вкупниот број на обработени предмети, 57% отпаѓаат на анализата на известувањата за спојувања меѓу фирмите, 12% на анализа на случаите за злоупотреба на доминантната позиција на фирмите на пазарот, и 31% на контролата на договорите и на картелското здружување на фирмите (види Графикон 1.1.).



Графикон 1.1. Структура на обработените предмети од доменот на антиitrustовската регулатива од страна на Европската комисија во периодот од 2006 до 2009 година. *Извор: Извештаите на Генералниот директорат за конкуренција на Европската комисија*

Значително поголемото учество на предметите со кои се анализираат случаите на картелското здружување во однос на предметите за анализа на злоупотребата на доминантната позиција на пазарот претставува битен индикатор за примена на поагресивна политика за заштита на конкуренцијата и активен однос кон борбата со картелите на европскиот пазар. Па оттука, нискиот процент на учество на предметите кои се однесуваат на картелското здружување се само доказ дека во македонската практика отсутствува примената на активна политика за заштита на конкуренцијата во борбата против картелите на македонскиот пазар.

Анализата на обработените предмети, кои се однесуваат на следење на картелското здружување меѓу фирмите и злоупотребата на доминантната позиција на пазарот, според начинот на иницирање на постапката во периодот од 2005 до 2011 година е прикажана во табела 1.2. Во периодот од 2008 до 2011 година воопшто нема пријавени случаи за постоење на сомнеж за картелско здружување меѓу фирмите од страна на друг пазарен учесник, т.е. сите отворени постапки се направени по службена должност од страна на КЗК. Во однос на случаите кои се однесуваат на злоупотребата на доминантната позиција на пазарот, бројот на иницирани постапки по поднесена пријава од страна на друг пазарен субјект⁴ (во сите наведени случаи, пријавата потекнува од страна на конкурентска фирма) е значајно помал од бројот на постапките отворени по службена должност на КЗК. Сепак, овој број на иницирани постапки е поголем од оној во случаите на пријави за картелско здружување (т.е. 8 наспроти 3 постапки).

Година	Картелско здружување		Злоупотреба на доминантната позиција	
	Ex-officio	По барањена странка	Ex-officio	По барање на странка
2005	1	1	2	1
2006	1	1	2	1
2007	0	1	3	3
2008	3	0	2	1
2009	3	0	1	1
2010	2	0	2	0
2011	3	0	4	1

Табела 1.2. Преглед на обработените предмети според начинот на иницирање на постапката во периодот од 2005 до 2011 година. *Извор: Годишни извештаи на КЗК*

Малиот број на отворени постапки, иницирани од страна на друг пазарен субјект, за ваквата ситуација фрла сомнеж врз две причини. Имено, тоа укажува на ниската свест на економските субјекти во однос на активностите и улогата на КЗК во поттикнувањето на пазарната конкуренција од

една страна, а од друга страна ваквата состојба може да се должи и на ниското ниво на пазарна култура меѓу пазарните учесници. По редот на нештата, улогата на потрошувачите при пријавувањето на одредените форми на неконкурентско однесување на фирмите не треба да се занемарува. Меѓутоа, поради непостоење на конкретни активности од страна на КЗК за поврзување на политиката за заштита на конкуренцијата со политиката за заштита на интересите на потрошувачите, како и малата информираност на потрошувачите за нивната улога во овој процес, логична е последицата за отсуство на поднесени пријави од страна на потрошувачите.

Анализата на односот на бројот на отворени и затворени постапки во текот на една календарска година, во периодот од 2007 до 2011 година, укажува на многу мали разлики меѓу бројот на отворените (О) и затворените постапки (З) (види табела 1.3.). Релативно кусиот временски период за завршување на постапките (посебно на оние кои се однесуваат на картелското здружување и на злоупотребата на доминантната пазарна позиција на фирмите) го наметнува прашањето за релевантноста на спроведените анализи и за примената на економскиот пристап во истите⁵.

