

SLOVENSKA POLITIKA KONKURENCE V PRIBLIŽEVANJU EVROPSKI UNIJI**

Uvod

Razvoj tržnega gospodarstva v državah srednje in vzhodne Evrope ponuja zanimiv vpogled v prepletanje ekonomije in politike. Tržno gospodarstvo ne nastaja kar tako, kot spontano sproščanje tržnih sil, ampak v procesu, ki je zavestno uveden, ki pogosto poteka na učenju iz lastnih napak, ki je včasih tudi vsiljen, predvsem pa nepredvidljiv, s številnimi notranjimi protislovji in dejansko političen. Celoten proces je veliko bližje Polanyijevi kot pa Samuelsonovi teoretični misli. Gre za projekt v sferi politične ekonomije, ne pa za recept, kako vzpostaviti določen tip gospodarstva iz kuharske knjige kapitalizma.

Cilj tržnih reformatov je vzpostavitev takšnih institucij tržnega gospodarstva, ki bodo predvsem sposobne preživeti, ki bodo prilagojene razmeram v posameznih državah in ki bodo krepile gospodarsko konkurenčnost vis-a-vis zahodni Evropi. Tovrstne institucije so več kot le organizacijske entitete. V njih so zajete določene ideje in smeri razmišljanja iz procesa strukturiranja ter vedenjska nagnjenja na posameznih področjih ekonomskega življenja.

Pričujoči sestavek obravnava politiko konkurence¹ kot eno od glavnih institucij tržnega gospodarstva. V politiki konkurence se ne kažejo samo gole pravne norme, določeni politični cilji, zavzemanje za socialno državo, pač pa tudi številna razmišljanja o etični osnovi tržnega gospodarstva. Torej ne gre za klasično institucijo ampak za režim². Proces vzpostavljanja institucij poteka v določenem zgodovinskem kontekstu, kjer se prepletajo zgodovinske izkušnje z izzivi iz okolja.

Vzpostavitev institucionalne osnove politike konkurence predstavlja tudi v Sloveniji velik izziv, saj predpostavlja sprejem nove zakonodaje in novih organizacijskih oblik. Uspeh katerekoli politike je odvisen od načina njenega sprejemanja v okolju. Pri politiki konkurence gre še za nekaj več. Gre za proces duševne preobrazbe in za kulturni preskok, kjer je trg sprejet kot nekaj naravnega in nenevarnega, kjer so profit, dividenda, lastnina, prevzemi in različne oblike

* Mag. Irena Brinar, Center za mednarodne odnose, Fakulteta za družbene vede.

** Prispevek sodi v okvir raziskave "Majhne države v mednarodni skupnosti", ki jo izvaja Center za mednarodne odnose Fakultete za družbene vede na osnovi financiranja Ministrstva za znanost in tehnologijo.

¹ V našem prispevku uporabljamo termine: "politika konkurence", "pravo (ali pravna ureditev) konkurence", "zakonodaja s področja konkurence" za označevanje konkurence kot posebnega področja aktivnosti, za razliko od pridevniške oblike "konkurenčno pravo, konkurenčna zakonodaja, konkurenčna politika", ki kaže na določeno naravo dejavnosti. Ugotovimo lahko, da se v javnosti uporablja termine "konkurenčnost", "konkurenca", "nelojalna konkureca" neselekcionirano kot sinonime. Predvsem se ne razlikuje med pojmovoma "omejevanje konkurence" in "nelojalna konkurenca".

² Z "režimom" razumemo integriran splet idej, norm, pričakovanj, obnašanj, procesov in institucij.

