

AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

**PROGRAM RADA
2010. – 2011.**

Zagreb, 25. veljače 2010.

Uvodna riječ

Uspješan i djelotvoran sustav zaštite tržišnog natjecanja čine tri međusobno povezane komponente.

Prije svega radi se o potrebi postojanja odgovarajućeg zakonodavnog okvira koji sadrži temeljna pravila i mjere zaštite tržišnog natjecanja te sankcije za one koji te standarde ne poštuju. Ta komponenta pored Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN) i Zakona o državnim potporama (ZDP) kao temeljnih propisa, uključuje i sve podzakonske akte kojima se pobliže uređuju osnovni instituti utvrđeni spomenutim zakonima.

Druga, jednako važna komponenta zaštite tržišnog natjecanja je ona koja se odnosi na provedbu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Ta komponenta zahtijeva, ne samo postojanje institucije zadužene za provedbu propisa već i odgovarajuću kadrovsku i administrativnu (organizacijsku) strukturu institucije koja će biti u stanju u praksi provoditi složene analize pojedinih tržišta te ovisno o rezultatima analiza pokretati i voditi složene dokazne postupke i istrage te sankcionirati one koji te propise krše i time narušavaju tržišno natjecanje na štetu konkurenata i potrošača.

Obje komponente su neophodne za uspostavu uspješnog i djelotvornog sustava zaštite tržišnog natjecanja i u Republici Hrvatskoj. Naime, kvalitetno zakonodavstvo je samo prazno slovo na papiru ako ne postoji stručna i uspješno vođena organizacija sposobna za implementaciju toga zakonodavstva. S druge strane, ni dobro ustrojena organizacija, ni stručan tim, njihovo znanje i volja ne mogu nadoknaditi nedostatke i „rupe“ u zakonodavstvu koje su dužni provoditi.

Treća, iznimno važna sastavnica zaštite tržišnog natjecanja je ona koja podrazumijeva neovisnost i nepristranost tijela zaduženog za provedbu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj – Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Međutim, neovisnost ne znači da Agencija treba biti izolirana i neinformirana u odnosu na svoje okruženje. Upravo suprotno, ona mora biti potpuno svjesna tržišnog i regulatornog okruženja u kojem se primjenjuje spomenuto zakonodavstvo. Pritom, njena uloga mora biti proaktivna – usmjerena i na poticanje izmjena ili dopune onih propisa koji ograničavaju razvoj tržišta i konkurencije na štetu potrošača. Uloga Agencije mora obuhvaćati i davanje mišljenja i konzultacije prilikom izrade novih propisa, odnosno sudjelovanje u rješavanju problema tržišnog natjecanja u pojedinim sektorima ili tržištima, u svim onim slučajevima u kojima bi se poboljšanja mogla postići novim ili izmijenjenim propisima.

U idealnim uvjetima od institucija poput Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja se očekuje da osiguraju ili pak ponovo uspostave učinkovito tržišno natjecanje na način da interveniraju u pravom trenutku, na pravom tržištu, u odnosu na pravi problem i s odgovarajućom, dobro „pogođenom“, pravom mjerom. Drugim riječima, intervencija Agencije mora biti predvidiva i usmjerena na točno određeni problem, a donesena mjera mora biti proporcionalna težini toga problema.

S druge strane, intervencije i poduzete mjere trebaju biti prepoznatljive i opće prihvaćene. One moraju stvoriti dovoljnu „kritičnu masu“ pobornika koji će svakodnevno svjedočiti o tome kako djelovanje Agencije doprinosi razvoju tržišta i donosi konkretne koristi, kako građanima - potrošačima, tako i poduzetnicima, ali i jačanju procesa tržišnog natjecanja u cjelini.

Riječ je o ciljevima i zadaćama koje je teško ostvariti u stvarnom svijetu i okruženju u kojem Agencija djeluje. Ograničena sredstva i limitirani administrativni kapaciteti ključni su čimbenici zbog kojih je potpuno nerealno od Agencije očekivati da će uvijek biti u stanju baviti se rješavanjem apsolutno svih problema i potencijalnih „slučajeva“ na hrvatskom tržištu, pomoći svakom onom koji se osjeća pogođenim nekim vidom nefer ponašanja na tržištu ili uspjeti nadjačati utjecaj snažnih i moćnih kojima Agencija smeta jer ograničava slobodu njihova djelovanja.

S obzirom na spomenuta ograničenja Programom rada za razdoblje 2010. – 2011. definira se strategija i utvrđuju prioriteti na koje će se u naredne dvije godine usredotočiti aktivnosti Agencije kako bi se ostvarila njezina misija i ciljevi njezinog rada. Istodobno, transparentnost i otvorenost rada Agencije zahtijevaju da i stručna javnost bude upoznata sa strateškim usmjerenjima i prioritetima u djelovanju ove institucije.

Program rada pokriva ukupan djelokrug Agencije. Osim poslova zaštite tržišnog natjecanja u užem smislu (ocjena sporazuma poduzetnika, zlouporaba vladajućeg položaja i kontrola koncentracija poduzetnika) ovim Programom obuhvaćeni su i poslovi zaštite tržišnog natjecanja u dijelu koji se odnosi na odobravanje, nadzor i povrat državnih potpora.