Вид на предмет	2007		2008		2009		2010		2011	
	О	З	О	З	О	З	О	З	О	З
Картелско здружување	2	1	3	0	3	1	2	4	1	2
Злоупотреба на доминантната позиција	7	6	2	3	2	2	1	1	3	5
Контрола на спојувањата	16	15	29	28	17	17	22	21	22	18
Вкупно	25	22	34	31	20	20	25	26	26	25

Табела 1.3. Преглед на отворени и затворени постапки по години, во периодот од 2007 до 2011 година. *Извор: Годишни извештаи на КЗК*

Од досега презентираниите резултати, може да се заклучи дека најголем дел од обработените предмети на КЗК се однесуваат на контролата на спојувањата на фирмите. Подеталната анализа на податоците од табелата 1.4. не упатува на следниве заклучоци:

	2007	2008	2009	2010	2011
Известувања	16	29	17	22	22
Одобрени	13	26	17	18	18
Забранети	0	0	0	0	0
Условно одобрени	1	1	0	0	0
Не потпаѓа под ЗЗК	2	1	0	3	0

Табела 1.4: Анализа на постапките кои се однесуваат на контролата на спојувањата меѓу фирмите во периодот од 2007 до 2011 година. **Извор:** Годишните извештаи на КЗК

Најголем број (92) од пријавените известувања се одобрени безусловно, додека само две известувања се одобрени условно, односно, само во 2 случаи од фирмите е побарано претходно да исполнат одредени услови. Ова укажува на примената само на формалниот пристап во анализата на предлозите за спојување меѓу фирмите. Како потврда на овој заклучок може да послужат и следниве констатации. Имено, според податоците од годишните извештаи не може да се добие претстава за природата, т.е. целта на спојувањето на фирмите како и на информации кои укажуваат на очекуваните ефекти од таквите спојувања.

Во анализираниот период нема одбиени предлози за спојување меѓу фирмите. И оваа констатација води кон заклучокот за формалниот третман на контролата на спојувањата меѓу фирмите. Но, исто така, ако се погледнат подетално пријавените известувања од страна на фирмите, тогаш ќе се види дека најголем дел од нив се однесуваат меѓу фирми, чии деловни активности имаат индиректен ефект врз македонскиот пазар. Затоа, овде се отвора дилемата дали формалните критериуми за пријава на предлозите за спојување меѓу фирмите се адекватно утврдени. Големите број на известувања може да укажува и на ниската граница на поставените критериуми.

Посебно значајни информации може да се добијат од анализата на изречените парични казни од страна на КЗК. Во периодот од 2007 до 2011 година КЗК изрече парични казни во

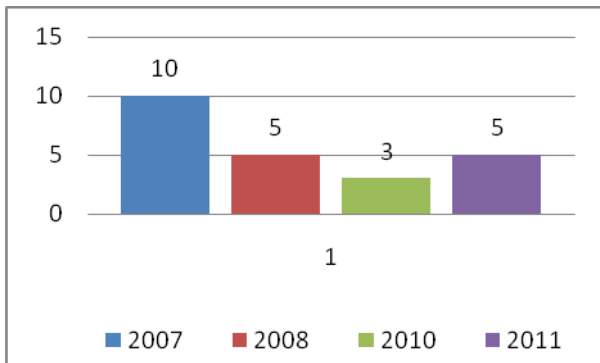
вкупен износ од над 13 милиони евраб. Нивната дистрибуција по години е прикажана во табелата 1.5.

	2007	2008	2010	2011
Недоставување на податоци	17.279	-	202	-
Картелско здружување	8.263	-	-	-
Злоупотреба на доминантната позиција	2.342.598	8.080.446	807.735	1.747.927
Непријавени спојувања	28.961			
Вкупно	2.397.103	8.080.446	807.937	1.747.927

Табела 1.5. Преглед на изречените парични казни, по разни основи, за фирмите, од страна на КЗК во периодот од 2007 до 2011 година. **Извор:** Годишни извештаи на КЗК. Износите се прикажани во евра.

