

aztn

AGENCIJA ZA ZAŠTITU
TRŽIŠNOG NATJECANJA

**PROGRAM RADA AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG
NATJECANJA ZA 2012. I 2013. GODINU**

Sadržaj

UVOD PREDsjedNICE VIJEĆA	3
1. MISIJA, VIZIJA I STRATEŠKI CILJEVI	6
2. O TRŽIŠNOM NATJECANJU I AGENCIJI ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA	8
Politika tržišnog natjecanja	8
Uloga Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja	8
Utvrđivanje narušavanja tržišnog natjecanja	10
Ocjena dopuštenosti koncentracija poduzetnika	14
Kontrola državnih potpora	15
Promicanje prava i politike tržišnog natjecanja	17
Međunarodna suradnja	18
Transparentnost	19
Sredstva za rad, ustroj i učinkovitost rada Agencije	19
3. OSTVARENJE STRATEŠKIH CILJEVA AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA U 2012. I 2013. GODINI ..	20
Jačanje aktivnosti provedbe	20
Mijenjanje ponašanja poduzetnika	22
Jačanje kulture tržišnog natjecanja	22
Priprema na promjene sustava kontrole državnih potpora i suradnje s tijelima i institucijama EU	24
4. UNUTARNJI USTROJ I UČINKOVITOST AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA	26

UVOD PREDsjednice VIJEĆA

U 2012. i 2013. godini Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja svoje aktivnosti prioritetno će usmjeriti na prilagodbe i pripreme za članstvo u EU te na provedbu zakona i propisa s područja tržišnog natjecanja i državnih potpora. Te pripreme obuhvatit će ne samo podnošenje inicijative ili sudjelovanje u izradi nužnih izmjena i dopuna postojećeg zakonodavstva na području zaštite tržišnog natjecanja i državnih potpora, kako bi se sustav zaštite tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj od 1.7. 2013. u cijelosti uskladio i uklopio u europski, već i operativne aktivnosti usmjerene na gospodarstvo, tijela državne uprave, sudove, pa kada se radi o provedbi i na nas u Agenciji, s ciljem detaljnog i sveobuhvatnog upoznavanja i prelaska na poslovanje sukladno novim uvjetima i okruženju koje nas čeka već od prvog dana članstva. Konkretno, u prvom redu treba izmijeniti Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja kako bi Agencija ali i hrvatski sudovi, mogli izravno provoditi pravnu stečevinu (*acquis*) odnosno članke 101 i 102. Ugovora u funkcioniranju EU u Republici Hrvatskoj, a Zakon o državnim potporama treba prilagoditi promijenjenoj nadležnosti u kontroli potpora koja, osim u slučaju malog i srednjeg poduzetništva i usluga od općeg gospodarskog interesa, prelazi u nadležnost institucija EU.

Također, Agencija se mora pripremiti za aktivno sudjelovanje u radu tijela i radnih skupina Europske mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (ECN) u kojoj je suradnja obvezna sukladno Uredbi Komisije (EZ-a) br. 1/2003. No, najvažniji dio pripreme odnosi se na jačanje naših aktivnosti na provedbi zakona i propisa s područja zaštite tržišnog natjecanja kako bismo osnažili tržišno natjecanje u Hrvatskoj i hrvatske poduzetnike odvratili od kršenja tih propisa, a u slučajevima kada se radi o teškim povredama propisa, odgovarajuće kaznili za protutržišno ponašanje. Ne manje važno bit će, kao i do sada, podnošenje inicijativa i poticanje reformi kojima je cilj uvođenje "više tržišta" i poduzetničkih sloboda u onim djelatnostima koje su još uvijek, silom zakona, drugih propisa ili prakse, zatvorena za konkurenciju ili ona postoji samo "na papiru".

Mi u Agenciji smatramo da su djelotvorno tržišno natjecanje i konkurencija među poduzetnicima ključni za rast investicija, produktivnosti, izvozne konkurentnosti, a time i za gospodarski rast, povećanje zaposlenosti i društveni napredak u cjelini. Drugim riječima, rast BDP-a u Hrvatskoj u značajnoj mjeri ovisi o razini konkurencije i otvorenosti hrvatskog tržišta odnosno o motivaciji za ulazak u poduzetništvo i poduzetničke pothvate koji stvaraju novu vrijednost. Snažna konkurencija, efikasno i dinamično tržišno natjecanje, doprinose snižavanju cijena, većoj kvaliteti i raznovrsnijoj ponudi proizvoda i usluga, potiču nove ideje i inovacije koje rezultiraju novim proizvodima i uslugama ili proizvodnim procesima. Na taj način doprinose i stvaranju poduzetnika koji su spremniji i osposobljeniji za dugoročan opstanak na tržištu i uspjeh u širem okruženju. Hrvatskoj u ovom trenutku, ili "sutra" kada uđemo u Uniju, trebaju upravo takvi poduzetnici: snažni i spremni za konkurentsku bitku na tržištu od preko 500 milijuna stanovnika. Zato Agencija, više nego ikada do sada, mora djelovati odlučno i hrabro – uklanjati sve one zapreke na tržištu koje su izraz nezakonitog i protutržišnog ponašanja poduzetnika, a koje se manifestiraju kao zlouporabe vladajućeg položaja, sklapanje dogovora o cijenama, podjeli tržišta i slično, ili pak one koje proizlaze iz neodgovarajućih i tržišno neutemeljenih odluka udruženja poduzetnika, državnih ili lokalnih tijela, a usmjerene su na održavanje monopola ili "kvazimonopola" na mnogim tržištima.

Navedeno se odnosi i na naše aktivnosti koje su vezane uz kontrolu državnih potpora jer su potpore instrument ekonomske politike koji na najizravniji način utječe na tržište i alokaciju resursa. Zato, sve dok obavljamo nadzor nad dodjelom potpora, nećemo posustati u provedbi sustava potpora koji uređuju hrvatski propisi po uzoru na one europske, bez obzira na to što dosljednost i upornost u primjeni tih propisa ponekad donosi teške posljedice za određene poduzetnike, cijele djelatnosti ili gospodarske sektore koji opstaju zahvaljujući potporama. S druge strane, kao i do sada, otvoreno ćemo izvještavati o učincima politike potpora i još glasnije zagovarati preusmjerenje potpora na potpore za istraživanje, razvoj i inovacije, zaštitu okoliša i uštedu energije, gdje i država mora sudjelovati u podjeli rizika uvođenja novih tehnologija, poboljšanja postojećih ili uvođenja viših standarda zaštite okoliša i prelaska na alternativne izvore energije, jer čak i najuspješniji poduzetnici vrlo često u te rizike ne mogu ulaziti bez podrške države. Isto tako, daljnji razvoj malog i srednjeg poduzetništva koje generira novu zaposlenost i nova ulaganja teško je ostvariv bez potpore države.

U svim ostalim slučajevima dodjela potpora mora biti iznimna i ograničena na najnužnije. U suprotnom radi se o trošenju novca poreznih obveznika za svrhe koje bi sami poduzetnici trebali financirati, ili pak o zadržavanju na tržištu neuspješnih i neodrživih poduzetnika, koji će, ionako, prije ili kasnije, morati izaći s tržišta.

Svjesni smo činjenice da hrvatsko gospodarstvo još uvijek prolazi kroz gospodarsku krizu u kojoj se poduzetnici, tražeći način za opstanak ili za proboj na tržište, okreću i ponašanjima na tržištu koja su u suprotnosti s propisima o tržišnom natjecanju ili od potpora očekuju rješenje svojih problema. U takvim okolnostima lakše i češće, namjerno ili iz neznanja, pribjegavaju ponašanjima kojima kratkoročno mogu ostvariti veću dobit, bilo da se radi o izravnim nezakonitim dogovorima na tržištu kojima se među njima eliminira tržišno natjecanje, bilo traženjem utočišta i opravdanja u postojećim zakonskim rješenjima koja im takvo ponašanje omogućuju, bilo "lobiranjem" za dodjelu potpora i pritiscima na davatelje i ovu Agenciju da se za njihove zahtjeve osigura novac i odobre potpore.

Upravo zato ova Agencija mora raditi više, premda s ograničenim resursima, a budući da želimo doprinijeti strukturnim, gospodarskim, sociološkim pa i kulturnim promjenama i da želimo prevladati krizu nedostatnog rasta, to moramo činiti i brže i učinkovitije. Time pomažemo hrvatskim poduzetnicima i gospodarstvu da poveća svoju konkurentnost kako na domaćem, ali još važnije, na međunarodnom tržištu. Time potičemo nove ulaske na tržište, a pomažemo izlazak s tržišta onima čije troškove tržište ne prihvaća. Svrha je ovoga plana rada postaviti ključne ciljeve, nama, Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja, ali i svima zainteresiranima u tom procesu, osobito gospodarstvenicima, tijelima državne uprave, Vladi RH, ali i široj javnosti.

Puna afirmacija prava i politike tržišnog natjecanja u kontekstu napretka za Hrvatsku, bilo da je riječ o privlačenju ulaganja koje neće odbijati zatečene zapreke ulasku na tržište, bilo da se radi o izlasku Hrvatske, njezinih poduzetnika i potrošača na nova tržišta, dogodit će se podizanjem svijesti među svima koji sudjeluju u tom procesu – od poduzetnika do potrošača, kreatora politike tržišnog natjecanja u međudjelovanju s drugim politikama, do poduzetničkih udruga, akademske zajednice, sindikata i novinara, drugim riječima, velikog dijela javnosti.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja petnaest je godina na tom putu. Iako danas na raspolaganju ima znatno više instrumenata da te ciljeve pretoči u stvarnost, još uvijek nailazimo na nerazumijevanje, ponekad i omalovažavanje našeg iskustva i rada, a posebno znanja. Unatoč tome, Agencija i u svome drugome po redu - Programu rada za 2012. – 2014. - ustraje u utvrđivanju svojih

ciljeva i daljnjem unaprjeđenju svoga rada na području zaštite tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj. No, svaki je program ili strategija mrtvo slovo na papiru ako nema ljudi koji im udahnuju život. Tako se i zaposlenici ove institucije, koji čitav niz godina predano i stručno rade na ispunjenju naših ciljeva, nastavljaju suočavati s izazovima, ali i prilikama, koje Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja očekuju u slijedeće dvije godine. **Pouzdanost, učinkovitost i kredibilitet** sustava zaštite tržišnog natjecanja uvijek ostaju naše vrijednosti.