bogastva popolnoma normalna stvar. Po petdesetih letih večjega ali manjšega omaloževanja vseh teh elementov kapitalistične družbe, se politika konkurence sooča s kulturnim izzivom v obliki legitimnosti konkurence kot take, kar vključuje tudi vprašanje etičnosti. Na Zahodu so politiko konkurence vedno povezovali z gospodarsko učinkovitostjo in pravno varnostjo, čeprav je dejansko šlo za zagotavljanje pravičnosti in tržne svobode ter za zaščito nekaterih gospodarskih pravic. V ZDA, kjer ima politika konkurence od leta 1890 že kar dolgo zgodovino, so postavili pravila konkurence, da bi zaščitili male podjetnike in potrošnike pred različnim monopolističnim sporazumevanjem in dogovarjanjem. V Veliki Britaniji so v štiridesetih letih tega stoletja uvedli podobna pravila kot odgovor na decentralizacijo gospodarstva in s tem povezano večjo zaposlenostjo. Na Japonskem je bil 'Protimonopolni zakon' povezan z uvajanjem ekonomske demokracije, ki naj bi preprečila restavracijo nekaterih oblik 'vojnega gospodarstva'. Nemški 'Kartelski zakon' simbolizira zaupanje v delovanje t.i. 'socialnega trga', ki bi naj zaščitil na eni strani gospodarstvo pred kartelskim izkoriščanjem in na drugi strani civilno družbo pred različnimi skušnjavami, ki jim je izpostavljena močna državna oblast. Vse te razloge je možno uporabiti tudi na slovenskem primeru. Politika konkurence je pomembna ne le zaradi zagotavljanja gospodarske rasti in vzpodbujanja tujih naložb v slovensko gospodarstvo, ampak tudi zaradi širše politične vloge, ki jo ima pri našem vključevanju v Evropsko unijo ter t.i. 'širše ustavne vloge', ki jo ima pri vzpostavljanju in zaščiti individualnih ekonomskih pravic pred vmešavanjem države. Analiza politike konkurence kot institucije zatorej nujno vključuje ekonomsko analizo skupaj s pravnimi določbami, pri čemer ne smemo pozabiti, da je oboje pogojeno s političnim racionalizmom.

Politični cilji institucionalizacije politike konkurence

Sprejem regulative na področju politike konkurence kaže na splošno zaupanje v tržno gospodarstvo. Cilj politike konkurence je delovanje svobodnega trga, zato si prizadeva preseči univerzalno lastnost vseh subjektov, ki opravljajo kakršnokoli gospodarsko dejavnost, to je želja po čim bolj omejeni konkurenci (podjetniško omejevanje konkurence). To svojo poslanstvo opravlja na številnih natančno opredeljenih področjih. Politika konkurence zatorej razpolaga z mehanizmi nadzora in pregona glede različnih omejevalnih ravnanj (*restrictive practices*) ekonomskih subjektov na trgu, kartelskega združevanja, zlorabe dominantnega (prevladujočega) položaja, razvoja monopolov, združitvev (*mergers*) in prevzemov (*take-overs*)

podjetij. Politika konkurence, ki se izvaja v okviru Evropskih skupnosti (ES-i)³, se razlikuje od tovrstnih nacionalnih ureditev v pomembni podrobnosti - vključuje tudi nadzor različnih oblik monopolnega položaja države in državne pomoči (državnega subvencioniranja). To je izredno ambiciozna naloga. Zlasti je to zahtevna naloga za vse države v tranziciji, ki si prizadevajo vse, za kar so ostale tržne ekonomije potrebovale celo generacijo, stisniti v eno desetletje. Tržne ekonomije izven geografskega okvira severne Amerike in Avstralije so razvile učinkovite politike konkurence šele v pozni fazi tržnega razvoja: Nemčija v poznih petdesetih letih, Velika Britanija v šestdesetih, Francija (pogojno) v osemdesetih, medtem ko na Japonskem še vedno potekajo razprave o naravi 'Protimonopolnega zakona'. V samih Evropskih skupnostih so določbe iz Pogodbe E(G)S (Rimske pogodbe), ki urejajo področje konkurence (členi 85-94 PE(G)S) stopile v veljavo šele v sredini osemdesetih let. Pravi 'preboj' politike konkurence ES pa se je zgodil šele v začetku devetdesetih let z vzpostavitvijo 'enotnega evropskega trga'. Zakaj je potemtakem postala politika konkurence temeljni in hkrati tudi preizkusni kamen prehoda v tržno gospodarstvo?

Glavni razlog se skriva v treh, predvsem političnih prioritetah: v zaščiti dosedanjih pridobitev ekonomske reforme ter podpori pri nadaljevanju procesa ekonomske tranzicije; v prizadevanju za polno integracijo v EU; v demokratizaciji vseh delov družbe in države. V procesu ekonomske tranzicije postaja politika konkurence vedno bolj pomembna zaradi dveh razlogov. Zaradi pravnega okvira, ki definira pogoje delovanja tržne konkurence, s čimer zagotavlja določeno stabilnost in zaščito svobodne konkurence - osnovo dinamike kapitalističnega trga. Istočasno, zakonodaja s področja zaščite konkurence vzpodbuja tudi ekonomsko učinkovitost - prioriteto, ki je izredno kompleksna. Sama politika konkurence vsebuje tudi nekaj omejitev. Glavnina problemov je povezana z oblikovanjem politike, manjši del pa tudi z njenim izvajanjem - oboje zaradi potrebe po prilagoditvi na nacionalne ekonomske okoliščine.