Напомена: Во текот на 2009 година КЗК нема изречено парични казни, бидејќи во оваа година КЗК нема донесено решенија за изречена прекршочна санкција за сторен прекршок. До ноември 2010 година, КЗК не можеше да започне прекршочна постапка, додека претходно не заврши управата постапка. Тужбите пред Управниот суд на Република Македонија по основ на решението донесено во управна постапка од страна на КЗК го одолговлекуваа почетокот на прекршочната постапка. Најчесто, за решенијата на КЗК донесени во управната постапка беа поднесувани тужби пред Управниот суд на Република Македонија. Затоа, во случаите со картелското здружување на фирмите има мал број на изречени парични казни за фирмите.

Од вкупниот износ на изречени парични казни на фирмите, 99,58% отпаѓаат на парични казни поради злоупотреба на доминантната позиција на пазарот од страна на фирмите. Износот за изречена казна поради картелско здружување меѓу фирмите изнесува само 8.263 евра. Во периодот од 2007 до 2011 година вкупниот број на изречени парични казни изнесува 23. Распределбата на бројот на казнетите фирми по години има тренд на намалување (види графикон 1.2.)



Графикон 1.2: Број на фирми за кои е изречена парична казна во период од 2007 до 2011 година. *Извор: Годишни извештаи на КЗК*

Во овој период, од вкупниот број на изречени парични казни, 12 казни се однесуваат на пет фирми, односно, во овој период за една фирма е изречена повеќе од една парична казна, а основот на сите изречени казни се однесува на злоупотребата на доминантната позиција на пазарот. Имено, фирмата Т-Мобиле Македонија е казнета двапати, фирмата АД – Бутел од Скопје е казнета трипати, фирмата Македонски телеком е казнета трипати, фирмата ОНЕ двапати и фирмата ЕВН7 двапати. Ако се погледнат и највисоките казни изречени по години, ќе се забележи дека станува збор за фирми кои работат во ист сектор, кој се карактеризира со многу висок степен на пазарна концентрација.

	2007	2008	2010	2011
Највисока изречена казна	2.297.929	4.100.000	798.756	998.000
Вид на прекршок	З.Д.П.	З.Д.П.	З.Д.П.	З.Д.П.
Фирма	Македонски телеком	Т-Мобиле Македонија	Т-Мобиле Македонија	Македонски телеком

Табела 1.6. Преглед на највисоко изречените парични казни, видот на прекршокот и казнетата фирма, во периодот од 2007 до 2011 година (износ во евра). *Извор: Годишни извештаи на КЗК.*
Напомена: З.Д.П. – злоупотреба на доминантната позиција на пазарот

Концентрацијата на изречените парични казни кај мал број на фирми и казнувањето на една фирма повеќе од еднаш упатува на заклучокот дека казнената политика на КЗК е неефикасна, односно, таа не ги одвраќа фирмите од воздржување на практикување на неконкурентски деловни дејствувања. Напротив, фирмите во повеќе наврати се

казнувани за ист вид на прекршок. Тогаш е нормално да се очекува дека и на другите пазари во економијата фирмите ќе се чувствуваат комотни во практикувањето на недозволените антиконкурентски деловни стратегии. Намалувањето на бројот на казнети фирми, малиот број на откриени картелски здружувања кај фирмите, исто така, укажуваат на ниската ефикасност во примената на програмата за попустливост⁸ Оттука, може да заклучиме дека принципите и целите за утврдувањето на паричните казни и креирањето на казнената политика на институциите⁹, иако формално се имплементирани во македонската антitrustовска регулатива, сепак во практиката на КЗК тие во целост отсутствуваат.

Според законски предвидените активности КЗК може да издава и мислења по соодветни прашања поврзани со регулативата и политиката за заштита на пазарната конкуренција. Во досегашната практика, најчесто мислењата на Комисијата се давани по основ на носење или на измена на предлог-закон, или пак по барање на друга државна институција¹⁰. До крајот на 2011 година, според досегашните Годишни извештаи на КЗК, таа нема издадено мислење по барање на компанија или физичко лице.