Program rada donosi se za 2010. i 2011. godinu. Razlog tome je što je u području zaštite tržišnog natjecanja strateško planiranje aktivnosti moguće samo na duži rok. U isto vrijeme, 2011. godina će, po svemu sudeći, biti posljednja godina prije pristupanja Republike Hrvatske u punopravno članstvo EU. Pristupanjem u članstvo EU, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja početak će djelovati u potpuno novim uvjetima i u novom okruženju pa bi donošenje Programa rada za razdoblje nakon pristupanja u članstvo EU u ovom trenutku bilo nesvrshodno.

mr. sc. Olgica Spevec,

predsjednica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Misija, vizija i ciljevi Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja

Neovisnost i samostalnost Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja znači neovisnost, samostalnost i nepristranost u primjeni propisa o zaštiti tržišnog natjecanja i propisa o odobravanju, nadzoru i povratu nezakonito dodijeljenih državnih potpora. Već je spomenuto kako neovisnost i samostalnost ne znače da to tijelo treba djelovati izolirano i bez senzibiliteta za okruženje u kojem djeluje. Upravo suprotno, Agencija mora biti potpuno svjesna svog tržišnog i regulatornog okruženja i u okviru svoje nadležnosti poduzimati mjere u cilju razvitka tog okruženja. U tom smislu, Agencija ima jasno određenu misiju, viziju i ciljeve svoga djelovanja.

Misija Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja je provedba Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i Zakona o državnim potporama s ciljem osiguranja jednakih uvjeta za sve sudionike na tržištu bez obzira na njihovu tržišnu snagu i veličinu, te kontrola državnih potpora kako određeni poduzetnici ne bi bili u neopravdano povoljnijem položaju na tržištu u odnosu na one koji ne dobivaju potpore. Pojednostavljeno, misija Agencije je pomoći tržištu da funkcionira bolje. Učinkovitim tržišnim natjecanjem potrebno je stvarati uvjete za gospodarski rast koji se temelji na efikasnoj alokaciji i pažljivom korištenju ograničenih resursa, očuvanju okoliša, inovacijama i ulaganjima koja tome pridonose. Povećanje razine vladavine prava na području tržišnog natjecanja i državnih potpora, jačanje kulture tržišnog natjecanja i promicanje svijesti o koristi koju građanima (potrošačima i poreznim obveznicima) donosi fer tržišno natjecanje i kontrola ponašanja poduzetnika i države na tržištu nezaobilazni su dio misije i razlog postojanja ove Agencije.

Vizija Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja je uspostaviti djelotvorno tržišno natjecanje koje će poticati dugoročni gospodarski rast i stvarati uvjete za razvoj malog i srednjeg poduzetništva, otvarati tržišta ili pak onemogućavati zatvaranje tržišta u korist pojedinih poduzetnika. Drugim riječima, naša je vizija dati doprinos razvitku hrvatskog društva kroz uspostavu takvog sustava tržišnog natjecanja koji će osigurati maksimalne koristi i dobrobit potrošačima u vidu nižih cijena, veće mogućnosti izbora proizvoda i usluga na tržištu kao i bolje kvalitete tih proizvoda i usluga. Takav će sustav poticati poduzetnike na inovacije – nove ideje i nove proizvode, prisiljavati ih da prilagode svoje poslovne strategije zahtjevima potrošača i motivirati na ulaganja koja će stvoriti uvjete za novo zapošljavanje i novi rast.

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, a ne na zaštitu konkurenata.

Prioriteti u radu Agencije

U razdoblju 2010. - 2011. koje je obuhvaćeno ovim Programom rada, prioriteti u radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja usmjereni su na aktivnosti kojima je cilj izvršiti pravovremene pripreme, a potom osigurati provedbu novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Taj novi i izmijenjeni zakonski okvir bitno mijenja ulogu i značaj Agencije na ovom području, jača njene ovlasti i mogućnosti za suočavanje i rješavanje najtežih oblika narušavanja tržišnog natjecanja. Zato njeni prioriteti postaju:

1. Uspostaviti učinkovite mehanizme borbe protiv zabranjenih sporazuma (kartela) naročito kroz uvođenje instituta zviždača bez čije suradnje niti jedno nacionalno tijelo EU niti Europska komisija (EK) ne uspijevaju u otkrivanju i borbi protiv kartela – vrste sporazuma među proizvođačima robe ili davateljima usluga kojima se dogovaraju cijene, dijele tržišta ili na drugi način uspostavlja „kolektivni monopol“. Karteli ne samo da ukidaju tržište i tržišno natjecanje, već nanose najveću štetu potrošačima koji plaćaju više cijene i na taj način omogućuju ubiranje „privatnih poreza“ onim poduzetnicima koji sklapaju takve ugovore ili se dogovorno tako ponašaju.
2. Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja daje ovlast Agenciji za vođenje postupaka isključivo po službenoj dužnosti u predmetima ocjene sporazuma i utvrđivanja zlouporaba, što Agenciji omogućuje da se više nego do sada usredotoči na slučajeve teških povreda propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.
3. Pri ocjeni koncentracija poduzetnika Agencija će nakon ekonomske analize tržišnih prilika i realnosti na svakom pojedinom tržištu, ali uvažavajući prije svega interese potrošača, u slučajevima u kojima te 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.
4. Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja daje ovlast Agenciji da izriče upravno-kaznene mjere te propisuje temeljne kriterije od kojih se mora polaziti pri izricanju tih mjera. Ovo pitanje bit će uređeno posebnim aktom Vlade Republike Hrvatske. Osnovni cilj mjera je sankcioniranje počinitelja ali i prevencija odnosno odvraćanje od novih protutržišnih postupanja i povreda zakona, i samog počinitelja i ostalih poduzetnika. U praksi, visina kazne mora biti razmjerna težini i značaju povrede, njenom trajanju i učinku na potrošače i druge poduzetnike. Agencija će u svakom pojedinačnom slučaju pri utvrđivanju visine upravno-kaznenih mjera polaziti od specifičnih okolnosti slučaja i navedenog cilja, a novi joj zakon omogućuje i davanje imuniteta ili ublažavanje kazne zviždačima.
5. Osigurati da u svakom postupku koji se vodi pred Agencijom poduzetnik ili druga osoba koja je obuhvaćena tim postupkom, imaju

