

## ПОЛИТИКАТА НА КОНКУРЕНЦИЈА И НЕЈЗИНАТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Бартоломеј Кајтази

### СОДРЖИНА

I Вовед	2
II Краток историјат на Политиката за заштита на конкуренцијата	3
III Заштитата на конкуренцијата и европските интегративни процеси	3
IV Република Македонија и Политиката за заштита на конкуренцијата	4
V Организациската поставеност и активностите на КЗК	6
VI Активности на КЗК во однос на спроведувањето на ЗЗК	6
VII Надлежност на КЗК за спроведување на Законот за државна помош (во овој преглед се дадени само фактографски податоци)	7
VIII ПЗК во извештаите на ЕК за напредокот на РМ	7
IX Заклучок	9
X Литература:	10

### РЕЗИМЕ

Политиката за заштита на конкуренцијата (понатаму ПЗК) има за цел да ги спречи разните штетни облици на поврзување и дејствување на стопанските субјекти, со цел да предизвикуваат ограничување и нарушување на конкуренцијата на пазарот. Картелното поврзување и злоупотребата на доминантната положба што ја имаат претпријатијата на пазарот предизвикуваат дисторзии во функционирањето на слободниот пазар, и тоа во неговите најзначајни компоненти (информација, селекција и дистрибуција и право на достапност), со што се предизвикуваат штетни последици на сметка на потрошувачите, кои се манифестираат во вид на повисоки цени, помал избор и понеквалитетни производи и услуги.

Со започнувањето на преговорите помеѓу РМ и државите-членки на ЕУ за потпишување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, започнува ерата на современото правно-економско конципирање на ПЗК. Во однос на имплементирањето на законодавството на ЕУ во областа на антитруст (картелите), злоупотребата на доминантната положба и контролата на спојувањата, се оценува дека во Македонија е постигнат висок степен на усогласеност со *acquis communautaire*. Забелешки има во однос на суспензијата на одлуките на КЗК ако предметот е во судска постапка, односно до неговата конечна одлука, и во однос на непримената на т.н. *leniency* (помилување) мерки поради одредбите што се во конфликт со Кривичниот закон. Во однос на т.н. досие на примена (*enforcement record*), со кој всушност се легитимира работата на Комисијата, се констатираат сериозни осцилации. Освен со бројот на донесените одлуки за контрола на здружувањето (кое сепак се третира како техничка работа), бројот на истражените и процесуирани предмети за картелно однесување и за злоупотреба на доминантната положба останува недоволен по квантитет и квалитет. Што се однесува до судството, како неопходна алка во имплементацијата на оваа политика се забележува трендот на континуирана обука на судиите што ги водат предметите.

Овој документ за јавна политика го сумира досега постигнатото на полето на ПЗК и укажува на предизвиците на кои треба да се одговори во иднина.

## I Вовед

Политиката за заштита на конкуренцијата (понатаму ПЗК)<sup>1</sup> има за цел да ги спречи разните штетни облици на поврзување и дејствување на стопанските субјекти, со цел да предизвикуваат ограничување и нарушување на конкуренцијата на пазарот. Картелното поврзување и злоупотребата на доминантната положба што ја имаат претпријатијата на пазарот предизвикуваат дисторзии во функционирањето на слободниот пазар, и тоа во неговите најзначајни компоненти (информација, селекција и дистрибуција и право на достапност), со што се предизвикуваат штетни последици на сметка на потрошувачите, кои се манифестираат во вид на повисоки цени, помал избор и понеквалитетни производи и услуги. Долгорочно, овие појави доведуваат до застој во технолошкиот развој, иновативноста и во развојот на образованието, а како последица на тоа доаѓа до намалување на глобалната конкурентност на едно општество. Природата на оваа материја, т.е. комплексноста на поврзаноста на правото со економската теорија и практика, ја прави ПЗК специфична, а со тоа и сложена за конципирање, организирање и имплементација. Следствено, за да се постигне очекуваниот ефект, ПЗК мора да се спроведува во светски рамки. Дополнително, ПЗК мора да биде урамнотежена и флексибилна поради променливите ефекти што ги предизвикуваат пазарните субјекти на пазарот, сè до ниво на противречност, т.е. до појави кога последиците на забранетите договори во одредена временска рамка можат да предизвикаат позитивни последици на пазарот. Оптимизацијата на примената на прописите е врвна цел на ПЗК, која како последица ќе предизвика развој на слободна, развојна и конкурентна економија.

