

КОЛКУ ПАРИ, ТОЛКУ МУЗИКА: ФИНАНСИСКИ И КАДРОВСКИ КАПАЦИТЕТИ НА КОМИСИЈАТА ЗА ЗАШТИТА НА КОНКУРЕНЦИЈА

д-р Даниела Мамучевска

I. Вовед.....	2
II. Финансиската (не)моќ на Комисијата за заштита на конкуренцијата	3
III. Кадровските ресурси на Комисијата за заштита на конкуренцијата	4
IV. Заклучок и препораки.....	5
V. Користена литература.....	6

РЕЗИМЕ

Поттикнување на пазарната конкуренција, зголемување на економската ефикасност и заштитата на благосостојбата на потрошувачите во современите општествено- економски услови се издвоија како инхерентни цели на политиката за заштита на конкуренцијата (ПЗК). Нејзините активности треба да бидат насочени кон обезбедување на услови за развој на ефективна пазарна конкуренција која ќе резултира во подобра алокација на ресурсите и раст на иновациите од која корист ќе имаат потрошувачите изразена преку понуда на поголем обем на производи со повисок квалитет, а со пониски цени.

Институциите за заштита на конкуренцијата и нивниот кредибилитет претставуваат битен предуслов за исполнување на целите на ПЗК. Во Република Македонија, согласно законските одредби, Комисијата за заштита на конкуренцијата е надлежен орган за имплементација на регулативата за заштита на конкуренцијата и исполнување на целите на ПЗК. Меѓутоа, несоодветниот финансиски потенцијал (според обемот и структурата) претставува главен ограничувачки фактор за ефикасно делување на институцијата и реализација на целите на ПЗК. Неповолната финансиска структура негативно се одразува и врз кадровскиот капацитет на институцијата.

Во овој документ се анализираат финансиската моќ и кадровскиот капацитет на КЗК и дадени се одредени препораки и сугестии за надминување на финансиските проблеми и за зајакнување на кадровскиот капацитет на институцијата.

I. Вовед

Политиката за заштита на конкуренцијата (во понатамошниот текст –ПЗК) претставува значаен сегмент во системот на економски политики насочена кон подобрување на бизнис окружувањето на фирмите и јакнење на пазарната конкуренција.

Практиката во развиените пазарни економии одамна ја потврди теоретската констатација дека фирмите кои знаат добро да се натпреваруваат на домашниот пазар, знаат добро да се борат и егзистираат и на надворешните (регионални и меѓународни) пазари. Меѓутоа, менаџерите на фирмите декларативно секогаш се изјаснуваат дека се залагаат за поголема пазарна конкуренција, а потајно посакуваат монополизација на пазарите на кои тие делуваат. Крајниот ефект од ваквото стихијно однесување на фирмите на долг рок би бил: зголемување на економската неефикасност и влошување на благосостојбата на потрошувачите. Затоа, ПЗК треба да биде насочена кон санкционирање на она монополско однесување на фирмите кое ја намалува благосостојбата на потрошувачите и не ги исполнува критериумите за постигнување на динамичката ефикасност, од една страна, а од друга страна ќе делува стимулативно и ќе влијае врз процесот на инвестирање и иновирање кај фирмите.

Институциите за заштита на конкуренцијата, и нивниот кредибилитет претставуваат битен предуслов за исполнување на овие амбициозни цели на ПЗК. Оттука, вложувањето во кадровскиот капацитет и јакнењето на финансиската моќ на институциите за заштита на конкуренцијата во развиените земји претставува јасна определба на нивните влади во развојот на кредибилни пазарни институции.

Во Република Македонија, според Законот за заштита на конкуренцијата (Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 145/10 и 136/2011)¹ Комисијата за заштита на конкуренцијата (во понатамошниот текст - КЗК) е задолжена за

Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) е невладина, непрофитна, неполитичка, тинк-тенк организација основана во декември 2002 годината од страна на 23 обучувачи за ЕУ сертифицирани од InWEnt од Бон и Институтот за европски политики од Берлин, Сојузна Република Германија. Мисијата на МЦЕО е да го поддржи пристапувањето на Република Македонија во ЕУ и европеизацијата на општеството преку професионална обука и советување, развој на применливи политики засновани на докази, застапување за промени и регионална соработка.

Од своето основање, МЦЕО има испорачано приближно од 1300 денови обука за различни ЕУ теми за приближно 6000 претставници на јавна администрација, медиуми, граѓански организации, судии и обвинители, членови на политички партии, локални администрации, итн.