U 2012. i 2013. usredotočit ćemo se na četiri strateška cilja: **jačanje provedbe, i to one s najznačajnijim i najjačim učincima, mijenjanje ponašanja poduzetnika i njihovo usklađivanje s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja, potpuno usvajanje i daljnji razvoj kulture tržišnog natjecanja na svim razinama, te pripremu na promjene sustava državnih potpora i suradnju s tijelima i institucijama EU koje donosi članstvo u Europskoj uniji.**

Te ciljeve i zadatke utvrdili smo na realnim osnovama i razumnoj procjeni nastupajućeg razdoblja. S obzirom na spomenuta proračunska i administrativna ograničenja vjerujemo da ćemo ih, kao i uvijek do sada, uspjeti ostvariti. U tom smislu nastavljamo s transparentnošću svoga rada, otvorenošću za sve institucije i stručnu javnost pa vjerujem da će se uspješan rad Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i strateški ciljevi i prioritete ostvariti i u nastupajućem razdoblju.

mr.sc. Olgica Spevec, predsjednica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

1. MISIJA, VIZIJA I STRATEŠKI CILJEVI

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja neovisno je i samostalno tijelo čije se zadaće odnose na primjenu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja i propisa o odobravanju, nadzoru provedbe i povratu nezakonito dodijeljenih državnih potpora. U okviru svojih nadležnosti Agencija poduzima mjere u cilju razvitka okruženja u kojem je krajnji cilj osigurati bolje funkcioniranje tržišta za poduzetnike, potrošače i gospodarstvo u cjelini. Naš rad omogućuje tržištima da stvaraju poticaje za poslovnu učinkovitost, a poduzetnicima da odgovaraju na zahtjeve i potrošača. U tom smislu, jasno je određena misija, vizija i ciljevi djelovanja Agencije.

Misija Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja je osigurati da tržišta djeluju u korist potrošača, poduzetnika i gospodarstva. Agencija pomaže tržištu da funkcionira bolje, i to učinkovitim tržišnim natjecanjem. Povećanje razine vladavine prava na području tržišnog natjecanja i državnih potpora posljedica je našeg djelovanja. Misiju ostvarujemo provedbom:

- Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i sankcioniranjem poduzetnika koji krše taj zakon,
- Zakona o državnim potporama, s ciljem osiguranja jednakih uvjeta za sve sudionike na tržištu bez obzira na njihovu tržišnu snagu i veličinu te kontrole državnih potpora, kako određeni poduzetnici ne bi bili u neopravdano povoljnijem položaju na tržištu u odnosu na one koji ne dobivaju potpore,
- Jačanjem kulture tržišnog natjecanja i promicanjem svijesti o koristi koju građanima (potrošačima i poreznim obveznicima) donosi fer tržišno natjecanje i kontrola ponašanja poduzetnika i države na tržištu. Konačno, to činimo i provedbom kontrole koncentracija između poduzetnika koje značajno mogu narušiti tržišno natjecanje.

Vizija Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja je uspostaviti djelotvorno tržišno natjecanje koje će poticati dugoročni gospodarski rast i stvarati uvjete za razvoj poduzetništva, poticati zapošljavanje, inovacije, ulaganja i konkurentnost, koje će otvoriti tržišta ili pak onemogućavati zatvaranje tržišta u korist pojedinih poduzetnika i na štetu potrošača.

Drugim riječima, naša je vizija promicati tržišne reforme, dati doprinos razvitku hrvatskog društva kroz uspostavu takvog sustava tržišnog natjecanja koji će osigurati maksimalne koristi na dobrobit potrošača – niže cijene, veću mogućnost izbora proizvoda i usluga i bolju kvalitete tih proizvoda i usluga. Samo učinkovit sustav tržišnog natjecanja i tržišta koja dobro funkcioniraju potiču poduzetnike na inovacije, prisiljavaju ih da prilagode svoje poslovne strategije zahtjevima potrošača i motiviraju ih na ulaganja koja stvaraju uvjete za novo zapošljavanje, konkurentnost i dugoročni gospodarski rast bez dodatnih troškova za državu i poduzetnike.

Cilj Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja je osigurati moderan pristup provedbi sustava mjera zaštite tržišnog natjecanja koji je usredotočen na preventivno djelovanje i prekide praksi koje narušavaju tržišno natjecanje i nanose štetu potrošačima.

Za razdoblje od slijedeće dvije godine, 2012. i 2013., Agencija je u okviru svojih zakonskih ovlasti i obveze učinkovitog i brzog izvršavanja povjerenih joj zadaća utvrdila četiri ključna strateška cilja koja će joj pomoći u realizaciji njezine misije:

- **jačanje aktivnosti provedbe** odnosno izvršne uloge Agencije, i to one s najznačajnijim i najjačim učincima, što drugim riječima znači ciljanu provedbu upravo kod protutržišnih postupanja koja najviše štete potrošačima, drugim poduzetnicima i gospodarstvu;
- **mijenjanje ponašanja poduzetnika** i postizanje usklađenosti njihovih poslovnih strategija s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja;
- **jačanje kulture tržišnog natjecanja** kod potrošača, nositelja drugih politika i tijela javne vlasti;
- **priprema na promjene sustava kontrole državnih potpora i suradnju s tijelima i institucijama EU** na funkcioniranje u uvjetima nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji 1. srpnja 2013.

2. O TRŽIŠNOM NATJECANJU I AGENCIJI ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

Politika tržišnog natjecanja

Ključni cilj politike tržišnog natjecanja je osigurati djelotvorno funkcioniranje tržišta odnosno tržišno natjecanje koje svojim protutržišnim ponašanjem neće narušavati ni poduzetnici, a niti država dodjelom državnih potpora koje određene poduzetnike stavljaju u povoljniji položaj u odnosu na njihovu konkurenciju. Potrošač je uvijek u središtu interesa politike i prava tržišnog natjecanja. Naime, naša je zadaća, u okviru naših ovlasti, osigurati da tržišno natjecanje radi u korist i na dobrobit potrošača koji kupuju proizvode i usluge. Termin "potrošač" pritom podrazumijeva i poduzetnike i državu, dakle, sve sudionike na tržištu, uključivo i krajnje potrošače, koji se u određenom trenutku i trgovinskom odnosu pojavljuju kao kupci proizvoda i usluga. Učinkovito tržišno natjecanje je njima na korist - snižava cijene, obogaćuje ponudu proizvoda i usluga i poboljšava njihovu kvalitetu. U takvom odnosu poduzetnici postaju kreativniji, potaknuti su na inovacije, stvaranje novih i kvalitetnijih proizvoda i usluga, usredotočeni su na poboljšanje produktivnosti, smanjenje troškova te, osobito, na izvoz. Time poduzetnici postaju konkurentniji i na domaćem i stranim tržištima, a dugoročna korist od svega je kontinuiran i stabilan gospodarski rast. Ta je formula ujedno i ključ uspjeha malih, otvorenih gospodarstava poput hrvatskog. Otvaranjem djelomično ili u cijelosti zatvorenih tržišta politika tržišnog natjecanja doprinosi unapređenju ekonomske efikasnosti, a time povećanju produktivnosti i ekonomskom rastu. To potvrđuje praksa mnogih zemalja razvijenog tržišnog gospodarstva, ekonomska teorija, a i procjene relevantnih institucija¹.

Uloga Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja

Već tri godine zaredom hrvatsko gospodarstvo nije ostvarilo rast. Za razliku od prethodne dvije godine koje je obilježio pad BDP-a, u 2011. godini radi blagog rasta osobne potrošnje i izvoza taj pad je zaustavljen i zamijenjen realnom stagnacijom. No, nije zaustavljen snažan pad investicija. A bez investicija i stvaranja nove vrijednosti nema niti rasta. U tržišnom gospodarstvu, investicije koje jamče dugoročan i stabilan rast dolaze iz privatnog sektora, a samo iznimno, one infrastrukturne, obveza su države. Unatoč krizi, koja zasigurno ne potiče već odgađa ili čak "otkazuje" investicije, primjeri mnogih država pokazuju da su investicije ipak moguće te da na njih u najvećoj mjeri utječe institucionalno i ekonomsko okruženje u svakom društvu i državi, njegova otvorenost i spremnost da stvori prijateljsko i povoljno ozračje za ulazak novih "igrača" na tržište odnosno investitora u gospodarstvo i da se uklone zakonske, administrativne pa i mentalne zapreke novim ulaganjima i investicijskim odnosno poduzetničkim poduhvatima. Premda se radi o kompleksnom problemu za čije rješenje nema univerzalnog recepta i gdje odlučujuću ulogu ima izvršna vlast, za nas u Agenciji to je znak da trebamo biti još uporniji u poticanju reformi koje jačaju tržišno natjecanje i doprinose

¹ MMF je 2003. godine procijenio kako će snižavanje cijena od oko 10 postotnih poena koje je posljedica reformi koje su tada bile usmjerene na otvaranje tržišta i smanjivanje cjenovne regulacije u euro zoni, dovesti do dugoročnog rasta BDP-a za oko 4,3%. *Copenhagen Economics* 2006. daje procjenu da bi potpuna liberalizacija tržišta mrežnih industrija dovela do povećanja nove vrijednosti za 1-1,6% odnosno za 80-130 milijardi eura, što bi otvorilo i dodatnih 140-160 tisuća novih radnih mjesta, i.t.d.

boljem zakonodavstvu odnosno propisima koji potiču, a ne sprječavaju ulazak konkurencije na tržište, bez obzira radi li se o nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj sastavnici toga tržišta. Istodobno, za nas u Agenciji to je znak da stroga primjena propisa o zaštiti tržišnog natjecanja kojoj je cilj spriječiti samovolju pojedinih poduzetnika u vladajućem položaju, onemogućiti sklapanje dogovora ili sporazuma koji eliminiraju tržišno natjecanje, zabraniti preuzimanja ili spajanja s negativnim učincima na tržište i potrošače, ili pak ograničiti dodjelu državnih potpora na minimalno potrebnu razinu, nema alternative.

