

**NENAD TEŠIĆ<sup>1</sup>**

E-mail: nenad.tesic@hotmail.rs

# PRAVO KONKURENCIJE U KONTEKSTU OZAKONJENIH MONOPOLSKIH STRUKTURA

## COMPETITION LAW IN CONTEXT OF LAWYED MONOPOLY STRUCTURE

JEL KLASIFIKACIJA: K21, L43

### APSTRAKT:

*Cilj ovog rada je da ukaže na kompleksan odnos ekonomske regulacije i prava konkurencije kroz prizmu mehanizma jednog od dva osnovna razloga ulaganja resursa u lobističke aktivnosti od strane kartela: nastojanja da se kartelsko delovanje imunizira od primene prava konkurencije (drugi razlog je pokušaj prevazilaženja problema „slepog putnika“ prilikom organizovanja kolektivne akcije kartela). Autor ukazuje na to da karteli kao lobiji imaju podsticaj da izdejtstvuju donošenje onih političko–zakonodavnih odluka koje istovremeno zadovoljavaju dva uslova – uspostavljaju konfrontaciju na relaciji između ekonomske regulacije i dinamike konkurencije na tržištu, ali i između primene ekonomske regulacije i prava konkurencije. Zaključak je da takvo traganje za rentom proizvodi negativne posledice na konkurenciju i društveno blagostanje. U cilju dodatnih pojašnjenja, biće navedeni i pojedini primeri u vezi sa praktičnim delovanjem kartela.*



### KLJUČNE REČI:

**KARTELI, INTERESNE GRUPE, EKONOMSKA REGULACIJA, PRAVO KONKURENCIJE**

**APSTRAKT:**

*The purpose of this paper is to point out the complex relationship between economic regulation and competition law through the prism of the mechanism of one of the two main reasons for investing resources in lobbying activities by cartels: an effort to immunize cartel activity from the application of competition law (the second reason is an attempt to overcome the problem of "free riders" when cartel organizing a collective action). The author points out that cartels as lobbies have an incentive to make political and legislative decisions that satisfy two conditions at the same time - establishing a confrontation between economic regulation and the dynamics of competition in the market, but also between the application of economic regulation and competition law. The conclusion is that rent seeking produces negative effects on competition and social well-being. For further clarification, some examples will be provided regarding the practical operation of the cartels.*

**KEYWORDS:****CARTELS, INTEREST GROUPS, ECONOMIC REGULATION, COMPETITION LAW**

---

# 1. UVOD

Imajući u vidu složenu argumentaciju koju je ponudila ekonomska teorija kada je reč o interesnim grupama,<sup>2</sup> zaista je teško izvesti bilo kakav nedvosmislen zaključak o konačnim rezultatima njihovog delovanja.<sup>3</sup> Ipak, ono što sa izvesnom dozom sigurnosti možemo tvrditi, te kako to sugerišu i brojni empirijski primeri, jeste da interesne grupe, upotrebom mehanizma *rent seeking*–a, uspevaju da obezbede ekonomske koristi političkim kanalima. U literaturi se neretko navodi da su slobodna trgovina, liberalizacija i uopšte deregulacija jedan od načina na koji se u osnovi narušava politička moć određenih koalicija za raspodelu, s obzirom da ona obezbeđuje slobodu izbora, odnosno nudi mogućnost preusmeravanja kupcima ka povoljnijim i/ili kvalitetnijim proizvodima, uslugama ili faktorima proizvodnje. Postojanje slobodnijeg protoka kapitala, ljudi, roba i usluga implicitno podrazumeva postepeno ili jednokratno smanjenje ili ukidanje znatnog dela onih mera za čije su uvođenje koalicije za raspodelu uložile značajne sopstvene (političke) resurse. Nema sumnje da će takvi pokušaji potencijalnog smanjenja politički dodeljenih privilegija biti nedvosmisleno praćeni snažnim otporima za njihovo očuvanje. To proizilazi i iz same pretpostavke racionalnog ponašanja interesnih grupa. Nema naročitog smisla uvoditi premisu prema kojoj interesne grupe racionalno teže uspostavljanju regulatornih rešenja koja im donose ekonomski dobitak, te potom prećutno tvrditi da one ostaju pasivne u postupku redukcije takvih mera.

Otuda postaje jasno da liberalizacija i slobodna trgovina, kao principi na kojima bi se potencijalno moglo zasnivati vođenje ekonomske politike (ili reforme privrede), u kontekstu interesnih grupa postaju ne samo teško sprovodive, nego i neretko nedovoljne kada je reč o smanjenju njihovog političkog uticaja. Takva tvrdnja nije posledica samo postojanja otpora promenama i činjenice da su za njihovu implementaciju, koja se inače odvija *post festum*, predviđeni isti (u smislu podsticaja) oni akteri koji su prethodno uveli regulatorne mere čijem ukidanju ili barem ublažavanju sada treba pristupiti, nego i okolnosti neophodnog postojanja opšte, precizno određene systemske mere, čija je implementacija neselektivna. Drugim rečima, čini se da mere usmerene ka slobodnijem kretanju tokova inputa i outputa moraju biti podržane drugim merama koje mogu delovati univerzalno i preventivno, tj. onim koje i *a priori* mogu smanjiti uticaj ili suzbiti delovanje koalicija za raspodelu. Iz navedenog nedvosmisleno proizilazi da dalja argumentacija mora biti zasnovana na analizi prava konkurencije u kontekstu grupa za pritisak. Preciznije, zanima nas da li pravo konkurencije, u okolnostima delovanja interesnih grupa koje su mehanizmom lobiranja obezbedile sebi pozitivan ekonomski profit (i barijere ulasku), s obzirom da generalno posmatrano, pretenduje da deluje univerzalno (i preventivno, pored represivnog načina), može biti egzogeno rešenje za taj problem. Drugim rečima, fokus analize će biti usmeren na pitanje da li pravo konkurencije obezbeđuje mogućnosti, tj. sadrži mehanizam, za barem delimično smanjenje manevarskog prostora u kome deluju zakonski ovaploćene koalicije za raspodelu. Iz drugog ugla posmatrano, predmet našeg interesovanja biće potencijalno ograničavajući faktori njegovog izvršenja u datom kontekstu.

Relativno intrigantna pitanja razmotrena u ovom radu nisu nepoznata u svetskoj ekonomskoj i pravnoj literaturi, koja je pokazala ne samo njihovu svojevrsnu slojevitost, već

2 Izraze grupe za pritisak, koalicije za raspodelu i organizacije za kolektivnu akciju koristićemo kao sinonime za pojam interesne grupe.

3 Videti: Stigler (1971); Peltzman (1976); Becker (1983; 1985); Hajek (2002); Mueller (2008); Olson (2010).

i nepostojanje unapred definisanog nedvosmislenog odgovora koji se na takva pitanja može ponuditi. Otuda i opravdanje da se domaća akademska zajednica donekle dodatno upozna sa ovom temom. Shodno navedenom, opredeljena je sledeća struktura rada. Nakon uvodnih pojašnjenja šta podrazumevamo pod pojmom (ekonomske) regulacije, analiza se ugrubo fokusira na pitanje narušavanja prava optuženih članova interesnih grupa u slučajevima kada je na njihovo delovanje, oivičeno ekonomskom regulacijom, potrebno primeniti pravo konkurencije. U sledećem delu predstavljeni su osnovni mehanizmi putem kojih interesne grupe mogu ostati izuzete iz delokruga primene prava konkurencije (biće reči o mehanizmu derogacije, selektivnosti prava konkurencije, te tzv. Modelu dominacije kongresa). U poslednjem delu prezentovani su zaključci. Posmatrano kroz prizmu metodologije, imajući u vidu predmet analize, u radu će biti pažljivo korišćena kombinacija elemenata mikroekonomske teorije, teorije javnog izbora i ekonomske analize prava. Drugim rečima, odabir teme kojom se bavimo zahteva ekonomsku analizu kako političkog ponašanja tržišnih učesnika, tako i preskriptivnih regulatornih propisa.

## 2. PRECIZNIJE ODREĐENJE DEFINICIJE REGULACIJE

Podimo od tri bazične premise. Prvo, pretpostavimo da usled delovanja grupa za pritisak vladaju uslovi ograničenih mogućnosti izvršenja deregulacije. Drugo, uzmimo u obzir konvencionalnu pretpostavku da je tržišni princip organizovanja privredne aktivnosti zasnovan na konkurentskom mehanizmu, sa stanovišta efikasnosti, superiornije rešenje u odnosu na visoko preskriptivna pravila ekonomske regulacije. Treće, prihvatimo da osnovni (i ekskluzivni) cilj prava konkurencije treba da bude postizanje ekonomske efikasnosti, što implicitno podrazumeva zaštitu konkurencije kao procesa dinamičkog nadmetanja neposrednih tržišnih takmaca. U takvim okolnostima preostali način na koji je potencijalno moguće izvršiti redukovanje politički stečenih ekonomskih beneficija interesnih grupa predstavlja upotreba upravo prava konkurencije, naravno pod uslovom da postoji prostor za njegovu primenu. Drugim rečima, u takvoj konstelaciji uslova potencijalna pretnja, odnosno osnova za primenu prava konkurencije, podrazumeva situacije u kojima dolazi do odstupanja od konkurentskog poretka ne samo na osnovu čisto privatnog (bez pomoći države) kartelizovanog delovanja tržišnih aktera, nego i iz aktivnosti takvih aktera koje su sveobuhvatno ili delimično podržane (oivičene) ekonomskom regulacijom. Rečju, problem se otvara usled, kako teorijski tako i empirijski, sveprisutne činjenice da mere regulacije više direktnog tipa mogu služiti i ostvarivanju drugih ciljeva pored zaštite efikasnosti – reč je naravno o preraspodeli.