pravo na obranu i to u pisanom i usmenom obliku. Agencija mora djelovati nepristrano i objektivno i zato je njena zadaća omogućiti svakoj stranci pravo na izjašnjavanje o inicijalnim nalazima Agencije (dostava obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku), osigurati pravo uvida u spis i naravno pravo na tužbu protiv odluka Agencije odnosno zainteresiranim osobama pravo na pristup informaciji.

6. Jačanje uloge Agencije prilikom donošenja propisa s pojedinih područja odnosno njena suradnja s institucijama vlasti ali i s drugim tijelima i udruženjima na nacionalnoj razini i na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz davanje mišljenja o sukladnosti tih propisa (engl. competition advocacy) sa Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja. Ovaj zakon dodatno je osnažio takvu ulogu Agencije jer joj je dao zakonsku ovlast davanja mišljenja i o sukladnosti važećih propisa, a ne samo nacрта novih zakona i drugih propisa. Primjerice, takav je i prioritet predlaganje izmjena Kaznenog zakona u dijelu koji se odnosi na oslobođenje od kaznene odgovornosti odgovorne osobe poduzetnika koji Agenciji prijavi kartel.
7. Novi zakon daje Agenciji dodatni „alat“ za učinkovitu zaštitu tržišnog natjecanja. Kako bi to u praksi i zaživjelo i sama Agencija mora se prilagođavati i mijenjati. Zato je jedan od prioriteta stvoriti funkcionalan i djelotvoran ustroj Agencije kako bi ona što spremnije odgovorila na zahtjeve koju pred nju postavlja novi zakon.
8. Daljnje jačanje discipline davatelja potpora pri oblikovanju programa i dodjeli državnih potpora, a osobito razvijanje suradnje s davateljima potpora na razini lokalne i regionalne samouprave kako bi ih se pripremilo na uvjete članstva u EU kada će kontrola potpora iz djelokruga Agencije prijeći u djelokrug Europske komisije ostaje i dalje važna zadaća Agencije. Sljedeća je važna zadaća Agencije usmjeriti aktivnosti na kontrolu korištenja potpora, prikupljati podatke o korištenju i učincima dodijeljenih potpora i o tome na odgovarajući način informirati javnost.
9. Uska suradnja, razmjena iskustva i znanja sa srodnim tijelima u susjednim državama, članicama CEFTE ili članicama EU, ali i aktivno sudjelovanje u radu međunarodnih tijela i foruma (ICN, OECD) koji se bave pitanjima s područja prava i politike tržišnog natjecanja u sljedeće dvije godine bit će u središtu međunarodnih aktivnosti Agencije.
10. Prepoznavanje javnog interesa i priznavanje uloge prava i politike tržišnog natjecanja za poticanje razvitka poduzetništva, povećanje efikasnosti poslovanja i rast inovacija te za gospodarski rast, zapošljavanje i promicanje interesa potrošača.

S obzirom na skoro članstvo u EU, u naredne dvije godine dodatne

napore bit će potrebno uložiti i u pripremu javnosti, građana, a osobito gospodarstvenika za promjene koje donosi to članstvo, posebice kada se radi o otvaranju i liberalizaciji tržišta.

Pripreme za primjenu novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja

Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja koji je Hrvatski sabor usvojio 24. lipnja 2009., a koji stupa na snagu 1. listopada 2010., donosi velik broj novina, koje kao što je već spomenuto, Agenciji omogućuju učinkovit pristup u borbi protiv ponašanja poduzetnika na tržištu koja narušavaju tržišno natjecanje. Kao najznačajnije svakako treba izdvojiti da se prema novom Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja povrede propisa o zaštiti tržišnog natjecanja više ne smatraju prekršajima već povredama *sui generis* te se daje ovlast Agenciji za izricanje upravno-kaznenih mjera. Istodobno, uvode se nove ovlasti za provođenje pokajničkih programa za poduzetnike koji surađuju s Agencijom pri otkrivanju zabranjenih sporazuma među konkurentima (kartela), uvodi se skraćeni postupak ocjene koncentracija poduzetnika, proširuju ovlasti Agencije na pretragu stana, prostorija i zapljenu stvari, uvodi mogućnost preuzimanja izvršenja određenih mjera i uvjeta (*engl. commitments*) od strane poduzetnika radi otklanjanja negativnih učinaka njegovog ponašanja na tržišno natjecanje već tijekom postupka, a mogućnost obrane pred Agencijom se unapređuje kroz institut dostave Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku (*engl. Statement of Objections*), a prije usmene rasprave odnosno odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja. Nadalje, o naknadama štete zbog povreda zakona odlučuju nadležni trgovački sudovi. Time je jasno i nedvojbeno utvrđeno pravo svim onim poduzetnicima i potrošačima koji su bili žrtve ponašanja kojim su prekršeni propisi o zaštiti tržišnog natjecanja na naknadu štete.