Stvaranje ukupnog okruženja i uvjeta za razvoj tržišta i tržišnog natjecanja s ciljem povećanja produktivnosti odnosno efikasnosti hrvatskog gospodarstva i gospodarskog rasta u nadležnosti je Hrvatskog sabora i Vlade, a kada se radi o gospodarskim sektorima koji bitno utječu na ukupno gospodarstvo i blagostanje građana, kao što su energetika, promet i telekomunikacije, financijski sektor i slično, tu je nezaobilazna i uloga sektorskih regulatora odnosno *ex ante* regulacije. No, nezaobilazna je i uloga ove Agencije kao zaštitnika i poticatelja tržišnih procesa. Naime, u provedbi Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i propisa donesenih temeljem toga zakona, Agencija raspolaže instrumentima i može poduzeti radnje kako bi omogućila ili održala tržišno natjecanje na pojedinom tržištu, ili, pak, uspostavila i spriječila buduća postupanja poduzetnika koja su suprotna propisima o zaštiti tržišnog natjecanja. Sukladno svojim ovlastima Agencija razvija mehanizme i alate kojima unapređuje svoj rad i ovlasti. U tom smislu rad Agencije dijeli se na:

- Izvršnu ulogu Agencije

Ovu ulogu Agencija ostvaruje kroz vođenje dva postupka: 1. utvrđivanje narušavanja tržišnog natjecanja, i 2. utvrđivanja uvjeta za izricanje upravno kaznenih mjera, s ciljem uspostave učinkovitog tržišnog natjecanja i zabrane daljnjeg narušavanja tržišnog natjecanja. Konkretno, kada postoje indicije da je već narušeno tržišno natjecanje na određenom tržištu ili kada je razumno za pretpostaviti da će do takvog narušavanja izvjesno doći, Agencija pokreće i vodi postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja. Postupci se odnose na:

- *utvrđivanje kartela i ostalih zabranjenih sporazuma između poduzetnika,*
- *utvrđivanje zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika,*
- *ocjenu dopuštenosti koncentracija poduzetnika.*

- Promicanje prava i politike tržišnog natjecanja

Iako nije riječ o izvršnoj ulozi Agencije, promicanje prava i politike tržišnog natjecanja jednako je vrijedna uloga Agencije. S obzirom na razvidno nedostatan poznavanje pravila o tržišnom natjecanju od strane poduzetnika, institucija, stručne i šire javnosti, važnost spomenutih pravila za gospodarstvo, konkurentnost i socijalne ciljeve Republike Hrvatske, Agencija posebno radi na podizanju razine svijesti i znanja o tržišnom natjecanju, odnosno "pravilima ponašanja" poduzetnika na određenom tržištu. U tom smislu, Agencija daje stručna mišljenja o sukladnosti nacrtu zakona i drugih propisa i važećih zakona i drugih propisa sa propisima o zaštiti tržišnog natjecanja, provodi sektorska istraživanja kako bi utvrdila stanje na pojedinim tržištima, organizira seminare i konferencije iz područja zaštite tržišnog natjecanja, daje priopćenja za medije o svom radu i osigurava transparentnost svoga rada objavljivanjem svih svojih odluka i mišljenja na internet stranicama Agencije: www.aztn.hr/odluke.

Utvrđivanje narušavanja tržišnog natjecanja

Karteli

Karteli predstavljaju najteži oblik povreda Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Stoga njihovo otkrivanje i kažnjavanje predstavlja najviši prioritet u radu ove Agencije.

Karteli su u pravilu tajni, usmeni i neformalni, zabranjeni horizontalni sporazumi ili pak odluke udruženja poduzetnika ili usklađeno djelovanje, između dva ili više neovisnih poduzetnika koji su konkurenti na određenom tržištu. Karteli nastaju kada se, jednostavno rečeno, konkurenti dogovore da se neće natjecati na tržištu. Umjesto da se međusobno natječu, sudionici kartela oslanjaju se na njihovo unaprijed dogovoreno ponašanje na tržištu koje im osigurava poznati rezultat na tom tržištu, što ima za posljedicu gubitak motiva za proizvodnju ili nabavu odnosno distribuciju novih ili boljih i kvalitetnijih proizvoda ili pružanje novih ili unaprijeđenih usluga, niti za određivanje nižih konkurentnijih cijena. Stoga je taj oblik dogovora uvijek štetan za kupce ili potrošače jer upravo oni plaćaju cijenu ekstra dobiti koju ubiru poduzetnici sudionici kartela.

Ovisno o vrsti kartela, sudionici kartela mogu međusobno utvrditi odnosno dogovoriti:

- kupovne ili prodajne cijene, podijeliti tržište ili kupce,
- ograničiti proizvodnju i/ili prodaju ili tehnološki razvoj,
- sudjelovati u postupcima javne nabave za koje se prethodno dogovore tko će od njih nastupiti, dati ponudu ili "pobijediti".

S obzirom na to da se karteli smatraju najtežim povredama propisa o zaštiti tržišnog natjecanja i da je to već poznato i sve većem broju poduzetnika, otkrivanje ovih, u pravilu tajnih sporazuma među konkurentima, teško je i vrlo često dugotrajno. Navedeno potvrđuje i dosadašnja dugogodišnja praksa u otkrivanju i sankcioniranju kartela u Europskoj uniji.

Zato je i Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja, po uzoru na pravnu stečevinu EU, omogućeno oslobođenje od izricanja upravno-kaznene mjere pokajniku-sudioniku kartela koji Agenciji prvi otkrije kartel i omogući joj pokretanje postupka, ili ako je Agencija već pokrenula postupak, koji joj prvi dostavi relevantne dokaze o postojanju kartela. Ostali pokajnici, ovisno o redu obraćanja Agenciji, imaju pravo na umanjenje upravno-kaznene mjere pod uvjetom da Agenciji dostave dodatne valjane dokaze, odlučujućeg značaja za okončanje postupka utvrđivanja kartela.

Ostali zabranjeni sporazumi između poduzetnika

Pored kartela, kao najtežih povreda propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, i ostale vrste sporazuma kako horizontalnih koje sklapaju konkurenti, tako i vertikalnih koje sklapaju poduzetnici koji nisu međusobni konkurenti, mogu pod određenim okolnostima biti utvrđeni zabranjenima.

Tako će se primjerice ograničavajućim sporazumima smatrati sporazumi između konkurenata kojima oni utvrđuju cijene, ograničavaju proizvodnju i dijele tržišta, a kod sporazuma koje sklapaju poduzetnici koji nisu konkurenti, ograničavajući će primjerice biti sporazumi između proizvođača i distributera ako se njima utvrđuju minimalne ili fiksne cijene proizvoda za daljnju prodaju, ili ako se

kroz apsolutnu teritorijalnu zaštitu stvaraju zapreke ulasku novih sudionika, odnosno konkurenata na tržište.

Međutim, nisu zabranjeni svi sporazumi koji imaju određena ograničenja. Neki sporazumi neće se smatrati zabranjenima, pa će se moći izuzeti od opće zabrane propisane Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja, ako kumulativno, za vrijeme njihova trajanja, ispunjavaju uvjete za izuzeće (dva pozitivna i dva negativna) ili ako ispunjavaju uvjete za skupno izuzeće iz šest uredbi koje uređuju skupna izuzeća za sljedeće kategorije sporazuma: horizontalne, vertikalne, o prijenosu tehnologije, o osiguranju, o prometu i distribuciji i servisu vozila, ili pak kada je riječ o sporazumima male vrijednosti iz posebne uredbi. Teret dokaza o postojanju uvjeta za izuzeće pojedinog sporazuma je uvijek na sudionicima sporazuma, a ocjena o tome jesu li sporazumi s takvim ograničenjima zabranjeni ili ne, ovisit će o procjeni njihovih pozitivnih ili negativnih učinaka na tržišno natjecanje u svakom konkretnom slučaju. Tako primjerice, sporazumi između konkurenata mogu ograničavati tržišno natjecanje, ali to ograničenje može biti neophodno, a time i dopušteno, za proizvodnju kvalitetnijih ili potpuno novih proizvoda koji se primjerice bez zajedničkog istraživanja i razvoja, zajedničke proizvodnje ili specijalizacije ne bi mogli uopće proizvesti.

Zloupotreba vladajućeg položaja

Poduzetnici koji u odnosu na svoje konkurente i kupce imaju značajnu snagu na određenom tržištu, ne smiju se ponašati na način koji je suprotan propisima o zaštiti tržišnog natjecanja. Samo postojanje vladajućeg položaja nije zabranjeno. Prirodna je i opravdana želja svakog poduzetnika koji djeluje na tržištu jačanje njegove tržišne snage, ali to jačanje mora biti rezultat poslovne strategije koja se temelji na stalnom poboljšanju učinkovitosti, kvaliteti proizvoda, inovacijama, ulaganju u nove tehnologije i slično, što doprinosi nižim cijenama i boljem izboru proizvoda za kupce i potrošače. No zabranjena je zloupotreba toga položaja, dakle postupanja koja u načelu imaju za cilj isključivanje konkurenata s tržišta, ili ograničavanje ulaska novih sudionika na tržište.

Postoji niz načina na koje poduzetnik koji se na nekom tržištu nalazi u vladajućem položaju može zloupotrijebiti taj položaj na štetu konkurenata, potrošača i tržišnog natjecanja u cjelini. Neki od oblika zloupotrebe su:

- predatorske cijene odnosno prodaja roba ili usluga po izrazito niskim cijenama kojima je cilj ukloniti konkurenciju s tržišta i zaustaviti ulazak na tržište novih, potencijalnih konkurenata,
- obveza isključive kupnje kojom se ugovorna strana, na primjer, obvezuju kupovati sve ili većinu proizvoda ili usluga od jednog jedinog dobavljača,
- obveza vezivanja, kojom se kupca pri kupnji jednog proizvoda ili usluge obvezuje kupiti i drugi, s njim povezani proizvod,
- odbijanje, bez objektivno opravdanog razloga, poslovanja, najčešće opskrbe, s nekim poduzetnikom u cilju eliminacije konkurencije s tržišta i.t.d.

U svakom pojedinačnom postupku koji provodi Agencija potrebno je polazno ocijeniti nalazi li se poduzetnik u vladajućem položaju ili ne. Tržišni udjel samo je jedno od mjerila utvrđivanja vladajućeg položaja (veći od 40 posto), ali potrebno je utvrditi, i može li se poduzetnik ponašati na tržištu u značajnoj mjeri neovisno od svojih stvarnih ili potencijalnih konkurenata, dobavljača, kupaca ili potrošača, odnosno jesu li, uzimajući u obzir ekonomska obilježja tržišta, ograničene mogućnosti stvarnih ili potencijalnih konkurenata da pravom mjerom odgovore na postupanja toga poduzetnika neovisno o njegovom tržišnom udjelu.