**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 земјата 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](http://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.

## II Краток историјат на Политиката за заштита на конкуренцијата

ЗК, во современото значење на зборот, се јавува кон крајот на XIX век во САД, како последица на појавата на монополските компании кои ја користеле својата положба на пазарот, наплатувале високи сметки и со тоа остварувале екстра профити. Прв закон што се однесувал на проблематиката на заштитата од монополите е т.н. Шерманов закон од 1890 година, со кој за првпат се воведуваат кривично-правна одговорност и санкции кон прекршителите. Под ударот на овој закон во 1911 година ќе се најде и нафтениот гигант *Стандард оил*, во сопственост на Дејвид Рокфелер, кој поради монополската позиција на пазарот на рафинирање на суровата нафта (удел од над 80%) ќе биде распарчен на 34 „помали“ компании. Некои од нив понатаму ќе станат попознати под имињата *Ексон*, *Мобил*, *Шеврон* и други. Оваа политика во Европа е позабележителна по Првата светска војна, кога државите забрзано се индустријализираат, како резултат на потребата за обнова на економиите во поствоениот период.

## III Заштитата на конкуренцијата и европските интегративни процеси

Со формирањето на Европската економска заедница (ЕЕЗ) во 1957 година (Римски договор), како заедница на земји со слободна трговија на стоки и услуги, ПЗК се воведува како една од фундаменталните политики на кои се темели намерата за формирање единствен внатрешен пазар. Иако во почетокот скудно правно дефинирана, со развојот на заедничките европски политики и со растот на земјите кои се вклучувале на Заедницата, ПЗК добива сè поголемо значење. Основна карактеристика на ПЗК е дека таа се спроведува на две нивоа: на национално ниво, каде што државите-членки преку соодветните институции ги спроведуваат националните законски прописи, како и наднационално ниво, каде што Унијата преку основачките договори и донесените регулативи има исклучива надлежност за спроведувањето на оваа

политика. Контролата на државната помош е во исклучива надлежност на ЕУ, додека во делот на ЗК таа ги дели надлежностите со земјите-членки. Новите држави кои неодамна станаа полноправни членки, државите кои се во процес на преговарање или се кандидати за започнување на преговорите, во согласност со претходно потпишаните договори за стабилизација и асоцијација, ја презеле обврската за целосна хармонизација на националните законодавства со правната легислатива на ЕУ (*acquis communautaire*).

Затоа, стриктно гледано, преговорите меѓу државата-кандидатка за членство и земјите на ЕУ всушност и не значат преговарање околу тоа што ќе се примени (вгради) во националното законодавство, туку се однесуваат само на временскиот период од кога ќе почнат да се применуваат одредбите. Со други зборови, преговори за суштината на оваа политика ниту имало ниту ќе има, а во зависност од способноста на земјата-кандидатка да ги вгради прописите на ЕУ зависи дали и кога ќе биде затворено ова поглавје. Како резултат на овие строги барања за новите членки, сè погласни се мислењата дека со зацврстувањето на интегративните процеси во ЕУ, ПЗК треба да биде исклучиво во надлежност на Унијата, со оглед на тоа дека се поклопува со заедничкото право на ЕУ и со создавањето на единствениот европски пазар.

Законската основа на ПЗК во ЕУ, исто како и спроведувањето, се темели на две нивоа, и тоа:

1. На ниво на правото на ЕУ (основачки договори, регулативи, директиви, известувања, одлуки на ЕК и на ЕСП), и
2. На ниво на земјите-членки на ЕУ кои располагаат со своја национална регулатива и институции кои ја спроведуваат.