Во последните 7 години, МЦЕО го смени својот фокус од институт за обука во тинк-тенк организација со надеж дека ќе го намали очигледниот недостиг на експертиза во државата во полето на креирање јавни политики кои се во линија со ЕУ. Последните студии и брифови за применета политика што се објавени се: „Лисабон-Скопје-Солун: пет причини зошто Македонија треба да ги почне преговорите“, „Предавници, платеници и сендвич демонстранти: граѓанскиот активизам во македонскиот јавен дискурс“, „Прекутрупа во Европа – истражување за искористувањето на Програмите на Заедницата во Македонија“, „Македонија и Бугарија – Толку блиски, а сепак толку далечни“, „Пристапувањето во ЕУ и сиромаштијата во Македонија“, „Ветувања, ветувања“ итн.

МЦЕО го следи и процесот на пристапување и досега има објавено 19 извештаи кои можат да се симнат од нашиот вебсајт: mcet.org.mk.

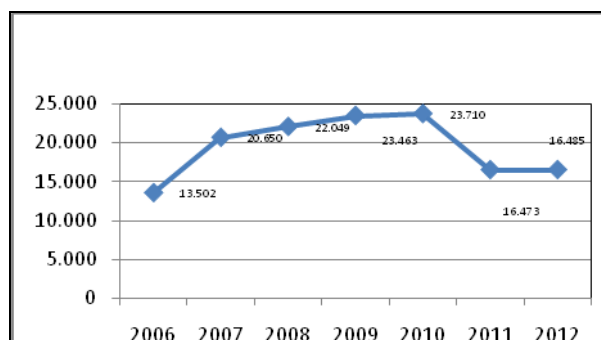
Во последните 5 години, МЦЕО работи со медиумите со цел да го подобри известувањето за пристапниот процес на Македонија и изготвува алатки за да им помогне да разберат дека пристапувањето во ЕУ всушност е внатрешна, а не надворешна политика.

обезбедување на услови за поттикнување на слободната конкуренција на домашниот пазар во насока на стимулирање на економската ефикасност на фирмите и подобрување на благосостојбата на потрошувачите.

Финансиската моќ и кадровскиот капацитет на КЗК во голема мера го ограничува исполнувањето на зацртаните цели на политиката за заштита на конкуренцијата. Односно, ваквиот институционален третман на КЗК наведува на заклучок дека ПЗК не се наоѓа во фокусот на политики наменети за подобрување на деловното окружување на фирмите.

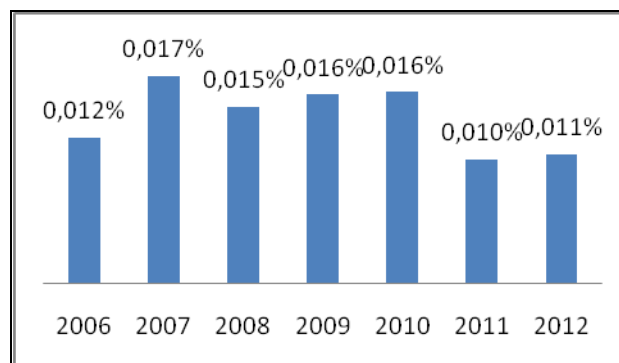
II. Финансиската (не)моќ на Комисијата за заштита на конкуренцијата

При оценувањето на финансиската (не)моќ на КЗК ќе бидат анализирани неколку индикатори: расположливиот буџет, оперативните расходи по вработен и структурата на буџетот на КЗК. Од основањето на КЗК, во 2005 година, не се забележуваат позначајни осцилации во движењето на расположливиот буџет на институцијата. Графиконот 1.1 покажува дека за разлика од 2010 година, кога номиналниот буџет се зголемува на 23,710 илјади денари (или околу 386 илјади евра), во текот на 2011 и 2012 година расположливиот буџет значително се намалува на 16,473 илјади денари, односно на 16,485 илјади денари (околу 268 илјади евра).



Графикон 1.1: Движење на расположливиот буџет на КЗК во периодот од 2006 до 2012 година (во 000 денари). Извор: Буџет на Република Македонија за: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 год.