Na področju druge prioritete se odpira vrsto možnosti - od svobodne trgovine do polnopravnega članstva. Slovenija se je opredelila za zadnjo možnost, ki pa vključuje tudi zahtevo po oblikovanju nacionalne zakonodaje s področja varstva konkurence in njeno 'približevanje' pravu konkurence ES v skladu s pristopnimi pogoji. Sama odprava trgovinskih ovir na meji še ne zagotavlja enakih pogojev konkurence vsem ekonomskim subjektom na enotnem (evropskem, notranjem) trgu, če trgovinski sektor izkorišča svoje tržne prednosti. Liberalizacija trgovine, ki bi ji morala slediti liberalizacija notranjih pogojev poslovanja, predstavlja glavno temo razprav tako v Svetovni trgovinski organizaciji (STO) kot tudi v okviru OECD.

³ Evropske skupnosti (ESA) predstavljajo t.i. prvi (t.i. ekonomski) steber Evropske unije (EU), v okviru katerih izstopa Evropska skupnost (bivša Evropska gospodarska skupnost (EGS)) kot enotni (notranji) trg, po zaključku tretje faze denarne unije pa bo to gospodarska in denarna unija. Poleg tega obstajata še Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) kot drugi in Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (PNZ) kot tretji steber. Ob analizi pravnih vidikov integracije (kamor sodi tudi politika konkurence) in prilagajanja zakonodaje je pravilneje govoriti o Evropski skupnosti, ki temelji na Pogodbi ES (PES), bivši Pogodbi EGS (PEGS) ali Rimski pogodbi. Evropska unija je predvsem cilj, ki ga zasleduje Pogodba o EU (PEU) ali Maastrichtska pogodba. Evropska unija za razliko od Skupnosti tudi ni samostojen pravni subjekt. Več o pomenu uporabe različnih terminov, glej Ilesič 1996:A/8.

Politika konkurence ima v predpristopni strategiji in pogajanjih z državami srednje in vzhodne Evrope⁴ veliko večjo vlogo, kot ji je bila namenjena v preteklih pogajanjih o širitvi ES-i/EU. Pričakujemo lahko, da bo domača industrija že pred dejanskim vstopom v Unijo izpostavljena vsej krutosti mednarodne konkurence. To bi lahko predstavljalo resno opozorilo vladi, da mora vzpostaviti takšne pogoje na notranjem trgu, da bo le-ta sposoben delovati tudi v evropskem režimu konkurence brez večjih negativnih posledic. Optimistični zagovorniki prestrukturiranja gospodarstva vidijo v uspešni prilagoditvi na režim konkurence evropskega tipa tudi možnost za uspešno delovanje na drugih tujih trgih. Kombinacija pritiska in priložnosti povezana z bodočim polnopravnim članstvom v EU narekuje tudi oblikovanje in uveljavljanje politike konkurence.

Marsikomu se postavlja vprašanje, kako je tretja prioriteta - krepitev procesa demokratizacije povezana s politiko konkurence. Obstaja pomembna povezava med procesoma ekonomske in politične tranzicije. Obstajajo številni primeri iz zgodovine, ki kažejo, da je uspešen proces demokratizacije potekal istočasno s procesom uvajanja tržnega gospodarstva. Težko bi našli primere t.i. netržnih demokracij (demokratičnih družbenih ureditev brez tržnega gospodarstva). Nasprotno so primeri obratne situacije, to je tržno gospodarstvo brez demokratičnih institucij, veliko bolj pogosti. Številni ekonomisti bi zanimali kakršnokoli povezano med politiko konkurence in procesom demokratizacije, kar je seveda enostranska razlaga. Politika konkurence ima v tržnem gospodarstvu podoben pomen, kot jo ima politična ustava za demokracijo, torej bi jo lahko imenovali 'ekonomska ustava'. Prav tako kot politična ustava vsebuje določbe, ki urejajo politično participacijo, zagotavljajo spoštovanje načel, kot sta enakopravnost in pravičnost ter sankcionirajo neodgovorno ravnanje, tako to velja tudi za ekonomsko ustavo. Režim konkurence bi moral zagotoviti pravico do poštene konkurence na trgu, zaščito potrošnikov ter transparentno delovanje.

Kateri model izbrati?