Pored razlike u potencijalnom domašaju primene (kao posledice opštosti vlastite prirode i strukture) ekonomske regulacije i prava konkurencije,<sup>4</sup> ove pravne instrumente može karakterisati divergentan pravac i kada je reč o efektima njihovog izvršenja, posmatrano sa

4 Naime, direktna regulacija prvenstveno ima za cilj da tačno odredi konkretno dozvoljeno ponašanje targetiranih tržišnih učesnika. Postupkom određivanja „odozgo“ cena, količina i uopšte odobravanja tačno određene veličine profita konkretnim tržišnim učesnicima, pokušava se regulisati određeni tržišni ishod, odnosno nametnuti precizno formulisani rezultat u konkretnom slučaju. Indirektna regulacija je sredstvo kojim se postavljaju okvirna pravila. Ona, generalno posmatrano, pokušava da predodredi, putem postavljanja opštih pravila igre, potencijalni rezultat koji će pojedinačni tržišni učesnici ostvariti u kontekstu partikularnog delovanja i uzajamnog uticaja jednih na druge. „Na konceptualnom nivou (ova razlika između metoda regulacije – prim.aut.) se čini dovoljno jasnom – jasnom kao razlika između sudije koji ispravlja ishod igre i sudije koji jednostavno primenjuje pravila” (Ricketts (2006), str. 35).

stanovišta dostizanja (ili udaljavanja od) konkurentskog tržišnog rezultata, a u kontekstu delovanja grupa za pritisak. Drugim rečima, potonja divergencija oslikava okolnosti kolizije između efekata ekonomske regulacije posmatrane kao skupa specifičnih pravila koja su usvojena i/ili implementirana pod pritiskom partikularnih interesa, te koja sadrže očitu nameru da destimulišu konkurentsko nadmetanje na određenom ekonomskom tržištu i pretpostavljene univerzalne primene prava konkurencije dizajnirane da štiti konkurentsko tržište. Rečju, navedeni potencijal za konflikt postoji svaki put kada mere ekonomske regulacije unapređuju interese regulisanog, koji na taj način teži da obezbedi zaštitu od konkurentске borbe za opstanak. U tom kontekstu, u (po svojoj prirodi) unekoliko opštijem i apstraktnijem predmetu razmatranja individualizma nasuprot kolektivizmu kao principima na kojima može počivati društveni poredak, Hajek je ustvrdio da „pokret za (centralno – prim. aut.) planiranje jeste pokret protiv konkurencije kao takve...zastava pod kojom se okupljaju neprijatelji konkurencije”.<sup>5</sup>

Navedena distinkcija između ekonomske regulacije i prava konkurencije, koja se tiče potencijalno mogućih konfliktnih efekata njihovog izvršenja u smislu odstupanja od konkurentskog rezultata, predstavlja ključni aspekt njihovog odnosa uokvirenog problemom određivanja definicije regulacije. Pretpostavimo da je određena delatnost regulisana na način da unapređuje postojeće organizovane interese na strani tržišne ponude i to tako što privileguje njihov položaj putem zaštite od konkurentskog nadmetanja. U tom kontekstu opravdano je postaviti sledeće pitanje: da li je pravo konkurencije moguće primeniti naknadno na ona tržišta koja su predmet takve ekonomske regulacije koja kreira, delimično ili u potpunosti, zakonske monopole? Odgovor na to pitanje omogućava naglašavanje činjenice da u literaturi, načelno posmatrano, kolaju dve definicije regulacije – šira i uža definicija.<sup>6</sup>

Sa jedne strane, odnos ekonomske regulacije i prava konkurencije može biti posmatran kao supstitutabilan, što podrazumeva da primena prvog na način da (zakonski) unapređuje interese organizovanih grupa isključuje izvršenje drugog. Ova supstitucija je posledica kolizije između principa na kojima potencijalno može počivati organizacija privrednog delovanja. Sa jedne strane, princip konkurencije podrazumeva decentralizovano donošenje odluka zasnovanih na vlastitom sistemu preferencija i znanju koje je dostupno samo individualnim donosiocima odluka u određenom kontekstu mesta i vremena. Nasuprot tome, princip regulacije sopstvenim rešenjima nastoji da zaobiđe delovanje tržišnog mehanizma, tj. dolazi do nametanja odluka „odozgo” (Hayek, (1978); Hajek (2002; 2006)). To podrazumeva da ekonomska regulacija, donošenjem odluka izvan tržišnog

5 Hajek (2012), str. 41.

6 Ovakav koncept određivanja odnosa ekonomske regulacije i prava konkurencije kreirala je Niam Djun (Dunne (2015)). Postoji i treća definicija, koja se tiče isključivo ekonomske regulacije prirodnih monopola, ali ona nije predmet našeg interesovanja. U izvesnom smislu može izgledati čudno da uopšte pristupamo definiciji regulacije kao fenomena koji fundamentalno utiče na ponašanje tržišnih učesnika i strukturu tržišta. Međutim, ovo preispitivanje ima za cilj da bliže odredi međuzavisnost koja postoji između ekonomske regulacije i prava konkurencije u kontekstu grupa za pritisak. Treba primetiti da mi narednom interpretacijom i dalje ne napuštamo opšti okvir osnovne logike koja ekonomsku regulaciju i pravo konkurencije posmatra kao supstitute ili komplemente. Ono što je drugačije u odnosu na konvencionalnu analizu je to da ne pretpostavljamo ekonomsku regulaciju koja nastoji da ublaži tržišne probleme, tj. nije reč o tome da ekonomska regulacija (ili apstraktnije, opšti pravni okvir) obezbeđuje uslove za funkcionisanje konkurencije, te posledično omogućava prostor za primenu prava konkurencije (za ovaj (tzv. regulacija za konkurenciju) aspekt analize videti, na primer, Brennan (2005); Demsetz (1968); Fridman (2012), str. 34–49; Hajek (2012), str. 35–44). Naprotiv, u kontekstu interesnih grupa, ona ih proširuje, te pravo konkurencije služi kao, barem normativno, potencijalna mogućnost za ublažavanje efekata mera kojima se unapređuje položaj regulisanih tržišnih aktera (Easterbrook (1983); Dogan & Lamley (2009), str. 685–742; Dunne (2015)).

sistema, pokušava da zameni individualne donosiocje odluka. Ukoliko u takvim okolnostima ekonomska regulacija teži, ne samo uklanjanju elemenata konkurencije u cilju zaštite profitne margine postojećih tržišnih učesnika, nego i uklanjanju tog sektora iz delokruga nadležnosti prava konkurencije, sledi da ekonomska regulacija istiskuje izvršenje prava konkurencije na delovanje tržišnih učesnika pod njenim patronatom. Otuda ta dva mehanizma izgledaju poput supstituta u primeni.<sup>7</sup>

Sa druge strane, ekonomska regulacija i pravo konkurencije se mogu posmatrati kao vrste regulacije, koje, ne samo da se međusobno ne isključuju, već se mogu primenjivati uporedo na određeni predmet regulacije. S obzirom na njihove razlike u pogledu dizajna, kao i načina, stepena i redosleda primene,<sup>8</sup> podvođenje prava konkurencije pod regulaciju podrazumeva veoma široko postavljenu definiciju potonje. Definicija navedena na ovom mestu predstavlja zadovoljavajuću koncepciju – pravo konkurencije koje zakonski zabranjuje određene oblike tržišnog ponašanja može biti lako integrisano u definiciju regulacije kao nametanja ograničenja subjektima odlučivanja u ponašanju. Neophodnost ove vrste komplementarnosti prava konkurencije i ekonomske regulacije je očigledna na primeru delovanja koalicija za raspodelu. Uspostavljanje ekonomske regulacije koja potpomaže udaljšavanje tržišnog ishoda od konkurentskog poretka zahteva primenu prava konkurencije kao mogućeg načina za rešavanje problema društveno nepoželjnih monopolizacija tržišta. Drugim rečima, sa stanovišta očuvanja koristi za društvo od konkurentskog poretka, pravo konkurencije mora biti primenjeno zajedno sa ekonomskom regulacijom. Preciznije, pravo konkurencije, usled naknadne primene na ekonomski regulisanu oblast, služi kao nadzorni mehanizam nad problemom antikokurentnske prakse eksplicitno podržane od strane nadležnog regulatornog tela. Dakle, posmatrano sa stanovišta očuvanja ekonomske efikasnosti, delovanje interesnih grupa može dovesti do preklapanja delokruga primene ekonomske regulacije i prava konkurencije u smislu da primena prvog zahteva izvršenje drugog.<sup>9</sup>

Na taj način dolazimo do dve definicije regulacije koje odražavaju odnos ekonomske regulacije i prava konkurencije. Prema prvoj (užoj) definiciji, regulacija je skup svih posebnih propisa kojima se reguliše ekonomska aktivnost u pojedinim privrednim oblastima (granama, sektorima, zanimanjima, delatnostima), a kojima se isključuje primena prava konkurencije na date predmete regulacije. Prema drugoj (široj) interpretaciji, regulacija obuhvata sva pravila koja imaju ili mogu imati uticaja na privrednu aktivnost. Odnosno, regulacija obuhvata ne samo pravo konkurencije koje pretenduje da bude opšte pravilo primenjeno na sve delatnosti, već i pojedinačne propise kojima se stvaraju posebna pravila za partikularne delatnosti, a koja se mogu primenjivati uporedo sa njim. I dok prva definicija obuhvata samo posebne propise kojima se u pojedinim granama primena prava konkurencije isključuje u potpunosti, druga predstavlja skup, odnosno sadejstvo svih pravila koja opredeljuju krajnji tržišni ishod.

Od izuzetnog je značaja imati u vidu da sama priroda druge (šire) definicije regulacije nedvosmisleno obezbeđuje njenu relativnu superiornost, posmatrano sa stanovišta sveobuhvatnosti pravila. Drugim rečima, trajni ili privremeni oblici tržišne strukture koji nastaju kao posledica delovanja tržišnih učesnika, takođe nastaju u okviru sveukupnih

7 Videti: Dunne (2015), str. 49–54.

8 Videti: Dunne (2015), str. 41–49.

9 Videti: Dunne (2015), str. 54–60.

regulatornih pravila igre. Međutim, i prva definicija ima svoju upotrebnu vrednost, s obzirom da pokazuje da druga definicija u određenim okolnostima naprosto nije, niti može biti, funkcionalna. Opšte pravilo i dalje može postojati formalno, ali njegova upotreba postaje ograničena ili u potpunosti isključena na tržištima određenih proizvoda ili usluga. Otuda sledi da nijedna od navedenih definicija regulacije nema univerzalni karakter. Ukoliko je pravo konkurencije moguće primeniti na predmet koji je pod nadzorom ekonomske regulacije, reč je o komplementima. Ukoliko to pak nije slučaj, na delu je njihov supstitutabilni odnos. Kao što ćemo ubrzo pokazati, uspešno delovanje interesnih grupa podrazumeva da se posebni zakon supstitutabilno odredio u odnosu na opšti, odnosno da je pravo konkurencije istisnuto u oblastima primene konkretnih rešenja ekonomske regulacije.