Државите-членки на ЕУ имаат обврска да ги усогласат своите антимонополски законодавства со членовите од основачките

договори на ЕУ (TFEU), и тоа со членовите прикажани во табелата подолу:

Член 101 од TFEU	Забрана за склучување забранети договори, одлуки и усогласено дејствување
Член 102 од TFEU	Забрана за злоупотреба на доминантната положба на пазарот
Член 106 од TFEU	За претпријатија на кои им се доделени специјални или ексклузивни права

Табела 1

Исто така, државите-членки на ЕУ имаат обврска да ги усогласат своите антимонополски законодавства со следниве регулативи (кои се дел од т.н. секундарно право на ЕУ), донесени од страна на ЕК и од Советот на ЕУ:

Регулатива 1/2003	Имплементација на правилата за конкуренција врз основа на членовите 101 и 102 од TFEU
Регулатива 139/2004	За контрола на здружувањето на претпријатијата
Регулатива 773/2004	За начинот на водење на процедурите од страна на Комисијата, во врска со членовите 101 и 102 од TFEU

Табела 2

Со овие членови и регулативи се уредува т.н. прв столб на ПЗК, кој се однесува на правилата за претпријатијата, додека со членовите 107-109 (со кои се уредуваат правилата за доделување државна помош) се уредува вториот столб на ПЗК, кој се однесува на земјите-членки. Она што може да се забележи, дури и од површното набљудување на легислативата, е дека таа е многу штура, затоа што вклучува само пет членови<sup>ii</sup>, кои се мошне куси и со прецизни одредби, серија регулативи, известувања, насоки и мислења, како и еден многу важен сегмент, а тоа се одлуките на ЕК и на Судот за правдата на Европската унија (ЕСП).

#### **IV Република Македонија и Политиката за заштита на конкуренцијата**

Општествените промени кон крајот на 80-тите години на минатиот век, како што е напуштањето на еднопартискиот систем, како последица неминовно имаа и промена во карактерот на економските односи. Со

преминот од т.н. планска во пазарна економија се јави потребата од регулирање на прашањето за заштитата од штетните односи помеѓу економските субјекти, како последица на што би дошло до дисторзија и ограничување на слободниот пазар. Творците на првиот устав на независна Република Македонија ја увиделе потребата за ЗК како еден од основните предуслови за развој на пазарната економија и ја вградиле истата како уставна категорија содржана во членот 55 од Уставот на РМ, донесен во 1991 година<sup>iii</sup>. Во 1999 година Собранието на РМ го донесе првиот законски акт што ја регулира оваа проблематика, а тоа е Законот против ограничувањето на конкуренцијата. Надлежно тело за спроведување на овој закон беше Монополската управа, која работеше во состав на Министерството за економија на РМ. Меѓутоа, текстот на овој закон создаваше тешкотии при толкувањето, особено поради формата, систематиката и законодавната техника, кои доаѓаат до израз кај номотехниката (гломазни членови и упатувачки норми), јазикот и правната терминологија што се користи во одредбите од Законот. Натаму, Законот содржеше и одредени решенија кои не кореспондираат со важечките позитивни прописи. Поради сево ова, а во отсуство на позасилени мерки на принуда во спроведувањето на Законот, не можеше да се очекува дека тој ќе ја постигне својата основна цел - ефикасна заштита на слободната конкуренција, како принцип на пазарната економија. Измените и дополнувањата на Законот се направени во април 2002 година. Сепак, истите не беа од суштински карактер и се сведоа само на тоа договорите со кои се ограничува конкуренцијата, како и злоупотребата на доминантната позиција, сами по себе да бидат забранети и да се избришат одредбите кои ја регулираат институционалната поставеност на Монополската управа, со што престана да постои Одделот за донесување одлуки, како посебен оддел во рамките на Управата. Во Законот и со направените измени не се отстранија недостатоците во однос на нејасноста на одредени решенија,

неусогласеноста со другите закони на Република Македонија, нерегулирањето на основните процедурални правила, а особено отсуството на колегијален орган за донесување одлуки.