Во периодот од нејзиното основање до 2012 година, релативните учества на буџетот на КЗК во вкупните буџетски расходи на земјата, соодветно по години, се маргинални величини. Приказот во графиконот 1.2. исто така укажува на намалување на релативното учество на буџетот на КЗК во вкупните буџетски расходи за 2011 и 2012 година.



Графикон 1.2: Учество на буџетот на КЗК во вкупните буџетски расходи во периодот од 2006 до 2012 година. Извор: Буџет на Република Македонија за: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 год.

Уште еден индикатор наведува на пад во финансиската моќ на КЗК. Во табелата 1.1. прикажани се оперативните расходи по вработен кои ги имала КЗК во периодот од 2008 до 2012 година. Во 2012 година оперативниот расход по вработен се намалува за околу 37%. Со тоа, КЗК се става во уште понеповолна позиција во однос на имплементацијата на регулативата за заштита на конкуренцијата.

	2008	2009	2010	2011	2012
Бр.на вработени	22	23	26	25	27
Оперативни расходи по вработен	986	819	645	659	618

Табела 1.1: Оперативни расходи по вработен во периодот од 2008 до 2012 година (во 000 денари). Извор: Буџет на Република Македонија за: 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 година

Колку за споредба, оперативните трошоци по вработен во институциите за заштита на конкуренцијата во Полска, Чешка, Унгарија и Словачка во 2011 година повеќекратно го надминуваат овој износ на КЗК (види Табела 1.2.). Во овие земји, надлежните за реализација

на ПЗК не ја користат за збогатување на националниот институционален колорит, туку претставуваат битни институции во промовирањето и реализацијата на политиката за заштита на конкуренцијата во домашните економии².

	Полска	Чешка	Унгарија	Словачка
Буџет**	13,2	8,4	6,2	2,4
Оперативен трошок по вработен*	28.205	56.376	51.667	39.344

Табела 1.2: Преглед на расположливиот буџет и оперативниот трошок по вработен во институциите за заштита на конкуренцијата во селектирани земји на ЕУ за 2011 година (во 000 ЕУР). **Извор:** *пресметки на авторот според податоците во Global Competition Review 2012 ** Global Competition Review 2012

Резултатите од анализата на структурата на расположливиот буџет на КЗК не отскокнува од досегашните сознанија за финансиската немоќ на институцијата. Во табелата 1.3. прикажана е структурата на буџетот на Комисијата во периодот од 2008 до 2012 година. Најголем дел од истиот, во текот на целиот период, се апсорбира за исплата на плати и надоместоци по основ за вработување. Во 2012 година нивното релативно учество се зголемува на фасцинантните 84.34%. Останатиот дел од буџетот е наменет за покривање на трошоците за набавка на стоки и услуги поврзани со тековното работење на институцијата.

	2008	2009	2010	2011	2012
Плати и надоместоци за вработени	63.49%	58.19%	56.42%	80.39%	84.34%
Стоки и услуги	34.92%	41.17%	42.93%	19.59%	15.66%
Капитални расходи	1.59%	0.64%	0.65%	0.38%	0.00%
Вкупно:	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Табела 1.3: Преглед на структурата на расположливиот буџет на КЗК во периодот од 2008 до 2012 година. **Извор:** Буџет на Република Македонија за: 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 год.

Во рамките на расходите за набавка на стоки и услуги за тековно работење и одржување на институцијата, релативно најзабележителни се патните и дневните расходи, како и расходите по основ на извршени договорни услуги³ (табела 1.4.).

	2008	2009	2010	2011	2012
Патни и дневни расходи	28.76%	34.08%	33.35%	15.49%	14.76%

Договорни услуги	34.16%	45.46%	41.20%	26.95%	22.14%
------------------	--------	--------	--------	--------	--------

Табела 1.4: Учество на патните и дневните расходи и на договорните услуги во ставката за набавка на стоки и услуги во буџетот на КЗК во периодот од 2008 до 2012 година. **Извор:** Буџет на Република Македонија за: 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 год.

Од сето она што го прикажавме во овој дел од анализата може да заклучиме дека Комисијата се соочува со сериозни финансиски ограничувања. Во овие околности неоправдано е да се градат преголеми очекувања околу можноста на оваа институција кредибилно да се залага за промоција на слободната конкуренција на домашниот пазар. Скромните резултати во работењето, до некаде би можеле да се оправдаат со ограничените финансиски ресурси со кои институцијата располага⁴. Оваа состојба не треба да се користи за одржување на *status quo* позицијата во однос на политиката за заштита на конкуренцијата. Комисијата мора да пронајде други модалитети за зајакнување на нејзината финансиска моќ.