Na področju makroekonomske politike Slovenija ni sledila ostalim državam srednje in vzhodne Evrope, ki so se odločile za 'preizkušen' anglo-ameriški model. Za razliko od strategije prehoda v tržno gospodarstvo, ki ga označujemo kot 'šok terapija', se je Slovenija odločila za 'gradualni pristop'. Vzrokov za to je več, vsi pa so povezani s specifično slovensko situacijo: Slovenija je kot nova država potrebovala najmanj dve leti, da se je uveljavila v mednarodnih institucijah kot samostojen in neodvisen subjekt, kar je po eni strani zahtevalo ogromno angažiranje človeških virov, po drugi strani pa Slovenija v začetni fazi notranje konsolidacije ni bila deležna finančne podpore s strani različnih mednarodnih finančnih organizacij; slovenski prehod v samostojno demokratično državo s tržnim gospodarstvom je

⁴ Na sestanku Evropskega sveta, 12. in 13. decembra 1997 v Luksemburgu, so sprejeli sklep o začetku prvega kroga pogajanj o polnopravnem članstvu v Uniji s petimi državami, od skupaj desetih kandidatk, iz srednje in vzhodne Evrope in s Ciprom. Slovenija je vključena v prvi krog pogajanj, ki so se uradno začela 30. marca 1998.

potekal pod vplivom vojne, ki je sama po sebi predstavljala šok tako za ljudi kot za gospodarstvo. Ti objektivni razlogi so narekovali strategijo postopnega prehoda, ki je temeljila vsaj v začetni fazi na 'opiranju na lastne sile'. Slovenija objektivno ni mogla izpolniti zahtev, ki so jih pred ostale države na prehodu postavljale mednarodne organizacije (MDS) in zahodni donatorji, kot na primer uvedba fiksnih deviznih tečajev in pospešena privatizacija v povezavi z odpiranjem kapitalskega trga. Šoki, ki bi jih povzročila subjektivna, politična odločitev za model prehoda, katerega glavni zagovornik je bil harvardski ekonomist Jeffrey Sachs, bi imeli ob objektivno pogojenih šokih (izguba trgov ob razpadu Jugoslavije; neposreden in posreden vpliv bližine vojne; dolgotrajno pravdanje za nasledstvo nekdanje Jugoslavije, ki je posredno povezano z ureditvijo položaja Slovenije v številnih mednarodnih organizacijah) prevelike negativne, celo razdiralne posledice za majhno slovensko gospodarstvo. Kasnejše kritike Sachsovega modela tako s strani držav, ki so ga uporabile, kot s strani mednarodnih organizacij in zahodnih držav, so potrdile pravilnost slovenske izbire. Ob anglo-ameriškem modelu kapitalizma, ki temelji na trgu vrednostnih papirjev, nam praksa zahodnega kapitalističnega gospodarstva ponuja še nekatere druge: t.i. 'renski kapitalizem' - kooperativni nemški sistem z dominantno vlogo bančnega sektorja ali državno podprt kapitalistični sistem vzhodnoazijskega tipa, pri čemer so v okviru teh modelov še različne variante, kot sta na primer francoska in skandinavska. Očitno je torej, da se kapitalistične ureditve pomembno razlikujejo med državami kot posledica zgodovinskega, kulturnega, političnega in institucionalnega razvoja. Porter (1992) celo zagovarja tezo, da so te različne institucionalne rešitve že same po sebi vir primerjalnih prednosti posameznih držav.

Čeprav je na tržne reforme t.i. višegrajskih držav odločilno vplival anglo-ameriški model, pa je oblikovanje politike konkurence potekalo pod vplivom Evropskih skupnosti. Pravzaprav so imele te države le malo možnosti izbire. Potreba po uskladitvi (aproksimaciji) nacionalne zakonodaje z bruseljsko je postavila Evropske skupnosti v dominanten položaj. Na to so vplivale tudi številne druge okoliščine. V času podpisa prvih Evropskih (pridružitvenih) sporazumov leta 1991 je bil bruseljski model na višku svojega razvoja. Obseg pristojnosti organov ES-i na področju politike konkurence se je po letu 1985 pomembno razširil (od urejanja in nadzora nad združitvami podjetij, oligopolnim združevanjem, javnimi naročili do državne pomoči). Prve države podpisnice Evropskih sporazumov so se tako soočile z izredno razvejanim in natančno definiranim režimom konkurence, ki se jim je ponujal kot edina alternativa, čeprav so bila tudi drugačna mnenja. Višegrajske države so pri prilagajanju svojih zakonodaj na področju konkurence sledile ekstremno tržno usmerjeni opciji. Režim konkurence ES-i se je razvijal in dosegel svoj zenit v pogojih, ki jih je narekovala vzpostavitev enotnega evropskega trga. Sam režim se je zgledoval po ameriški protitrustovski zakonodaji ob močni podpori bruseljskih uradnikov - zagovornikov svobodnega trga. Generalni direktorat, pristojen za urejanje konkurence pri Evropski komisiji (DG IV), je izredno vplivna, hkrati pa tudi izredno dogmatična institucija v primerjavi z drugimi generalnimi direktorati. In nenazadnje, tudi na tem področju obstajajo drugačni modeli. Ameriški model konkurence temelji na

privatni aktivnosti, angleški pragmatično upošteva javni interes, nemški je podrejen industrijskemu pragmatizmu, japonski se zanaša na birokratsko prilagajanje.