III Проблеми во примената

Од прикажаните резултати за обемот и структурата на извршените активности на КЗК во период од 2005 до 2011 година, како општ заклучок може да констатираме дека оваа институција бележи скромни резултати во доменот на поттикнувањето и заштитата на пазарната конкуренција. На пример, како за споредба, во периодот од 2005 до 2009 година хрватската Агенција за заштита на пазарната конкуренција има одработено 156 предмети, а само во 2011 година има сработено 390 предмети, од кои најголем дел (околу 2/3) се од областа на антitrustовската регулатива и контролата на спојувањата на фирмите.¹¹ КЗК значително заостанува во својот обем за

работа во однос на хрватската Агенција за заштита на пазарната конкуренција. Законски утврдената цел, обезбедување на слободна конкуренција на домашниот пазар заради поттикнување на економската ефикасност и благосостојба на потрошувачите¹² сè уште останува само декларативно поставена цел.

Досегашната анализа за примената на регулативата и работењето на КЗК укажува дека политика за заштита на конкуренцијата во голема мера е маргинализирана во системот на економските политики. КЗК претставува само дел од новиот институционален декор. Попрецизно кажано конкретните заклучоци кои произлегуваат од анализите во претходната точка, а кои може да ги употребиме како аргументи за поткрепување на општиот заклучок се следниве:

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. Предметите кои се однесуваат на злоупотребата на доминантната позиција на пазарот доминираат во делот на антитрустовската контрола. Меѓутоа, подеталната анализа на структурата на фирмите кои се опфатени во овие предмети укажува на фактот дека најголем дел од нив 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 конкуренција¹³.

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 недозволен 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 недозволен 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 транспарентноста при креирањето и водењето на политиката за заштита на конкуренцијата, КЗК исто така, покажува субоптимални резултати. Веќе претходно нотиравме дека маргиналното учество на постапките иницирани по барање на друг пазарен субјект може да се должи на слабата информираност на пазарните субјекти за улогата и

активностите на КЗК или пак на постоење на ниско ниво на пазарна култура.

4. 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 периодот од 2007 до 2011 година (околу 30 мислења)¹⁴ се дадени на барање на друга државна институција или по барање за мислење за донесување на нови или за измени на предлог-закони. Во целост отсутствуваат барањата за мислења за оваа проблематика од страна на фирмите или на физичките лица.

Во табелата 1.7. е даден сумарен преглед за карактеристиките на политиката за заштита на конкуренцијата во земјата.

Критериум	Оценка на задоволеност
1. Усогласеност со антиitrustовска легислатива на ЕУ	Речиси во целост 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

Табела 1.7. Оценка на ефикасноста на политиката за заштита на конкуренцијата во Република Македонија, според селектирана група на критериуми.

Dutz и Vagliasindi (2000 год.) извршиле емпириска анализа за примената на политиката за заштита на конкуренцијата во државите во транзиција со примена на три критериуми: (i) примена на регулативата за заштита на конкуренцијата, (ii) вршење на советодавна функција во насока на промоцијата на пазарната конкуренција и (iii) ефикасност на

институциите. Според добиените резултати, авторите посебно ја истакнуваат значајната улога на институциите за заштита на конкуренцијата во промоцијата и градењето на пазарната култура во транзиционите економии. Значи, не е доволно да се има соодветна законска регулатива за заштита на конкуренцијата, туку е потребно истата да биде и ефикасно спроведувана. За таа цел, потребно е да постојат кредибилни пазарни институции кои доследно и неселективно ќе ја имплементираат регулативата за заштита на конкуренцијата. Исто така, Dutz и Vagliasindi (2000 год.) укажуваат дека во фирмите во државите во кои имаат поактивен пристап кон примената на регулативата и политиката на заштита на конкуренцијата, остваруваат повисоко ниво на ефикасност и покажуваат подобри конкурентски способности.

Користејќи ги критериумите од анализата на Dutz и Vagliasindi (2000 год) во случајот со Република Македонија може да го нотираме следново. Регулаторната заштита на конкуренцијата речиси во целост е усогласена со соодветната европска регулатива. На тоа укажуваат и позитивните констатации во Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија (2011 и 2012 година, поглавје 8). Меѓутоа, во извештаите останува општата констатација за ниското ниво на примена на регулативата во практиката, особено во доменот на следење, откривање и санкционирање на картелското здружување на фирмите.