Ovlasti Agencije u slučaju zabranjenih sporazuma i zlouporaba vladajućeg položaja

Postupak utvrđivanja zabranjenih sporazuma, kao i postupak utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja Agencija isključivo pokreće po službenoj dužnosti, a inicijativu za pokretanje postupka može podnijeti svaka pravna ili fizička osoba, strukovna ili gospodarska interesna udruga, komora, udruga potrošača, Vlada Republike Hrvatske, središnja tijela državne uprave i tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kada utvrdi postojanje indicija da je sklopljen zabranjeni sporazum ili da je došlo do zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika, Agencija je ovlaštena pokrenuti postupak utvrđivanja zabranjenog sporazuma, odnosno utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja. Agencija u rješenju kojim okončava postupak, nakon što utvrdi postojanje zabranjenog sporazuma, ili pak zlouporabu vladajućeg položaja, i nakon što utvrdi uvjete za izricanje upravno–kaznene mjere, može naložiti i odgovarajuće mjere, uvjete i rokove za otklanjanje štetnih učinaka zabranjenog sporazuma, odnosno zlouporabe vladajućeg položaja te izreći upravno-kaznenu mjeru.

Upravno-kaznena mjera

Cilj izricanja upravno-kaznene mjere je osiguravanje učinkovitog tržišnog natjecanja, kažnjavanje prekršitelja Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, otklanjanje štetnih posljedica i odvraćanje drugih poduzetnika od kršenja toga zakona. Riječ je o novčanoj kazni koja se izriče poduzetniku zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju.

Tri su vrste upravno-kaznenih mjera:

- Za teške povrede propisa o zaštiti tržišnog natjecanja – sudjelovanje u zabranjenom sporazumu, zlouporabu vladajućeg položaja ili sudjelovanje u provedbi zabranjene koncentracije, ili za ne postupanje poduzetnika po rješenju Agencije, može se izreći upravno-kaznena mjera do najviše 10% vrijednosti ukupnoga prihoda koji je poduzetnik ostvario u posljednjoj godini za koju postoje zaključena godišnja financijska izvješća.
- Za lakše povrede propisa o zaštiti tržišnog natjecanja – povrede koje učini poduzetnik u tijeku postupka, primjerice, za ne postupanje po zahtjevu Agencije, ometanje izvršenja sudskog naloga ili određena propuštanja poduzetnika u postupku ocjene koncentracija, može se izreći do najviše 1% vrijednosti ukupnoga prihoda koje je poduzetnik ostvario u posljednjoj godini za koju postoje zaključena godišnja financijska izvješća.

- Upravno-kaznene mjere za ostale povrede, i to za poduzetnike koji nemaju položaj stranke u postupku, a ako ne postupe po zahtjevu Agencije, primjerice, ako ne dostave potrebne podatke i dokumentaciju, mogu iznositi između 10 000 do 100 000 kuna.

Za izračunavanje upravno-kaznenih mjera koristi se točno određena metodologija propisana posebnom uredbom, pri čemu se najprije odredi osnovni iznos koji se množi s brojem godina trajanja povrede, a zatim se on povećava ili smanjuje s obzirom na otegotne ili olakotne okolnosti.

Nenajavljena pretraga

Agencija je ovlaštena u postupku provesti i nenajavljenju pretragu. Riječ je o iznenadnom pregledu poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava, dokumenata, isprava i stvari koji se tamo nalaze, kao i pečaćenje i privremeno oduzimanje predmeta, a osobito ako postoji opasnost od skrivanja ili uništenja dokaza. Nenajavljene pretrage provode isključivo ovlaštene osobe Agencije temeljem naloga nadležnog upravnog suda, a u slučaju nenajavljene pretrage stanova ili prostorija poduzetnika protiv kojeg nije pokrenut postupak, obavezna je i nazočnost dvije punoljetne osobe kao svjedoka. Za ometanje pretrage propisana je upravno-kaznena mjera.

Prava stranaka i sudska zaštita

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja osigurava prava podnositelja inicijative i stranaka u postupku na obranu tijekom postupka i osigurava sudsku zaštitu. Tako podnositelj inicijative, iako nema status stranke u postupku, ima pravo na podnošenje podnesaka kojima obrazlaže svoje navode, može zahtijevati dostavu skraćene Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku bez poslovnih tajni, ima pravo na dostavu svojih primjedaba na tu Obavijest, a može zatražiti i saslušanje u svojstvu svjedoka na usmenoj raspravi. Podnositelj inicijative može zatražiti i zaštitu identiteta ako za to postoje opravdani razlozi, ali u tom slučaju nema pravo na dostavu Obavijesti niti na saslušanje u svojstvu svjedoka.

Stranke u postupku imaju pravo tražiti uvid u spis predmeta po zaprimanju Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, koja se strankama dostavlja upravo kako bi im se osigurala mogućnost da se izjasne o svim relevantnim činjenicama i okolnostima. Stranke imaju pravo dostaviti svoje primjedbe na Obavijest u pisanom obliku te predložiti saslušanje dodatnih svjedoka i izvođenje dodatnih dokaza. I trećim strankama, za koje Agencija prethodno utvrdi da se u postupku odlučuje o njihovim pravima i interesima, i na njihov zahtjev, može biti dostavljena Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u skraćenom obliku koja ne sadrži poslovne tajne i na koju treća strana može izraziti svoje primjedbe.

U tijeku postupka, ali prije dostave Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, stranka može Agenciji predložiti preuzimanje obveze izvršenja određenih mjera i uvjeta, te rokove u kojima će to učiniti, kako bi se otklonili negativni učinci njezinog postupanja na tržišno natjecanje.

U postupcima utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja koje vodi Agencija u pravilu se održava usmena rasprava.

Sudska zaštita protiv odluka Agencije je u nadležnosti mjesno nadležnih upravnih sudova. Pravo na podnošenje tužbe nadležnom upravnom sudu ima i podnositelj inicijative iako nema status stranke u postupku, ali samo u slučaju ako njegova inicijativa bude zaključkom odbačena ili ako postupak pokrenut na njegovu inicijativu bude okončan na način da nije utvrđen zabranjeni sporazum ili zlouporaba vladajućeg položaja. Samo u tom slučaju podnositelj inicijative ima i pravo uvida u spis Agencije.

Tužbe protiv odluka Agencije imaju status žurnosti pri odlučivanju upravnih sudova.

O zakonitosti odluka upravnih sudova odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

Ocjena dopuštenosti koncentracija poduzetnika

Koncentracije poduzetnika nisu postupanje suprotno propisima o zaštiti tržišnog natjecanja, ali mogu imati pozitivne i negativne učinke na tržište. Pozitivni učinci, primjerice, znače prijenos koncentracijom nastale uštede u troškovima na potrošače i jačanje tržišnog natjecanja, a negativni se mogu odražavati u tako značajnoj snazi poduzetnika da on može povisiti cijene, ograničiti proizvodnju, smanjiti kvalitetu i sl. Zbog toga je spajanja ili pripajanja u koje je uključena promjena kontrole poduzetnika, potrebno prijaviti Agenciji.

Uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi za poduzetnike nastala obveza podnošenja prijave namjere provedbe koncentracije detaljno su utvrđeni Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja. U bitnome, zakonska obveza prijave vezana je uz tržišnu snagu sudionika konkretne koncentracije. Temeljni je pokazatelj njihove tržišne snage zakonom precizno utvrđen ukupni prihod koji su sudionici koncentracije u prethodnoj financijskoj godini ostvarili prodajom roba ili usluga na svjetskom tržištu i na tržištu Republike Hrvatske. Oba uvjeta moraju biti ispunjena kumulativno (prvi, da ukupan godišnji prihod svih sudionika koncentracije na svjetskom tržištu iznosi najmanje jednu milijardu kuna u godini koja je prethodila koncentraciji, ako najmanje jedan sudionik koncentracije ima sjedište i/ili podružnicu u Republici Hrvatskoj; i drugi, da ukupan prihod svakog od najmanje dva sudionika koncentracije, u Republici Hrvatskoj, iznosi najmanje 100.000.000 kuna, u godini koja je prethodila koncentraciji). Nepoštivanje postupka obvezne prijave koncentracije Agencija može sankcionirati upravno-kaznenim mjerama.

U slučajevima u kojima koncentracije izazivaju negativne učinke Agencija pri ocjeni takvih koncentracija zahtijeva od njezinih sudionika, a nakon provedene ekonomske analize i sagledavanja realnosti na svakom pojedinom tržištu, uvažavajući pri tom i potrebe potrošača, predlaganje i izvršavanje učinkovitih, održivih i tržišno utemeljenih mjera kako bi se negativni učinci otklonili. S obzirom da je obveza prijave povezana s objektivnim kriterijima, Agencija nema nikakav utjecaj na broj podnesenih prijava. Broj prijava namjere provedbe koncentracija poduzetnika u pravilu je odraz općeg stanja gospodarstva, ali i uvjeta globalne financijske i gospodarske krize koji utječu na značajno smanjenje broja koncentracija.

Valja imati na umu da Agencija, sve do ulaska RH u EU, nije nadležna za ocjenu koncentracija poduzetnika na tržištu bankarskih usluga, već je za to nadležna Hrvatska narodna banka. Time se broj potencijalnih prijava koncentracija za čiju je ocjenu nadležna Agencija dodatno smanjuje.

U odnosu na koncentracije u području medija primjenjuju se posebni propisi. Nakladnici sudionici koncentracija obvezni su podnijeti prijavu namjere provedbe koncentracije neovisno o visini prihoda sudionika koncentracije, a Agencija koncentraciju ocjenjuje isključivo sukladno propisima o zaštiti tržišnog natjecanja.

Kontrola državnih potpora

Sukladno ovlastima iz Zakona o državnim potporama, Agencija odobrava i nadzire provedbu državnih potpora te nalaže povrat državnih potpora koje su dane ili korištene protivno propisima.

Državne potpore su svi stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od davatelja državne potpore koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem prednosti na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore.

