

*Проф. др Светислав Табороши,
Правни факултет, Београд*

Закон о ценама – pro et contra

Резиме

Развој нашег правног система детерминисан је са две стране: пољубом хармонизације са ЕУ, и пољубом комплетирања републичког законодавства у СЦГ. Због карактера тржишта у Заједници, пројиси о контроли цена се налазе у процу између прве и друге детерминације. Аутор се залаже за њихово доношење полазећи од аргумената неразвијености тржишта, нарочито његове структуре, али указује и на социјалне импликације те контроле. Примедбе на Нацрт Закона о контроли цена се састоје у испицању пољубе јачања гаранције слободног формирања цена, сужавање обавезе о обавештавању о ценама на онај круг делатности које имају сличан статус и у уредном праву, као и модернијем приступу материји гарантованих цена за пољубривредне производе. Ипак, аутор се залаже за адекватно повезивање ове регулативе са другим пројисима којима се регулишу тржишни односи.

Кључне речи: *контрола цена, транзиција, тржиште, монополи, гарантоване цене*

Непосредан повод за овај текст су дилеме око Нацрта Закона о ценама, којег је припремило Министарство за трговину, туризам и услуге Републике Србије, а у склопу обавезе предузимања ранијег савезног законодавства у оквиру републичког.

Нацрт је изузетно кратак, има свега двадесетак чланова, и предвиђа као основно правило за образовање цена њихово тржишно формирање. Ако се узме у обзир још незаборављено етатистичко наслеђе у нашој привреди, доношење закона о једном општеприхваћеном принципу у тржишним привредама, дакле истицање нечега што је нормално, делује као нормативизам, али, по нашем мишљењу, законска гаранција слободног формирања цена у конкретним условима више користи него што одмаже. Користи тржишним субјектима. У њој видимо, пре свега, правно-политичку декларацију државе да се неће мешати у домен цена. Други део Нацрта је посвећен ограничењима у слободном формирању цена, тј. случајевима у којима се може прибећи директној контроли цена. Најзад, трећи скуп одредаба о ценама се тиче традиционалног сектора пољопривреде, тј. гарантованих цена. Остатак Нацрта посвећен је конкретним ситуацијама које могу да имају утицај на формирање цена, као и одређивању надлежности поменутог Министарства у спровођењу Закона.

1. Пре него што приђемо критичкој анализи Нацрта, а да бисмо могли да потпуно схватимо његову циљну функцију, која се из самог текста не може видети, позабавићемо се општом функцијом тзв. реглементарног права у друштву транзиције.

Једна од константи модерног права које регулише привредне односе је поставка о пуној легитимности државних функција којима се делимично модификују либерално тржишне законитости. Наиме, мада је неспорна теза о тржишту као најефикаснијем механизму друштвене расподеле фактора и резултата рада, још од тридесетих година прошлог века се јавља аргументована критика експанзије тржишне логике на рубна подручја друштвене организације, на оне области од којих не зависи само материјално богатство појединаца или група, него чак и њихов живот, појединачни или колективни. Са померањем концепта циљне функције привредног система са појма друштвеног богатства ка појму друштвеног благостања, постајало је све јасније да се хетерогени циљни елементи не могу остваривати хомогеним и једнообразним средствима, дериватима принципа ефикасности привређивања (логиком профитне стопе). Чак су и заговорници екстремно економистичких схватања, попут неокласичара, морали да признају да код појединих група добара, тзв. друштвених (merit goods), феномен тзв. слободних јахача у целини онемогућује тржишту да оствари своју функцију, а да се у случајевима постојања монопола тржишни закони „замрзавају“ у тачкама које су оптималне са становишта монопола, али не и са становишта друштва¹⁾. Хипертрофирањем оваквих основа критике тржишне структуре до бесмислених димензија, социјализам је креирао антитржишни амбијент, дакле не само не-тржишни, него чак анти-тржишни, што је имало погубне последице на све елементе привредног живота. Нестанак

1. A. Ogus: Regulation, Legal Form and Economic Theory, Clarendon Press, Oxford, 1994 ст. 295. По његовом мишљењу, контрола цена има два потпуно легитимна циља: први, да обезбеди правичне накнаде привредницима и инвеститорима, за добра која су неопходна за одређену делатност, и други, да ограничи цене тако да произвођачи могу да контролишу трошкове производње.