Во Извештаите за напредокот од 2006 до 2012 година, во однос на институционалната поставеност на КЗК се забележува значаен напредок, 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.

Комисијата, финансиски во целост е зависна од Владата, односно главен извор на финансирање се средствата добиени од буџетот. Како посебен проблем во Извештаите се наведуваат несоодветните финансиски и кадровски ресурси со кои располага Комисијата. Со ова, ниската ефикасност на институцијата (третиот критериум од анализата) и скромната примена на регулативата (првиот критериум од анализата) се однапред детерминирани. И во однос на вториот критериум од анализата на Dutz и Vagliasindi (2000 год.), КЗК забележува недоволна советодавна активност.

IV Мерки и препораки за унапредување на политиката за заштита на конкуренцијата во Република Македонија

Како препораки за можните начини за зголемување на ефикасноста и институционалниот кредибилитет на КЗК, а во насока на промовирање и јакнење на пазарната конкуренција во домашната економија, ги наведуваме следниве препораки:

1. Постојаниот проблем со несоодветните финансиски средства КЗК може да го реши на тој начин што еден дел од средствата од наплатените парични казни ќе ги употреби за дополнување на сопствениот буџет. На овој начин, КЗК од една страна финансиски ќе зајакне, а од друга страна ќе ја зголеми својата независност во однос на Владата. Оваа практика не е непозната. Таа веќе се применува во Бугарија, Унгарија и Португалија (Sabbatini, 2008 год.).
2. Во периодот од 2007 до 2011 година релативното учество на буџетот на КЗК во вкупните буџетски расходи бележи тренд на намалување (види табела 1.8).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Буџет на КЗК	13.502	20.650	22.049	23.463	23.710	16.473
% Учество во вкупните буџетски расходи	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%
Број на вработени	16	24	22	23	26	25

Табела 1.8: Преглед на расположливите буџетски средства на КЗК во периодот од 2006 до 2011 година (во 000 денари). **Извор:** - Министерство за финансии на Република Македонија

Забелешката од Извештаите на Европската комисија за напредокот на државата укажуваат на слабиот финансиски капацитет на КЗК. Скромниот расположлив буџет на институцијата е доволен за покривање на оперативните расходи (плати и режиски трошоци). Од друга страна, ако се направи анализа на големината на буџетот на КЗК со обемот на изречени парични казни¹⁵, може да се согледа дека постои доволно простор, еден дел од наплатените парични казни КЗК да ги користи за сопствени потреби (види Табела 1.9.). На овој начин, КЗК ќе обезбеди доволно средства за вработување на нови соодветни и стручни кадри, но и за ангажирање на надворешни експерти за подобрување на квалитетот анализата и на донесените одлуки.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Буџет на КЗК	220.000	337.000	359.000	382.000	386.000	268.000
2. Вкупно изречени парични казни		2.397.103	8.080.446	нема и.к.	807.937	1.747.927
Однос меѓу 1. и 2.		14,06%	4,44%		47,78%	15,33%

Табела 1.9: Споредба на големината на буџетот на КЗК со изречените парични казни (износите се во евра). **Извор:** Министерството за финансии на Република Македонија и Годишни извештаи за работата на КЗК

3. Надминувањето на проблемот со недоволната примена на антиitrustовската регулатива, посебно во доменот на следењето, откривањето и санкционирањето на картелските договори меѓу фирмите, се состои во тоа што КЗК ќе треба повеќе да се ориентира кон примената на економскиот пристап во анализата.

За таа цел, потребно е јакнење на нејзините кадровски капацитети со

соодветни знаења и вештини за современите трендови во антитрустовската економска анализа. Од посебно значење се континуираните обуки и развој на соработка со институциите кои имаат побогато практично искуство од развиените земји (на пример, со оние од Германија, Холандија, Англија или пак од Франција, кои според последниот извештај на Global Competition Review од 2012 година спаѓаат во групите на најефикасни институции за заштита на конкуренцијата). КЗК има солидна база на комуникации со релевантни меѓународни мрежи на организации на институции за заштита на конкуренцијата и се препорачува, учествата во истите поактивно да се користат.