Spomenute značajne zakonske novine stavljaju pred Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja nove i važne zadatke, među kojima su najznačajniji sljedeći:

1. priprema podzakonskih akata kojima se detaljno razrađuju pojedine odredbe novog Zakona i njihovo dostavljanje Vladi Republike Hrvatske radi donošenja. U tom smislu Agencija treba temeljito preispitati i sagledati važeće uredbe koje uređuju pitanja mjerodavnog tržišta, skupnih izuzeća određenih vrsta sporazuma i sporazuma male vrijednosti te predložiti odgovarajuće izmjene i dopune istih, ali i donijeti četiri potpuno nove i to:
 - Uredbu o skupnom izuzeću sporazuma u sektoru transporta;
 - Uredbu o načinu i kriterijima za izricanje i izračunavanje upravno-kaznenih mjera;
 - Uredbu o kriterijima za oslobođenje od upravno-kaznene mjere ili za smanjenje upravno-kaznene mjere;
 - Uredbu o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika;
2. usklađivanje organizacijske strukture odnosno ustrojstva Agencije s novim zadaćama;
3. unaprjeđivanje i modernizacija metodologije rada u pravcu

- povećavanja ekonomičnosti i učinkovitosti u radu;
4. intenzivan rad na javnom predstavljanju rada Agencije i prepoznatljivosti ostvarivanja pogodnosti za građane koje taj rad donosi.

Promjena ustrojstva Agencije

Kako bi se prilagodila bitnim promjenama koje donosi novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Agencija će provesti dubinske promjene svoje organizacijske strukture. Prvi korak je donošenje novog Statuta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, kao temeljnog akta koji uređuje poslovanje Agencije, a potom i njezinih akata koji detaljno uređuju unutarnje ustrojstvo Agencije.

Također, ne manje važno je izvršiti prilagodbu strukture odnosno unutarnjeg ustroja Agencije izvršavanju onih zadataka koji do sada nisu bili u njenom djelokrugu. Isto tako, određene promjene organizacijske strukture bit će potrebne i zbog zadaća koje su izravno povezane s pripremama za pristupanje Republike Hrvatske u punopravno članstvo u EU.

U tom smislu organizacijsku strukturu Agencije treba prilagoditi za obavljanje sljedećih zadataka:

1. prikupljanje ključnih dokaza pretrage stana, prostorija i zapljenu stvari;
2. provođenja pokajničkih programa za poduzetnike u slučaju kartela;
3. izricanje upravno-kaznenih mjera;
4. kontinuirano praćenje i izrada ekonomskih analize određenih tržišta;
5. preuzimanje nadležnosti za zaštitu tržišnog natjecanja u bankarskom sektoru od Hrvatske narodne banke nakon što Republika Hrvatska postane država članica EU.

Ispunjavanje svake od ovih zadaća zahtijeva od zaposlenika Agencije da te poslove obavljaju po posebnoj ovlasti, da imaju odgovarajuću kvalifikaciju te da poznaju posebna pravila postupka (primjerice za vođenje pregovora o primjeni pokajničkog programa, za izricanje upravno-kaznenih mjera itd.).

Kako bi se osiguralo da Agencija djeluje učinkovito i nakon značajnog proširenja ovlasti, reorganizacija sektora i odjela Agencije treba biti sveobuhvatna i temeljita. S obzirom na proširene ovlasti i zadaće, s jedne, i ograničene ljudske resurse, s druge strane, postaje neophodno i istovremeno povećanje kapaciteta i izmjena ustroja u smislu jačanja horizontalne strukture (jačanje upravljačke odgovornosti srednjeg menadžmenta Agencije) te unaprjeđenje timskog rada Agencije.

Osnivanje ureda glavnog ekonomista

Vrlo značajna promjena u organizacijskoj strukturi Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja treba biti uvođenje ureda glavnog ekonomista.

Naime, pravo tržišnog natjecanja je pravo koje ima ekonomsku suštinu. Stoga je ekonomska analiza temelj i nezaobilazni element u cjelovitom

sagledavanju sve složenijih i sofisticiranijih kršenja pravila tržišnog natjecanja. Slijedom toga, sve aktivnosti Agencije i mjere koje izriče i provodi treba temeljiti na ekonomskoj ekspertizi odnosno dubinskoj analizi i poznavanju određenih tržišta.

U tom kontekstu, sve više tijela za tržišno natjecanje ustrojava ured glavnog ekonomista. Njegova je uloga da priprema sveobuhvatne, detaljne analize učinaka u konkretnim predmetima, te da sudjeluje u rješavanju najtežih slučajeva koncentracija s negativnim učincima, kartela ili zlouporaba vladajućeg položaja koji se vode u Agenciji.

Stoga će se, neovisno o ostalim organizacijskim promjenama, u Agenciji imenovati glavni ekonomist. Njegov ured treba formacijski smjestiti u Ured Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja.

Racionalizacija rada Agencije

U ostvarivanju cilja učinkovitosti u radu na strani Agencije postoji jedno objektivno ograničenje. Riječ je o ograničenim materijalnim i ljudskim resursima s kojima Agencija raspolaže. Stoga je ključna zadaća vodstva Agencije, sve do željenog proširenja kapaciteta, racionalizirati korištenje resursa i odrediti prioritete u radu.

