



Munich Personal RePEc Archive

Competition policy: A suggestion

Begović, Boris and Bukvić, Rajko

Faculty of Law, Geographical Institute

1998

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81534/>

MPRA Paper No. 81534, posted 24 Sep 2017 14:28 UTC

Antimonopolska politika: predlog rešenja

Boris BEGOVIĆ
FACTIS Consulting
Majke Jevrosime 51
Ekonomski fakultet
Kamenička 6, Beograd

Rajko BUKVIĆ
Republički zavod za razvoj,
Kneza Miloša 101, Beograd

Apstrakt

U radu se na osnovu analize postojećeg antimonopolskog zakonodavstva u našoj zemlji i ukazivanja na njegovu neadekvatnost daju osnovne sugestije i smernice za izradu novog zakonodavstva, kao osnove za delotvornu politiku razvoja i zaštite konkurencije. Istaknuti su osnovni problemi koje novo zakonodavstvo mora da obuhvati: stvaranje tržišne moći, odnosno monopola i drugih nesavršenih tržišnih struktura, procenjivanje efekata horizontalnih i vertikalnih integracija na postojeće tržišne strukture, formiranje adekvatnog antimonopolskog tela, s jasno definisanim nadležnostima i načinom rada, kriterijumima i procedurama za odlučivanje, sa strogo utvrđenim sastavom tela i mandatom njegovih članova, i uz striktno poštovanje načela javnosti njegovog rada. Naravno, pri tome je nužno izbeći mogućnost koju sadašnje zakonodavstvo daje, naime da članovi antimonopolskog tela budu birani iz redova tzv. istaknutih privrednika, dakle iz redova onih koji treba da budu regulisani.

Tek izgradnjom novog, delotvornog antimonopolskog zakonodavstva i obezbeđivanjem njegovog nepristrasnog i efikasnog sprovođenja biće pružena neophodna podrška drugim segmentima procesa tranzicije u našoj privredi, a pre svega privatizaciji.

Ključne reči: konkurencija, monopol, antimonopolsko zakonodavstvo, tržišne strukture, tržišna moć.

Cilj rada je da ukratko analizira savezno antimonopolsko zakonodavstvo i da ponudi koncepciju novog antimonopolskog zakonodavstva, koje treba da bude osnova delotvorne politike razvoja i zaštite konkurencije u našoj privredi. Takva politika predstavlja jedan od ključnih preduslova za uspešno sprovođenje procesa tranzicije. Bez toga, odnosno bez uspostavljanja konkurentnih struktura tržišta, drugi segmenti procesa tranzicije (poput, na primer, privatizacije) neće dati dobre rezultate na planu ekonomske efikasnosti.

Ekonomski razmatranja antimonopolskog zakonodavstva koja slede zasnivaju se na primeni paradigme struktura-ponašanje- rezultati (u daljem tekstu **S-P-R**), tj. tzv. harvardske paradigme, koja je za analizu konkretnih zakonskih rešenja pogodnija od alternativne (čikaške) paradigme. Koncepcija antimonopolskog zakonodavstva koje se predlaže zasniva se na savremenim svetskim iskustvima u ovoj oblasti.

Antimonopolski zakon (*Službeni list SRJ 29/96*), koji treba da reguliše problematiku razvoja i zaštite konkurencije u našoj zemlji, proglašen je juna 1996. Proglašenje ovog zakona pratilo je, uz određeno zakašnjenje, donošenje Uredbe o obrazovanju Antimonopolske komisije (*Službeni list SRJ 44/97*). Zakon se još uvek (avgusta 1998) ne primenjuje, a činjenica da ni Antimonopolska komisija nije formirana pokazuje da savezna vlast, bar zasad, nema nameru da se bavi politikom razvoja i zaštite konkurencije. Budući da se već pokazalo (Begović i Bukvić, 1998) da su rešenja u Zakonu, najblaže rečeno, neodgovarajuća,

navedenu činjenicu da se on ne primenjuje možda i ne treba oceniti kao nepovoljnu.