социјализма историјски коинцидира са кулминацијом неолибералистичких схватања, па се *urbi et orbi* ствара привид да је неолиберални концепт поразио систем централистичког планирања. Ако је други део става тачан, да је систем централистичког планирања поражен, из тога се не може извући аргумент у прилог потврде првог дела, јер је неолиберални модел²⁾ привредне организације тржишних економија почео да се афирмише тек од средине седамдесетих година, а ни тада није постао општеприхваћен. Дакле, социјализам је поражен од оног система који је неолиберализму претходио, модела привредне организације који ниједна појединачна економска теорија не може да присвоји просто због чињенице да све теорије одражавају мисаоне моделе, а не стварност. А стварност је у годинама после другог светског рата, већ због саме биполарне политичке поделе света, подразумевала врло јак утицај свесног фактора, државе, на привредне токове³⁾. Просто је незамисливо да би земља која се (са својим савезницима) налази непрестано на ивици рата који прети тоталним уништењем могла да буде незаинтересована и равнодушна у погледу стварног основа своје политичке моћи, тј. националне привредне снаге. То што се утицај политике на привреду огледао мање очигледно него на Истоку, не демантује постојање таквог утицаја.

У овом тексту се нећемо бавити данас већ стандардним елементима тзв. регулаторног права, односно оквирима у којима јавноправни субјекти ограничавају претпостављене тржишне слободе тржишних трансактора. Ограничења тих слобода су многобројна, и довољно је само летимично прочитати текст Споразума Европске уније па да се види колико је разуђена државна регулатива која има за циљ да спасе тржишне слободе путем њиховог колективног и усаглашеног ограничавања. Овај став делује парадоксално, али само привидно. Наиме, уколико се тржишне слободе, односно целокупан положај привредних јединица не би јединствено регулисао, а такво регулисање подразумева ограничења, онда би он, по логици пословне политике предузећа, био неједнак. А неједнак положај на истом тржишту значи да на индивидуалну рентабилност предузећа делују, поред економских и техничких фактора, још и институционалне повластице, које искривљујући профитне стопе деформишу алокативну функцију тржишта. Једном речју, пошто је незамисливо да би се модерне државе определиле за класично либералистички, *laissez faire* систем из осамнаестог века, свако одсуство ограничења предиску-

2. Доктринарно, он се везује за експанзију монетаризма, а суштински се може одредити као једнострано и поједностављено инсистирање само на ефикасности (чиме показује да је микроекономске циљеве апсолутизовао), занемарујући у потпуности конкурентне, макроекономске (дистрибутивну правду и друштвену корисност).
3. Послератна Америка дуго је функционисала на постулатима које је поставио још Ф. Д. Рузвелт. Није на одмет да читаоца подсетимо на један његов текст који експлицитно говори о потреби контроле цена (не треба га, додуше, схватати као општеважеће схватање, али је неспорно доказ да су разлози нужде увек далеко важнији од идеолошке чистоће): „Они који имају новац, спремни су да се надмећу за робе. . . У таквој ситуацији раст цена просто одређује ко ће добити ретке робе, а нема утицај на повећање понуде“ (Rosevelt’s Message to Congress on Price Control, The New York Times, July 30, 1941).

ствено дефинисаних тржишних слобода (као деривата римског схватања приватне својине), водило би самодеструкцији тржишта, прекиду међународне трговине и аутархично – аутистичким националним економским политикама. Зато је стандардни ниво међународно усаглашених органичења слобода тржишних субјеката једина стварна гаранција задржавања таквих слобода у реално могућим оквирима.

Овај парадокс бисмо могли да прикажемо и уз примену модела Паретовог оптимума: ако би повећање слободе једног учесника на тржишту некаквом институционалном рентом (на пример, његово ослобађање од плаћања пореза) изазвало код других учесника, конкурената или у другим гранама, додатна оптерећења која би агрегатно довела до већег пада друштвеног благостања него што је пораст који је уследио после наше иницијалне мере, онда бисмо могли да закључимо да је укупни обим тржишних слобода у друштву нижи него раније. Додатни контингент тржишне слободе моћних компанија би брзо био далеко премашен губицима такве истоврсне слободе код других субјеката – губитника. Оваква аргументација је, у основи, послужила за доношење Шермановог закона у САД.