Agencija će iz tog razloga svoje ljudske resurse usmjeriti na rješavanje najtežih slučajeva narušavanja tržišnog natjecanja, koristeći u najvećoj mogućoj mjeri postojeći zakonski instrumentarij u obliku mogućnosti i obveze primjene pravila *de minimis*, primjene skraćениh postupaka ocjene koncentracija poduzetnika, pravila za skupna izuzeća sporazuma, kao i smjernice i tumačenja pravila o zaštiti tržišnog natjecanja koje su dale mjerodavne institucije EU.

Agencija će se usredotočiti na postupke protiv poduzetnika čije bi ponašanje i djelovanje moglo imati naročito teške posljedice za potrošače i tržišno natjecanje u cjelini, a kako bi se to postiglo trebat će znatno više nego do sada pozornost posvetiti kontinuiranim istraživanjima i analizama naročito onih tržišta koja se mogu smatrati osjetljivima i značajnima sa stanovišta interesa i dobrobiti potrošača. Te analize treba provoditi redovno kako bi u trenutku kada se na nekom tržištu pojavi konkretni slučaj, Agencija već raspolagala podacima o strukturi i načinu funkcioniranja tog tržišta. Riječ je o iznimno važnom pitanju gdje su iskustvo i prethodno poznavanje konkretnog tržišta ključni za brzo i učinkovito djelovanje Agencije, u smislu ažurnog donošenja odluka i izricanja mjera koje su razmjerne težini problema.

Međutim, rezultate pravnih i ekonomskih analiza pojedinih tržišta Agencija će koristiti i kako bi izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, u još većoj mjeri nego do sada, ukazala na moguću potrebu izmjene propisa kojima je neko tržište uređeno.

Osim spomenutih oblika racionalizacije, u segmentu ovlasti Agencije koji se odnosi na odobravanje, kontrolu i povrat državnih potpora, ne treba

zanemariti i neke specifične prioritete.

Tako na području državnih potpora Agencija treba nastaviti s edukacijom davatelja državnih potpora i to ne samo kako bi ih detaljno upoznala s pravilima koja vrijede za dodjelu određenih kategorija potpora već i u smislu praćenja učinaka i kontrole korištenja dodijeljenih državnih potpora. Naime, s obzirom na njene ograničene resurse, s jedne, i velik broj davatelja državnih potpora, s druge strane, cilj je Agencije kod davatelja državnih potpora razviti svijest o potrebi da pažljivo i odgovorno postupaju sa sredstvima koja su im na raspolaganju, kako pri dodjeli potpora tako i pri njihovu korištenju. Ovo prije svega jer je u pravilu riječ o značajnim proračunskim sredstvima odnosno sredstvima svih poreznih obveznika. Nadalje, sve dok traje gospodarska kriza, Agencija će nastojati iznimno ažurno i u što kraćem postupku rješavati zahtjeve davatelja potpora usmjerene na otklanjanje ili ublažavanje posljedica krize te im pružati stručnu pomoć u pripremi programa usmjerenih na taj cilj. Fleksibilnost i brzina u postupku, a poštovanje pravila pritom će biti temeljni pokretač rada Agencije.

Opisana racionalizacija i fleksibilnost u postupku ne smiju ni na koji način utjecati na prava adresata propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Način na koji Agencija primjenjuje propise o zaštiti tržišnog natjecanja i državnim potporama mora poslovnoj zajednici jamčiti pravnu sigurnost i predvidivost u radu. To znači da primjena propisa mora svim poduzetnicima osigurati potpuno jednak pravni položaj u postupcima koje to tijelo provodi.

Povećanje učinkovitosti u radu Agencije

Pretpostavka učinkovite zaštite tržišnog natjecanja i kontrole državnih potpora ne leži u činjenici brzog okončanja postupaka nego u temeljitom i zakonitom provođenju postupka i donošenju konačne odluke u razumnom ili zakonom propisanom roku.

Važan je element učinkovitosti i dobar izbor mjera za ponovno uspostavljanje tržišnog natjecanja i upravno-kaznenih mjera koje moraju biti razmjerne težini kršenja propisa. Jednako je važan element učinkovitosti i kontrola zakonitosti odluka Agencije od strane nadležnog suda koja treba biti provedena u što kraćem roku. Budući da će Upravni sud Republike Hrvatske istovremeno kontrolirati i zakonitost odluka i visinu kazne izražene upravno-kaznenom mjerom neupitan je i značaj sudske prakse u procjeni učinkovitosti rada Agencije. Uzajamna učinkovitost i njihov utjecaj na poduzetnike mjerit će se uzajamnom suradnjom tih dvaju tijela.

Budući da se odluke Agencije i mjere koje izriče moraju temeljiti na pravnoj i ekonomskoj ekspertizi i poznavanju mjerodavnih tržišta radit će se na stvaranju prepoznatljivog i usklađenog metodološkog okvira za provođenje pravnih i ekonomskih analiza u konkretnim postupcima, utemeljenim na kombinaciji pravila sadržanih u propisima o zaštiti tržišnog natjecanja i državnim potporama Republike Hrvatske, pravnoj stečevini EU i odlukama Agencije.

Širenje kulture tržišnog natjecanja

Test učinaka propisa na tržišno natjecanje

Analiza učinaka propisa usmjerena je prvenstveno na jačanje utjecaja Agencije na opću usklađenost propisa s pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja i državnim potporama.