Predmet antimonopolskog zakonodavstva Osnovno pitanje vezano za svaki zakon glasi: koje su to inkriminisane radnje, odnosno koje su to aktivnosti koje posmatrani zakon regulise? Na osnovu člana 1 Antimonopolskog zakona: "Ovim zakonom utvrđuju se radnje i akti preduzeća ... kojima se zloupotrebom monopolskog, odnosno dominantnog položaja i zaključivanjem monopolističkog sporazuma narušava konkurencija i izazivaju poremećaji na jedinstvenom tržištu..." može se zaključiti da su osnovne kategorije kojima se bavi Zakon: monopolsko ponašanje, odnosno korišćenje tržišne moći (zloupotreba monopolskog, odnosno dominantnog položaja), sama tržišna moć (monopolski, odnosno dominantni položaj) i kartelski sporazum, odnosno otvoreni dosluh (monopolistički sporazum).

Zakon, dakle, inkriminiše isključivo monopolsko ponašanje, a ne i stvaranje monopola kao takvo, odnosno stvaranje bilo koje nekonkurentne tržišne strukture (tržišne moći). Prema tome, ukoliko neko preduzeće učini sve da uništi svoje konkurente, pa u svemu tome i uspe i stvori monopol, to prema Zakonu nije kažnjivo. Takvo hipotetičko preduzeće bilo bi kažnjeno jedino ukoliko bi počelo monopolski da se ponaša.

Dakle, zakonodavca ne interesuje tržišna struktura koja postoji, niti kako je do nje doslo, već isključivo rezultati ponašanja preduzeća pri datoj tržišnoj strukturi. Koristeći paradigmu S-P-R, može se reći da zakonodavca interesuje

samo treći segment: rezultati. Prema tome, Zakon se bavi isključivo sprečavanjem posledice, ne vodeći računa o uzroku (tržišnoj strukturi), odnosno o faktorima koji uslovljavaju taj uzrok.

Novo zakonodavstvo treba da se bavi sprečavanjem nastajanja monopola i drugih nekonkurentskih tržišnih struktura, odnosno sprečavanjem stvaranja tržišne moći. Najznačajniji faktor nastajanja takvih struktura jesu horizontalne integracije. Stoga novo zakonodavstvo treba da obezbedi preispitivanje svake predložene (planirane) horizontalne integracije u našoj privredi, odnosno da obezbedi da Antimonopolska komisija razmatra svaki takav slučaj. Horizontalna integracija može da ima protivrečne ekonomske efekte. S jedne strane, horizontalna integracija može da dovode do uspostavljanja, odnosno uvećavanja tržišne moći novog preduzeća. S druge strane, horizontalna integracija (na primer, usled delovanja ekonomije obima) može da dovede do obaranja troškova i uvećanja ekonomske efikasnosti. Stoga svaki slučaj horizontalne integracije treba pažljivo razmotriti, koristeći unapred definisane kriterijume, odnosno indikatore. Pokazalo se da je najpogodniji indikator nastajanja, odnosno uvećanja tržišne moći, promena koeficijenta elastičnosti rezidualne tražnje. Međutim, izvesno je da u našim uslovima, bar u prvo vreme, neće biti moguće da se za svaki konkretan slučaj predložene integracije dođe do pouzdane ocene promene ovog koeficijenta. Zbog toga kao supstitut treba koristiti promenu koncentracije ponude na posmatranom tržištu. Korišćenjem Hefrindahl-Hirschmanovog indeksa (u daljem tekstu HHI), odnosno merenjem njegove promene, dolazi se do precizne informacije o (apsolutnoj i relativnoj) promeni koncentracije ponude na posmatranom tržištu. Ukoliko su te promene male, Antimonopolska komisija ne treba dalje da se bavi predloženom horizontalnom integracijom i treba da dozvoli njenu implementaciju. U suprotnom, treba da započne postupak detaljnog preispitivanja predložene integracije.

Potrebno je unapred definisati granične vrednosti HHI na osnovu kojih se donosi odluka o preispitivanju predložene integracije. To treba učiniti na osnovu postojećih rezultata ocene HHI za našu privredu (Begović i Bukvić, 1997) i na osnovu graničnih vrednosti HHI koje koriste antimonopolske komisije u svetu, poput, na primer, američke Federal Trade Commission. Granične vrednosti HHI treba vremenom prilagođavati metodom pokušaja i greške. Pored toga, u svim slučajevima u kojima to neće dovesti do prohibitivno visokih troškova, treba oceniti elastičnost rezidualne tražnje, odnosno njenu promenu.