### 3. EKONOMSKA REGULACIJA, PRAVO KONKURENCIJE I NARUŠAVANJE PRAVA OPTUŽENIH

Na ovom mestu se čini neophodnim ukratko razmotriti još jedan argument, koji se potencijalno može navesti prilikom razmatranja opravdanosti primene prava konkurencije na određeno antikonkurentsko ponašanje nastalo kao posledica delovanja interesnih grupa, a pod patronatom regulatornog tela zaduženog za konkretnu oblast. Naime, moglo bi se učiniti da u situacijama u kojima delovanje grupa za pritisak povećava potrebu za nadzorom nad očuvanjem konkurentskog poretka od strane tela zaduženog za zaštitu konkurencije, takav nadzor, ima malo mogućnosti da bude pobijen mogućim kontraargumentom, koji glasi da krivica i odgovornost za antikompetitivno ponašanje ne može verodostojno i bez zadržke biti pripisana regulisanom akteru, s obzirom da je ono posledica zahteva nametnutih „odozgo” od strane regulatora, ovlašćenog da primarno kontroliše određenu delatnost ili zanimanje. U tom smislu, navedeni argument (relativna bespredmetnost antikompetitivne materijalne odgovornosti regulisanog) bi bio relativno neprimenjiv na naš osnovni problem iz najmanje dva razloga. Prvo, on se uglavnom koristi uz pretpostavku benevolentnog regulatora koji određenim metodom direktne regulacije uklanja mogućnost tržišnom učesniku za autonomno tržišno ponašanje, kreirajući time prostor za antikonkurentski ishod.<sup>10</sup> Drugo, antikonkurentsko delovanje podržano osobitim regulatornim rešenjima je posledica nastojanja samih tih potencijalno regulisanih tržišnih aktera da njihova kolektivna akcija u političkoj areni rezultira takvim stanjem na ekonomskom tržištu. Dakle, ukoliko je uspostavljanje strukture zakonskog monopola na tržištu posledica uvedenih regulatornih mera usled političkog pritiska koalicija za raspodelu, sa stanovišta ekonomske efikasnosti i dostizanja konkurentskog poretka, zaista ima malo razloga da pravo konkurencije bude popustljivo prema njihovom delovanju. Međutim, primena prava konkurencije na delovanje interesnih grupa, čiji efekti nisu u skladu sa njegovim odredbama narušava prava optuženih, s obzirom da povreda konkurencije formalno posmatrano nastaje kao posledica pridržavanja donetih regulatornih mera.<sup>11</sup> Rečju, premda se čini poželjnom, primena prava konkurencije na delovanje interesno organizovanih ozakonjenih monopola je neopravdana. Iako su tržišni učesnici zahtevali regulatorne mere koje

10 Otuda ne čudi da su situacije opisane ovim fenomenom uglavnom one koje se odnose na okolnosti prirodnog monopola, te stoga, u takvim okolnostima, nema ni logičke kontradikcije samog argumenta koja bi na prvi pogled mogla postojati, imajući u vidu da je reč o benevolentnom delovanju regulatora koje rezultira antikonkurentskim ishodom.

11 Videti: Dunne (2015), str. 190.

istiskuju konkurentski pritisak, i za to uložili ne tako beznačajne resurse, uspostavljena ekonomska regulacija je po definiciji eliminisala prostor za njihovo samostalno ponašanje.

Više kao prilog raspravi, ali ne i kao konačni sud, postoji utisak da je čak i u slučaju ovladavanja regulatorom, o njemu i dalje, striktno formalno posmatrano, moguće misliti kao o suverenu, te bi posledična odgovornost za postojanje antikongkurentskog tržišnog ponašanja trebalo da mu bude pripisana kao onome ko je takvo ponašanje omogućio.<sup>12</sup> Drugim rečima, pokušava se nametnuti argument koji prejudicira sledeću tvrdnju: da su se kojim slučajem zakonodavci oduprli zahtevima interesnih grupa, antikongkurentsko ponašanje i ekonomska neefikasnost kao direktne posledice ne bi imale prostora za pojavu. Posledično, akti i radnje takvih grupa ne bi bili okvalifikovani kao oni koji su u neskladu sa željenim ishodišnim rešenjima procesa zaštite konkurencije. Takvoj tvrdnji se ima malo šta prigovoriti, i ona zaista jeste stvar činjenica, ali ona nije koncept razmišljanja koji je plodan za društvo, posmatrano iz perspektive pokušaja ublažavanja osnovnog problema koji razmatramo (smanjenje uticaja grupa za pritisak). Čak i kada prihvatimo činjenicu da je tržište regulatornih usluga specifično, da ne određuje samo tražnja ponudu, već i da političari moraju da nude one ekonomske institucije koje donose veliku korist malim grupama ne bi li pribavili toliko neophodna sredstva za političke kampanje,<sup>13</sup> i da je to u konačnom jedna od odlika (anomalija) funkcionisanja demokratskog mehanizma države, mi time i dalje ne dolazimo do bilo kakvog rešenja za navedeni problem. Naime, takvom argumentacijom se samo skreće pažnja na zakonodavca koji je dodelio zakon u posebnom interesu, pri čemu to dalje nije moguće podupreti bilo kakvim konkretnim merama njegovog sankcionisanja usled toga što lobiranje kao delatnost nije nezakonito pravno činjenje, naravno tamo gde je ta oblast jasno uređena. Jedina mogućnost u takvim okolnostima je da političari za donete mere, čije su posledice koncentrisana korist i disperzovani troškovi, budu sankcionisani na sledećim izborima od strane birača. Ipak, sveprisutna pretpostavka teorije javnog izbora o „racionalnom neznanju” tipičnog birača, takav ishod čini samo relativno verovatnim.

## 4. INTERESNE GRUPE I PROBLEM IZUZETAKA

Okrenimo se sada preciznije razjašnjenju odnosa ekonomske regulacije i prava konkurencije u kontekstu interesnih grupa, koje predstavljaju (delimično ili u potpunosti) zakonske monopole. Analiza će biti usmerena na preispitivanje mogućnosti prava konkurencije kao sredstva za redukovanje efekata delovanja ovih grupa. Kao što ćemo pokazati, ključni uzroci koji ograničavaju njegovu delatnu snagu mogu biti ovaploćeni u čisto pravnom mehanizmu derogacije, svesnoj selektivnosti, te potencijalnom političkom uticaju na njegovo izvršenje.

---

12 Videti: Dogan & Lamley (2009), str. 707.

13 Videti: Miler (2008), str. 435–438.



## 4.1. Derogacija prava konkurencije

### 4.1.1. Osnovna ideja

Ukoliko, radi pojednostavljenja analize, pretpostavimo da zakonska rešenja prava konkurencije pretenduju na univerzalnost i neselektivnost u primeni, postavlja se pitanje mehanizma putem kojeg efekti funkcionisanja pojedinih tržišta, odnosno radnji i akata njihovih tržišnih učesnika, mogu postati imunizirani od primene pravnih pravila kojima se štiti konkurencija. Takav mehanizam istovremeno predstavlja bazični način putem kojeg dolazi do obesmišljavanja opšte prirode prava konkurencije. O čemu je reč?

Mehanizam o kojem govorimo karakteriše relativno indirektna priroda, a svoje postojanje duguje jednom od najvažnijih pravnih načela: *lex posteriori derogat legi priori* i *lex specialis derogat legi generali*. U pravnom životu postoji hijerarhija propisa (ustav, zakon, podzakonski akti), koja podrazumeva da niži pravni akti moraju da budu u skladu i ne smeju da protivreče višim pravnim aktima. Takođe, na snazi je i načelo da, ukoliko se radi o dva akta iste pravne snage (na primer dva zakona), kasniji zakon derogira raniji i specijalan zakon derogira opšti. Derogacija znači da određeni zakon nastavlja da se primenjuje u onim delovima koji ne protivreče kasnijem ili specijalnom zakonu. Međutim, ovo se češće (ne i uvek) rešava tako što se u samom tekstu specijalnog zakona izričito predviđa priroda odnosa sa opštim ili ranijim zakonom. Drugim rečima, derogacija može biti ili izričito navedena ili se do nje dolazi upotrebom pravila za tumačenje zakona. Pravilo podrazumeva da, ukoliko su dva zakona u koliziji (nemoguće ih je primeniti istovremeno), novi zakon (kasnije odredbe) zamenjuje stariji ili specijalni zakon menja opšti u onom delu u kojem su u koliziji. Rečju, ukoliko se donošenjem (novog) posebnog zakona, kojim se direktno regulišu aktivnosti na određenom tržištu, eksplicitno propiše da predmet njegove regulacije ne može simultano biti i deo delokruga primene drugog zakona, može se zaključiti da je na taj način došlo do stavljanja van (pravne) snage pojedinih odredbi ili celokupnog potonjeg zakona. Naravno, identičan zaključak se izvodi i ukoliko takva izričitost u posebnom zakonu ne postoji, ali postoje iskristalisana pravila tumačenja koja impliciraju da navedeni predmet regulacije posebnog zakona postaje izuzet iz nadležnosti primene drugog zakona. Hajekovom terminologijom rečeno, zakonodavstvo koje je direktno usmereno na određene ljude isključuje vladavinu prava, koja podrazumeva ograničenja obima zakonodavstva na opšta pravila igre određena unapred.<sup>14</sup>

Dakle, da bi se delovanje grupa za pritisak pokazalo kao uspešno u kontekstu odnosa ekonomske regulacije i prava konkurencije, moraju biti ispunjena dva uslova. Potreban uslov glasi da se političko–zakonodavne odluke donete pod uticajem interesnih grupa moraju tretirati kao one koje uspostavljaju konfrontaciju na relaciji između regulacije i konkurencije u smislu da ekonomska regulacija istiskuje konkurenciju. Međutim, kao što smo već naglasili, takav uspeh ne može biti potpun, sve dok ne bude ispunjen i dovoljan uslov u vidu konfrontacije ekonomske regulacije i prava konkurencije. Ovo može uzeti oblik donošenja posebnog zakona kojim se konkretni predmet regulacije izričito ili implicitno kao posledica pravila tumačenja zakona, izuzima iz delokruga nadležnosti primene prava konkurencije.