Agencija na zahtjev ministarstava i drugih institucija donosi mišljenja o usklađenosti zakona i drugih propisa sa Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja i Zakonom o državnim potporama. Ponekad bi predlagatelji propisa mišljenje uvažili, ali to još češće nisu učinili, budući da su imali druge ciljeve i prioritete.

Kako bi formalizirala i pojačala ulogu sustavnih analiza učinaka koje bi donošenje nekog propisa moglo imati na razvitak konkurencije i tržišta u Republici Hrvatskoj, Agencija će Vladi Republike Hrvatske odnosno nadležnim ministarstvima predložiti primjenu testa učinaka propisa na tržišno natjecanje.

Test sadrži tri temeljna pitanja:

1. hoće li primjena određenog propisa izravno ili neizravno dovesti do ograničenja tržišnog natjecanja na određenom tržištu, naročito u pogledu ograničavanja pristupu tržištu, uvođenja dodatnih uvjeta za obavljanje određene djelatnosti i slično;
2. postoje li drugi, manje ograničavajući načini za postizanje cilja koji se očekuje od donošenja takvog propisa, i
3. je li način kojim se želi ostvariti cilj određenog propisa proporcionalan tom cilju, prvenstveno u smislu stvarnih i potencijalnih troškova za ostale poduzetnike i potrošače.

Svrha testa je svesti na minimum mogućnost donošenja propisa kojima se svjesno ili nesvjesno narušava tržišno natjecanje na štetu potrošača i ukupne konkurentske snage hrvatskog gospodarstva, ako je iste ciljeve moguće ostvariti i na drugi način. Drugim riječima, test treba ukazati na smjer kojim se propisi moraju mijenjati kako ne bi došlo do nezakonitog i nerazmjernog ograničavanja tržišnog natjecanja.

Kako bi olakšala provedbu testa, Agencija treba sastaviti obrazac s temeljnim naputcima o tome kada je test potrebno provesti, polazeći od slične prakse država članica EU i preporuka OECD-a.

Prema mišljenju Agencije, primjenu i aktivnosti vezane uz opisani nadzor

provedbe propisa treba uključiti u nadležnost mjerodavnog tijela za provedbu sustava analize učinaka propisa (RIA).

Povećanje prepoznatljivosti uloge i odluka Agencije

Dobrobit i zaštita interesa potrošača i poreznih obveznika glavni je cilj i svrha djelovanja i postojanja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Kako bi Agencija u tom kontekstu bila prepoznata kao korisna i za društvo poželjna institucija, rezultat njenih intervencija i poduzetih mjera treba biti mjerljiv. Rezultati djelovanja Agencije trebaju biti mjerljivi ne samo brojem tih intervencija, nego kroz kvalitetu njenih odluka i poduzetih mjera u smislu njihove usmjerenosti na stvaranje pozitivnih učinaka na tržišno natjecanje.

Stoga aktivnosti i mjere koje Agencija provodi treba na odgovarajući način predstaviti građanima, poslovnoj zajednici i davateljima državnih potpora.

Odluke Agencije i dostupnost pravnih izvora

Kako bi se uloga Agencije približila navedenim ciljanim skupinama, osobitu pozornost treba usmjeriti na jasnoću izričaja odluka i mišljenja Agencije, kako bi javnost mogla prepoznati da je konkretni akt Agencija donijela u javnom interesu te da ima za cilj poboljšati stanje na tržištu u korist potrošača, bilo da se radi o građanima ili poduzetnicima.

Međutim, kako bi javnost mogla prepoznati i bolje se upoznati sa svim mogućnostima i prednostima koje proizlaze iz propisa o zaštiti tržišnog natjecanja u širem smislu, ti joj propisi trebaju biti dostupni na brz i jednostavan način. U tom smislu Agencija će:

1. nastaviti s objavljivanjem i ažuriranjem ukupnog korpusa propisa na svojoj internetskoj stranici www.aztn.hr. To pak znači da će osim Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i Zakona o državnim potporama kao temeljnih propisa, te pratećih podzakonskih akata i odluka i mišljenja Agencije, i dalje, sukladno preuzetim međunarodnim obvezama Republike Hrvatske, ažurno objavljivati i odgovarajuće dijelove pravne stečevine EU. Kako bi rad Agencije učinili transparentnim, otvorenim i dostupnim javnosti Agencija u prvoj polovini 2010. godine izraditi novu internet stranicu koja će biti znatno kvalitetnija što se tiče sadržaja ali i dostupnija i jednostavnija za pretraživanje sadržaja.
2. S obzirom na relativno oskudnu raspoloživost literature s područja prava zaštite tržišnog natjecanja u Hrvatskoj, Agencija će tijekom 2010. godine uspostaviti knjižnicu u kojoj će se na jednom mjestu nalaziti knjige, časopisi, zakoni i propisi drugih zemalja te brošure i drugi materijali koji obrađuju problematiku zaštite tržišnog natjecanja. Knjižnica će, pod određenim uvjetima biti otvorena i za javnost, a popis literature bit će objavljen na internet stranici Agencije.
3. Premda je u proteklih nekoliko godina temeljem usvojene

komunikacijske strategije uspostavila zadovoljavajući odnos s medijima, osobito kroz priopćenja kojima je izvještavala o donesenim odlukama, mišljenjima i stajalištima o bitnim pitanjima s područja zaštite tržišnog natjecanja, Agencija će i na druge načine unaprijediti tu komunikaciju. Kako bi kroz medije poslala informacije o svojem radu, učincima tog rada i posljedicama određenih postupanja na tržištu koja proizlaze iz nepoštovanja propisa s područja zaštite tržišnog natjecanja Agencija će u skoro vrijeme početi organizirati neformalne susrete (*briefinge*) s novinarima koji prate rad Agencije, barem jednom mjesečno, te će i na taj način pokušati pridonijeti razumijevanju i širenju znanja o svim pitanjima iz svoje nadležnosti odnosno o raznim aspektima problematike tržišnog natjecanja.