Dobro merenje koncentracije ponude zahteva odgovarajuće definisanje tržišta. Zakonska *sintagma jedinstveno tržište* u ovom kontekstu nema nikakvog smisla. Potrebno je, u svakom pojedinačnom slučaju, dobro definisati relevantno tržište, tj. tržište na kome deluje konkurencija. To, s jedne strane, podrazumeva istraživanje supstituta putem ocenjivanja unakrsne elastičnosti tražnje za bliskim proizvodima. S druge strane, potrebno je identifikovati geografski odvojene (lokalna) tržišta. To se naročito odnosi na proizvode s visokim učešćem transportnih troškova, budući da oni često mogu da budu izvor lokalnih monopola. Očigledno je da dobro definisanje relevantnog tržišta zahteva obimna istraživanja, tako da se za početak, u cilju definisanja relevantnog tržišta, može koristiti

administrativna podela privrede na grupacije ili sektore na nižem nivou agregacije. Konačno, pri definisanju relevantnog tržišta treba voditi računa o uvoznjoj konkurenciji, odnosno da li su strani konkurenti, u zavisnosti od važećeg spoljnotrgovinskog režima i učešća transportnih troškova, relevantni za sagledavanje koncentracije ponude na domaćem tržištu. Pokazalo se (Fingleton, 1996. i EBRO, 1997) da je upravo uvozna konkurencija osnovni način razbijanja nekonkurentnih tržišnih struktura u zemljama u tranziciji.

Sa stanovišta antimonopolskog zakonodavstva kontrola procesa horizontalne integracije značajna je još iz jednog razloga. Bez kontrole horizontalne integracije, sprečavanje kartelskih sporazuma, tj. otvorenog dosluha, koje predstavlja opravdan deo svakog antimonopolskog zakonodavstva, gubi svoju delotvornost. Ukoliko je više preduzeća sprečeno da se otvoreno dogovara, na primer o cenama, ona će se integrisati, što će po blagostanje imati iste nepovoljne efekte kao i kartelski sporazum.

Pored horizontalne integracije, potrebno je da novo zakonodavstvo obezbedi i nadzor procesa vertikalne integracije. Iako, za razliku od horizontalne, ovaj oblik integracije ne utiče direktno na stvaranje tržišne moći, odnosno nekonkurentnih tržišnih struktura, on to može da čini na posredan način. Zbog toga je potrebno da Antimonopolska komisija razmotri i svaki slučaj predložene vertikalne integracije, odnosno da razmotri njegove efekte na konkurentnost tržišta. Kriterijumi za ovu analizu ne mogu da budu onoliko jasni koliko su jasni u prethodnom slučaju, ali praksa antimonopolskih komisija u drugim zemljama može da posluži kao inicijalna smernica za rad u domenu vertikalne integracije.

Novo zakonodavstvo treba da obezbedi umanjivanje, odnosno, ukoliko je moguće, eliminaciju barijera ulasku novih konkurenata. Bez obzira na još uvek kontroverzna pitanja definisanja pojma barijere ulasku (Bain, 1956, Stigler, 1968, Weizaecker, 1980), savremena teorija industrijske organizacije (Carlton i Perloff, 1994) smatra da ključ uspešne antimonopolske politike leži u umanjivanju barijera ulasku, naročito u sprečavanju monopolista, odnosno postojećih proizvođača da podižu i uvećavaju te barijere. Savremeni konsultantski pristup ovoj problematici (London Economics, 1994) u potpunosti je zasnovan na tim teorijskim stavovima. Shodno tome, novo zakonodavstvo treba da spreči uvećanje administrativnih i ekonomskih barijera ulasku, odnosno da pospeši njihovo umanjivanje. Iako je veliki deo ekonomskih barijera ulasku objektivno (tehnološki) uslovljen, zakonski se može sprečiti da preduzeća koja se već nalaze u grani podižu, odnosno uvećavaju barijere ulasku novih konkurenata.

Potrebno je da se novo zakonodavstvo jasno odredi prema predatornom formiranju cena, kao jednom od načina stvaranja nekonkurentnih tržišnih struktura. Formalne definicije predatornog formiranja cena (Areeda i Turner, 1975) omogućavaju antimonopolskim institucijama da sprečavanjem ovog vida strateškog ponašanja zaštite konkurenciju na posmatranom tržištu. Iako je u našim uslovima mekih budžetskih ograničenja, pa time i mogućnosti dugogodišnjeg poslovanja s gubitkom, predatorno formiranje cena u praksi malo verovatno, ipak je potrebno da novo zakonodavstvo inkriminiše ovu radnju.