In kje je tukaj Slovenija? Slovenska 'zamuda' pri podpisu in ratifikaciji pridružitvenega sporazuma⁵ nima samo negativnih posledic. Izkušnje ostalih držav kandidat za polnopravno članstvo v Uniji, od katerih so imele nekatere že vsaj triletno izkušnje s pridruženim članstvom, bi lahko uporabili pri oblikovanju lastne strategije prilagajanja zakonodaje s področja konkurence. Toda tudi pri tej stvari je t.i druga stran. 'Zamuda' nam seveda omogoča, da se učimo na napakah drugih, kar pa istočasno pomeni, da nam časovna stiska ne dovoljuje učenja na lastnih napakah po načelu *learning by doing*. Druga dobra stran naše zamude pa je v tem, da se je vsa evforija, povezana z enotnim evropskim trgom, že umirila tako v Bruslju kot v državah članicah. Politika konkurence je dobila bolj realistično osnovo, celotna integracija pa je postala še zlasti po zadnji reviziji ustanovitvenih pogodb - Amsterdamski pogodbi manj zapovedujoča kot bi to lahko bila, če se države članice ne bi soočale s številnimi problemi notranjega razvoja integracije že od prve medvladne konference leta 1991/92.

Slovensko približevanje Evropski uniji

Slovensko približevanje Evropski uniji poteka v okviru Evropskega sporazuma, ki je stopil v veljavo julija 1997. Slovenske izkušnje z Evropskimi skupnostmi, ki jih lahko le delno štejemo za predhodnice današnje Evropske unije, segajo v začetek sedemdesetih let, ko je takratna Jugoslavija sklenila prvi trgovinski sporazum z Evropsko gospodarsko skupnostjo. Te izkušnje so se kasneje širile še na druga področja v okviru Sporazuma o sodelovanju (Kooperacijskega sporazuma) med ES-i in SFRJ ter od leta 1993 med Slovenijo in ES-i. Vendar je bilo šele v zadnji sporazum (o pridruženem članstvu, asociacijski sporazum ali Evropski sporazum) vključeno tudi področje konkurence. Evropski sporazumi⁶ so pravzaprav edini asociacijski sporazumi, ki jih so jih sklenile ES-i/EU, ki vključujejo tudi določbe s področja urejanja konkurence, za katere se zahteva, da jih pridružene članice sprejmejo. Člen 65 Evropskega sporazuma RS-ES-i/EU⁷ povzema določbe členov

⁵ Slovenija je parafirala t.i. pridružitveni sporazum (Evropski sporazum) kot zadnja izmed desetih srednje- in vzhodnoevropskih držav, 15. junija 1995, podpisala ga je leto dni kasneje (10. junija 1996), ratificirala pa še leto kasneje (15. julija 1997).

⁶ Z Evropskimi sporazumi označujemo deset podobnih sporazumov med ES-i/EU in posameznimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami. Po vsebini so ti sporazumi, kljub drugačnemu imenu, podobni sporazumom o pridruženju, sklenjeni na podlagi 238. člena Pogodbe E(G)S. Z novimi oštevilčenjem, ki ga je uvedla Amsterdamska pogodba, gre za 310. člen PES. Več o različnih oblikah asociacijskih sporazumov, glej Ilesič 1983:234-235.

⁷ Polno ime sporazuma se glasi 'Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani' (Poročevalec DZ RS, 3. maj 1997).