Programi obrazovanja i stručnog usavršavanja

Prepoznavanje javnog, a u stvari vlastitog interesa u odlukama Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, temeljni je preduvjet stvaranja kulture tržišnog natjecanja kod građana i poslovne zajednice. Međutim, stvaranje kulture tržišnog natjecanja je zahtjevan i dugotrajan proces. Neizostavni dio toga procesa je sustavno stručno usavršavanje i dodatno obrazovanje. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja istovremeno je i objekt i subjekt edukacije. Naime, da bi uspješno izvršavali svoje zadaće, stručnjaci Agencije moraju se kontinuirano obrazovati i usavršavati. Istovremeno, samostalno ili zajedno sa stručnjacima iz inozemstva, provode stručno usavršavanje svih onih kojima je takva edukacija potrebna. To se prvenstveno odnosi na poslovnu zajednicu, davatelje državnih potpora i građane.

Stručno usavršavanje se provodi kroz interne ili otvorene seminare i konferencije u zemlji i inozemstvu. Međutim, u tom kontekstu djelatnike Agencije treba poticati i na objavljivanje stručnih članaka i na sudjelovanje u radu stručnih i znanstvenih skupova, međunarodnih projekata i održavanje predavanja iz područja zaštite tržišnog natjecanja.

Značajan dio edukacije treba organizirati u okviru određenih projekata tehničke pomoći.

Projekt IPA 2007

Riječ je o dvogodišnjem projektu tehničke pomoći koji financira EU, usmjerenom poboljšanju uvjeta tržišnog natjecanja i politike državnih potpora u Republici Hrvatskoj. Taj projekt u koji je uključena Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja trebao bi značajno pridonijeti stvaranju svijesti o prednostima koje građanima donosi tržišno natjecanje, poštivanju propisa o zaštiti tržišnog natjecanja i ukupnom jačanju kulture tržišnog natjecanja.

Prvi je cilj projekta informirati studente, lokalne vlasti i poslovnu zajednicu o prednostima koje učinkovito tržišno natjecanje donosi potrošačima i poreznim obveznicima. U okviru toga projekta Agencija, na tragu dugogodišnjeg pozitivnog iskustva, već je započela pripremu seminara o zaštiti tržišnog natjecanja i državnim potporama u suradnji s Hrvatskom

gospodarskom komorom i drugim institucijama, uključujući hrvatske pravne i ekonomske fakultete.

Drugi je cilj usmjeren na jačanje kapaciteta Agencije, sektorskih regulatora i sudstva u provedbi pravila o tržišnom natjecanju i državnim potporama u razdoblju neposredno prije i nakon pristupanja Republike Hrvatske u članstvo EU, i to provedbom tzv. *twinning programa* čija će provedba započeti u prvoj polovici 2010. godine.

U jednom dijelu *twinning* će pripremiti Agenciju za rad u Europskoj mreži tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (ECN), pri čemu će Agencija surađivati s talijanskim tijelom za tržišno natjecanje kao *twinning partnerom*.

U dijelu koji se odnosi na državne potpore, pomoć mjerodavnih institucija Velike Britanije kao *twinning* partnera usmjerena je na povećanje učinkovitosti, ažurnosti i transparentnosti donošenja odluka Agencije i unapređenje definiranja državnih potpora kod davatelja. Temeljni ciljevi projekta jesu:

- analiza i ocjena hrvatskih propisa i njihova usklađenost sa zakonodavstvom RH i Europske unije na području državnih potpora;
- jačanje administrativnih kapaciteta Agencije u području kontrole državnih potpora;
- jačanje saznanja o državnim potporama kod davatelja i poduzetnika.

Državne potpore

Kako je to već spomenuto, nadzor nad dodjelom državnih potpora dio je prava tržišnog natjecanja u EU pa tako i u Hrvatskoj. Taj je posao Agenciji povjeren sukladno odredbama Zakona o državnim potporama dok je politika državnih potpora odnosno usmjeravanje potpora na određene gospodarske sektore, područja (regije) pa čak i pojedinačne poduzetnike u nadležnosti davatelja potpora – Vlade Republike Hrvatske i njezinih tijela ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Polazeći od spomenutog, prioriteta u radu, organizacijske i druge promjene predviđene ovim Programom rada odnose i na taj dio rada Agencije. Međutim, Agencija u tom segmentu treba u narednom razdoblju ostvariti i posebne ciljeve i zadaće.

Usklađivanje postojećih programa državnih potpora i drugih akata

Agencija će u suradnji s nadležnim državnim tijelima nastaviti s usklađivanjem postojećih programa državnih potpora i drugih akata na temelju kojih su državne potpore dodjeljivane prije i nakon stupanja na snagu Zakona o državnim potporama iz 2003. godine.