Definisanje osnovnih pojmova Zakon formalno definiše monopol ["Monopolni položaj na tržištu ima privredni subjekt koji ... na jedinstvenom tržištu nema konkurenciju" (član 2, stav 1)] i dominantni položaj na tržištu ["Dominantni položaj na tržištu ima privredni subjekt koji ... na jedinstvenom tržištu nema znatniju konkurenciju" (član 2, stav 2)], tj. tržišne strukture koje su predmet antimonopolskog zakonodavstva. Iako čak i navedena definicija monopola može da stvori zabunu, teško da će bilo ko na osnovu navedene zakonske definicije moći nedvosmisleno da odredi da li posmatrano preduzeće ima dominantan položaj. Sintagma *znatnija konkurencija* toliko je neodređena da bez obilja dodatnih smernica nije moguće doneti bilo kakav zaključak. Pored toga, zakonodavac uopšte ne pominje oligopol kao teorijski odavno poznatu i u stvarnosti veoma čestu tržišnu strukturu pri kojoj se javlja tržišna moć.

Novo zakonodavstvo ne treba da se bavi formalnim definisanjem tržišnih struktura. Budući da osnovni cilj novog zakonodavstva treba da bude sprečavanje nastanka nekonkurentnih tržišnih struktura, ono treba da se bavi svim tržištima, bez obzira na njihovu zatečenu strukturu: svako tržište potencijalno je nekonkurentno. Naravno, smernice za rad Antimonopolske komisije treba da odrede kojim će se tržištima posvetiti veća pažnja, tj. koja tržišta treba da budu pod jačom prismotrom. Unapred zadata granična vrednost HHI može da posluži za takvu podelu.

"Zloupotrebom monopolskog, odnosno dominantnog položaja na tržištu smatraju se radnje koje su usmerene na narušavanje konkurencije i izazivanje poremećaja na tržištu i koje omogućavaju materijalne koristi i druge pogodnosti zasnovane na neravnopravnim odnosima u poslovanju, a kojima se nanosi šteta drugom privrednom subjektu, odnosno potrošaču" (član 3, stav 1).

Ovakvo zakonsko definisanje monopolskog ponašanja ostavlja mogućnost da se savršeno legitimno i društveno poželjno ponašanje preduzeća na konkurentnom tržištu proglasi za monopolsko ponašanje. Na primer, ponašanje preduzeća koje ulaže u istraživanje i razvoj i time stekne tehnološku prednost nad svojim konkurentima, koja se ogleda u nižim prosečnim troškovima (što može da dovede do obaranja cene i uvećanja potrošačevog viška, odnosno blagostanja), nesumnjivo je društveno poželjno. Takvo preduzeće, koristeći terminologiju Zakona, privrva "materijalnu korist" (uvećan profit usled nižih troškova), "zasnovanu na neravnopravnim odnosima u poslovanju" (usled korišćenja superiorne tehnologije koja je posledica sopstvenih ulaganja), "a kojim se nanosi šteta drugom privrednom subjektu" (tj. njegovim konkurentima, tako što im se umanjuje profit, odnosno izazivaju gubici). Dakle, Zakon kažnjava konkurentno preduzeće čije je ponašanje društveno poželjno, čime preduzeća gube podsticaje za uvećanje ekonomske efikasnosti.

U stavu 2 zakonodavac detaljno opisuje radnje iz prethodnog stava člana 3 Zakona. "1) Povećanje cena robe i usluga i troškova trgovine (povećanje cena iznad prosečnog rasta cena na domaćem tržištu, povećanje cena u odnosu na odgovarajuće svetske cene, povećanje cena uz istovremeno smanjenje proizvodnje)" (član 3. tačka 2, stav 1) jesu fenomeni koji se beleže na savršeno konkurentnim tržištima, a najčešće predstavljaju reakcije konkurentnih preduzeća na promene troškova, odnosno cene inputa. Sami

po sebi, oni nemaju ničeg zajedničkog s monopolskim ponašanjem.

"3) Obustava i ograničavanje proizvodnje, prometa i tehničko-tehnološkog razvoja" (član 3, tačka 2, stav 3) ponašanja su savršeno konkurentnog preduzeća koje na taj način reaguje na (egzogeno uslovljene) promene na tržištu i ne moraju da imaju nikakve veze s monopolskim ponašanjem.