85 in 86 Pogodbe ES /nova 81. in 82. člen/* (sporazumi med podjetji in zloraba prevladujočega položaja) in nadzora državne pomoči (92. člen /87/ iste pogodbe). Člen 69 zagotavlja nadzor nad javnimi naročili, kot ga poznamo iz PES. Pogodba pa ne omenja nadzora nad združitvami podjetij. Slovenija je dolžna prilagoditi zakonske določbe s področja politike konkurence v roku 3 let od veljavnosti pogodbe. Glede izvajanja določb konkurence je pravna razlaga drugačna. Vse tretje države podpisnice Evropskih sporazumov, torej tudi Slovenija, so dolžne začeti izvajati določbe evropske politike konkurence takoj, še preden v celoti prilagodijo svojo nacionalno zakonodajo evropski, pri čemer ni nikjer omenjena možnost prilagajanja (harmonizacije) določb in postopkov. Gre za neobičajen kompromis. Na eni strani se zahtevajo pomembne spremembe notranje zakonodaje, na drugi strani pa se zanika (ali neupoštevata) načelo subsidiarnosti. Tretje države podpisnice Evropskih sporazumov tako ne bodo imele posebnosti v nacionalni zakonodaji na področjih, kjer bi lahko uporabili načelo subsidiarnosti. Primer Evropskega gospodarskega področja (EGP) in primer Sporazuma med EU in ZDA kažeta drugačno podobo. V primeru EGP ima celotna zakonodaja ES-i s področja konkurence (vključujoč tudi uporabo načela subsidiarnosti) neposreden učinek v vseh državah pogodbenicah, za njeno izvajanje pa je pristojen DG IV. V amerškem primeru pa gre za uporabo načela prijateljskih odnosov med državami (*comity*), ki na eni strani temelji na sodelovanju na drugi strani pa na izvajanju notranje zakonodaje. Ena ali druga alternativa bi države srednje in vzhodne Evrope postavila v bolj enakopraven položaj s članicami EU. Na področju konkurence Evropski sporazumi zahtevajo od tretjih držav veliko, dajejo pa malo. Evropska skupnost se je pokazala kot izredno nezaupljiva in previdna partnerica, ko gre za urejanje odnosov na področju konkurence s pridruženimi državami.

Poleg Evropskega sporazuma moramo omeniti še 'Belo knjigo o pripravi pridruženih držav iz srednje in vzhodne Evrope za vstop v enotni trg Unije', ki jo je pripravila Evropska komisija, sprejel pa Evropski svet na sestanku v Essnu, decembra 1994 (objavljena je bila maja 1995). Čeprav gre za neobvezujočo naravo dokumenta, pa je iz njega izhaja jasno stališče ES-i/EU, da morajo pridružene članice sprejeti tako precedenčno pravo ES-i kot tudi nekaj določb drugega reda (kot na primer 'skupinsko izvezanje' (*block exemptions*)). Bela knjiga določa tudi postopno uvedbo določb Uredbe o spojitvah (*Merger Regulation* 4064/89) ter določb 37./31./ in 90./86./ člena PES (monopoli in posebne pravice). Gre za večjo obveznost, kot jo imajo države članice, kjer je pravo ES-i direktno uporabno ob istočasnem obstoju različnih notranjih zakonov. Od pridruženih držav se zahteva, da sprejmejo večino evropske zakonodaje tudi v posameznih podrobnostih, pri oblikovanju katere niso niti sodelovale niti niso imele možnosti, da ocenijo njeno primernost glede na njihovo notranjo situacijo.

* Amsterdamska pogodba (zaradi razlikovanja z Maastrichtsko pogodbo jo imenujemo 'nova Pogodba o EU') je uvedla novo oštevilčenje členov Pogodbe ES (PES) in Pogodbe o EU (PEU) (Uradno prečiščeno besedilo PEU (Consolidated Version of the Treaty on European Union), CONF 4005/97 ADD 1). Kljub temu, da Amsterdamska pogodba še ni stopila v veljavo (sedaj se nahaja v procesu ratifikacije v vseh petnajstih državah članicah Unije), uporabljamo - v poševnem oklepaju - že nove številke členov.

Institucionalna ureditev

Ustava RS v 74. členu določa, da so prepovedana dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco. Sistemsko je ta ustavna določba razdelana v Zakonu o varstvu konkurence (Ur.l. RS, št. 18/93), za katerega lahko ugotovimo, da je vsebinsko usklajen s pravili EU, saj s sistemom generalnih klavzul povzema določbe zakonodaje ES-i. Res pa je, da bi ga bilo potrebno dopolniti v smislu njegove uporabe, saj nekateri sektorji (promet, skladiščenje, servisiranje) niso zajeti. Spremembe oz. dopolnitve so potrebne tudi glede prepovedi omejevalnih dogovorov, opredelitve prevladujočega položaja ter zlorabe položaja, preiskovalnih postopkov, poslovnih skrivnosti in pravice do obrambe (Agenda 2000-Mnenje o Sloveniji, 1997:46)⁹.