Sukladno Zakonu o državnim potporama, državnom potporom se smatraju ona sredstva i mjere koje ispunjavaju sljedeća četiri uvjeta:

- mora biti riječ o sredstvima iz **državnog proračuna** (uključujući i proračune na lokalnoj i regionalnoj razini, državne fondove ili banke, odnosno svake institucije koju je odredila ili osnovala država), uključujući i umanjeni prihod državnog proračuna kao n.p.r. oslobađanje poduzetnika od uplate poreza i doprinosa;
- sredstvima poduzetnik mora ostvarivati **ekonomsku prednost**, tj. prima sredstva koja ne bi mogao ostvariti svojim redovnim poslovanjem;
- potpora mora biti **selektivna**, odnosno dodijeljena određenom poduzetniku ili poduzetnicima, regijama ili pojedinim gospodarskim sektorima, ili davatelj potpore koristi svoje diskrecijsko pravo; i
- mora postojati stvarni ili potencijalni učinak **narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine** između Republike Hrvatske i država članica Europske unije.

Ako pojedina mjera kumulativno ne ispunjava sva četiri gore navedena uvjeta, tada se ne radi o državnoj potpori. Opće mjere koje se odnose na sve poduzetnike i sektore, primjerice smanjenje ili povećanje poreza za sve, ne smatraju se državnim potporom i stoga nisu zabranjene.

Neki oblici državnih potpora

Izravne potpore koje daju prednost poduzetniku na tržištu primjerice su:

- subvencije,
- oslobađanje od plaćanja poreza ili kamata,
- zajmovi pod povoljnijim uvjetima (kamatne stope) od tržišnih,
- državna jamstva i sl..

Međutim, postoje i druge vrste potpora koje su manje očite, ali također osiguravaju ekonomsku prednost poduzetniku ili grupi poduzetnika u odnosu na ostale direktne konkurente na tržištu i to u slučajevima kada:

- poduzetnik kupuje/iznajmljuje zemljište u državnom vlasništvu po povoljnijoj cijeni od tržišne,
- poduzetnik prodaje zemljište državi po cijeni većoj od tržišne,
- poduzetnik uživa mogućnost pristupa javnoj infrastrukturi bez plaćanja naknade za istu,
- država putem tzv. rizičnog kapitala dokapitalizira poduzetnika pod povoljnijim uvjetima nego što bi to učinio privatni ulagatelj.

Kontrola državnih potpora kao sastavnica zaštite tržišnog natjecanja važna je ne samo radi osiguravanja svim poduzetnicima na tržištu jednakih uvjeta poslovanja i time jednakih mogućnosti za uspjeh već i kao jedan od važnih čimbenika povećanja konkurentnosti poduzetnika kao i privlačenja i poticanja domaćih i stranih investitora. Usmjeravanje državnih potpora na financiranje tzv. horizontalnih ciljeva i veća dostupnost državnih potpora većem krugu poduzetnika, za primjerice istraživanje i razvoj i inovacije, zaštitu okoliša, zapošljavanje, regionalni razvitak, pridonosi ekonomskom i regionalnom razvoju i jačanju konkurentnosti strateških gospodarskih djelatnosti. Nasuprot tome, dodjela državnih potpora pojedinačno odabranim poduzetnicima, osobito onima u teškoćama, temeljem pojedinačnih odobrenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, a uz primjenu pravila o sanaciji i restrukturiranju, trebala bi biti izuzetak jednokratne naravi koji svoju svrhu pronalazi u obnavljanju dugoročne održivosti poduzetnika na tržištu.

Politika državnih potpora odnosno usmjeravanje potpora na određene gospodarske sektore, područja (regije) i pojedinačne poduzetnike, u nadležnosti je davatelja potpora – Vlade Republike Hrvatske i njezinih tijela ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Agencija sukladno svojim ovlastima obavlja sljedeće poslove vezane uz državne potpore:

- razmatra i ocjenjuje prijedloge državnih potpora te programe državnih potpora u okviru godišnjih i višegodišnjih planova odobravanja državnih potpora,
- nadzire provedbu i učinke dodijeljenih državnih potpora te nalaže povrat državnih potpora koje su dane ili korištene protivno propisima,
- prikuplja, obrađuje i evidentira podatke o državnim potporama,
- prikuplja podatke o korištenju i učincima dodijeljenih državnih potpora,
- vodi evidenciju o državnim potporama,
- surađuje s tijelom nadležnim za državne potpore poljoprivredi i ribarstvu prilikom pripreme godišnjeg izvješća o državnim potporama,
- surađuje s tijelima nadležnima za pripremu proračuna, sukladno posebnom zakonu, države, jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave prilikom pripreme proračuna,
- podnosi godišnje izvješće o državnim potporama Hrvatskom saboru,
- surađuje s međunarodnim tijelima, u skladu s međunarodno preuzetim obvezama Republike Hrvatske,
- sudjeluje u pripremi nacрта prijedloga zakona i drugih propisa koji se odnose na državne potpore te daje poticaje i prijedloge za unapređenje sustava državnih potpora.

U postupku odobravanja državnih potpora Agencija od davatelja državne potpore i/ili korisnika državne potpore traži sve podatke i isprave potrebne za provedbu postupka.

Ministarstva i druga tijela državne uprave, prije upućivanja nacrta prijedloga zakona koji sadrže državne potpore Vladi Republike Hrvatske, dužna su dostaviti prijedlog državne potpore Agenciji na prethodno obvezujuće mišljenje.

Agencija donosi odobrenje ako utvrdi da je prijedlog državne potpore sukladan odredbama Zakona o državnim potporama. Ako Agencija utvrdi da prijedlog državne potpore nije sukladan odredbama Zakona o državnim potporama, Agencija odbija davanje odobrenja.

Državne potpore dodijeljene bez odobrenja Agencije nezakonite su. Ako se državna potpora dodijeli bez odobrenja Agencije, Agencija nalaže povrat iznosa iskorištene državne potpore uvećan za iznos zakonske zatezne kamate počevši od dana početka korištenja državne potpore. Iznimno, u posebno opravdanim slučajevima, potpora se može naknadno odobriti, ako je dodijeljena sukladno propisima.

Nadzor provedbe odobrene državne potpore Agencija obavlja po službenoj dužnosti ili na prijedlog korisnika državne potpore, davatelja državne potpore ili osobe koja ima pravni interes.

Agencija nije nadležna za odobravanje i nadzor nad dodjelom državnih potpora u sektoru poljoprivrede i ribarstva, što podrazumijeva i prehrambenu industriju, duhansku industriju kao i industriju pića.

Promicanje prava i politike tržišnog natjecanja

Zakonska obveza Agencije je i promicanje prava i politike tržišnog natjecanja. Naime, sloboda tržišnog natjecanja ne smije se zloupotrijebiti ili ograničiti, ni od strane jednog poduzetnika ili grupe poduzetnika, niti od strane države odnosno njezinih institucija, a na račun ostalih sudionika na tržištu i građana. Zaštitu tržišnog natjecanja osiguravaju norme i odredbe sadržane u Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja. S obzirom na razvidno nedostatno poznavanje tih pravila od strane poduzetnika, institucija, stručne i šire javnosti i važnost spomenutih pravila za gospodarstvo, konkurentnost i socijalne ciljeve Republike Hrvatske, Agencija posebno radi na podizanju razine svijesti i znanja o tržišnom natjecanju, odnosno "pravilima ponašanja" poduzetnika na određenom tržištu. U tom smislu, Agencija donosi stručna mišljenja o sukladnosti nacrta propisa i važećih zakona s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja pa time aktivno doprinosi stvaranju i usklađivanju zakonodavnog okvira kojime će se osigurati tržišno natjecanje i poticati konkurentnost.

Cilj takve analize propisa (i nacrta i važećih propisa) je prevencija odnosno smanjenje mogućnosti donošenja propisa kojima se svjesno ili nesvjesno narušava tržišno natjecanje na štetu potrošača i ukupne konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Istodobno, time se unaprijed smanjuje potreba za *ex post* postupanjima Agencije kao i broj subjekata kojima se nanosi šteta ograničavanjem tržišnog natjecanja.

Inicijativama i očitovanjima koje upućuje Vladi RH, ministarstvima ili drugim regulatorima i institucijama, čak i poduzetnicima, Agencija ukazuje na mogućnosti negativnih učinaka propisa i regulatornog okruženja na tržišno natjecanje.

Svoje odluke i mišljenja Agencija javno objavljuje na svojoj internetskoj stranici: www.aztn.hr.

Sektorska istraživanja tržišta

Sektorska istraživanja tržišta Agencija provodi u cilju dubinskog razumijevanja pojedinih sektora, tržišta ili pojedine prakse na tržištu. Agencija ih primarno provodi na tržištima na kojima postoje naznake slabosti funkcioniranja tržišta koje proizlaze iz postupanja poduzetnika na tržištu, strukture tržišta, ponašanja potrošača, utjecaja države na tržište kroz regulaciju ili samo obavljanje djelatnosti na tržištu te drugih čimbenika koji mogu negativno utjecati na krajnje potrošače. Sektorska istraživanja provode se i na onim tržištima na kojima je izvjesno da se djelovanjem Agencije kroz davanje mišljenja i preporuke može znatno povećati konkurentsko okruženje te posljedično povećati korist koje tržišno natjecanje donosi za krajnje potrošače.

Takva istraživanja, između ostalog, izrazito doprinose jačanju kulture tržišnog natjecanja, promociji konkurentskog okruženja i zagovaranju koristi koje tržišno natjecanje donosi gospodarstvenicima i potrošačima. Ona su temelj za preporuke i mišljenja koje Agencija dostavlja Vladi RH, tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u cilju uklanjanja zapreka koje proizlaze iz regulatornog okvira, a njihovim se provođenjem i objavom rezultata istodobno jača spoznaja i svijest dionika na tržištu i šire javnosti o pozitivnim učincima tržišnog natjecanja. Ukoliko u provođenju sektorskog istraživanja Agencija dođe do saznanja da postupanje pojedinog poduzetnika za posljedicu može imati narušavanje tržišnog natjecanja, tada sektorsko istraživanje može rezultirati i pokretanjem postupaka protiv pojedinačnih poduzetnika.

Međunarodna suradnja

Međunarodna suradnja Agencije zasada se odvija u okviru međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske. U praksi to znači suradnju s međunarodnim organizacijama za zaštitu tržišnog natjecanja, a s druge strane, u kontekstu procesa pridruživanja Hrvatske EU, suradnju s Europskom komisijom u Bruxellesu, tijelom Europske unije koje ima izvršnu ulogu u provedbi politike tržišnog natjecanja u EU.