14 Videti: Hajek (2012), str. 80-81.

Iako princip neselektivnosti zahteva da se odredbe prava konkurencije, koje pretenduju na opštost, moraju odnositi na svako narušavanje konkurencije, supstitutabilnost u primeni regulatornih uslova ipak može dovesti do suprotnih rezultata. Supstitutabilnost podrazumeva da mehanizam derogacije dovodi do obesmišljavanja odredbi prava konkurencije, tj. omogućava da njegova proklamovana neselektivnost izgubi na delotvornosti. Stoga se može tvrditi da pravo konkurencije i ekonomska regulacija mogu imati uticaja u određivanju konačnog tržišnog ishoda, samo ukoliko postoji prostor za njihovu primenu, odnosno samo pod uslovom da ekonomskom regulacijom aktivnost nije izuzeta iz doma- na primene prava konkurencije čime na snagu stupa njihova konfliktna interakcija. Opseg primene prava konkurencije stoga nije, niti može biti, *a priori* očigledan, bez obzira na njegovu zakonski ovaploćenu prirodu i strukturu.

### 4.1.2. Američka pravna praksa

Kada je reč o američkoj pravnoj praksi (koja predstavlja najrelevantniji primer), moglo bi se zaključiti da postoje brojni primeri posebnih zakona kojima se obezbeđuje imunitet partikularnim interesima od primene prava konkurencije.<sup>15</sup> U tom smislu, (ograničeni) imunitet u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) poseduju određene aktivnosti sledećih tržišnih učesnika: 1) izvozna udruženja domaćih kompanija, kojima je dozvoljeno da formiraju jedinstvenu cenu u prodaji na inostranim tržištima, pod uslovom da ne utiču na domaću konkurenciju čime imunitet od Šermanovog zakona prestaje da važi. Mehanizam provere uticaja na domaću konkurenciju se sastoji od registrovanja navedenog udruženja kod Federalne trgovinske komisije (FTC) i slanjem periodičnih izveštaja o njegovom funkcionisanju<sup>16</sup> ili dobijanjem privremene potvrde od državnog sekretara za trgovinu koji utvrdi da aktivnosti udruženja ne utiču na domaću trgovinu<sup>17</sup>; 2) osiguravajuće kompanije, čija je delatnost isključena iz primene federalnih zakona o zaštiti konkurencije samo u onoj meri u kojoj nije regulisana posebnim državnim (reč je o američkim državama) zakonom<sup>18</sup>; 3) izdavači novina, što obuhvata zajedničke poslovne aranžmane poput štampanja, distribucije i prodaje, a sve pod uslovom da uređivačke politike pojedinačnih novinskih kuća i dalje ostaju nezavisno određene<sup>19</sup>; 4) ribolovačka udruženja, čiji članovi mogu kolektivno donositi odluke o prodaji ribe i drugih sličnih proizvoda<sup>20</sup>; itd.

Kada je reč o odnosu između federalnih zakona o zaštiti konkurencije i posebnih zakona koje donose pojedinačne države u SAD-u, postoji jasan princip njihove primene. Iako su pravni propisi o zaštiti konkurencije doneti na saveznom nivou, dok propisi ekonomske regulacije mogu biti doneti i na saveznom i na nivou pojedinačnih država, iskristalisana sudska praksa podrazumeva izuzimanje predmeta ekonomske regulacije na osnovu principa „akcija države“ (*state action*). Ovaj princip podrazumeva da se pravo konkurencije ne može primeniti tamo gde je pojedinačna država (preciznije, njen regulatorni organ ili onaj kome je ona poverila ovlašćenja regulacije) jasno propisala uslove regulacije u konkretnim slučajevima.<sup>21</sup> Od velikog je značaja imati u vidu i to da konkretni sadržaj

15 Videti: Broder (2010).

16 Videti: Webb–Pomerene Act 1918, 15 U.S.C. §§ 61-68.

17 Videti: Export Trading Company Act 1982, Pub. L. No. 97–290, 96 Stat.1233.

18 Videti: McCarran-Ferguson Act 1945, 15 U.S.C. §§ 1011-1015.

19 Videti: Newspaper Preservation Act 1970, Pub. L. No. 91-353, 84 Stat. 466.

20 Videti: Fishermen Collective Marketing Act 1934, 15 U.S.C. 521.

21 Videti: Parker v. Brown 1943, 317 U.S. 341.

regulatorne mere nije od suštinske važnosti,<sup>22</sup> dokle god takve mere uživaju karakter sastavnog dela državne politike, te dok njihovo izvršenje regulator aktivno nadgleda. Ukoliko, pak, bilo koji od navedenih uslova ostane neispunjen, imunitet zasnovan na principu *state action* prestaje da važi, tj. pravo konkurencije dobija nedvosmisleni superiornost u takvim situacijama.<sup>23</sup>

Moglo bi se učiniti da bi potencijalno rešenje za opisani problem mogla biti takva sudska praksa koja bi bila izmenjena na način da Vrhovni sud revitalizuje vrednosti slobodne konkurencije, i to tako što bi stao na stanovište da je u samom zakonu koji donosi pojedinačna država neophodno da postoji jasno obrazloženje svrhe povrede konkurencije. Ukoliko, pak, takvo obrazloženje izostane, imunitet bi prestao da važi, tj. zakoni o zaštiti konkurencije bi dobili nedvosmisleni superiornost u takvim situacijama. Međutim, insistiranjem na obrazloženju svrhe povrede konkurencije, nesumnjivo bi se ponovo vratili u misteriozni svet hipoteze javnog interesa, te svaki put iznova pokušali da pronađemo u konkretnim situacijama šta se pod tim pojmom tačno podrazumeva.

### 4.1.3. Domaća pravna praksa

Domaću pravnu praksu takođe karakteriše tendencija u pravcu derogacije primene Zakona o zaštiti konkurencije.<sup>24</sup> Da bismo to ilustrovali, uzmimo konkretne primere interesnih grupa. Nastojaćemo da pokažemo da propisi kojima se preciznije reguliše konkretna delatnost, istovremeno služe i kao instrument koji stoji na raspolaganju tržišnim učesnicima u cilju rešavanja njihovih problema vezanih za interesno organizovanje. Domaća realnost je nedvosmisleno ponudila brojne primere u kojima je država merama ekonomske regulacije obezbedila dugoročni opstanak kartelizovanim tržišnim učesnicima. Drugim rečima, društveno neefikasnom upotrebom autoriteta državne prisile nastali su i održali se brojni monopoli u našoj zemlji.

### Prilike na tržištu autoosiguranja

Razmotrimo za početak delatnost autoosiguranja, odnosno tržište usluga obaveznog osiguranja motornih vozila od štete učinjene trećim licima u saobraćaju. Ovo tržište predstavlja jedno od brojnih primera okolnosti u našoj zemlji „u kojima je tržišnim učesnicima na strani ponude država obezbedila „resurse za eksploataciju”, a da su zatim ti učesnici odredili cenu „eksploatacije” uz odobravanje regulatora”<sup>25</sup> (u ovom slučaju Narodna banka Srbije (NBS)). Karakteristike navedenog tržišta su takve da su ponuda i tražnja gotovo u potpunosti uređene merama države - kupci (strana tražnje) su zakonom obezbeđeni,<sup>26</sup> dok na strani ponude postoji potpuno odsustvo konkurencije između osiguravajućih dru-

22 Videti: *United Mine Workers v. Pennington* 1965, 381 U.S. 657.

23 Videti: *FTC v. Phoebe Putney Health Systems, Inc.* 2013, 133 S. Ct. 1003, 185 L. Ed. 2d 43, 81 U.S.L.W. 4075.

24 Zakon o zaštiti konkurencije – ZZK, *Službeni glasnik RS* 51/2009 i 95/2013.

25 Videti: Tešić (2016), str. 115. Autor ovih redova je u svom ranijem radu (Tešić (2016)) takođe pisao o karakteristikama ponude i tražnje na tržištu autoosiguranja u Republici Srbiji, gde se zainteresovani čitalac unekoliko detaljnije može obavestiti. Osnovni rezultati analize pravnih propisa, kao i određeni propisi su ponovljeni na ovom mestu isključivo radi olakšanog praćenja interpretacije centralne teme u ovom delu rada - odnosa dva zakona čija istovremena primena nije moguća.

26 Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju – ZOOS, *Službeni glasnik RS* 51/2009, 78/2011, 101/2011, 93/2012 i 7/2013 – odluka US, čl. 20, st. 1. Zakonom je propisano da je osiguranje motornog vozila obavezan uslov za registraciju istog.