Organ, ki je pristojen za presojo dejanj, ki pomenijo omejevanje konkurence (vključno s t.i. tehničnimi opravili v postopkih v zvezi z dumpinškim in subvencioniranim uvozom¹⁰), je Urad RS za varstvo konkurence, ki je bil uradno ustanovljen leta 1994 in je odgovoren Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj. Pristojnosti s področja konkurence si Urad deli s Tržnim inšpektoratom RS, ki je pristojen za presojo dejanj, ki pomenijo nelojalno konkurenco, nedovoljene špekulacije ter omejevanje konkurence z oblastnimi akti.

Pri obravnavi vprašanja, ali je Slovenija sposobna zagotoviti transparentno politiko varstva konkurence in nadzora nad državno pomočjo, je potrebno izhajati iz usklajenosti pozitivne zakonodaje z določbami ES-i¹¹. Pri tem pa je pomembno, kako se zakonodaja tudi v resnici izvaja. Običajno se pri sklicevanju na neustrezno zakonodajo bistvo nahaja v premajhni učinkovitosti pristojnih organov. Evropska komisija je v oceni o slovenski usposobljenosti za članstvo v EU izpostavila potrebo po učinkovitem institucionalnem nadzoru, ob tem da bi morali imeti sodstvo, javna uprava ter subjekti, ki se na trgu neposredno soočajo s problematiko konkurence, ustrezno znanje o politiki konkurence ter zakonodaji s tega področja. Evropska komisija tudi ocenjuje, da bodo potrebne znatne kadrovske okrepitve Urada¹² ter večja pooblastila, da bodo izpolnjeni pogoji za učinkovit nadzor (Agenda 2000-Mnenje o Sloveniji, 1997:46).

V skladu s 24. členom Zakona o varstvu konkurence ima Urad RS za varstvo konkurence naslednje pristojnosti: ugotavljanje obstoja kartelskih sporazumov, sklepov in usklajenih ravnanj; sprejem in obravnava sporazumov; obravnava vertikalnih sporazumov; ugotavljanje obstoja prevladujočega položaja in zlorabe položaja; sprejem in obravnava združitvev. Od leta 1995 do začetka leta 1998 je bilo na področju ugotavljanja obstoja kartelskih sporazumov obravnavano 13 pri-

⁹ Gre za dokument, ki ga je Evropska komisija objavila 15. julija 1997 pod naslovom: Agenda 2000 - Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji.

¹⁰ Uredba o dumpinškem in subvencioniranem uvozu (Ur. l. RS, št. 38/1994).

¹¹ Politika ES o konkurenci izhaja iz točke g. 3. člena /3(g)/ PES, ki določa, da mora Skupnost imeti "sistem, ki bo zagotavljal, da ne bo prihajalo do zlorab konkurence na notranjem trgu". Glavni področji sta protimonopolna zakonodaja in zakonodaja glede državne pomoči.

¹² V Uradu za varstvo konkurence so trenutno zaposlene štiri osebe. Podoben urad na Madžarskem zaposluje 105 delavcev, na Češkem 74, na Poljskem 159, v Romuniji pa celo 320.

merov, od tega sta se dva končala z dokončno sodbo o ničnosti sporazuma in prepovedi ravnanja, en postopek je v zaključni fazi, sedem primerov je v fazi preiskave, trije primeri pa so se končali s predhodno prepreditvijo kartelskega sporazuma na podlagi pogajanj. Na področju sprejema in obravnave kartelskih sporazumov (gre za predhodno priglasitev dopustnih izjem od generalne prepovedi) je bilo v istem obdobju obravnavano pet primerov. Na področju obravnave vertikalnih sporazumov so se od skupaj 16 primerov trije končali z izdano odločbo o ničnosti sporazuma in prepovedi omejitve, v sedmih primerih ni bila ugotovljena nobena kršitev, pet pa se jih nahaja v fazi preiskave. Na področju ugotavljanja obstoja prevladujočega položaja in zlorabe položaja je Urad obravnaval prav tako 16 primerov, od tega so se štirje zaključili z dokončno odločbo o ugotovitvi zlorabe in prepovedi ravnanja, v osmih primerih ni bila ugotovljena nobena kršitev, štirje primeri pa še čakajo na končno obravnavo. V obdobju 1995-98 so bili na Urad naslovljeni tudi štirje primeri s področja sprejema in obravnave združitve. Od tega sta se dva primera končala zaradi nedoseganja kriterijev po Zakonu o varstvu konkurence, en primer pa se je končal z izdajo dokončne odločbe o ugotovitvi opustitve priglasitve.