Во насока на јакнење на кредибилитетот на донесените одлуки преку примена на економскиот пристап во антитрустовската анализа можеби е добро да се размисли за отворање на посебна организациона единица која ќе се занимава исклучиво со спроведување на економски анализи и истражувања како развој на адекватни бази на податоци.

4. 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 студентите¹⁶. Натаму, 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).

5. 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 и како истите потрошувачи може да ги препознаат, во смисла на понуда на производи со пониски цени, подобар квалитет и со поголем диверзитет¹⁷. 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 неодамна 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.

Со наведените препораки за подобрување на работата на КЗК таа ќе прерасне во кредибилна институција која активно ќе

учествува во креирањето и спроведувањето на политиката за заштита на конкуренцијата со која активно ќе се влијае врз зголемување на ефикасноста во економијата и подобрување на благосостојбата на потрошувачите.

V Заклучни согледувања

Summa Summarum од досегашната анализа, може да ги извлечеме следниве констатации:

- Регулацијата за заштита на конкуренцијата во Република Македонија од формален аспект, речиси во целост е усогласена со европската регулатива од доменот на заштитата на конкуренцијата.
- Според досегашниот обем на отворени и завршени предмети на КЗК, практичната примена на регулативата се карактеризира со скромни резултати. Најголем дел од активностите се насочени кон следење на контролата на спојувањата меѓу фирмите, а речиси во целост изостануваат активностите насочени кон откривање и санкционирање на картелските здружувања меѓу фирмите. Ова укажува дека КЗК воопшто не води активна политика за заштита на конкуренцијата на пазарот. Како резултат на тоа, КЗК со своите активности не ги исполнува зацртаните цели за поттикнување на економската ефикасност во економијата и зголемување на благосостојбата на потрошувачите.
- Од аспект на практичната примена на регулативата, карактеристично е отсуството на примената на економскиот пристап во анализата на одредените случаи.
- КЗК треба да изнајде начини за надминување на проблемите од финансиска, техничка и стручна природа за да може да се изгради во кредибилна институција чии одлуки и активности ќе ги креираат очекуваните

позитивни ефекти во економијата, а со тоа ќе бидат оправдани буџетските трошоци кои истата ги прави.

- Повеќе од јасно е дека само ефикасен и конкурентен домашен пазар претставува главен предуслов за успех на домашните компании на меѓународните пазари. Совладувањето на вештините на конкурентско однесување дома, нуди добра подлога за градење на деловните стратегии за настап на светските пазари. Затоа, и активностите на КЗК треба да бидат насочени кон креирање и примена на активна политика за заштита на пазарната конкуренција, преку која ќе се промовираат вредностите на пазарната култура и пазарната конкуренција.

VI Користена литература

- 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>;
- Godisnje izvjesce o radu Agencije za zastitu trzisnog natjecanja za 2011 godinu, AZTN 2012;
- Global Competition Review 2012;
- EBRD Transition Report 2007
- Report on Competition Policy, 2006, European Commission;
- Report on Competition Policy, 2007, European Commission;

Report on Competition Policy, 2008, European Commission;

Report on Competition Policy, 2009, European Commission;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2007 година, КЗК 2008;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2008 година, КЗК 2009;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2009 година, КЗК 2010;

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;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2006 година, (СОМ 2006, 649 final), поглавје 8;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2007 година, (СОМ 2007, 663 final), поглавје 8;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2008 година, (СОМ 2008, 674 final), поглавје 8;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2009 година, (СОМ 2009, 53 final), поглавје 8;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија

за 2010 година, (СОМ 2010, 660 final), поглавје 8;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2011 година, (СОМ 2011, 666 final), поглавје 8;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година, (СОМ 2012, 600 final), поглавје 8

¹ Службен весник на РМ, 80/99, од 17.12.1999 год.