Očigledno je da zakonski pokušaj definisanja monopolskog ponašanja, odnosno korišćenja tržišne moći, susreće s velikim problemima. Zanimljiva je mogućnost da se na nivou zakonske definicije precizno odrede navedeni fenomeni. Međutim, problem definisanja određenih ponašanja relevantan je samo ukoliko se antimonopolski zakon bavi posledicama. Budući da novo zakonodavstvo treba da se bavi sprečavanjem nastajanja nekonkurentnih tržišnih struktura, nestaje potreba definisanja navedenih fenomena.

"4) Primenjivanje nejednakih uslova prilikom zaključivanja istih poslova sa različitim privrednim subjektima" (član 3, tačka 2, stav 4) može se, rečnikom savremene ekonomske analize, protumačiti kao cenovna diskriminacija. S jedne strane, savremena teorija cenovne diskriminacije ne daje jednoznačne zaključke o njenim efektima na blagostanje. S druge strane, savremeno antimonopolsko zakonodavstvo cenovnu diskriminaciju inkriminiše jedino ukoliko ona dovodi do sputavanja konkurencije. Shodno tome, novo zakonodavstvo treba da inkriminiše cenovnu diskriminaciju samo u slučaju da ona dovodi do uspostavljanja tržišne moći.

"5) Uslovljavanje prihvatanja dodatnih obaveza u ugovoru koji se zaključuje sa drugim privrednim subjektom u vezi sa predmetom ugovora" (član 3, tačka 2, stav 5) predstavlja zabranu tzv. vezane trgovine, za koju, poput cenovne diskriminacije, savremena teorija industrijske organizacije ne daje jednoznačne odgovore na pitanja o uticaju na blagostanje. I u ovom slučaju novo zakonodavstvo treba da inkriminiše vezanu trgovinu jedino ukoliko ona dovodi do stvaranja tržišne moći.

"Monopolistički sporazum ... jeste sporazum između privrednih subjekata, odnosno sporazum unutar udruženja privrednih subjekata o uslovima poslovanja koji je usmeren, odnosno koji dovodi ili može dovesti do narušavanja i sprečavanja konkurencije i izazivanja poremećaja na jedinstvenom tržištu, odnosno kojim se može naneti šteta potrošaču" (član 4, stav 1).

Ukoliko se, u vezi s ovim članom, detaljnije razmotri stav 2 ovog člana Zakona (u kome zakonodavac navodi primere takvog sporazuma), postaje jasno da se navedeni član bavi zabranom kartela, tj. zabranom eksplicitne saradnje (dosluha) konkurenata. Ovakva odredba treba da postoji i u novom zakonodavstvu.

Jedan od rezultata savremene teorije industrijske organizacije glasi da najveću opasnost po održanje kartela predstavlja njegovo izigravanje od samih članova kartela, odnosno od onih koji su sklopili sporazum. Ukoliko sami članovi kartela izigravaju sporazum, dolazi do raspada kartela (što umanjuje tržišnu moć i uvećava blagostanje), bez obzira da li je on zakonski dozvoljen ili ne. Analiza u okviru teorije kooperativnog oligopola pokazala je koji su to faktori koji sprečavaju raspad kartela, odnosno koje su to institucije i mehanizmi koji pospešuju njegovo formiranje i

uspešno sprovođenje (Salop, 1986). Zakonska zabrana tih institucija i mehanizama, odnosno zabrana njihove primene, treba da bude predmet novog zakonodavstva.

Zakonodavac ostavlja mogućnost dozvoljenog sporazuma privrednih subjekata. "Ne smatra se monopolističkim sporazumom sporazum o uslovima poslovanja ako doprinosi unapređenju proizvodnje ili prometa robe, podstiče tehničko-tehnološki razvoj i ako je koristan za potrošače ... " (član 4, stav 4). Ovakvu mogućnost treba predvideti i u novom zakonodavstvu. Ostaje, međutim, opasnost da ovakvi sporazumi olakšaju komunikaciju između konkurenata, naročito u pogledu razmene informacija, i time pruže okvir za skriveni dosluh konkurenata, koji, po svojim negativnim posledicama po blagostanje, nimalo ne zaostaje za otvorenim, kartelskim dosluhom. Zbog toga novo zakonodavstvo treba da ponudi detaljne smernice za sprovođenje ovog člana zakona.