Со започнувањето на преговорите помеѓу РМ и државите-членки на ЕУ за потпишување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, започнува ерата на современото правно-економско конципирање на ПЗК. Во глава VI од Договорот (Сообразување на законодавството и спроведување на законите) во членот 69 (Конкуренијата и другите економски одредби), РМ се обврза во рок од 5 години во своето законодавство да ги вгради одредбите на примарното право на ЕУ, односно членовите 81, 82, 86 и 87 од основачките договори на ЕЗ (според Договорот за функционирање на ЕУ-TFEU, споменатите членови се под броевите 101,102, 106 и 107). Подетално, станува збор за членот 81 од Договорот на ЕЗ, со кој се уредува областа на забранетите договори помеѓу претпријатијата и можностите за изземање од таквата забрана; за членот 82 од Договорот за ЕЗ, со кој се уредува областа на злоупотребата на доминантната позиција на претпријатијата на пазарот; членот 86 од Договорот за ЕЗ, со кој се уредува примената на правото на конкуренција на правните и физичките лица кои извршуваат дејности од посебен интерес, со што уживаат и посебни права во ЕУ, и членот 87, кој се однесува на доделувањето државна помош.

Како резултат на оваа спогодба, во 2005 година е донесен Законот за ЗК (*Службен весник на РМ* бр. 04/05), со кој се укинува Монополската управа и се формира нова агенција, независна од извршната власт, односно Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК), како основен орган за спроведување на Законот.

По донесувањето на Законот се пристапи кон донесување на подзаконските акти, односно уредби, во согласност со членот 52 од овој

закон, кои Владата на РМ (по предлог на КЗК) требаше да ги донесе во рок од шест месеци.

Самиот закон беше дополнуван неколкупати, сè до 2010 година кога е донесен законот што е во сила во моментот (*Службен весник на РМ* бр. 145/10), а кој е целосно усогласен со споменатите членови 101,102, 106 и 107 од TFEU (види табела 1), со регулативите наведени во табелата 2, како и со:

31997Y1209(01) - Известувањето на ЕК за дефиниција на релевантниот пазар за потребите на ЗЗК
52001XC1222(03) - Известувањето на ЕК за договорите од мало значење, кои осетно не ја ограничуваат конкуренцијата, во согласност со членот 101 (de minimis договори)
52006XC1208(04) - Известувањето на ЕК за изземање од глоба и редукција на глобата во случаите на картелно однесување
52006XC0901(01) - Насоките за методот за одредување на казните изречени според членот 23(2)(a) од Регулацијата 1/2003

Табела 3

На 10 октомври 2011 година влезе во сила Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита на конкуренцијата (*Службен весник на Република Македонија* бр.136/11) со кој се изврши натамошно усогласување на Законот за заштита на конкуренцијата (*Службен весник на Република Македонија* бр.145/10) со Законот за општата управна постапка (*Службен весник на Република Македонија* бр.38/05, 110/08 и 51/11), односно се изврши допрецизирање и уредување на одредбите за воведување постапка за ефектуирање на принципот „Молчењето значи одобрување“.

Во однос на подзаконските акти што произлегуваат од ЗЗК, Владата на РМ во 2012 година по предлог на Комисијата ги донесе следниве девет уредби прикажани во табелата подолу:

Со кој дел од легислативата на ЕУ се усогласува	Назив на уредбата
Известување на ЕК 52001XC1222(03)	Уредба за поблиските услови за договори од мало значење ( <i>Службен весник на РМ</i> бр.



Регулатива на ЕК 802/2004	44/12)	Уредба за формата и содржината на известувањето за концентрацијата и потребната документација која се поднесува заедно со известувањето (Службен весник на РМ бр. 44/12)
Регулатива на ЕК 267/2010		Уредба за групно изземање на одредени видови договори за осигурување (Службен весник на РМ бр. 44/12)
Регулатива на ЕК 1218/2010		Уредба за поблиските услови за групно изземање на одредени видови хоризонтални договори за специјализација (Службен весник на РМ бр. 44/12)
Регулатива на ЕК 772/2004		Уредба за поблиските услови за групно изземање на одредени видови договори за трансфер на технологија, за лиценца или за know-how (Службен весник на РМ бр. 44/12)
Регулатива на ЕК 330/2010		Уредба за групно изземање на одредени видови вертикални договори (Службен весник на РМ, бр. 42/12)
Регулатива на ЕК 461/2010		Уредба за групно изземање на одредени видови договори за дистрибуција и сервисирање на моторни возила (Службен весник на РМ бр.41/12)
Регулатива на ЕК 1217/2010		Уредба за поблиските услови за групно изземање на одредени видови договори за истражување и развој (Службен весник на РМ, бр. 41/12)
Известување на ЕК 52006XC1208(04)		Уредба за поблиските услови за ослободување или намалување на глобата и постапката под која Комисијата за одлучување по прекршок одлучува за ослободување или за намалување на глобата (Службен весник на РМ, бр. 41/12)