štava koja pružaju ovu vrstu usluge, s obzirom da je prema ZOOS propisano: 1) da sve osiguravajuće kuće koje pružaju usluge osiguranja od autoodgovornosti moraju biti članovi Udruženja osiguravača Srbije – UOS (ZOOS, čl. 70);<sup>27</sup> 2) da UOS samostalno donosi odluke o ceni predmetnog osiguranja pri čemu saglasnost daje NBS (ZOOS, čl. 108 st. 2); 3) da određena cena od strane Upravnog odbora UOS mora biti minimalna cena koje su dužne da se pridržavaju sve članice (ZOOS, čl. 108 st. 1 i čl. 98 st. 1 tač. 1 i 7). Ovakav definisanje propisima, na tržištu autoosiguranja su iskorenjeni svi elementi koji mogu biti predmet nadmetanja firmi, odnosno tržište je postalo u potpunosti očišćeno od konkurentskog pritiska. Ovakav zaključak se može izvesti i iz finalnog dela zakona koji naglašava da će navedene odredbe ostati na snazi sve do pristupanja Srbije Evropskoj Uniji – EU (ZOOS, čl. 102 i 118), upravo usled činjenice da evropsko pravo konkurencije zabranjuje kolektivno određivanje cena na tržištu osiguranja.<sup>28</sup>

U vreme stupanja na snagu domaćeg ZOOS (12. oktobar 2009), Komisija za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: Komisija) je već bila donela jedno rešenje,<sup>29</sup> kojim je Odluku Upravnog odbora UOS iz juna 2008. godine (koja se ticala izmene dinamike naplate kasko osiguranja za motorna vozila iznajmljena na lizing) proglasila pravno ništavom prema odredbi o značajnom ograničavanju, narušavanju ili sprečavanju konkurencije putem horizontalnih restriktivnih sporazuma. Takođe, Komisija je bila i na pragu da donese novo rešenje<sup>30</sup>, kojim se odluka istog tela doneta u julu 2008. godine, a koja obuhvata ne samo usvajanje novog Tarifnika za naplatu premije za osiguranje motornih vozila od autoodgovornosti za štetu učinjenu trećim licima u saobraćaju već i naredbu prema kojoj su sve članice udruženja dužne da koriste nove jedinstvene stope tehničke premije, proglašava pravno ništavom. Kako u vreme postupka utvrđivanja dve navedene povrede konkurencije, UOS nije imalo zakonsku osnovu da donosi takve odluke, s obzirom da tadašnji Zakon o osiguranju u delu koji se ticao poveravanja javnih ovlašćenja ovom udruženju nije predviđao takve mogućnosti, Komisija je, u tom smislu, imala neometan prostor da takve postupke sankcioniše. Međutim, sa usvajanjem ZOOS takve odluke osiguravača postaju ozakonjene. Drugim rečima, u vreme kada je Komisija pokrenula postupak utvrđivanja mere zaštite konkurencije (april 2011. godine) za povrede u vidu zabranjenih horizontalnih restriktivnih sporazuma,<sup>31</sup> osiguravači su izneli argument da je u međuvremenu došlo do pojave zakonskih odredbi o obaveznom osiguranju u saobraćaju takvih, da je Komisija (derogacijom) izgubila pravni osnov za dalje vođenje postupaka čiji su predmet odluke UOS koje su njegove članice dužne da implementiraju, a koje se tiču takvog osiguranja. Imajući u vidu načelo *nulla poena sine lege*, čija je osnovna implikacija da zabranjuje retroaktivno kažnjavanje, Savet Komisije je doneo odluku o obustavljanju predmetnog postupka.<sup>32</sup> U skladu s tim, članicama UOS nije izrečena nijedna mera zaštite konkurencije. Komisija je po isteku zakonskog (trogodišnjeg, čl. 68 st. 3 ZZK) perioda koji ima na

27 Udruženje osiguravača Srbije predstavlja regulatorno telo delatnosti, koje poseduje sve organe neophodne za normalno funkcionisanje - skupštinu, upravni i nadzorni odbor, generalnog sekretara i sl.

28 Videti: Tešić (2016) str. 115–116.

29 Videti: Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije o zabrani restriktivnih sporazuma između Udruženja osiguravača Srbije i grupe osiguravajućih društava (auto-kasko) od 19. juna 2009.

30 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br. 4/0–02–224/09–83 od 21. oktobra 2009.

31 Radi dodatnog razjašnjenja treba napomenuti da Komisija prema prethodnom Zakonu o zaštiti konkurencije iz 2005. godine (*Sl. glasnik RS*, 79/05) nije imala ovlašćenja da izriče kazne za ustanovljene povrede konkurencije, kao ni za slučajeve nepostupanja po njenom nalogu, te da je to pravo dobila sa novim zakonom iz 2009. godine, čime je mera zaštite konkurencije postala sastavni deo rešenja Komisije kojim se utvrđuje povreda konkurencije.

32 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije, br. 4/02–305/2011–16 od 09. juna 2011.

raspolaganju za određivanje kazne, počev od datuma utvrđene povrede konkurencije, i formalno konstatovala da je došlo do pravne zastarelosti slučaja.<sup>33</sup>

## Prilike na tržištu taksi usluga na teritoriji grada Beograda

Sličan razvoj događaja postojao je i u slučaju taksi prevoza u gradu Beogradu. Drugim rečima, pravilno razumevanje uslova na ovom tržištu zahteva osvrt na zakonsku uređenost ove delatnosti, s obzirom da su resorna pravna pravila igre u obliku u kom postoje danas, posledica počinjanja zahtevima taksi udruženja.

„Domaći taksi prevoz je u prvom redu regulisan Zakonom o prevozu u drumskom saobraćaju, prema kojem se jedinicama lokalne samouprave (gradovima i opštinama) prenose ovlašćenja za bliže uređenje organizacije i načina pružanja taksi usluga.<sup>34</sup> Preneta ovlašćenja su omogućila, ne samo odlučivanje o uređenju delatnosti na nivou hijerarhijski „bližem” njenim članovima, već i proces donošenja odluka organizovan na način da članovi budu konsultovani o svim važnim pitanjima”.<sup>35</sup> Otuda ne čudi činjenica da tržište taksi usluga u gradu Beogradu danas odlukuju karakteristike kartela, odnosno: 1) maksimalan broj učesnika na strani ponude definisan Odlukom o auto-taksi prevozu,<sup>36</sup> tj. „Programom potreba za auto-taksi prevozom” kojim zakonodavac (gradonačelnik Beograda) pokušava da predvidi potrebe građana u narednom periodu za taksi uslugama, te u skladu s tim određuje broj dozvola (licenci) za obavljanje posla, odnosno *a priori* određuje maksimalan broj članova profesije za naredni period; 2) geografska podela tržišta, s obzirom da je ZOPUDS predviđeno da svaki tržišni učesnik na strani ponude može svoju uslugu pružiti samo na teritoriji one opštine ili grada koja mu je izdala licencu za obavljanje delatnosti (ZOPUDS, čl. 6a); 3) administrativno propisana minimalna cena od 2011. godine po kojoj se taksi usluge moraju naplaćivati.<sup>37</sup>

Razlozima za proteste taksi udruženja (pre svega mislimo na pokušaje fiskalizacije ove profesije od strane Ministarstva finansija, odnosno pokušaje prevođenja poslovanja njenih članova sa paušalnog na plaćanje poreza prema ekonomskoj snazi), i njihovim zahtevima za izmenama resornog zakona u cilju očuvanja kartela, trebalo bi dodati i činjenicu vezanu za rad Komisije. Naime, neposredno pre izmene Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, čime je striktno propisano da su jedinice lokalne samouprave dužne da donesu ekonomski najnižu cenu po kojoj se pružaju taksi usluge na teritoriji te jedinice,<sup>38</sup> Komisija je bila donela rešenje o zabrani restriktivnog sporazuma koji su eksplicitno zaključila (28. juna 2006) taksi udruženja na teritoriji grada Beograda.<sup>39</sup> Ovo rešenje je sadržalo samo utvrđenu povredu konkurencije, ne i meru njene zaštite, iz ranije navedenog razloga, tako da je sadejstvo principa zabrane retroaktivnog kažnjavanja i

33 Videti: Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije, br. 4/0–02–76/2012–60 i 4/0–02–77/2012–12 od 22. oktobra 2012 za prvi i drugi slučaj, respektivno.

34 Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju – ZOPUDS, *Službeni glasnik RS* 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06, 31/11 i 68/2015 – dr. zakoni, čl. 33–36.

35 Videti: Tešić (2016), str. 112. Na ovom mestu važi identično objašnjenje kao i za tržište autoosiguranja. Videti fusnotu 25.

36 Odluka o auto-taksi prevozu, *Službeni list grada Beograda* 57/13 i 126/16.

37 Videti: Tešić (2016), str. 112–114.

38 Zakon o izmenama i dopunama zakona o prevozu u drumskom saobraćaju, *Službeni glasnik RS* 31/11, čl. 27 st. 3.

39 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije kojim se utvrđuje da je Odluka o primeni jedinstvene cene taksi usluga zabranjen restriktivni sporazum od 21.04.2011.

naknadna izmena posebnog zakona obezbedilo, ne samo to da pružaoci taksi usluga ne budu sankcionisani za inkriminisano delo, već i da njihovo ponašanje koje rezultira anti-kompetitivnim ishodom bude u budućnosti imunizirano od primene prava konkurencije. Rečju, sporazum taksi udruženja u pogledu smanjenja broja licenci odnosno postavljanja zakonskih barijera ulasku, kontinuiranog rasta cena, te geografske podele tržišta opstao je upravo zahvaljujući podršci države kroz unošenje ovih zahteva u zakonske odredbe i propisivanje (sankcija) za njihovo nepridržavanje.

Onemogućenost Komisije da se bavi delatnošću taksi usluga, može se sagledati i kroz prizmu nedavnog primera donošenja Uredbe<sup>40</sup> od strane Vlade Republike Srbije kojom se bliže propisuju uslovi i način sprovođenja subvencionisane nabavke putničkih vozila za taksi prevoznike. Naime, iako su ZOPUDS – om (čl. 33 i 36) i Odlukom o auto taksi prevozu (čl. 8) propisani uslovi koje treba da ispuni putničko vozilo za obavljanje taksi prevoza, pokazalo se da su ti uslovi relativno blagi i da ih praktično ispunjava svako vozilo koje je proizvedeno u prethodnih 15–20 godina. U tom smislu, jedini element konkurisanja između taksi prevoznika koji je preostao nakon ranije navedenih izmena propisa je bio kvalitet putničkog vozila. Uvođenjem mehanizma subvencionisanja taksi prevoznika u iznosu od 8000 € po vozilu (čl. 3 Uredbe), čija je implementacija u toku, država će u potpunosti ukloniti i ovaj element konkurencije između učesnika na strani ponude, s obzirom da se subvencije odobravaju za kupovinu vozila savremenih tehničkih karakteristika, te da je sam iznos subvencije dovoljan da se takvo vozilo kupi (otuda verovatno i njen toliki iznos). Naravno da se može govoriti i o pozitivnim efektima ovakve regulacije poput smanjenja emisije ugljen dioksida, ali bi se time pažnja skrenula sa osnovnog problema koji razmatramo – donošenja regulatornih mera pod pritiskom interesnih grupa, koje dovode do sprečavanja konkurencije, preraspodele i gubitaka u društvenom blagostanju po tom osnovu.