Novo zakonodavstvo treba da pruži osnovu za striktni nadzor rada poslovnih udruženja, budući da se pokazalo da ova udruženja predstavljaju pogodan okvir za dosluh preduzeća. Svakako da zasluge za to ima i duga tradicija samoupravnog sporazumevanja u našoj zemlji. Stalni nadzor rada poslovnih udruženja umanjuje verovatnoću sklapanja i sprovođenja kartelskog sporazuma, pa i skrivenog dosluha.

Definisanje procedura Zakon predviđa formiranje Antimonopolske komisije kao nadležnog saveznog organa za sprovođenje antimonopolske politike, odnosno politike razvoja i zaštite konkurencije (član 5, stav 1), bez ikakvih daljih, detaljnih objašnjenja rada Komisije. Čak je i Uredba o obrazovanju Antimonopolske komisije vrlo štura u tom pogledu. Samo su nabrojani poslovi Komisije, a nisu definisani način rada, procedure koje će se koristiti, smernice za razmatranje slučajeva, kriterijumi za donošenje odluka, itd.

Zanimljiv je i predloženi sastav Komisije. "Komisija ima predsednika i šest članova koje, na predlog saveznog ministra za unutrašnju trgovinu, postavlja i razrešava Savezna vlada. Predsednik i članovi Komisije postavljaju se iz redova istaknutih stručnjaka, naučnih radnika i privrednika" (član 3).

Na osnovu navedenog člana Uredbe izvesno je da mandat članova Komisije nije vremenski definisan, da u svakom trenutku mogu da budu razrešeni funkcije i da procedura razrešenja nije formalno definisana. Ovakvo preceduralno rešenje ostavlja mogućnost za pritisak na članove Komisije, odnosno za pospešivanje njihovih pristrasnih odluka. Stav da članovi Komisije treba da budu *istaknuti privrednici* otvara mogućnost da direktori preduzeća, upravo oni kojima Komisija treba da se bavi i o čijem ponašanju treba da donese odluku, budu članovi Komisije. Jedno od osnovnih pravila savremene teorije regulacije glasi da treba potpuno odvojiti operativnu od regulativne funkcije (Viscusi et al., 1995). Onaj ko treba da bude regulisan, ne treba da reguliše. A možda za procenu stava da istaknuti privrednici treba da budu članovi Antimonopolske komisije nisu potrebni nalazi savremene teorije regulacije - dovoljan je zdrav razum.

Novo antimonopolsko zakonodavstvo treba da obezbedi potpunu razdvojenost operativne i regulativne funkcije. Nadalje, novo zakonodavstvo treba da obezbedi

autonomnost Komisije s vrlo striktnim definisanjem prava i obaveza njenih članova. Vremenski definisan mandat članova Komisije i mogućnost njihovog reizbora predstavljaju prvi korak u tom pravcu.

Potrebno je, u što većoj meri, formalizovati procedure rada Komisije. To se odnosi, s jedne strane, na postupke kojima Komisija istražuje slučajeve kršenja antimonopolskog zakonodavstva; s druge strane, potrebno je formalno definisati kriterijume, odnosno indikatore koje Komisija u svom radu mora da koristi.

Kredibilitet Komisije, koji se veoma teško stiče, može da se obezbedi maksimalnom javnošću njenog rada. Sednice Komisije treba da budu otvorene za javnost, treba uvesti i postupak javnog iznošenja ekspertskih ocena (*public hearing*), a treba dopustiti i da sve zainteresovane strane iznesu argumente u svoju korist.

Sve to znači da detaljne smernice za rad Komisije treba da budu deo novog antimonopolskog zakonodavstva. Ne treba očekivati da će inicijalno formulisane smernice biti idealne. Korišćenjem metoda pokušaja i greške, s vremenom će se doći do najpovoljnijih rešenja. Inicijalno formulisanje tih smernica treba da se zasniva na iskustvu zemalja u tranziciji koje, poput Mađarske, uspešno sprovode politiku razvoja i zaštite konkurencije.