Но, да претпоставимо обрнуто: институционално повећање слободе једног субјекта није поништило слободе других, него им је, напротив, омогућило да повећају сопствени круг слобода. На пример, државна интервенција у инфраструктури омогућује свим тржишним субјектима да смање сопствене трошкове пословања (транспорта, енергије, уређења земљишта, заштите права и сл.), односно да реално остваре оне слободе које би им биле недоступне – истраживања и развој, излазак на нова тржишта, инвестиције, специјализација и рационалнија подела рада. Или експанзивна јавна потрошња у депресији може да повећа ниво привредне активности привредних јединица које нису директно обухваћене јавним набавкама. Дакле, ако феномен тржишне слободе не схватимо нормативистички, као право „на папиру“, него као скуп овлашћења којима тржишни субјекти заиста располажу, онда је јасно да највећи део аргументације коју заступају заговорници модерног неолиберализма у суштини представља неософизам са сумњивим моралним залеђем.⁴⁾ Мада је тачно да је нетржишним одређивањем круга права или обавеза одређеног субјекта држава експлицитно ограничила слободе других субјеката, јер ови имају другачији статус, управо је такав статус оних првих омогућио широкој групи субјеката који су изузети из специфичног режима да послују ефикасније и рационалније, односно чак да уопште опстану као самостални привредни субјекти.

4. Lawrence Reed, у чланку What Price Control Really Means, каже: „Контрола цена је просто изговор за чврсто диктирање односа размене међу људима. Казне за прекршаје прописа о контроли цена погађају појединце. Затвори и казне су за људе, не за цене. И у револуционарној Француској, појединци који би нарушили „Закон о максимуму“, суочавали би се са гиљотином“. Из оваквог софизма, тај аутор извлачи и закључак : „Контрола цена је облик јавне крађе. У име „јавног добра“, власти узимају право да намећу своје сопствене циљеве и вредности другим људима“ (L. Reed: What Price Control Really Means, The Freeman, April 1978, Vol. 28, No.4).

Да бисмо јасно повукли вододелницу између различитих волунтаристичких интервенција и оног круга којег имамо у виду, ваља истаћи, сем економских аргумената, и јасно правно образложење. Модерна држава не само што гарантује стабилност правног и економског система, него има и обавезе у вези са његовом динамизацијом, порастом друштвеног благостања и развојем. Многа од данас стандардних уставних права грађана и привредних јединица, поменућемо само право на рад и социјалну сигурност, логички су неспојива са статичким опредељењем државне улоге у привреди. Да би се претворила у специфичног партнера сопственој привреди, држава мора најпре и сама да ограничи свој утицај. Немогуће је гарантовање слободе другоме, уколико субјект саме гаранције и сам није ограничен. Нема слободе привредних јединица, уколико држава није правом устављена. Ако нема владавине права и над државом, нема ни стварних привредних слобода међу приватним предузећима и другим субјектима. И баш на овом питању се јасно одваја тзв. класична социјалистичка теорија друштвеног планирања од модерног концепта социјалне државе у оквирима тржишне привреде. Без квалитетног опредељења државних функција, дакле без самоограничења државе правом, слободом и права се претварају у флоскуле и орнаменте демократске сценографије. Неокласичним теоријама инспирисани притисци на земље транзиције, углавном кроз ММФ и актере тзв. Вашингтонског компромиса (ММФ, Светска банка и Влада САД), кроз минимизацију привредноорганизационе улоге права и државног апарата не стварају услове за слободу за све, него за слободу за моћне и неслободу за друге⁵⁾.