III. Кадровските ресурси на Комисијата за заштита на конкуренцијата

Несоодветната структура на кадровскиот потенцијал претставува дополнително ограничување во работењето на Комисијата. Според Годишниот извештај за работата на КЗК во 2012 година, до крајот на истата година вкупниот број на вработени изнесува 28. Од нив, 7 се ангажирани околу примената на регулативата за заштита на конкуренцијата, а 7 се задолжени за контролата на државната помош⁵ (табела 1.5.).

Од Извештајот не може да се добие прецизна информација за структурата на вработените според нивното образование (во смисла колку од нив се со образование од областа на економските науки, а колку од областа на правните науки). Трендот во земјите со подолга традиција на примена на регулативата за заштита на конкуренцијата укажува дека, во последните 15 години, доаѓа до значајно

зголемување на бројот на економски аналитичари задолжени за реализација на економската анализа при примената на антитрустовската регулатива и регулативата за контрола на спојувањата меѓу фирмите. (Neven, 2006). Ова се должи, пред се, на сè позначајната улога на економскиот пристап при примена на регулативата за заштита на конкуренцијата.

	Број на вработени	Учество во вкупниот број на вработени во %
Број на вработени надлежни за спроведување на ЗЗК*	7	25%
Број на вработени надлежни за спроведување на ЗКД**	7	25%
Друго	14	25%
Вкупно	28	100%

Табела 1.5: Учество на вработените надлежни за спроведување на ЗЗК во Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2012 година. **Извор:** Годишен извештај за работата на КЗК во 2012 година. Податокот за Македонија се однесува за 2012 година; (* Закон за заштита на конкуренцијата; ** Закон за контрола на државната помош)

Споредбата со структурата на вработените во институциите за заштита на конкуренција во Словачка, Унгарија, Полска и Чешка (прикажано во табела 1.6.) укажува дека во КЗК релативното учество на вработените надлежни за спроведување регулатива за заштита на конкуренцијата не се разликува многу од состојбата во Полска и Чешка (имајќи ја предвид апсорпционата моќ на нивните пазари). Додека, во Унгарија (со 73%) и во Словачка (со 100%) во структурата на вработените доминираат надлежните за примена на антитрустовската регулатива и контролата на спојувањата меѓу фирмите.

	Број на вработени во институциите за заштита на конкуренцијата	Учество на вработените надлежни за спроведување на регулативата за заштита на конкуренцијата во %
Словачка*	61	100%
Унгарија*	120	73%
Полска*	468	28%
Чешка*	149	26%

Македонија**	28	25%
--------------	----	-----

Табела 1.6: Преглед на бројот на вработени и учество на делот на вработени надлежни за спроведување на регулативата за заштита на конкуренцијата во институциите за заштита на конкуренцијата во селектирани земји на ЕУ во 2011 година и во Македонија во 2012 година **Извор:** *Global Competition Review 2012 и **Годишен извештај за работата на КЗК во 2012 година.

Оваа споредба имплицитно води кон заклучок дека кадровскиот потенцијал на Комисијата би можел подобро да се искористи. Преку континуирани обуки, да се развиваат вештините и способностите за подобра реализација на форензичката анализа и обработката на оперативните сознанија во конкретните случаи, за кои постои сомнение дека се прекршени одредбите од регулативата за заштита на конкуренцијата.

Со зголемени стручни познавања и вештини на вработените во стручните служби, КЗК може да земе поактивна улога во креирањето и примената на политиката за заштита на конкуренцијата во земјата. Исто така, при креирањето на кадровската политика, добро би било да се зголемува бројот на стручните лица задолжени за примена на ЗЗК, за сметка на техничкиот кадар. Но, за да се реализираат овие препораки, КЗК претходно треба да ги надмине финансиските ограничувања во работењето.

IV. Заклучок и препораки

На крајот може накусо да сумираме, дека во однос на активната примена на ПЗК и финансиската моќ на КЗК, излегува како народната поговорка - “Колку пари, толку музика. Скромниот обем на сработени задачи од страна на КЗК, донекаде можеме да го оправдаме со субоптималната финансиска структура и капацитет на институцијата. Позиционирањето на КЗК на маргините (гледано според учеството на буџетот на КЗК во вкупните расходи на централниот буџет) имплицитно укажува на третманот на институцијата и на политиката за заштита на конкуренцијата во поттикнувањето и

подобрувањето на пазарните услови за делување на фирмите.