Glavni problem na področju politike varstva konkurence predstavlja sankcioniranje. Na podlagi dosegljivih podatkov lahko ugotovimo, da sodišče še ni izreklo nobene sankcije za gospodarski prestopok v zvezi z dejanji omejevanja konkurence, za katere je bil podjetjem predhodno vročena dokončna odločba.¹³

Državna pomoč ali subvencije (tudi vzpodbude) je deležna posebne pozornosti Evropske komisije, saj lahko pomeni aktivno politiko države pri povečevanju konkurenčnosti, na eni strani, na drugi strani pa ima lahko tudi negativno vlogo v smislu omejevanja konkurence. Subvencij zato ni mogoče obravnavati izključno s finančnega vidika oziroma s stališča trenutnih makroekonomskih in mikroekonomskih učinkov, temveč predvsem z vidika vpliva na konkurenco. Država ima vedno možnost, da preko organov prepreči omejevanje konkurence s strani različnih subjektov na trgu. Pri politiki subvencij pa se srečamo z drugačno vlogo države. Gre za voljo države, da omeji konkurenco. Nepravilna politika subvencij pomeni neposreden negativen vpliv države na svobodno konkurenco. Slovenija še ni sprejela sistemskega predpisa, ki bi opredeljeval subvencije kot dopustne, pogojno dopustne in prepovedane, kot to določa Sporazum o subvencijah in izravnalnih ukrepih.¹⁴

¹³ Zakon o varstvu konkurence v 30. do 33. členu določa denarne kazni za gospodarske prestopke tako za pravne kot fizične osebe. Višina kazni za pravne osebe se giblje za posamezne prekrške od najmanj milijona do najmanj treh milijonov tolarjev.

¹⁴ Omenjeni sporazum sodi v "paket sporazumov" iz urugvajskega kroga multilateralnih trgovinskih pogajanj v okviru GATT-a. Je integralni del Marakeškega sporazuma o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije. Sporazum o ustanovitvi STO je Državni zbor RS ratificiral in je skladno z določbami ustavnega zakona možna direktna uporaba. Omeniti je potrebno, da je Slovenija ustanovna članica STO.

Zaključek

V politiki (zaščite) konkurence se kaže vsa kompleksnost povezav in protislovij med posameznimi, posebnimi in splošnimi interesi. Ko govorimo o zaščiti konkurence, mislimo pri tem na svobodno konkurenco, ki je sicer 'svobodna', ni pa nujno, da je tudi pravična. Enotni standardi delovanja še ne zagotavljajo tudi enotnosti pogojev delovanja. Tisto, kar je dobro za posameznika, ni nujno dobro tudi za podjetje, tisto, kar je dobro za določeno podjetje, ni nujno dobro za vsa podjetja oz. vse panoge in tisto, kar je dobro za podjetje, ni nujno dobro za državo. S približevanjem Slovenije Evropski uniji smo dodali še četrty element: tisto, kar je dobro za Slovenijo, ni nujno dobro tudi za Unijo (seveda velja tudi obratno).

Kljub vsem pomanjkljivostim na področju politike konkurence, ki jih je ugotovila Evropska komisija v svojem mnenju o slovenski prošnji za članstvo v EU, pa moramo biti tudi realni. Iluzorno bi bilo pričakovati, da bo Slovenija v sedmih letih od razglasitve neodvisnosti (četudi je sedem bajeslovno število) uspela doseči na področju politike konkurence vse tisto, za kar so ZDA potrebovale 117 let in Evropske skupnosti/Evropska unija 40 let.

LITERATURA

- Fingleton, J., E. Fox, d. Neven in P. Seabright. 1996. *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*. London: CEPR.
- Gros, Daniel in Alfred Steinherr. 1995. *Winds of Change: Economic Transition in Central and Eastern Europe*. London, New York: Longman.
- Ilešič, Mirko. 1983. *Pravna ureditev Evropske gospodarske skupnosti*. Ljubljana: ČGP Delo.
- Ilešič, Mirko. 1996. *Pravo Evropske skupnosti: praktikum*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Porter, Michael. 1992. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Rudden, Bernard in Derrick Wyatt (ur.). 1993. *Basic Community Laws*. Oxford: Clarendon Press.

Pravni viri

- Agenda 2000 - Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
- Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. CONF 4005/97 ADD 2.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union. CONF 4005/97 ADD 1.
- Predlog zakona o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 12/1997.
- Sporazum o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije, Ur.LRS, št 36/1995.
- Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 4/1998.
- Ustava Republike Slovenije z dne 23. decembra 1991, Ur.LRS št. 33/91.
- Zakon o varstvu konkurence, Ur.LRS, št. 18/1993
- White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Bruselj, COM (95)163