2. У овом тексту се нећемо бавити свим аспектима сложеног комплекса економских функција социјалне државе, већ само једним специфичним питањем, утицајем државе на цене. Са једне стране имамо заговорнике потпуне слободе, дакле тржишног формирања цена, који, у крајњој линији, оспоравају основаност доношења било каквог прописа којим би се успоставило државно учешће у формирању цена било ког производа или услуге, сем оних које нуде предузећа у државној својини. Поред већ поменутих сугестија ММФ, срећемо га чак и у оценама експерата ЕУ⁶⁾. Са друге стране, Уставна повеља СЦГ обавезује чланице да хармонизују сопствене привредне системе, из чега произилази да су ранији закони о контроли цена⁷⁾ који су били елемент јединственог уређења привредног простора, изгубили свој формалноправни основ, те да ваља донети нове републичке прописе.

5. У самој Америци је очигледан сукоб између заговорника одређених видова контроле цена и њихових противника. Текст *Why Maine's Price Control Law Is Unconstitutional*, којег је јавности понудила Америчка асоцијација фармацеутских истраживача и произвођача 7. 12. 2001. г. јасно показује да је држава Maine својим законом увела контролу цена лекова и медицинских услуга, односно максимирала рабат на нивоу федералног просека. Асоцијација је тражила заштиту слободе формирања цена од Врховног суда САД, пледирајући да је закон неуставан. (PhRMA, Wash. DC 20005)
6. SCEPP: Report to the Serbian Ministry for International Economic Relations and the Serbian Ministry for Trade, Tourism and Services on the Draft Law on Prices of the Republic of Serbia in the context of market reforms and EU Acquis, Belgrade, december 2003.

Ово је нужно, будући да су механизми утицаја на цене иманентни део привредног система сваке чланице. Дакле, чини нам се неспорним да уставни основ за доношење закона о ценама Републике Србије уопште није споран и да се такво раније решење мора третирати као полазиште за доношење новог прописа.

Централни прописи о овој материји у досадашњем законодавству⁸⁾ су савезни пропис, који је познавао два основна облика ограничења у слободном формирању цена, тј. цене на основу заједничких критерија (у саобраћају) и на основу тржишних критеријума (енергетика). Упркос дикцији прописа по којој се ове цене формирају аутономно, мада одређеним поступком, Закон је предвиђао обавезу давања ценовника на увид Савезној влади, при чему се овај увид претвара у фактичко давање сагласности. Обавеза информисања о ценама је била предвиђена експлицитно само за она предузећа која су користила компензације, а пословала су у области производње и промета пољопривредних производа. Насупрот овоме, републички Закон о друштвеној контроли цена одисао је логиком која је далеко више подсећала на администрирање ценама. Тако смо имали парадокс да је режим контроле цена за значајније производе, утврђен у савезном пропису, био либералнији од контроле у републичком пропису, где је, експлицитно, створена могућност за непосредно прописивање цена у широкој лепези делатности, укључујући и оне које имају мањи значај од претходних.⁹⁾

Радикални скок из релативно коректне, али чврсте регулативе, за коју смо видели да је у том моменту била, бар када је реч о савезној равни, готово у потпуности усклађена са националним прописима земаља чланица ЕУ, у сугерисано стање правне ненормираности цена део је концепта транзиције који је познат као шок терапија и који је дефинитивно демантован и у земљама које су га примењивале.

7. Ова материја је била уређена савезним Законом о систему друштвене контроле цена, Сл. Лист бр. 84/89, 32/93, 24/94 и 28/96 и републичким Законом о друштвеној контроли цена Сл. Гласник бр. 28/87, 25/89, 55/90 и 48/94.
8. Наиме, поред закона о контроли цена, одређене импликације на ову материју имају и закони о промету робе и услуга, трговини, антимонополски, о заштити потрошача и други.
9. Чл. 7 републичког закона гласи: „Извршно веће, може прописати мере непосредне контроле цена за производе и услуге и то: издавачке и новинско-издавачке делатности...обавезне ветеринарске заштите стоке, превоза путника и робе у међумесном, речном и друмском саобраћају; привредне авијације; цевоводног транспорта; претовара у лукама; банака, осигурања имовине и лица; лутрија и кладионица; реклама и економске пропаганде...; шпедиције, посредовања и комисионих послова у области саобраћаја, контроле квалитета и квантитета роба; вишег и високог образовања; научноистраживачке делатности, радио и телевизијске претплате; снимања и техничке обраде филмова; здравствене заштите; заштите и збрињавања социјално угрожене деце и омладине, деце и омладине са сметњама у развоју и са поремећајима у понашању, социјалне заштите нормалних одраслих лица, социјалне заштите физички и психички дефектних одраслих лица; домова студената и службе друштвеног књиговодства.“ А пошто би све ово могло да буде недовољно, чланом 7а. се уводи и резервна клаузула да „извршно веће може прописати мере непосредне контроле цена и друге мере и за производе и услуге који су савезним законом утврђени као производи и услуге од интереса за целу земљу“, чиме је суспендов савезни закон.