Табела 4

Во 2012 година, Комисијата изготви и донесе три насоки кои се однесуваат на примената на Законот за заштита на конкуренцијата, и тоа:

Со кој дел од легислативата на ЕУ се усогласува	Назив на насоката
Известување на ЕК 52004XC0427(07)	Примена на членот 7 став (3) од Законот за заштита на конкуренцијата
Известување на ЕК 52008XC0416(08)	Насоки за поимот – концентрација
Известување на ЕК 52004XC0427(07)	Уредба за групно изземање на одредени видови договори за осигурување (Службен весник на РМ бр. 44/12)
Известување на ЕК 52005XC0305(03)	Насоки за утврдување на случаите во кои при оценката на концентрациите Комисијата за заштита на конкуренцијата носи решение во скратена форма

Табела 5

Во 2013 година, Комисијата изготви и донесе една насока за начинот на поднесување и пополнување на известувањето за концентрацијата. Со оваа уредба се врши усогласување со Регулативата на Комисијата (ЕК) бр. 802/2004 од 7 април 2004 година, со која се имплементира Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 139/2004 за контрола на концентрирањето помеѓу претпријатија. Вкупно, КЗК до денес има донесено 12 насоки, две брошури и еден водич за ЗЗК. Подзаконските акти што произлегуваат од ЗЗК, т.е. уредбите и насоките, сè уште не се во целост сообразни со законодавството на ЕУ и се предмет на континуирано усогласување.

## V Организациската поставеност и активностите на КЗК

КЗК е формирана во 2005 година (4 години по потпишувањето на ССА) како самостоен, независен и колегијален државен орган одговорен единствено пред Собранието на РМ, на кое му поднесува годишен извештај до 31 март. Колегијалниот орган е составен од 5 членови кои се избираат и се разрешуваат од страна на Собранието на РМ, со мандат од 5 години. Претседателот на КЗК и двајца членови се професионално ангажирани во работењето. Вкупниот број вработени лица е 28 (претседател на КЗК, двајца членови на Комисијата и 24 извршители во стручната служба, од кои седум работат на спроведување на ЗЗК и седум на Законот за контрола на државната помош). Работата на Комисијата е финансирана од буџетот на РМ, а сумата за 2012 година изнесувала 17.310.000,00 денари (приближно 280.000 евра).<sup>iv</sup>

## VI Активности на КЗК во однос на спроведувањето на ЗЗК

Во насока на имплементација на ЗЗК, КЗК ги презема следниве активности:

1. Водење управни постапки за утврдување на концентрациите и прекршочни постапки за да се утврди постоење на прекршоци утврдени во ЗЗК (картелно однесување или злоупотреба на

доминантната позиција или непријавување на концентрацијата);

2. Анализа на состојбите на одредени пазари (Земјоделство и храна, Стоки за широка потрошувачка, Енергија и животна средина, Финансиски услуги, Информатички и комуникациски технологии, Медиуми, Моторни возила, Фармацевтската индустрија, Поштенски услуги, Професионални услуги, Спорт, Телекомуникации и Транспорт);

3. Давање мислења по одредени закони чишто одредби задираат во опсегот на ЗЗК.

## **VII Надлежност на КЗК за спроведување на Законот за државна помош (фактографски податоци)**

Во однос на делот на контролата на државната помош, а во согласност со одредбите од Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји-членки, релевантните правни акти кои се применуваат во Европската унија беа транспонирани во македонскиот Закон за државна помош и во подзаконските акти (Уредбата за начинот и постапката за поднесување извештај до Комисијата за државна помош и за оценување на државната помош; Уредбата за утврдување на условите и постапката за доделување помош за спас и реконструкција на претпријатијата со потешкотии, и Уредбата за утврдување на условите и постапката за доделување на регионалната помош).