Agencija je aktivna i u okviru drugih foruma za suradnju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pod okriljem OECD-a i EU, kao i Međunarodne mreže za tržišno natjecanje (ICN), a bogata suradnja ostvarena je i na bilateralnoj osnovi s nemalim brojem tijela za zaštitu tržišnog natjecanja iz drugih zemalja.

Agencija prati pravo i praksu EU i država članica s područja zaštite tržišnog natjecanja i državnih potpora, surađuje s inozemnim agencijama i drugim tijelima nadležnim za područje tržišnog natjecanja i državnih potpora.

Iako Republika Hrvatska članicom Unije, pa tako i Europske mreže za zaštitu tržišnog natjecanja (ECN) postaje u srpnju 2013. godine, Agencija već od studenoga 2011. u statusu promatrača sudjeluje na radnim sastancima država članica, čime je otvorena mogućnost da se do stjecanja punopravnog članstva predstavnici Agencije pripreme za aktivno sudjelovanje u budućem kreiranju i provedbi europskog prava i politike tržišnog natjecanja.

Transparentnost

Preduvjet efikasnosti odluka i mišljenja Agencije je transparentnost njezina rada. Publiciranje informacija o aktivnostima vezanim uz provedbu zakona iz njezine nadležnosti ključno je jer omogućuje javnosti ocijeniti učinkovitost Agencije u ispunjavanju strateških ciljeva.

Komunikacijska strategija Agencije jedna je od važnih poluga širenja kulture tržišnog natjecanja u Hrvatskoj. Dokaz za to su rezultati dvaju istraživanja informiranosti ključnih ciljnih skupina u Hrvatskoj o djelokrugu rada Agencije koja su rađena u proteklom razdoblju u okviru Cro Compete projekta financiranog iz sredstava EU. Usporedba rezultata pokazala je da je zahvaljujući intenzivnoj komunikaciji s medijima, poduzetnicima, studentima i drugim ciljnim skupinama, poznatost Agencije narasla za gotovo 10 posto. No, iako su tijekom provedbe projekta ostvarena očigledna poboljšanja u podizanju svijesti o politikama tržišnog natjecanja i državnih potpora u općoj javnosti, postoji još prostora za daljnje razvijanje komunikacije s ciljnim skupinama.

Sredstva za rad, ustroj i učinkovitost rada Agencije

Sredstva za rad Agencije osiguravaju se kroz Državni proračun Republike Hrvatske. Za 2012. godinu ona su osigurana u iznosu od 21.423.230 kuna, od čega se 13.401.070 kuna osigurava za njezin rad, dok se ostatak odnosi na EU IPA projekte. U 2013. za rad Agencije predviđena su sredstva u iznosu od 13.900.000 kuna. Dakle, radi se o skromnim sredstvima, ispod 2 milijuna eura, prema kojima Agencija spada, ne samo prema europskim i globalnim kriterijima odnosno uspoređujući se sa ostalim sličnim institucijama u EU i svijetu, već i prema onim hrvatskim, dakle u odnosu na sektorske regulatore, urede i agencije Vlade i sl., u male i skromne institucije. To naročito u odnosu na svoj djelokrug koji čine provedba dvaju zakona i 50-tak uredbi i ostalih podzakonskih akata.

U Agenciji je trenutačno zaposleno 56 djelatnika (od toga 5 članova Vijeća, a 37 ih je izravno uključeno u pripremu odluka i provedbu zakona). Prema internim aktima optimalan broj zaposlenih na navedenim poslovima, bez članova Vijeća, je 84. Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja i Statutom Agencije uređene su ovlasti Vijeća, poslovi stručne službe i ostala pitanja vezana uz upravljanje i rukovođenje radom Agencije, a pravilnicima i drugim aktima detaljno su razrađeni unutarnji ustroj, sistematizacija radnih mjesta i druga pitanja koja se odnose na radne odnose i funkcioniranje Agencije. Svi akti predviđeni Statutom doneseni su 2011. godine.

U odnosu na unutarnji ustroj, rad Agencija organiziran je u 7 odjela i Sektoru za državne potpore. S obzirom na prioritete u radu ističe se uloga Odjela za borbu protiv kartela i Ureda glavnog ekonomista. Također, radi postizanja specijalizacije i brzine rješavanja svakog predmeta u Agenciji su osnovani posebni odjeli za: zlouporabu vladajućeg položaja, ocjene koncentracija poduzetnika, odjel glavnog pravника kao i odjel za promicanje tržišnog natjecanja, sve u cilju optimiziranja rukovođenja Agencijom koje predviđa neposredniju upravljačku strukturu i jača odgovornost srednjeg menadžmenta a u prvi plan stavlja stručnost i odgovornost svakog djelatnika u pripremi odluka i obradi predmeta.

3. OSTVARENJE STRATEŠKIH CILJEVA AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA U 2012. I 2013. GODINI

Program rada je dokument Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja koji unaprijed definira strateške ciljeve u radu Agencije u razdoblju od dvije godine, 2012. i 2013., i opisuje načine na koje Agencija te ciljeve namjerava ostvariti.

Agencija je u okviru svojih zakonskih ovlasti i obveze učinkovitog i brzog izvršavanja povjerenih joj zadaća za iduće dvogodišnje razdoblje utvrdila četiri ključna strateška cilja:

- **jačanje aktivnosti provedbe** odnosno izvršne uloge Agencije u slučajevima gdje odluke Agencije imaju **izrazito značajne tržišne učinke**, što drugim riječima znači jačanje ciljane provedbe upravo kod protutržišnih postupanja koja najviše štete potrošačima, drugim poduzetnicima i gospodarstvu;
- **mijenjanje ponašanja poduzetnika** i postizanje usklađenosti njihovih poslovnih strategija s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja;
- **jačanje kulture tržišnog natjecanja** kod potrošača, nositelja drugih politika i tijela javne vlasti;
- **priprema na promjene sustava kontrole državnih potpora i suradnju s tijelima i institucijama EU** na funkcioniranje u uvjetima nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji 1. srpnja 2013.

Jačanje aktivnosti provedbe

- Prvi prioritet na koji će se Agencija usredotočiti u okviru **jačanja aktivnosti provedbe** u slučajevima koji imaju **značajan učinak na tržišno natjecanje**, a u cilju uspostave sukladnosti sa Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja, su prije svega odluke koje će svojim značajem imati učinka u svim sektorima gospodarstva, ili pak one koje će svojom "težinom" u dovoljnoj mjeri moći odvratiti ostale poduzetnike od sličnih postupanja. S obzirom na to da je Agencija korisnica proračuna, **koncentrirat će resurse na jačanje svoje izvršne uloge, dakle na predmete i postupke za koje smatramo da će imati najsnažniji utjecaj na gospodarstvo i potrošače**. Ovo se odnosi i jednako je primjenjivo na otkrivanje i kažnjavanje zabranjenih sporazuma između poduzetnika i provedbu postupaka protiv zlouporaba vladajućeg položaja. Karteli ostaju u fokusu rada i odluka Agencije, a nastavlja se rad na već započetim postupcima u predmetima tzv. "visokog profila" u nekoliko sektora i tržišta. Drugo, pristupanjem RH EU, dakle od 1. srpnja 2013. godine u nadležnosti Agencije bit će i kontrola ponašanja poduzetnika na tržištu pružanja **financijskih i bankarskih usluga**, što je sada u nadležnosti Hrvatske narodne banke.

- Alat za ostvarenje cilja jačanja provedbe u smislu **odluka sa značajnim učinkom na tržište** sadržan je u Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja i provedbenim uredbama Vlade RH. U 2012. Agencija će nastaviti s inicijativama za usklađivanje zakona i propisa koji su neophodni kako bismo ulaskom u EU 2013. godine bili spremni za usporednu primjenu nacionalnog i europskog zakonodavstva, te uspostavili brzu i jednostavnu razmjenu podataka i rad na predmetima unutar Europske mreže tijela za tržišno natjecanje (ECN). U tom cilju, Agencija će **podnijeti inicijativu Ministarstvu gospodarstva**, kao nositelju izrade zakona, **za izmjene i dopune Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja** koje su neophodne radi novih ovlasti koje će Agencija dobiti ulaskom RH u EU. Valja naglasiti da će pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, Agencija uz nacionalno zakonodavstvo u području zaštite tržišnog natjecanja istodobno primjenjivati i članke 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju EU, te da će postupanja hrvatskih poduzetnika moći biti predmet istražnih radnji ne samo Agencije, kao što je to do sada bio slučaj, već i Europske komisije.

- U 2012. i 2013. godini Agencija **ne predviđa povećanje broja prijava koncentracija u realnom sektoru**. Upravo suprotno, moguć je njegov daljnji pad što odgovara i globalnom trendu smanjenja broja koncentracija u EU, pa se prelijevanjem globalne gospodarske i financijske krize na tržište Republike Hrvatske također očekuje daljnje smanjenje broja prijava koncentracija. S punopravnim članstvom Hrvatske u EU, 1. srpnja 2013., Agencija će **ponovno preuzeti nadležnost za ocjenu koncentracija na tržištu bankarskih i financijskih usluga**. Stoga se, do tada mora stručno pripremiti za proširenje svoje nadležnosti na ocjenu koncentracija na tom specifičnom i osjetljivom tržištu. Zato je potrebno **ojačati stručnu suradnju s Hrvatskom narodnom bankom** i stvoriti preduvjete za trajnu suradnju u budućnosti. U tom je smislu u programskom razdoblju potrebno sklopiti novi Sporazum o suradnji s HNB-om. U ocjeni dopuštenosti koncentracija Agencija će i dalje, uvažavajući prije svega interese potrošača, u slučajevima u kojima koncentracije izazivaju negativne tržišne učinke, od sudionika koncentracija zahtijevati predlaganje i izvršenje učinkovitih, održivih i tržišno utemeljenih mjera kako bi se spomenuti učinci otklonili. U suprotnom, zabranit će takve koncentracije. U ostvarivanju ove zadaće ključna ostaje **objava podataka o koncentracijama na internetskoj stranici Agencije**, njihovo ažuriranje i komunikacija sa sudionicima koncentracije tijekom postupka ocjene dopuštenosti. Isto tako, nastavljaju se objavljivati odluke Agencije sa svim podacima, objašnjenjem postupka i navođenjem razloga za donošenje odluke.