## Prilike na tržištu advokatskih usluga

Advokatska delatnost u Srbiji, regulisana je Zakonom o advokaturi.<sup>41</sup> Profesija je osnovnim načelima zakona određena kao nezavisna, samostalna, otvorena i dostupna svima koji ispunjavaju zakonom predviđene uslove. Uobičajeni argument koji se iznosi u prilog nezavisnosti advokature je adekvatna zaštita ljudskih prava i sloboda. Pretpostavimo da se pred sudom nađu dve suprotstavljene strane od kojih je jedna država (irelevantno je u kom svojstvu – tužilac ili tuženi), dok je druga njen građanin. U takvoj situaciji opravdano je pretpostaviti nisku verovatnoću visoke nepristrasnosti advokata kada je on državni činovnik ovlašćen da zastupa stranu koja ima nerazrešene odnose sa državom. Iz drugog ugla posmatrano, advokati su deo sistema poslednje linije odbrane prava na život, slobodu i vlasništvo konkretnog člana društva, bez obzira da li je to pravo narušeno od strane države, ili nekog drugog privatnog ili pravnog lica. Drugim rečima, mogućnost izbora kada je reč o nezavisnosti ove profesije samo je prividna – ili ćemo je staviti pod direktnu kontrolu države i vratiti se nekoliko koraka (vekova) unazad, ili ćemo je definisati kao nezavisnu profesiju i suočiti se sa posledicama koje će po tom osnovu uslediti.

40 Videti: Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane nabavke putničkih vozila za potrebe obnove voznog parka taksi prevoza kao javnog prevoza, *Službeni glasnik RS* 94/2019.

41 Zakon o advokaturi – ZA, *Službeni glasnik RS* 34/11 i 24/12 – odluka US. Za detaljniju istorijsku analizu nastanka prava advokature u našoj zemlji videti: Sibinović (2011).

Ukoliko pođemo od načela da je advokatska profesija nezavisna (naročito od izvršne vlasti), onda se, radi njegove operacionalizacije, neophodne funkcije u vidu javnih ovlašćenja moraju preneti na advokatsku komoru kao regulatorni organ profesije. To dalje podrazumeva da komora mora posedovati vlastite organe koji obezbeđuju njeno nesmetano funkcionisanje kao samostalnog bića (skupštinu, upravni i nadzorni odbor, predsednika i sl.) kao što je to danas slučaj sa Advokatskom komorom Srbije (AKS). Sa druge strane, upravo to zakonsko omogućavanje formiranja komore kao udruženja članova profesije, sa svojim organima, datim ovlašćenjima, propisanim pravilima, procedurama i podsticajima za očuvanje članstva predstavlja uzrok stvaranja snažne interesne grupe.

Advokatura je ustoličena državnim dekretom, odnosno propisima koje su doneli Narodna skupština i Ministarstvo pravde Republike Srbije stvoreni su uslovi u kojima članovi advokatske profesije u značajnoj meri sami odlučuju o problemima i izazovima sa kojima se suočavaju. Međutim, ne treba zaboraviti da je takvo donošenje odluka od strane samih profesija u izvesnoj meri ograničeno zakonskim okvirima koji regulišu njihovo obavljanje, kako one ne bi postale same sebi cilj i bile zloupotrebene na štetu javnog interesa. Naravno, jasno je da se problemi pojavljuju upravo onog trenutka kada se u tekst samih zakona unesu izmene koje dovode do narušavanja društvenog blagostanja. Videli smo da interesne grupe (postojeći članovi) mogu postavljati „barijere ulasku” počevši od određivanja zakonom predviđenih uslova za obavljanje delatnosti, preko dodeljivanja licenci, pa sve do nivoa na kome se licenciranje vrši isključivo do popunjavanja unapred određenog maksimalnog broja potencijalnih članova grupe. Međutim, na ovom mestu se čini neophodnim da kroz prizmu primene prava konkurencije produbimo tezu o tome da pojedine interesne grupe nemaju neograničen manevarski prostor za postavljanje ograničenog konkurenciji, odnosno da veličina takvog prostora striktno proizilazi iz rešenja posebnog zakona kojim se bliže regulišu aktivnosti na konkretnom tržištu, uz podrazumevanje mehanizma derogacije. Ilustrujmo to na primeru pokušaja članova AKS da postave dodatne barijere ulasku u delatnost. Upravni odbor AKS je 18. maja 2012. godine doneo „Odluku o utvrđivanju visine troškova upisa u imenik advokata”<sup>42</sup>, kojom se cena upisa za one pravnike koji su pripravnički staž obavili kod nekog od advokata određuje u iznosu od 500 €, dok je za one koji su svoj staž odradili u pravosuđu, tužilaštvu ili privredi taj iznos određen na 5000 €. Nakon skoro dve godine, Ustavni sud je ovakav oblik diskriminacije i sprečavanja konkurencije proglasio neustavnim.<sup>43</sup> To je dalje otvorilo prostor i za delovanje Komisije.<sup>44</sup>

Pitanje koje se nameće je: koja je osnovna razlika između zakonske uređenosti advokatske profesije i delatnosti pružanja usluga autoosiguranja, koja predstavlja uzrok situacije u kojoj Komisija nalazi osnov da protiv prve pokrene postupak, dok je protiv druge takav postupak obustavila? Ovo posebno imajući u vidu da su odluke udruženja članova obe delatnosti imale za cilj sprečavanje konkurencije, te da su data profesionalna udruženja advokata i osiguravača (AKS i UOS, respektivno) osnovana (posebnim) zakonom kojim se direktno regulišu aktivnosti na konkretnom tržištu, i predstavljaju organizacije nadležne za vršenje javnih ovlašćenja dodeljenih od strane države (zakonodavca). Odgovor na navedeno pitanje se sastoji iz dva dela.

42 Odluka Advokatske komore Srbije br. 789–3/2012.

43 Odluka Ustavnog suda o utvrđivanju nesaglasnosti br. IUo – 684/2012 od 20. februara 2014. godine, *Službeni glasnik RS* 54/2014.

44 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije o pokretanju postupka protiv Advokatske komore Srbije, br. 4/0–02–391/2014–01, od 29. jula 2014.

Prvo, akt AKS, koji je bio predmet postupka Komisije, nije imao uporište u Zakonu o advokaturi, dok je obrnuto važno za analizirane akte UOS (podsetimo se da je Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju (doduše naknadno) eksplicitno propisano da UOS donosi akte kojima utvrđuje tarifu, premijski sistem i uslove osiguranja, te da su članovi dužni da se strogo pridržavaju odluka tog udruženja). AKS nije imala zakonska ovlašćenja da određuje naknade prilikom upisa u imenik advokata, već troškove tog upisa, čija visina mora isključivo odražavati vlastitu suštinu (sam čin upisa).<sup>45</sup> Svako odstupanje od toga dovodi do formiranja dodatnog uslova za bavljenje advokatskom profesijom, čije opravdanje se ne može pronaći u spisku uslova za obavljanje date delatnosti definisanih samim Zakonom o advokaturi. Drugo, iako AKS predstavlja regulatorni organ profesije (a ne državni regulatorni organ), koji ima ovlašćenje da donosi odluke koje moraju biti u skladu sa resornim zakonom, njene odluke ne dobijaju dodatnu podršku od strane državnog organa, s obzirom da država nije zadržala bilo kakva ovlašćenja u pogledu odobravanja ovakvih odluka. Upravo je to presudna činjenica koja je napravila razliku između mogućnosti da domaći Zakon o zaštiti konkurencije bude primenjen na ovakve propise AKS, u odnosu na obustavu njegove primene na propise sa sličnim ciljem koje je donelo UOS. Drugim rečima, iako UOS takođe predstavlja regulatorni organ profesije, a ne državni organ, potonji (ovde Narodna banka Srbije) ipak dodeljuje saglasnost na takve odluke, te takva pravila (p)ostaju ona koja su deo državnih propisa. Ipak, u maju 2018. godine, Komisija je donela odluku o obustavljanju postupka protiv AKS uz obrazloženje da nije u mogućnosti, na osnovu svih iznetih dokaza, da sa sigurnošću utvrdi da je ranije navedena odluka ovog tela takva da se njome značajno ograničava, narušava ili sprečava konkurencija na tržištu pružanja usluga pravne pomoći od strane advokata.<sup>46</sup> Otuda Advokatskoj komori Srbije nije izrečena mera zaštite konkurencije za dvogodišnje dodatno narušavanje slobode ulaska u granu.

## 4.2. Selektivnost prava konkurencije

Premda postupak derogacije pravnih pravila o zaštiti konkurencije ne zahteva izričito njihovu neselektivnu primenu, on to ipak (u cilju simplifikovanja objašnjenja) implicitno pretpostavlja. Međutim, generalno posmatrano, takva pretpostavka se pokazuje kao neopravdana. Pojedine interesne grupe u različitim jurisdikcijama zaista uživaju eksplicitno izuzeće od primene pravila o zaštiti konkurencije, čime se opseg takve primene i po tom osnovu ograničava. Eksplicitno navođenje tržišnih učesnika čije aktivnosti su izuzete iz primene zakona predstavljaju posledicu njihovog svesnog selektivnog odabira od strane zakonodavca.

U Sjedinjenim Američkim Državama su uz ispunjenje određenih uslova, između ostalih, izuzeti: 1) poljoprivredna udruženja, s obzirom da Klejtonov zakon dopušta farmerskim organizacijama da formiraju kooperative;<sup>47</sup> 2) sindikalna udruženja radnika, takođe izuze-

45 ZA, čl. 65 st. 1 tač. 14. Ovo je bio suštinski argument naveden u odluci Ustavnog suda o nesaglasnosti navedene odluke AKS i Zakona o advokaturi.

46 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije o obustavi postupka protiv Advokatske komore Srbije, br. 4/0 – 02 – 101/2018 – 02, od 23. maja 2018. godine.