Наведените правни акти беа донесени во текот на 2003 година и се објавени во *Службен весник на Република Македонија* бр. 24/03, односно во *Службен весник на Република Македонија* бр. 81/03. Со Законот за измените и дополнувањата на Законот за државната помош (*Службен весник на Република Македонија* бр. 70/06), надлежноста за спроведување на законодавството за државна помош ја презема Комисијата за заштита на конкуренцијата. Сегашниот закон е донесен во

2010 година (*Службен весник на РМ* бр. 145/10) и со него се изврши натамошно хармонизирање со членовите 107-109 од ТФЕУ и со регулативите 69/2001, ЕК, за примена на членовите 87 и 88 за помош од мало значење (*de minimis aid*) и 659/1999, ЕК, за утврдување на правилата за примена на членот 88. Воедно, се подобрија законитоста и ефикасноста во постапувањето на Комисијата, преку усогласување на одредбите од Законот за контрола на државната помош со Законот за општа управна постапка и со ЗЗК. Со тоа се овозможува поедноставна управна постапка пред Комисијата во предметите што се однесуваат на државната помош, со што постапката истовремено ќе биде појасна и транспарентна за сите заинтересирани страни.

Во однос на подзаконските акти што произлегуваат од Законот, Владата на РМ по предлог на КЗК ги донесе следниве уредби:

1. Уредбата за условите и постапката за доделување помош од мало значење (*de minimis*)

2. Уредбата за начинот и постапката за поднесување известување за доделување државна помош, како и постапката за вршење надзор на постојната државна помош

3. Уредбата за изменување и дополнување на уредбата за утврдување на условите и постапката за доделување регионална помош (започнато е изготвувањето нова уредба)

4. Уредбата за условите и постапката за доделување хоризонтална помош (започнато е изготвувањето нова уредба)

5. Уредбата за изменување и дополнување на уредбата за утврдување на условите и постапката за доделување помош за спас и реконструкција на претпријатијата со потешкотии - 83/07 од 3 јули 2007

Табела 6

Во подготовка е и Уредбата за доделување државна помош во облик на надомест за вршење на услугите од општ економски интерес. Со овие измени ќе се постигне поголем степен на усогласеност со европското правно наследство.

## **VIII ПЗК во извештаите на ЕК за напредокот на РМ**

Откако РМ се стекна со кандидатски статус во 2005 година, ЕК изготвува годишни извештаи во кои по поглавја се анализира напредокот на

PM во имплементирањето на легислативата и политиките на ЕУ, во согласност со ССА, НПАА и состаноците што PM И ЕК ги имаат во текот на годината.

1. Во однос на имплементирањето на законодавството на ЕУ во областа на антиitrust (картелите), злоупотребата на доминантната положба и контролата на спојувањата, се оценува дека е постигнат висок степен на усогласеност со *acquis communautaire*. Забелешки има во однос на суспензијата на одлуките на КЗК ако предметот е во судска постапка, односно до неговата конечна одлука, и во однос на непримената на т.н. *leniency* (помилување) мерки поради одредбите што се во конфликт со Кривичниот закон.

2. Во однос на т.н. досие на примена (*enforcement record*), со кој всушност се легитимира работата на Комисијата, се констатираат сериозни осцилации. Освен со бројот на донесените одлуки за контрола на здружувањето (кое сепак се третира како техничка работа), бројот на истражените и процесуирани предмети за картелно однесување и за злоупотреба на доминантната положба останува недоволен по квантитет и квалитет. Главна слабост се воочува во истражувањето и во економските анализи на негативните последици по ЗК во сензитивните сектори на економијата, како што се телекомуникациите, банкарскиот сектор, медиумите, енергетиката, транспортот, фармацевтската индустрија, градежништвото и во т.н. слободни професии. Утврдувањето на подеталните правила и начинот на соработка на КЗК со другите државни институции и, особено, со секторските регулатори е есенцијално за успешната имплементација на Законот.