Dileme i sugestije Prva dilema vezana za novo zakonodavstvo odnosi se na pitanje da li politika razvoja i zaštite konkurencije treba da se zasniva na jednom ili dva zakona. Trenutno su u našoj zemlji na snazi dva zakona koja regulišu navedenu problematiku. Pored Antimonopolskog zakona, na snazi je i Zakon o trgovini (*Službeni list SRJ 32/93*), koji inkriminiše neloyalnu konkurenciju i špekulacije, a devet njegovih članova bavi se zaštitom potrošača. Ovakvo rešenje uslovljava i postojanje dve institucije koje treba da se bave sprovođenjem ova dva zakona (Antimonopolska komisija i Savezni tržišni inspektorat). Načelno posmatrano, ne postoji dovoljno argumenata koji bi nedvosmisleno pokazali da je ovakvo rešenje superiorno, odnosno inferiorno u odnosu na rešenje s jednim zakonom, odnosno jednom institucijom. U svetu se primenjuju oba navedena rešenja. U Velikoj Britaniji, na primer, postoje odvojene institucije koje se bave sprečavanjem, odnosno kontrolom nastanka monopola (Merger and Monopoly Commission), s jedne strane, i suzbijanjem neloyalne konkurencije (Office of Fair Trading), s druge strane. U drugim zemljama (SAD i Mađarska, na primer) rešenje se zasniva na jednom zakonu i jedinstvenoj instituciji.

Čini se da je za našu zemlju bolje da se zadrži postojeće rešenje u ovom pogledu, budući da postojanje dve odvojene, specijalizovane institucije omogućava bolju podelu posla, veću mogućnost specijalizacije i efikasnu primenu zakona. Potrebno je, međutim, da se izvrši striktna podela nadležnosti, ovlašćenja i odgovornosti između dve navedene institucije. Prvi korak na tom planu treba da predstavlja izmena Zakona o trgovini kojom će se iz njega izbaciti svi oni članovi koji se odnose na antimonopolsku politiku (članovi od 12 do 21) i koji se već nalaze u Antimonopolskom zakonu, a treba da ih (u nešto izmenjenom obliku) preuzme i novo zakonodavstvo.

Druga dilema vezana je za odnos antimonopolske politike prema integracijama u našoj privredi koje su se odigrale pre

stupanja na snagu novog zakonodavstva. Naime, postojeće zakonodavstvo ne inkriminiše integracije, a to nije činilo ni zakonodavstvo koje mu je prethodilo (Zakon o suzbijanju nelojalne utakmice i monopolističkih sporazuma, *Službeni list SFRJ* 24/74). Shodno tome, sve integracije obavljene pre stupanja na snagu novog zakonodavstva potpuno su legalne. To otvara dva problema. Prvo, primena novog zakonodavstva na te integracije, tj. njihovo preispitivanje, predstavljalo bi retroaktivno delovanje zakona, čime bi se narušile osnovne pravne norme. Drugo, iako su navedene integracije legalne, one su u velikom broju slučajeva dovele do visoke koncentracije ponude, odnosno velike tržišne moći, što ima nepovoljne posledice na blagostanje.

Mogući izlaz iz navedenog problema može se potražiti u podsticanju dobrovoljne dezintegracije (fragmentacije) velikih preduzeća. U slučaju veoma velikih preduzeća, odnosno visoke koncentracije ponude, Antimonopolska komisija treba da uspostavi njihovu ekonomsku regulaciju, koja bi se praktično svela na regulaciju (kontrolu) njihovih cena. Ukidanje ekonomske regulacije moglo bi da se uslovi dobrovoljnom fragmentacijom takvih preduzeća. Budući da ekonomska regulacija umanjuje profitabilnost preduzeća, ona će biti zainteresovana za dobrovoljnu fragmentaciju, čime bi prešla na režim slobodnog formiranja cena, što može da dovede do uvećane profitabilnosti. Na taj način izbeglo bi se retroaktivno delovanje zakona, a osnažila bi se konkurencija, odnosno poboljšala bi se alokacija resursa, a time i uvećalo društveno blagostanje.

Zaključak Antimonopolski zakon, gotovo dve godine od njegovog donošenja, još uvek se ne sprovodi. Antimonopolska komisija nije formirana. Takvo stanje stvari, ako ništa drugo, daje mogućnost temeljite promene antimonopolskog zakonodavstva, u slučaju da savezna vlast jednog dana eventualno odluči da započne primenu antimonopolske politike, odnosno politike razvoja i zaštite konkurencije.

Postojeći antimonopolski zakon ne treba doradivati, već je potrebno doneti nov i drugojačije koncipiran zakon. Novo antimonopolsko zakonodavstvo treba da se bavi uzrocima

nekonkurentnog ponašanja, a to su tržišne strukture. Tržišne strukture, njihov nastanak i promene, novo zakonodavstvo treba da sagledava putem kontinuelnog i simultanog praćenja koncentracije ponude i uslova za ulazak u granu, odnosno faktora koji ih uslovljavaju.