Но, ми за сада не истичемо економске аргументе у прилог доношења таквог прописа, него превасходно правне: држава не може да обезбеди остваривање својих уставних економских функција уколико нема одговарајуће правне инструменте. Из њене обавезе да развија тржишну привреду засновану на самосталности привредних јединица и слободној конкуренцији, проистиче њена обавеза да ствара оптималне услове за такву конкуренцију и слободно тржиште.¹⁰⁾ У светлу напред изнетих аргумената, потпуно повлачење државе из механизма контроле цена не само што би је лишило информација које су битне за усмеравање економске политике, него би угрозило или онемогућило развој свих оних привредних субјеката који имају развојни потенцијал, али су због наслеђених макроекономских услова или индивидуалних терета које имају сва друштвена предузећа, неспособни да се носе са конкурентима који безобзирно користе предности институционалне неизграђености система (сива економија, шпекулативни капитал, спрега политике и нових тајкуна, разни облици прања новца стеченог криминалним операцијама). Нема конкуренције и здравих тржишних односа уколико један партнер поштује прописе, а други не. А будући да су баш цене онај економски феномен којим се директно одражавају односи тржишне моћи, комплетно повлачење државе из те области би лишило заштите права на постојање једног великог сегмента наше привреде, а са друге још више омогућило да не-право постане „право“. Социјалне импликације таквог приступа се не могу унапред проценити, па аргументацију за доношење закона о контроли цена не треба извлачити из апстрактног макроекономског модела, него из реалних услова сваке заједнице. У извесним случајевима ће баш социјално-политички аргументи бити пресудни¹¹⁾.

Економска аргументација је слична: поред индиректне контроле цена, која је заснована на утицају државе на агрегатну тражњу преко фискално-монетарног микса, и која не подразумева никакав посебан пропис о ценама јер се врши на основу прописа из монетарне и фискалане сфере¹²⁾, елементи директне контроле цена нису супротни неспорно потребној либерализацији цена уколико су ограни-

10. Држава би била непотребна према П. Самуелсону само под врло нереалном претпоставком: „Невидљива рука би могла да максимизира друштвену корисност само када би држава обезбедила иницијалну расподелу доларских гласова на етички начин“. P. Samuelson: *Collected Scientific Papers*, Cambridge, Mass. MIT Press, 1961, стр. 1410 Дакле, без иницијалне правичне расподеле, сви резултати тржишне расподеле ће бити искривљени и ми никада нећемо открити стварни максимум друштвене функције благостања, већ само максимум деформисане функције.

11. Нико не оспорава чињеницу да је кинеска привреда у процесу врло брзе и успешне транзиције. Па ипак, један од најкомплекснијих позитивноправних закона о контроли цена се среће баш у НР Кини. У том закону има, поред механизма индиректне контроле, који се подразумева, веома много одредаба о директној контроли, па се може претпоставити да су у том режиму сви основни прехранбени артикли, све комуналне, здравствене и саобраћајне услуге, енергенти, као и значајан део индустријских производа. Овај закон, наравно, не важи на територијама слободних зона Кванзу и Хонг Конгу. И у другим земљама, попут Индије и Зимбабве (чија смо прилично екстензивна решења из закона о контроли цена уочили), ова законска материја директно служи социјално-политичким циљевима, а не отклањању недостатака тржишног механизма.