Што се однесува до судството, како неопходна алка во имплементацијата на оваа политика се забележува трендот на континуирана обука на судиите што ги водат предметите. Сепак, се повторуваат штурите квалификации дека квалитетот на судиите и нивните одлуки треба

да се подобруваат, што во пренесена смисла значи дека се сè уште далеку од европските норми. Впрочем, судството како целина е една од најнегативно оценуваните инстанци, па не може да се очекува дека би отскокнала по квалитет токму во делот покриен од ЗЗК.

3. Во однос на институционалната екипираност на КЗК и нејзиниот буџет, се заклучува дека екипираноста од недоволна во првиот период се подобрила и дека сегашниот број на стручно потготвени кадри е доволен за непречена имплементација на Законот. Иако се констатира дека вработените поседуваат неопходни знаења и вештини, постојано се нагласува потребата од понапредни обуки и непрекинато усовршување, преку посета на семинари организирани од страна на ЕУ, односно Европската мрежа на органите за спроведување на ЗК (ECN), ICN и ОСЦД. Тука треба да се нагласи и недоволната искористеност на претпристапните фондови (ИПА) за финансирање на напредните обуки, организацијата на работата на Комисијата (*case management*), подобрувањето на техничката подготвеност за водење на ИТ-форензиката итн. Во однос на финансирањето на работата на Комисијата, континуирано се повторува дека буџетот е исклучително низок и дека истиот е пречка за квалитетното работење на Комисијата и исполнувањето на нејзините задачи. За жал, промените во овој дел не се ниту на повидок, што е видливо во проекциите за буџетот за 2014 година, каде што не се предвидува значително зголемување на средствата (за 2014 се предвидуваат 317.000 евра, во споредба со 280.000 за 2013 година).

4. На особено незадоволително ниво е спроведувањето на т.н. *competition advocacy* (подигањето на свеста за значењето на ЗК) кај факторите на оваа политика. Академската заедница, бизнис-секторот, медиумите и невладините организации имаат недозволиво малку познавања за оваа клучна европска политика. Загрижува податокот дека нема најави за некакво позитивно придвижување и дека при евентуално започнување на преговорите во оваа поглавје ќе се јави



сериозен недостиг на кадри кои се способни да се вклучат (на која било основа) во тој процес.

5. Во однос на државната помош, усогласувањето на домашното законодавство со она на ЕУ сè уште не го достигнало потребното ниво, иако е забележана одредена тенденција на подобрување. Бројот на стручни лица кои работат на оваа проблематика се оценува како доволен, а во тек се и обуки за зајакнување на знаењата за контрола на државната помош. Она на што постојно се укажува е фактот дека е потребно поквалитетно конципирање на одлуките на Комисијата од аспект на квалификацијата на доделената помош. Исто така, посочена е потребата да се посвети повеќе внимание на подигањето на свеста за законската обврска на давателите на државна помош *ex-ante* да побараат од Комисијата информација за тоа дали дадената помош спаѓа под категоријата државна помош. Нотирано е дека одредени институции се колебаат или избегнуваат да ја известат Комисијата за доделената помош.

6. Во областа на либерализацијата на пазарот состојбата е најнезадоволителна. И покрај одредениот напредок во енергетиката, како на пример во делот на воведувањето можност за работа на повеќе снабдувачи на електрична енергија, сепак производството и експлоатацијата на лигнитот остануваат во управување на истата компанија. Состојбата на пазарот на снабдувањето со гас и топлинска енергија е таква што доминираат поединечни снабдувачи. Железницата, водоводот и поштенските услуги (јавни претпријатија) се исто така под управување на државните претпријатија. Одредена индикација за состојбите на ова поле е последниот извештај за 2013 година, во кој либерализацијата воопшто не е спомената.