47 Clayton Act 1914, sec. 6. Rešenja ovog zakona su bila proširena i posebnim zakonom (Capper-Volstead Act 1922), koji je obezbedio članovima poljoprivrednih udruženja da formiraju politiku poput individualne poslovne korporacije.



ta prema Klejtonovom zakonu;<sup>48</sup> itd.<sup>49</sup> Slično tome, u Evropskoj Uniji su izuzeta tržišta na kojima se proizvodi nuklearna energija, vojna oprema, kao i poljoprivredna udruženja.<sup>50</sup> Drugim rečima, pored derogacije postoji još jedan način na koji aktivnosti pojedinih interesnih grupa mogu biti eksplicitno izuzete od primene prava konkurencije. Reč je o selektivnosti samog zakona, koji dopušta imunizaciju od vlastite primene pojedinim tržišnim učesnicima (uočite i da takva selektivnost dopušta mogućnost isključivanja derogacijom drugih tržišnih aktera). Domaći Zakon o zaštiti konkurencije nije predvideo bilo kakve eksplicitne izuzetke ovog tipa.

### 4.3. Argumentacija teorije javnog izbora

Iako bi kao argument u prilog pravu konkurencije u poređenju sa ekonomskom regulacijom mogla da posluži razlika u njihovoj prirodi, u smislu da se prvi donosi za celu privredu, dok se potonja uglavnom bavi pojedinačnim slučajevima, delovanje partikularnih interesa i dalje može biti više ili manje uspešno izolovano od njegove implementacije. Opisanim mehanizmima derogacije i svesnog selektivnog imuniziranja određenih interesa, treba dodati još jedan mehanizam koji dodatno može ograničiti delotvornost primene prava konkurencije.

Jedna od bazičnih postavki teorije javnog izbora je racionalno ponašanje donosilaca odluka kako na ekonomskom tako i na političkom tržištu. Brojni autori obilato koriste ovu pretpostavku prilikom analize delovanja regulatornih organa koje podrazumeva donošenje i implementaciju konkretnih rešenja ekonomske regulacije. Međutim, protagonisti teorije javnog izbora predmetnu pretpostavku primenjuju na nivou principa, što u kontekstu političke arene praktično podrazumeva bilo koju oblast u kojoj se formuliše i sprovodi javna politika. Otuda sa stanovišta zagovornika ove teorije svako nastojanje bezrezervne upotrebe pretpostavke delovanja u javnom interesu kada je reč o donosiocima odluka u oblasti prava konkurencije zaista može izgledati neobično. Preciznije, kada je reč o primeni prava konkurencije, teoretičari javnog izbora akcenat stavljaju na potencijalni indirektni uticaj interesnih grupa na telo zaduženo za zaštitu konkurencije, te izvode zaključak o nepostojanju bilo kakve fundamentalne razlike između izvršenja prava konkurencije i ekonomske regulacije. Prema njihovim nalazima, takva primena postaje kontekstualna (pre svega u smislu prostora u skladu sa Modelom dominacije kongresa, ali (posledično) i vremena) i selektivna.

Model dominacije kongresa je nastao prvenstveno kao posledica potrebe tumačenja relevantnih okolnosti u SAD, ali on istovremeno predstavlja i relativno opšti model, u izvesnoj meri suprotan Niskanenovom modelu birokratije. Model prikazuje odnos zakonodavnog tela i birokratskih (samostalnih ili pri nekom od ministarstava) odbora ili agencija zaduženih za sprovođenje konkretnih delova javne politike, uključujući i politiku borbe protiv narušavanja konkurentskog poretka. Navedeni model u svojoj osnovi predstavlja pokušaj rešavanja principal-agent problema između zakonodavne i (agencijskog dela) izvršne vlasti u uslovima neizvesnosti. Denis Miler (Mueller (2010)), jedan od najpoznatijih

48 Clayton Act 1914, sec. 6. O zanimljivom istorijatu izuzeća sindikata od pravila o zaštiti konkurencije videti: Schwochau 2000.

49 Videti detaljnije u Broder (2010).

50 Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union 2012, čl. 42, i čl. 346.

predstavnik teorije javnog izbora danas, je predstavio dve varijante ovog modela koje nisu ništa drugo do svojevrstni mehanizmi koje koriste zakonodavci kako bi disciplinovali ponašanje neposrednih izvršilaca donetih pravila. Prvi mehanizam predstavlja posledicu organizacione strukture američkog Kongresa (to je primer sa kojim Miler primarno radi) i predstavlja uslov za drugi. Naime, „osnivanjem odbora koji predlažu zakone i nadziru one kojima je povjereno provođenje tih zakona, te zatim ubacivanjem u te odbore zastupnika koji su snažno zainteresirani za zakone dodijeljene svakom odboru, Kongres je stvorio institucionalnu strukturu koja povjerava pravo na poticanje i blokiranje zakona onim članovima Kongresa koji imaju najviše koristi od tog prava” (Mueller (2008), str. 354-355). Drugim rečima, ukoliko se oni članovi zakonodavnog tela koji su najviše zainteresovani za usvajanje i sprovođenje konkretnog zakona na tačno određeni način, nalaze u odborima koji su zaduženi za sastavljanje i nadzor nad primenom baš tih zakona, sledi da takva, snažna zainteresovanost, stvara prvi potreban preduslov za postojanje (povećanje) političkog uticaja principala na odluke agenta. Ključni podsticaj zakonodavca za takav uticaj može proizilaziti iz političkog pritiska interesnih grupa, koje signaliziraju zakonodavnom telu da agencije za izvršenje ne obavljaju svoj primarni zadatak na način na koji se unapređuje njihov partikularni interes.

Međutim, pored zainteresovanosti zakonodavca za primenu propisa, pojavljuje se i potreba za mehanizmima pritiska na formalno proklamovana nezavisna tela. Striktno posmatrano, mehanizam političkog uticaja (to je ujedno i drugi mehanizam prema Milerovoj interpretaciji) podrazumeva određivanje operativno–administrativnih postupaka kojih se izvršna tela moraju pridržavati u svom radu. To zahteva politički nadzor u smislu određivanja budžeta agencije, davanja saglasnosti za imenovanje njenih visokih zvaničnika, usvajanje propisa kojima nadležna agencija ne može da promeni svoju politiku izvršenja sve dok to ne objavi unapred i tako obezbedi prostor za javnu raspravu kako bi, između ostalih, i interesne grupe iznele svoje argumente i sl. Pored toga mehanizam političkog uticaja obuhvata i specifične procedure izražavanja odgovornosti izvršnih regulatornih tela u vidu podnošenja izveštaja, svedočenja direktora agencija pred kongresnim (zakonodavnim) komisijama itd.

Treba primetiti da sama priroda nekih od ovih postupaka obezbeđuje da se oni mogu istovremeno posmatrati i kao relativno bezazleni i kao relativno perfidni kada je reč o političkom uticaju zakonodavca na izvršna tela. Ukoliko je takav uticaj sveprisutan, on se automatski u izvesnoj meri može definisati kao determinatna efikasnost rada izvršnih tela. Izuzetak svakako nije ni telo zaduženo za zaštitu konkurencije, s obzirom da ga je gotovo nemoguće izolovati od potencijalno perfidnog političkog nadzora zakonodavca, imajući u vidu da njegova nezavisnost u funkcionisanju obuhvata i odgovornost javnosti za svoje delovanje. To podrazumeva stalni kontakt sa političkim predstavnicima javnosti, u cilju podnošenja izveštaja o vlastitom radu, davanja mišljenja na druge zakone koji dovode do sprečavanja konkurencije na određenom tržištu (ubediavanje zakonodavca da takve propise ne donosi) i sl. Dakle, slično kao i kod drugih tela, zakonski proklamovana nezavisnost u funkcionisanju tela za zaštitu konkurencije u suštini je relativno kontrolisana, tj. postoji svojevrstna nagodba između nezavisnosti u njegovom delovanju i odgovornosti za takvo delovanje.<sup>51</sup>

---

51 Videti: Kovacic & Winerman (2015).

Testiranje predviđanja pozitivne ekonomije prava konkurencije uglavnom je imalo za rezultat potvrdu očekivanih faktora koji determinišu ponašanje donosilaca odluka u ovoj areni. Navedeni i slični rezultati koji emituju poruku o tome da arhiva odluka u oblasti izvršenja prava konkurencije ne podržava hipotezu javnog interesa, nesumnjivo su ubrzali nastanak Modela dominacije kongresa, čiju potvrdu istraživači danas *a priori* očekuju da će pronaći.<sup>52</sup>

Sublimirano, javni izbor posmatra pravo konkurencije kao deo regulacije – sve što važi za ekonomsku regulaciju više direktne prirode, važi i za izvršenje prava konkurencije. Drugim rečima, primena teorije javnog izbora u sferi zaštite konkurencije podrazumeva tendenciju argumentovanja u smeru suprotnom od onog koji označava prećutnu benignost donosilaca odluka koji štite javni interes. Regulatorno telo zaduženo za zaštitu konkurencije se posmatra kao i svaki drugi organ u čijoj je nadležnosti sprovođenje određene oblasti javne politike. Jedina razlika se sastoji u činjenici da se ne postulira postojanje direktnog uticaja posebnih interesa na to telo.

## 5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Dozvolite nam da primetimo da ništa ne bi tako obesmisllilo prethodnu analizu, kao kada bi čitalac pri sumiranju navedene argumentacije izveo zaključak da rasprava nudi malo šta drugo osim robustne tvrdnje da pravo konkurencije poseduje sasvim slabe mogućnosti da zaštiti dinamičko tržišno konkurentsko nadmetanje i interese potrošača. Čini se, da bi to bio zaključak, koji u potpunosti promašuje suštinu. Naša namera je prvenstveno bila da selektivno ponudimo nekoliko načina koji mogu dovesti do smanjenja efikasnosti u primeni prava konkurencije. Otuda smo izveli i zaključak da svaki put kada primena prava konkurencije (uključujući tu i odsustvo takve primene), nije u skladu sa proklamovanim ciljem, pojavljuje se tendencija ka neprotivrečnosti u izvedbi regulatornih uslova, koju interesne grupe svakako priželjkuju, i na čijem uspostavljanju aktivno rade. Ograničena delotvornost prava konkurencije, zajedno sa ekonomskom regulacijom dizajniranom da unapređuje partikularne interese, nesumnjivo odražava okolnosti koje pokazuju tendenciju ka takvoj neprotivrečnosti.