²Подетални информации за овие документи има на веб страната на КЗК: <http://www.kzk.gov.mk/>

³Во 2005 година, поради малиот број на отворени предмети, само 5, учеството на предметите кои се насочени кон контролата на картелското здружување на фирмите е многу високо (40%), а во апсолутна вредност бројот на обработените предмети е само 2. Меѓутоа, во анализираниот период од 2005 до 2011 година процентуалното учество на овие предмети изнесува 9%

⁴Според законските одредби, пријава за постоење на сомнеж за картелско здружување или пак за злоупотреба на доминантната позиција на пазарот, може да поднесе кое било правно или физичко лице.

⁵Од информациите наведени во Годишните извештаи на КЗК не може да се стекне впечаток за примената на економскиот пристап во процесот на анализа и носење на одлуки во одделните случаи. Според кусите информации за конечните одлуки, имплицитно може да се донесе заклучок дека целиот процес на контрола на видовите на монополско однесување на пазарот се води според легалистички принципи.

⁶Овде треба да напоменеме дека постои отстапување помеѓу износот на изречени парични казни и износот на наплатени казни, бидејќи казнетите фирми имаат право да поднесат тужба пред Управниот суд на РМ по основ на решението изречено во прекршочната постапка на КЗК. Во Годишните извештаи КЗК не дава информации за висината на фактички наплатените парични казни. Ние, во нашите анализи и во пресметките кои притоа ги правиме, ја користиме претпоставката дека висината на пресметаните парични казни во целост е наплатена

⁷Кај фирмите ОНЕ и ЕВН, првиот пат казните се однесуваа кога беа во сопственост на

Космофон АД Скопје и на ЕСМ АД Скопје соодветно.

⁸Во верзијата на Законот за заштита на конкуренцијата од 2005 година се предвидуваа казни и за одговорните лица во фирмите кои се казнети поради кршење на законските одредби. КЗК неколку пати има изречено казни од овој тип во висина од 500 евра

⁹Да ги заплашуваат и одвраќаат фирмите од примена на антиконкурентски деловни практики

¹⁰Еклатантен е примерот со мислењето на КЗК за Предлог-законот за технолошко - индустриски развојни зони, кога таа во 2007 година даде негативно мислење за овој предлог поднесен од страна на Владата на РМ, со напомена дека истиот не е во согласност со правилата за државна помош во ЕУ. Меѓутоа, Владата го отфрли мислењето на КЗК и го усвои Законот. Потоа, како резултат на негативните забелешки во Извештајот на Европската комисија за напредокот на РМ, во 2009 година истиот беше променет и усогласен со европското законодавство.

¹¹ **Godisnje izvjesce o radu Agencije za zastitu trzisnog natjecanja za 2011 godinu**

¹²Член 2 од Законот за заштита на конкуренцијата Сл.Весник бр.145/2010 од 5.11.2010

¹³Една причина за ваквиот институционален однос на КЗК се должи и на фактот што одредени сектори (како на пример, секторот за телекомуникација, енергетски сектор) се предмет на регулација на посебни регулаторни тела. Сепак, КЗК треба да се избори за адекватна реализација на своите законски ингеренции и на тој начин да се етаблира како кредибилна институција. Бидејќи, кога станува збор за преземање на мерки со кои треба да се јакне пазарната конкуренција, сите регулаторни тела треба да имаат усогласен став и координирани активности.

¹⁴Според податоците од Годишните извештаи на КЗК

¹⁵Под претпоставка истите во целост да бидат наплатени

¹⁶На пример, хрватската Агенција за заштита на пазарната конкуренција, само во 2011 година има организирано 17 семинари (на кои учествувале над 450 претставници од приватниот сектор и претставници од централната и локалната власт) и 2 меѓународни конференции (Godisnje izvjesce o radu Agencije za zastitu trzisnog natjecanja za 2011 godinu).

¹⁷Издавање на бројни информативни брошури, водичи за примена на регулативата за заштита на конкуренцијата и сл.



МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКО
ОБРАЗОВАНИЕ

„Мајаковски“ 4/2; 1000 Скопје
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Телефон/Факс:
+38923217512; +38923217513

Е-пошта:
mcet@mcet.org.mk
Вебсајт:
www.mcet.org.mk