## IX Заклучок

За успешно спроведување на ПЗК се неопходни следниве чекори кои прават една логично-последична врска:

1. Потребно е суштинско почитување и консензус околу стратешката определба на РМ за членство во ЕУ, а со тоа и доследната и апсолутна (во смисла на духот и целта) примена на европските темелни начела и закони;

2. Потребно е да се работи на градење на националното законодавство што е целосно хармонизирано со изворите на примарното право и регулативите на ЕУ, но со приспособување на националните специфичности и интереси, бидејќи секој економски простор во одредена мерка е специфичен сам на себе;

3. Треба да се изгради независна, добро екипирана, способна, образована, организирана и добро мотивирана КЗК што ќе ја спроведе политиката. Овде треба да се нагласи и суштествената потреба од национален консензус за градење на стручни, натпартиски институции и почитување на системот во целина;

4. Есенцијална е потребата од дефинирање и постојана потрага по подобра и поквалитетна дефиниција на „релевантното поле на играта“. Откривањето на специфичните форми на рестриктивни договори и злоупотребата на доминантната позиција треба да биде приоритет на работата на КЗК, бидејќи тука настануваат главните нарушувања на пазарот. Евалуацијата на критериумите за концентрациите и изработката на напредни алатки за оценка на влијанието на концентрацијата на пазарот се многу важни за правилната оценка за одобрување или, пак, за неодобрување. Потребна е квалитативна анализа во споменатите сензитивни економски сектори и, секако, јасно дефинирана и суштински спроведена соработка помеѓу Комисијата, секторските регулатори и сите делови на државната управа.

5. Треба да се продолжи со обука и постојана надградба на судскиот кадар, зашто на крајот на краиштата судскиот кадар го има последниот збор во спроведувањето на ПЗК;

6. Потребно е јакнење на свеста за потребата и општата корист од спроведувањето на ПЗК во сите делови од општеството. Оваа и сите други политики поврзани со нашата определба за зачленување во ЕУ не смеат да се спроведуваат само затоа што други ни ја наметнуваат како услов, туку мора да произлезе од убеденоста дека ние како општество ќе имаме корист од истата.

Само одговорно општество, кое се темели на развој на демократијата и пазарната економија, може да биде способно да осмисли и да спроведе ваков тип софистицирана политика и да извлече корист од неа, во форма на благосостојба на граѓаните и услови за понатамошен развој.

## X Литература:

- (1) Cini, M., McGowan, L., (2008) *Competition Policy in the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan;
- (2) European Commission, (2010) *Report on Competition Policy 2009*, Brussels, EC;
- (3) Lidija Madžar, 2011, *Politika konkurencije kako faktor intergracije Srbije u EU*;
- (4) Plahutnik Andrej, 2012, *Macedonia on its way into European Union 1 and 2*;
- (5) European Commission, *Republic of Macedonia \* Progress Report 2006-2013*, Brussels;
- (6) Закон за заштита на конкуренцијата, 2010, *Службен весник на РМ* бр. 145/10, Скопје;
- (7) Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на конкуренцијата, 2011 *Службен весник на Република Македонија* бр.136/11, Скопје;
- (8) Годишен извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата 2012, Скопје;
- (9) [http://ec.europa.eu/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/index_en.html) (интернет страница на ЕК-Конкуренција)

## РЕФЕРЕНЦИ

<sup>i</sup> Во овој документ поимите „политика на конкуренција“ и „политика на заштита на конкуренција“ се користат како синоними, додека кратенката ПЗК се користи и за двата поими. Поради недостаток на утврдена утврдена општествена конвенција, се чини дека и двата одговараат на оригиналниот термин кој на англиски јазик гласи „Competition Policy“

<sup>ii</sup> <sup>1</sup> Во основачките договори постојат и други членови што се поврзани со оваа проблематика: членот 3 (Ексклузивни компетенции на Унијата), членот 37 (За монополите од комерцијален карактер) итн.

<sup>iii</sup> Член 55 од Уставот на РМ: Се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Републиката презема мерки против монополската положба и монополското

---

однесување на пазарот. Слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон, единствено заради одбрана на Републиката, зачувување на природата, животната средина или здравјето на луѓето.



МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКО  
ОБРАЗОВАНИЕ

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

Е-пошта:  
[mcet@mcet.org.mk](mailto:mcet@mcet.org.mk)  
Вебсајт:  
[www.mcet.org.mk](http://www.mcet.org.mk)