- Pristupanjem Hrvatske EU, Agencija će u području međunarodne suradnje trebati provesti značajnu promjenu prioriteta aktivnosti i preusmjeriti resurse na međunarodne aktivnosti koje, na isti način kao i u slučaju provedbe, osiguravanju najznačajnije učinke, ali i utječu na samu provedbu. Konkretno, **očekuje se povećanje suradnje Agencije s Europskom mrežom tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (ECN)** u kojem je Agencija pridruženi, a od 1. srpnja 2013. postat će i punopravni član. Agencija će morati aktivno sudjelovati u radu ECN-ovih radnih skupina i pružati podršku Europskoj komisiji u rješavanju pojedinih predmeta, ako se za to ukaže potreba. Uredba Komisije (EZ-a) br. 1/2003 predviđa sustav paralelne nadležnosti, u kojem i Komisija i nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja mogu primjenjivati članke 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju EU, ili gledano s aspekta poduzetnika, sustav u kojem njegovo postupanje na tržištu može biti predmet postupka i pred nacionalnim tijelom, ali i

pred Europskom komisijom, ovisno o tome koje je tijelo "najmjerodavnije" za vođenje postupka (u području koncentracija poduzetnika to je i Uredba Vijeća (EZ-a) br. 139/2004). Svrha ove mreže je **učinkovita i dosljedna primjena propisa o tržišnom natjecanju**. Posljednjih godina najveća pozornost usmjerena je na kartele, i u razmjeni praktičnih iskustava u vođenju postupaka, i u razvoju projekata vezanih za kažnjavanje i pokajničke programe. U okviru ECN-a postoji i radna skupina za suradnju u području ocjene koncentracija, primjerice u slučajevima višestrukih prijava. Konkretno, svi će voditelji postupaka imati pristup zajedničkoj informacijskoj mreži, uspostavljenoj radi olakšavanja praktične i svakodnevne suradnje država članica. Radi rukovanja povjerljivim informacijama, obvezno je i imenovanje tzv. službenika ovlaštenog za objavu informacija (ADO). Agencija naravno nastavlja i dalje sudjelovanje u radu ICN-a, OECD-a i drugih međunarodnih tijela.

Mijenjanje ponašanja poduzetnika

- Aktivnosti Agencije, izvan izravne provedbe, kojima će u okviru **proaktivnog promicanja prava i politike tržišnog natjecanja** utjecati na mijenjanje ponašanja poduzetnika, i podizati znanje i svijest potrošača i države o važnosti uključivanja pravila o tržišnom natjecanju u svakodnevno definiranje ostalih politika, zauzimat će i dalje značajno mjesto u ostvarenju navedenog cilja. Konkretno, jedna od zadaća u tom smislu je i **izrada "Programa usklađenosti poduzetnika s pravilima o tržišnom natjecanju"**, vodiča koji će poduzetnike uputiti na to kako se ponašati u poslovnim situacijama i općenito im pomoći u sudjelovanju na tržištu, a da pri tom ne krše propise o zaštiti tržišnog natjecanja. Navedeni priručnik će biti dostupan na internetskim stranicama Agencije: www.aztn.hr.
- Sličan vodič, u smislu usklađivanja poslovnih poteza poduzetnika s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja i izbjegavanja svjesnog, ili nesvjesnog postupanja koje može za posljedicu imati kažnjavanje poduzetnika i svih "zamki" protutržišnog ponašanja, Agencija će izraditi u odnosu na kartele, konkretnije, navodeći posljedice koje prijete ulaskom (namjernim ili nenamjernim) u kartel u području javnih nabava. S obzirom na dosadašnja iskustva Agencije, značenje **Vodiča za poduzetnike "Tržišno natjecanje i javne nabave" uzimajući u obzir opseg i vrijednost tržišta javnih nabava** nesporno je u ostvarenju strateškog cilja promicanja prava i politike tržišnog natjecanja. Objava oba spomenuta priručnika, s obzirom na to da se odnosi na područje opće usklađenosti postupanja poduzetnika i područje dogovaranja na javnim natjecanjima, svojim se značajem uklapa u strateški cilj donošenja dokumenata izvan izravne provedbe, a koje je od izrazito značajnog učinka na tržište.

Jačanje kulture tržišnog natjecanja

- Agencija planira nastavak aktivnosti u svezi provedbe detaljnijih istraživanja pojedinih gospodarskih sektora odnosno tržišta. U planiranju **sektorskih istraživanja tržišta** Agencija se vodi **načelom identifikacije tržišta s najvećom vjerojatnošću povrede zakona i nanošenja štete potrošačima**. U tom smislu može javno objaviti i svoje preporuke u smislu zatečenih

problema na tržištu i izravno surađivati s ministarstvima i drugim regulatorima. U planu je sektorsko istraživanje pojedinih segmenata tržišta u lancu **distribucije i opskrbe krajnjih potrošača hranom, pićima i higijenskim proizvodima za kućanstvo** radi boljeg razumijevanja funkcioniranja lanca opskrbe krajnjih potrošača. Agencija tim istraživanjem želi bolje spoznati uvjete i međusobne odnose sudionika u lancu distribucije odnosno između proizvođača, prerađivača, veletrgovaca te trgovaca na malo. Također, svojim aktivnostima Agencija će nastojati **povećati transparentnost odnosa između sudionika u lancu distribucije**, poticati jačanje konkurentnosti sudionika i jačanje razine tržišnog natjecanja kroz održiv razvoj pojedinih segmenata tržišta. Isto tako, Agencija će nastaviti **pratiti proces liberalizacije tržišta slobodnih profesija** te stanje i uvjete na pojedinim tržištima kod kojih propisi ili akti interesnih udruženja ograničavaju ili sprječavaju pristup tržištu. Sukladno ocjeni stanja na pojedinim tržištima, Agencija će poduzimati aktivnosti u cilju uklanjanja zapreka pristupu tržištu novim konkurentima, rješavanja tržišnih nedostataka, poticanja konkurentnosti i održivog tržišnog natjecanja, a što treba rezultirati povećanjem koristi za krajnje potrošače odnosno korisnike tih usluga.

- U cilju stvaranja prepoznatljivosti Agencije nastavljamo s objavom odluka i stručnih mišljenja, informacija o našim aktivnostima, prije svega vijesti i priopćenja sa sjednica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, godišnjih izvješća i ostalih on-line informacija, koje pridonose širenju učinaka tih odluka i mišljenja na poduzetnike i potrošače, tijela javne vlasti i akademsku zajednicu, stručnu i širu javnost. Odazivat ćemo se i dalje na pozive za sudjelovanje na radionicama, konferencijama i drugim forumima na kojima se razmatraju pitanja zaštite tržišnog natjecanja. Ovisno o raspoloživim proračunskim sredstvima, u idućem razdoblju **internetsku stranicu je potrebno redizajnirati i sadržajno prilagoditi**, naročito objavi najvažnijih dokumenata i odluka Europske komisije te odluka europskih sudova kao i relevantnih odluka tijela za tržišno natjecanja drugih članica Europske unije. Ovisno o raspoloživim resursima, želimo poboljšati svoju komunikacijsku strategiju te u cilju otvaranja Agencije javnosti, osobito mlađoj populaciji, analizirat ćemo svrhovitost izlaska Agencije na društvene mreže (Twitter, Facebook). Otvaranje novih komunikacijskih kanala bio bi poželjno i predstavljalo bi još jedan iskorak u **transparentnosti rada Agencije**. U tu svrhu Agencija će izraditi **godišnji plan komunikacije** uz navođenje ključnih aktivnosti i ciljnih skupina na koje se ona odnosi, ne zaboravljajući pri tom jačanje postojećih dobrih odnosa s mrežom svojih stalnih, ključnih korisnika i dionika u promicanju zaštite tržišnog natjecanja (kao što su Vlada RH, ministarstva, drugi regulatori i.td.).
- Osim usklađenosti ponašanja poduzetnika i jačanja svjesnosti potrošača o koristima koje donose propisi o zaštiti tržišnog natjecanja, prioritet Agencije ostaje **snažno profiliranje važnosti politike tržišnog natjecanja u oblikovanju ostalih politika Vlade RH**. Konkretno, mišljenja na zakonska i regulatorna rješenja, kako nova, tako i postojeća, te isticanje važnosti ocjene učinka propisa na tržišno natjecanje ostaju u središtu aktivnosti Agencije kojima želi stvoriti kulturu tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj. U svim navedenim djelatnostima Agencija nastavlja usku suradnju s Vladom RH, ministarstvima, sektorskim regulatorima, tijelima javne vlasti i drugim tijelima. Takva joj suradnja omogućuje da u svakom relevantnom sektoru gospodarstva ima mrežu stručnjaka s kojima se može savjetovati u cilju poboljšanja vlastite efikasnosti.

Priprema na promjene sustava kontrole državnih potpora i suradnje s tijelima i institucijama EU