Состојбата со недоволни финансиските ресурси постојано се повторува, и се нотира како еден од перзистентните проблеми во доследната примена на регулативата за заштита на конкуренцијата во Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија.

Сепак, финансиската потентност на Комисијата за заштита на конкуренцијата не треба да се третира како хендикеп и нерешлив проблем. Институцијата, прво, потребно е подетално да ги следи финансиските ефекти од нејзиното работење врз приходите во централниот буџет. Имено, треба да се направи јасен увид за потенцијалните приходи кои оваа институција би ги остварила и фактичките приходи кои таа ги остварила во определен временски период. Преку соодносот на наплатените казни од прекршувањето на законските одредби од регулативата за заштита на конкуренцијата и расположливиот буџет на КЗК, може да се определи оптимален дел од наплатените средства институцијата да ги задржи за финансирање на своите потреби, во насока на подобрување на ефикасноста во работењето. Ова решение наоѓа своја примена во финансирањето на институциите за заштита на конкуренцијата во Бугарија, Унгарија и Португалија.

Придобивките би биле повеќекратни. КЗК ќе ја зголеми финансиската независност од централниот буџет, а тоа би водело и до зголемување на оперативната независност во однос на централната власт. Дополнителните средства би се искористиле за вложување и развој на нови знаења и вештини на вработените во стручните служби на институцијата како и вработување на нови соодветни стручни кадри. Како краен очекуван ефект е зајакнување на институционалниот капацитет на КЗК.

Godisnje izvjesce o radu Agencije za zastitu trzisnog natjecanja za 2011 godinu, AZTN 2012;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2008 година, КЗК 2009;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2009 година, КЗК 2010;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2010 година, КЗК 2011;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2011 година, КЗК 2012;

Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2012 година, КЗК 2013;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година, (COM 2012, 600 final), поглавје 8;

Global Competition Review 2012;

Министерство за финансии на РМ - <http://www.finance.gov.mk/view/budget>

Neven D. (2006): "Competition Economics and Antitrust in Europe", *Economic Policy, CEPR*, pp.741-791 Годишен Извештај за работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата во 2007 година, КЗК 2008;

V. Користена литература

Референци:

¹ Основниот закон со кој се формираше КЗК како самостоен државен орган задолжен за спроведување на регулативата е од 2005 година (Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 4/2005, 70/2006 и 22.2007).

² Во овие земји, исто така, институциите за заштита на конкуренцијата се од понов датум, односно, нивниот развој го следеше процесот на транзиција кон пазарна економија. Меѓутоа, институционалниот развој во овие земји одеше со побрз чекор, во споредба со институционалниот развој во земјата, благодарение на интензивниот процес на асоцијација и нивно полноправно зачленување во Европската унија.

³ Од информациите во Годишните извештаи за работењето на КЗК и од Законите за извршување на Буџетот на РМ за анализираниот период не се добиваат сознанија за природата на договорните услуги, односно дали се тоа трошоци за наплата на експертски услуги или пак за извршени општи технички услуги.

⁴ Во периодот од 2005 до 2012 година вкупниот број на предмети поврзани со примената на Законот за заштита на конкуренцијата процесирани од страна на КЗК изнесува околу 178. Како за споредба, во периодот од 2005 до 2009 година хрватската Агенција за заштита на пазарната конкуренција има одработено 156 предмети, а само во 2011 година има сработено 390 предмети, од кои најголем дел (околу 2/3) се од областа на антиitrustовската регулатива и контролата на спојувањата на фирмите (Godisnje izvjesce o radu Agencije za zastitu trzisnog natjecanja za 2011 godinu).

⁵ Комисијата за заштита на конкуренцијата, согласно одредбите од Законот за државна помош (Сл. Весник на Р. Македонија, бр. 145/10), е задолжена за контролата на доделување на државната помош во насока на спречување на негативните ефекти врз пазарната конкуренција кои можат да произлезат од предвидената помош. Анализата на овој сегмент од работењето на КЗК не е предмет на овој труд. Меѓутоа, и во овој дел КЗК е соочена со бројни пречки од институционална природа при реализацијата на законските обврски.



МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКО
ОБРАЗОВАНИЕ

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

E-пошта:
mcet@mcet.org.mk
Вебсајт:
www.mcet.org.mk