Osnovni uzrok koji dovodi do udaljavanja od protivrečnog sistema regulatornih uslova, koji se čini neophodnim u okolnostima neproductivnog (*rent seeking*) preduzetništva, je supstitutabilnost ekonomske regulacije i prava konkurencije. Umni ljudi koji se bave pitanjima tržišnog i društvenog uređenja, vekovima ističu da protivrečan sistem regulatornih uslova nije onaj koji utiče pozitivno na razvoj produktivnog preduzetništva. Međutim, u kontekstu delovanja interesnih grupa, protivrečnost ekonomske regulacije i prava konkurencije nije kobno rešenje, već nada da se efekti takvog delovanja mogu redukovati, posebno u uslovima otežane deregulacije. Shodno tome, možemo zaključiti da poželjnost protivrečnosti sistema regulatornih uslova zavisi od toga da li je reč o produktivnom ili neproductivnom preduzetništvu, posmatrano sa stanovišta društvenog blagostanja. Takva protivrečnost ne destimuliše zdrave preduzetničke napore tržišnih učesnika, poput inoviranja, s obzirom da je reč o neproductivnom preduzetništvu. Uostalom, da su tržišni

52 Videti: Long & Schramm & Tollison (1973); Faith & Leavens & Tollison (1982); Weingast & Moran (1983); Shughart II & McChesney (2010).

učesnici na takav (konkurencija inovacijama) način želeli da prisvoje monopolski profit ne bi ni težili formiranju sveobuhvatne kolektivne akcije. Međutim, kao što to ilustruje navedena supstitutabilnost, poželjnost takve protivrečnosti ne podrazumeva i njenu *de facto* izvodljivost.

Sublimirano, pravo konkurencije kao egzogeni instrument za rešavanje problema delovanja interesnih grupa je relativno ograničeno, s obzirom da ono ne može ostati izvan analize takvog delovanja. Drugim rečima, ograničenja u izvedbi prava konkurencije koja nastaju u kontekstu grupa za pritisak, čine relativno neizvodljivim pokušaje da se ono predstavi kao neselektivno egzogeno rešenje za dati problem. Dodatno, čini se da jedno društvo ne poseduje bilo kakve striktnije načine na koje bi, u nekoliko značajnijoj meri, predupredilo tu selektivnost. O pravnom načelu derogacije ima malo smisla trošiti reči. Razlog tome je identičan onom koji bi se mogao navesti u okolnostima postojanja političkih pritisaka zakonodavne ili izvršne vlasti na telo zaduženo za neposredno izvršenje prava konkurencije. U oba slučaja, društvo je praktično prepušteno samo sebi, s obzirom da samo pritisak javnosti preostaje kao mehanizam koji potencijalno može doprineti boljem sprovođenju prava konkurencije.

Problem je zapravo u tome što je sasvim osnovano tvrditi da istraživanje javnih programa i politika od strane tipičnih pojedinaca u društvu može da se podvede pod sferu njihove „racionalne ignorancije”. Drugim rečima, činjenica da je obaveštenost o javnom dobru zapravo javno dobro (Olson (2010), str. 53–57), pojedincima ne dopušta kreiranje podsticaja ka ulaganju vlastitih resursa ni u preispitivanje konkretnih odluka tela za zaštitu konkurencije, niti u problem derogacije ili selektivnosti predmetnog zakona. Opštije, politički kontrolisana primena, posebni propisi ekonomske regulacije, kao i pojedinačna izuzeća u zakonu o zaštiti konkurencije kojima se pojedini interesi imuniziraju iz delokruga njegove primene, opstaju zbog toga što pogađaju mali broj slučajeva i/ili zato što se odnose na veliki broj pojedinaca pri čemu omogućavaju veliku korist uskim interesnim grupama, a pojedinačno malu štetu pojedincima unutar velike grupe.

To dalje implicira da je informisanost šire javnosti, posmatrana kao ograničavajući faktor u postupku maksimizacije glasova od strane političara (zakonodavaca) prilikom njihovog odlučivanja o donošenju ili izmeni određenog zakona, sasvim slaba. Stoga, preostaju samo oni čije koristi mogu prevazići troškove od prikupljanja informacija o funkcionisanju sfere zaštite konkurentskog poretka—stručna javnost. Ostavljamo čitaocu da sam proceni relativnu snagu argumenata domaće stručne javnosti zainteresovane za prikupljanje navedenih informacija. Treba imati u vidu da se naša privreda tek suočava sa ovom temom (pre svega mislimo na primenu prava konkurencije), a da pritisak javnosti dolazi nakon što ona shvati prednosti (i mane) konkurentskog poretka u odnosu na alternativne mehanizme.

Na kraju, iako ne sasvim očigledno, čini se da jedno demokratsko društvo u mirnodopskim uslovima ne poseduje nijedan robusni i neselektivni mehanizam na koji bi se moglo osloniti kada je reč o redukovanju političkog uticaja interesnih grupa. Jasno je da izrazito kompleksna priroda problema koji razmatramo predstavlja osnovni uzrok opstanka takvog stanja. Ipak to ne sme delovati obeshrabrujuće na oštrouman i darovit rad autora širom sveta da barem iznova ukažu na bazični problem, iako objektivne okolnosti ne dopuštaju iznalaženje konkretnog rešenja koje bi za taj problem ponudili. Zvuči pomalo

paradoksalno, ali čini se da karakter problema koji razmatramo dopušta delimično vlastito rešavanje već time što ukazujemo na njega. Što se autora ovog rada tiče, on se nada da će ispisani redovi barem u infinitezimalnoj meri doprineti da se oni retki, do kojih izneta argumentacija bude doprla, prvo zapitaju, a potom možda i samo stidljivo izraze svoje negodovanje, u vezi sa sadržinom regulatornih propisa kojima se vrši ozakonjenje kartelizovanih oblika tržišne strukture.

## LITERATURA (REFERENCES)

---

Bastija, F. (1998), *Zakon*, Global Book, Novi Sad.

---

Baumol, V. (2006), *Inovativna mašinerija slobodnog tržišta*, CID Podgorica.

---

Baumol, W., Ordover, J. (1985), „Use of Antitrust to Subvert Competition”. *Journal of Law and Economics*, Vol. 28, No. 2, pp. 247–265.

---

Begović, B., Pavić V. (2012) *Uvod u pravo konkurencije*, Pravni fakultet u Beogradu.

---

Becker, G. S. (1983), „A Theory of Competition among Pressure Group for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, pp. 371–400.

---

Becker, G. S. (1985), „Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs”, *Journal of Public Economics*, Vol. 28, pp. 329–347.

---

Brennan, T. J. (2005), „Regulation and Competition as Complements” in Crew, M., Spiegel, M., *Obtaining the best from Regulation and Competition*, Vol. 47 (of the series Topics in Regulatory Economics and Policy Series), Kluwer Academic Publishers, Boston, pp. 1–20.

---

Broder, D. (2010), *U. S. Antitrust Law and Enforcement: A Practice Introduction*, Oxford University Press.

---

Demsetz, H. (1968), „Why Regulate Utilities?”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, pp. 55–65.

---

Dogan, S. L., Lamley, M. A. (2009), „Antitrust Law and Regulatory Gaming”, *Texas Law Review*, Vol. 87, No. 4, pp. 685–742.

---

Dunne, N. (2015), *Competition Law and Economic Regulation: Making and Managing Markets*, Cambridge: Cambridge University Press, (First published).

---

Easterbrook, F. H. (1983), „Antitrust and Economics of Federalism”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, No. 1, pp. 23–50.

---

Faith, R. L., Leavens, D. R., Tollison, R. D. (1982), „Antitrust Pork Barrel”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 25, No. 2, pp. 329–342.

---

---

Fridman, M. (2012), *Kapitalizam i sloboda*, JP Službeni glasnik, Beograd.

---

Gerber, D. J. (1994), „Constitutionalizing the Economy: German Neo–Liberalism, Competition Law and the ‘New’ Europe”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 42, No. 1, pp. 25–84.

---

Hajek, F. A. (2002) *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, CID Podgorica i Službeni list Beograd.

---

Hajek, F. A. (2006), „Korišćenje znanja u društvu”, *Ekonomski anali*, br. 168, str. 175–185.

---

Hajek, F. A. (2012), *Put u ropstvo*, JP Službeni glasnik, Beograd.

---

Hayek, F. A. (1978), „Competition as a Discovery Procedure”, in *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge & Kegan Paul, London and Henly.

---

Kovacic, W., Winerman M. (2015), „The Federal Trade Commission as an Independent Agency: Autonomy, Legitimacy, and Effectiveness”, *Iowa Law Review*, Vol. 100, pp. 2086–2113.

---

Long, W. F., Schramm, R., Tollison, R. (1973), „The Economic Determinants of Antitrust Activity”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, No. 2, pp. 351–364.

---

Mueller, D. (2008), *Teorija javnog izbora III*, MASMEDIA, Zagreb.

---

Olson, M. (2010), *Uspon i sumrak naroda: Ekonomski rast, stagflacija i društvena rigidnost*, JP Službeni glasnik, Beograd.

---

Peltzman, S. (1976), „Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, pp. 211–240.

---

Prokopijević, M. (2000), *Konstitucionalna ekonomija*, Institut za Evropske studije, Beograd.

---

Ricketts M. (2006), „Economic Regulation: principles, history and methods”, in Crew, M., Parker, D., *International Handbook on Economic Regulation*, Edward Elgar Publishing, pp. 34–62.

---

Schwochau, S. (2000), „The Labor Exemptions to Antitrust Law: An Overview”, *Journal of Labor Research*, Vol. 21, pp. 535–555.

---

Shughart II, W., McChesney F. (2010), „Public choice theory and antitrust policy”, *Public Choice*, Vol. 142, pp. 385–406.

---

Sibinović, Đ. (2011), *Pravo advokature*, JP Službeni Glasnik, Beograd.

---

---

Stigler, G. J. (1971), „The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, pp. 3–21.

---

Šaj, O. (2005), *Industrijska organizacija: Teorija i primene*, Ekonomski fakultet, Beograd.

---

Tešić, N. (2016), „Uticaj interesnih grupa u procesu regulacije: delovanje i posledice”, *Ekonomске ideje i praksa*, Vol. 22, pp. 89-121.

---

Tollison, R. D. (1983), „Antitrust in the Reagan Administration: A Report from the Belly of the Beast”, *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 1, pp. 211–221.

---

Weingast, B., Moran, M. (1983), „Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission”, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, pp. 765–800.

---