- Polazeći od svojih iskustava i stečenih znanja na području praćenja i kontrole državnih potpora, te od najbolje prakse drugih država, članica EU, iako ne postoje jedinstvena mjerila, Agencija će donijeti novi Pravilnik o obliku i sadržaju te načinu prikupljanja podataka i vođenju evidencije državnih potpora u dijelu koji se odnosi na **praćenje učinkovitosti dodijeljenih horizontalnih potpora** (n.p.r. potpora za zapošljavanje, istraživanje i razvoj i inovacije, zaštitu okoliša, usavršavanje i.t.d.). Pravilnik je namijenjen svim davateljima državnih potpora, potreban za izradu analize učinaka dodijeljenih potpora, a pomoći će ministarstvima i fondovima uvesti vjerodostojan sustav ocjene učinaka dodijeljenih potpora. Kako bi se potporama ostvarili očekivani učinci, svaki davatelj potpore trebao bi točno odrediti cilj ili ciljeve određene mjere ili programa potpore, stanje u vrijeme planiranja i dodjele potpore, trajanje mjere odnosno programa potpore i razdoblje u kojem se mogu očekivati prvi rezultati, te ocijeniti uspješnost provedbe dodijeljene potpore. Osim donošenja Pravilnika, potrebno je, u suradnji s davateljima državnih potpora, **ubrzati i okončati sve aktivnosti na dovršavanju izrade liste postojećih potpora** koju je Agencija obvezna uputiti Europskoj komisiji kako bi se te potpore, sukladno Ugovoru o pristupanju EU, smatrale sukladnima propisima o državnim potporama i nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju. To se naročito odnosi na Zakon o poticanju ulaganja budući da se radi o propisu temeljem kojeg se dodjeljuju regionalne potpore za ulaganje i zapošljavanje, a kojeg Europska komisija još uvijek smatra nedovoljno usklađenim s europskom pravnom.
- Pristupanjem Republike Hrvatske EU, nadležna za kontrolu zakonitosti državnih potpora, njihov nadzor i povrat, postaje isključivo Europska komisija. Time će posljedično doći do **promjene uloge Agencije i njezinih aktivnosti koje se odnose na državne potpore**. No, iako Komisija postaje jedina odgovorna u odlučivanju o državnim potporama svih država članica, **nacionalno znanje i iskustvo tijela za zaštitu tržišnog natjecanja** ostaje nenadomjestivo za Komisiju u poslovima koji ostaju u nadležnosti nacionalnog tijela svake države članice, kao što su vođenje registra potpora, praćenje *de minimis* potpora i potpora u okviru skupnih izuzeća, prikupljanje podataka, suradnja s Europskom komisijom, evidentiranje i notifikacija potpora Europskoj komisiji, pomoć davateljima u izradi programa državnih potpora i.t.d. S tim u svezi bit će potrebno osigurati potpunu **transparentnost registra potpora i nadzora** i donijeti odluku o tome koje će nacionalno tijelo kojeg naziva ili ustrojstva, sukladno obvezama iz Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske EU, obavljati poslove iz područja državnih potpora koji ostaju u nadležnosti države članice. Bez obzira na najavljene skore izmjene Zakona o državnim potporama i moguću odluku Vlade Republike Hrvatske o tome pitanju, Agencija će nastojati da stečeno dugogodišnje iskustvo i znanje te ljudske resurse na najbolji mogući način uloži u poslove koji Republiku Hrvatsku čekaju nakon pristupanja EU. Mišljenje je Agencije da bi hrvatska mjerodavna tijela o tome trebala odlučiti u ovom razdoblju, budući da je to pitanje izravno vezano s budućim organizacijskim ustrojstvom i planiranjem administrativnih kapaciteta Agencije. Stoga će Agencija aktivno sudjelovati u rješavanju toga pitanja. U svezi promjena koje sustavu tržišnog natjecanja i državnih potpora donosi članstvo Hrvatske u EU Agencija planira izraditi i javni naputak, u elektronskom i pisanom obliku.

- U ovom razdoblju aktivnosti Agencije bit će posebno usmjerene na **pomoć davateljima potpora u upoznavanju s pravilima koja vrijede u EU**, naročito onima o potporama obuhvaćenih skupnim izuzećem koje su sukladno propisima dopuštene i ne prijavljuju se Europskoj komisiji na ocjenu, ali ih mora evidentirati nacionalno tijelo. Ovo posebno u svjetlu inicijative Europske komisije pokrenute 2011. godine, a čija se primjena očekuje početkom 2014. godine, kojoj je cilj reforma odnosno modernizacija sustava kontrole državnih potpora, konkretno, usmjeravanjem potpora na ciljeve koji će poticati gospodarski rast, konkurentnost i inovacije, preusmjeravanjem kontrole državnih potpora na one koje u značajnoj mjeri utječu na tržišno natjecanje u EU te pojednostavljenjem pravila i smanjenjem broja propisa za određene kategorije potpora. To za Agenciju znači da će, sukladno svojoj nadležnosti, u tom razdoblju sudjelovati kako u konzultacijama vezanim uz samu reformu, tako i u praćenju i upoznavanju hrvatskih davatelja državnih potpora s novostima i promjenama koje ona donosi.

- **Jačanje savjetodavne uloge Agencije u području državnih potpora** odnosi se i na davatelje i na korisnike državnih potpora, a naročito u dijelu u kojem ih treba upozoriti da istovremeno s dovršetkom reformi u pojedinim gospodarskim sektorima, treba pažljivo birati ekonomske ciljeve za čije se ostvarenje troše sredstva poreznih obveznika. Edukacija treba pridonijeti i **promjeni strukture državnih potpora u Republici Hrvatskoj** odnosno njezinom približavanju strukturi državnih potpora država članica EU u kojima prevladavaju potpore za ciljeve kao što su istraživanje, razvoj i inovacije, zaštita okoliša i ušteda energije, te poticanje ravnomjernog regionalnog razvoja. Kako bi se postigla maksimalna usklađenost prijedloga projekata, a time i što veća iskorištenost sredstava, Agencija planira u razdoblju do pristupanja Europskoj uniji, uz pomoć sredstava iz IPA 2011, **uspostaviti kontaktnu točku za savjetovanje mjerodavnih institucija** o problematici državnih potpora u kontekstu konkretnih projektnih prijedloga EU strukturnih fondova.

4. UNUTARNJI USTROJ I UČINKOVITOST AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

U 2012. i 2013. godini unutarnji ustroj Agencije koji je uspostavljen 2011. godine prilagođavat će se prioritetima i zadaćama koje proizlaze iz ovog Programa, te ovlastima Agencije sukladno novim ili izmijenjenim propisima, kako na području državnih potpora tako i onima koje se odnose na uključivanje odredaba iz pravne stečevine EU u Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, kao i obvezama i promjenama koje donosi članstvo u EU, naročito u odnosu na rad u Europskoj mreži tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. S obzirom na financijska ograničenja odnosno ograničene mogućnosti novog zapošljavanja, u tim prilagodabama nastojat će se osigurati što fleksibilniji pristup u smislu osposobljavanja radnika stručne službe Agencije za što brži prijelaz iz jednog odjela u drugi ili preraspodjelu poslova ovisno o potrebama. U 2012. godini okončat će se aktivnosti započete 2011. koje se odnose na uspostavu cjelovitog sustava zaštite na radu sukladno posebnom zakonu i odgovarajućim podzakonskim aktima. Unaprijedit će se sustav odgovornosti svakog radnika Agencije u odnosu na obvezu čuvanja poslovne tajne i drugih povjerljivih informacija. ICT sustav Agencije mora pružati pouzdanu, sigurnu i efikasnu informaciju pa je održavanje sustava preduvjet za ispunjenje obveza Agencije prema korisnicima njezine internetske stranice.

Polazeći od proračuna Agencije za 2012. godinu koji, bez sredstava namijenjenih provedbi IPA projekta, iznosi 13,4 milijuna kuna, kao i projekcije proračuna za 2013. godinu u iznosu od 13,9 milijuna kuna, razvidno je kako sve aktivnosti i nove poslove Agencije treba planirati na razini postojećeg broja zaposlenika, te da se na moguće značajnije povećanje broja zaposlenika ne može računati, bez obzira na potrebe. Stoga je zadaća menadžmenta Agencije osigurati poticajne uvjete za rad u Agenciji za postojeće zaposlenike. Naime, poslovi Agencije u najvećem su dijelu složena su kombinacija pravne i ekonomske materije, a poznavanje europskog prava i prakse europskih sudova, komparativnog prava drugih država, razumijevanje i poznavanje ekonomskih procesa, raznih mjerodavnih tržišta i.t.d., nužni su u postupcima koji se vode pred Agencijom ili kod sektorskih istraživanja. Za samostalan rad djelatnika potrebno i nekoliko godina osposobljavanja a u uvjetima kada na tržištu rada nema takvih kadrova, svaki odlazak iz Agencije nenadoknativ je gubitak i osjeti se njezinom radu. Zato su sufinanciranje ili financiranje doktorskih studija i drugih oblika edukacije, unaprjeđenje ili nagrađivanje najboljih, kao i otvaranje perspektive za izvanredno napredovanje ili za rad u tijelima Europske komisije poticajni instrumenti vođenja politike koja uključuje brigu o ljudskim resursima i potencijalima.

No, kako se entuzijazmom i upornošću pedesetak ljudi, zaposlenika ove Agencije, ipak ne mogu ostvariti svi ciljevi i potrebe unaprjeđenja procesa tržišnog natjecanja u našoj zemlji, a radi stvaranja uvjeta za rast i veću zaposlenost, kod planiranja državnog proračuna za buduća razdoblja bit će potrebno donijeti odgovarajuće odluke u pogledu budućih zadaća i uloge ove Agencije pa i njezinog financiranja.

Učinkovitost i kritični faktori uspjeha

Kritični faktori uspjeha ostvarenja ciljeva u radu Agencije u 2012. i 2013. godini odnose se na zaposlene i proračunsko financiranje, političko okruženje i ostale politike, te pravni sustav. Ključ uspjeha ostvarenja zadaća i učinkovitosti Agencije ovisi o zaposlenima kao njezinom najvažnijem resursu. S obzirom na politiku zapošljavanja u javnom sektoru, izgledi za novo zapošljavanje i napredovanje u Agenciji ograničeni su. Usprkos tomu smatramo da postojeći zaposleni imaju znanje i profesionalno iskustvo za ostvarenje ciljeva. Izazov za nas predstavlja zadržavanje tog stručnog kadra i u slijedećim godinama. Proračun Agencije, iskustvo koje u uvjetima krize prolaze mnoga tijela slična Agenciji, ne dopušta ostvarivanje ciljeva koji bi bili povezani s većim izdacima, bilo za zaposlene, bilo za korištenje vanjskih usluga. Javna i politička svijest o koristima zaštite tržišnog natjecanja središnji je cilj, pa je prihvaćanje zaštite tržišnog natjecanja i uloge ove Agencije od strane Vlade Republike Hrvatske važan način u ostvarenju konkurentnosti. Takvo priznanje ima neprocjenjiv utjecaj na uspješnost i učinkovitost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Zato je osim nastojanja Agencije u promicanju tržišnog natjecanja neophodno javno i političko okruženje koje će nas osnažiti u provođenju postupaka i istraživanjima tržišta, što će pak stvarati kulturu tržišnog natjecanja i podizati svijest i o tome što primjereno političko okruženje i međudjelovanje ostalih politika može učiniti za postizanje naših strateških ciljeva. Na kraju, naša učinkovitost ovisi i o pravnom sustavu, u ovom slučaju i sudovima i sudskim odlukama koje su neophodno sredstvo za brzo i učinkovito rješavanje problema tržišnog natjecanja, prevencije, kažnjavanja i promjene ponašanja svih sudionika na tržištu.