Nastavak edukacije u primjeni informatičkog sustava za praćenje i evidentiranje državnih potpora

Agencija će, s obzirom na vrlo skoro članstvo u EU, intenzivirati edukaciju stručnih kadrova Agencije i davatelja državnih potpora o pravilima i propisima o državnim potporama u EU. To se naročito odnosi na edukaciju davatelja na regionalnoj i lokalnoj razini u primjeni informatičkog sustava za praćenje i evidentiranje državnih potpora.

Suradnja Agencije s radnim tijelima na području državnih potpora

U narednom razdoblju Agencija će jačati suradnju s davateljima državnih potpora, na stvaranju učinkovitog sustava prijave, odobravanja i nadzora odobrenih državnih potpora. U ostvarenju te zadaće značajnu ulogu ima suradnja s osnovanom stalnom radnom skupinom i suradnja s Odborom za praćenje i pripremu objavljivanja pravila o državnim potporama Europske zajednice u Hrvatskoj.

Ispunjavanje mjerila za otvaranje pregovora u poglavlju tržišnog natjecanja

Jedan od prioriteta u radu Agencije u području državnih potpora je, u okviru njenih nadležnosti, rad na ispunjavanju mjerila za otvaranje pregovora u poglavlju tržišnog natjecanja.

To se naročito odnosi na restrukturiranje i privatizaciju hrvatskih brodogradilišta. Ocjena održivosti planova restrukturiranja brodogradilišta složen je, obiman i gospodarski i politički osjetljiv zadatak. Agencija će taj zadatak, uz pomoć Europske komisije i njezinih konzultanata nastojati riješiti u najkraćem mogućem roku.

Slična je situacija s usklađivanjem propisa o Hrvatskoj radioteleviziji. U izvršenju toga zadatka Agencija će pomoći da se područje rada javne radiotelevizije uredi u skladu s pravilima o državnim potporama za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa.

Približavanje strukturi potpora kakvu ima EU

Poduzetnike i davatelje državnih potpora stalnim stručnim usavršavanjem treba pripremiti za situaciju nakon pristupanja EU i uključivanja Republike Hrvatske u zajedničko tržište. Stoga 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. Takva orijentacija u skladu je s temeljnim načelom politike državnih potpora u EU koje je sažeto u sintagmi *manje ali kvalitetnije potpore*.

Ta edukacija treba omogućiti da se struktura državnih potpora u Republici Hrvatskoj približi strukturi državnih potpora koja prevladava u državama članicama EU. Sve to trebalo bi biti poticaj većoj međunarodnoj konkurentnosti hrvatskog gospodarstva.

Pripreme Agencije za članstvo u EU

Stupanje Republike Hrvatske u punopravno članstvo EU imat će značajne učinke na djelokrug Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, kako u segmentu zaštite tržišnog natjecanja u užem smislu, tako i u segmentu odobravanja, nadzora i povrata državnih potpora.

Uključivanje Agencije u Europsku mrežu tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (ECN)

Nakon uključivanja Republike Hrvatske u članstvo EU, u segmentu zaštite tržišnog natjecanja bit će uspostavljen usporedni sustav zaštite tržišnog natjecanja: na nacionalnoj razini i na razini EU.

Dokumenti EU obvezuju države članice na suradnju s Europskom komisijom u primjeni propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Riječ je o obvezi razmjene informacija između nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica i Komisije. Stoga su Komisija i nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica uspostavile Europsku mrežu tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (ECN).

ECN je forum za raspravljanje i suradnju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica, u cilju stvaranja i jačanja zajedničke kulture tržišnog natjecanja. ECN djeluje kroz radne skupine i podskupine koje čine predstavnici svih država članica EU.

Kako je riječ o vrlo opsežnom poslu, mnoga tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica ustrojila su posebne odjele za suradnju s ECN-om. Stoga je potrebno čim prije organizacijski ustroj Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja uskladiti s tim budućim zadatkom te pripremiti djelatnike Agencije za ovakvu vrstu suradnje s državama članicama EU. Istodobno, nakon otvaranja pregovora u Poglavlju 8: Tržišno natjecanje, Agencija će uputiti i službeni zahtjev nadležnim tijelima EK da joj se omogući status promatrača odnosno neformalno sudjelovanje u radu ECN-a, kada je to u skladu s pravilima rada ovog foruma.

Prijenos nadležnosti za državne potpore s Agencije na Europsku komisiju

Pristupanjem Republike Hrvatske u punopravno članstvo EU, najveći dio nadležnosti u segmentu državnih potpora koje je obavljala Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja prenosi se na Europsku komisiju.

Stoga bi mjerodavna hrvatska tijela već sada trebala odlučiti koje će tijelo biti nadležno za obavljanje poslova vezanih uz državne potpore koji ostaju u djelokrugu Republike Hrvatske. Moguća su samo dva rješenja:

- Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja nastavlja obavljati poslove državnih potpora koji ostaju u nadležnosti Republike Hrvatske; ili
- nadležnost za obavljanje poslova državnih potpora koji ostaju u nadležnosti Republike Hrvatske i svoje znanje i iskustvo Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja prenosi na određeno ministarstvo.

To je pitanje izravno vezano s budućim organizacijskim ustrojstvom i planiranjem administrativnih kapaciteta Agencije. Stoga će Agencija aktivno sudjelovati u rješavanju toga pitanja.