Praćenje koncentracije i uslova za ulazak u granu treba da se zasniva na usaglašenom postupku, korišćenjem jedinstvenih propisanih indikatora i sporovođenjem metodološki unapred usaglašenih istraživanja. Od suštinskog je značaja razdvojiti administrativne od ekonomskih barijera ulasku i prema obe vrste barijera sprovoditi specifičnu politiku.

Budući da su integracije jedan od najznačajnijih faktora tržišne strukture, odnosno njene promene, antimonopolsko zakonodavstvo mora ovom procesu posvetiti punu pažnju. Pri tom treba odvojeno nadgledati horizontalne i vertikalne integracije. To znači i formiranje detaljnih smernica za praćenje integracija u našoj privredi, kako bi se sprečile one integracije koje bi dovele do značajnog povećanja koncentracije ponude, odnosno tržišne moći.

Antimonopolsko zakonodavstvo treba u potpunosti da bude usaglašeno sa spoljnotrgovinskom regulativom, s obzirom da je, usled male veličine domaćeg tržišta, uvoz veoma značajan izvor konkurencije. Pored toga, antimonopolsko zakonodavstvo treba da bude usaglašeno i sa zakonodavstvom koje reguliše strane direktne investicije, jer će ovaj oblik investiranja u dogledno vreme predstavljati osnovu za nove ulaske, odnosno za potencijalnu konkurenciju na domaćem tržištu.

Potrebno je da novo antimonopolsko zakonodavstvo detaljno definiše način rada Antimonopolske komisije, procedure koje će ona koristiti, smernice za razmatranje slučajeva, kriterijume za donošenje odluka, formalne procedure za postavljanje i smenjivanje članova, itd. Treba obezbediti visok stepen javnosti rada Komisije, što bi omogućilo njenu autonomiju, a predstavljao bi i potreban uslov za uspostavljenje njenog kredibiliteta.

Literatura

- Areeda, P.E., Turner, D.F. (1975), *Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act*, Harvard Law Review, 88, str. 697-733.
- Bain, J.S. (1956), *Barriers to New Competition*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Baumol, W.J. et al. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Begović, B., Bukvić, R. (1997), *Competition Policy in FR Yugoslavia*, USAID Conference Opportunities and Challenges of the Transition in Yugoslavia, Belgrade, November 1997.
- Begović, B., Bukvić, R. (1998), *Savezno antimonopolsko zakonodavstvo: ekonomska analiza*, u: Vukotić, V. (ur.): *Ekonomija i pravo*, Institut društvenih nauka, Beograd.
- Carlton, D.W., Perloff, J.M. (1994), *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers, New York.
- EBRO (1997), *Transition Report 1997: Enterprise Performance and Growth*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Fingleton, J.R. et al. (1996), *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*, Brookings Institute, Washington, D.C.
- London Economics (1994), *Barriers to Entry and Exit in UK Competition Policy*, Office of Fair Trading, London.
- Salop, S.C. (1986), *Practices That Credibly Facilitate Collusion*, u: Stiglitz, J. E., Mathewson, G.F. (ur.), *New Developments in the Analysis of Market Structure*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Stigler, G.J. (1968), *The Organization of Industry*, Chicago University Press, Chicago.

Viscusi, W.K. et al. (1995), Economics of Regulation and Antitrust, The MIT Press, Cambridge, Mass.
Weizaecker, C.C. (1980), A Welfare Analysis of Barriers to Entry, Bell Journal of Economics, 11, str. 399-420.

Competition policy: A suggestion

The paper provides suggestions and guideline for the new competition policy legislation. The suggestions are based on the analysis of the current federal antitrust legislation and its shortcomings. The new legislation must tackle the following main issues: creation of market power (monopoly and other noncompetitive market structures, the effects of horizontal and vertical mergers to market structures, and establishment of appropriate antitrust institution (commission), with precisely defined authorities, responsibilities, decision-making criteria and procedures , election procedures and mandates of every member of the commission, and strictly enforced principle of the transparent operations of the commission. It is necessary to avoid the room for the provision of the actual antitrust legislation that "prominent businessmen" should be the commissionaires: hence to regulate themselves. The establishment of the new, effective antitrust legislation and its unbiased and efficient enforcement will provide solid base for the competition policy, which in tum will provide support to other segments of transition of Yug oslav economy , first of all to the privatisation process.

Key words: competition, monopoly, antitrust legislation , market structures, market power.