чени на она подручја у којима је, према Паретовом принципу, сума ограничења слободе мања од добити коју сви остали сектори уживају због повећане стабилности услова пословања. Економска политика има прилично једноставан и практичан критериј за оцену таквих потреба: уколико поремећај у једној области изазива ланчану реакцију на друге без могућности ових да поремећај самостално отклоне подизањем продуктивности рада, техничким развојем или бољом сопственом тржишном оријентацијом, тада држава има обавезу да им осигура стабилне услове пословања. А будући да се поремећаји манифестују кроз несразмеру између секторске понуде и тражње, односно у крајњој линији у промени цена, економски основ за државну интервенцију у материји цена постоји и ван оног сектора привреде који је у њеном власништву. Није, дакле, права дилема у томе да ли треба држави омогућити делимичну директну контролу цена или не, већ је суштина дилеме у обиму те контроле¹³). Докле год би се та контрола одвијала у оквиру правом утврђених надлежности, под претпоставком да је обим правног уређења хармонизиран са обимом таквог уређења у другим земљама које припадају истом моделу привредне организације, држава не би могла да угрожава тржишне слободе. Напротив, без таквог уређења би, суочена са социјалним или неким другим акутним проблемима, морала да прибегне *ad hoc* мерама чији би правни основ биле уредбе или неки други подзаконски прописи. Познато је, међутим, да је привреда сложени систем у којем одсуство свести о свим директним и индиректним ефектима неке произвољне интервенције доводи до кумулативних негативних последица које премашују тренутне корисне ефекте¹⁴). Из недавне прошлости су нам познате ситуације у којима је државна забрана да се промене цене детерџената, уља, горива или неких других производа, уз истовремено постојање монополске структуре, доводило до тешких несташница, дакле негативних последица за потрошаче, и истовременог уништавања понуде која објективно није могла да настави пословање

12. Важно је напоменути да овај ниво контроле у суштини уопште није споран; спорни су облици директне контроле. Кроз њих се, наине, мењају приоритети купаца, они усмеравају да купе једне, а не неке друге робе, које би купили када не би било контроле цена. „Пошто је расподела прости резултат слободне размене, а пошто је тај процес користан за све учеснике на тржишту јер они бирају најкорисније, директно произилази да дистрибутивна функција слободног тржишта подиже друштвену корисност“ М. Senholz, ed. *On Freedom and Free Enterprise*, NY, Van Nostrand, p. 251 (без године издања). Цитирани одломак је из чланка М. N. Rothbard: *Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics*.
13. Инсистирамо на квантитативном, а не на квалитативном прилазу. Наине, чак и модерни заговорници неолиберализма признају да тржиште има своја ограничења: „Тржиште је најбоље што имамо. Свим његовим недостацима можемо се супротставити образовањем, протестовањем, примерима, али не и принудом“. Т. Machan, *The Freeman*, February 1988, Vol. 38, No. 2.
14. У периоду доминације уско схваћених економистичких циљева се ретко среће одбрана алтернативних, социјално-политичких вредности које први приступ дефинитивно занемарује. Ипак истичемо: М. Alexeev, J. Leitzel: *Income Distribution and Price Controls: Targeting a social safety net during economic transition*, у *European Economic Review*, Vol. 45, Issue 9, Oct. 2001, стр. 1647-1663.

под таквим условима. Предимензионирана контрола цена, дакле, води у командну економију чак и онда када се јавни сектор привреде привидно смањује. А будући да је национална привреда која има овако висок степен нестабилности објективно суочена са ситуацијама у којима би ослањање само на тржишни механизам било социјално прескупо решење, алтернатива подзаконских, *ad hoc* интервенција би се показала још скупљом. Зато је, баш ради поштовања и очувања тржишних слобода, неопходно законско уређивање материје контроле цена да би се превентивно онемогућила дневнополитичка злоупотреба поремећаја и сличних ситуација и ставили под контролу права не само држава, него и одговарајући привредни субјекти који имају привилегован положај, без обзира на основ његовог настанка.

Земље Европске уније, дакле за нас референтна законодавства, материју контроле цена третирају у два одвојена нивоа: комунитарном и националном¹⁵). Уговор о оснивању ЕЕЗ није директно предвидео интервенцију органа заједнице у области цена, али је отворио могућност да то буде остварено одлукама суда или Савета министара. Такав став није случајан, јер је још приликом оснивања Европске заједнице за угаљ и челик (1951.) проблему уређивања цена посвећена пета глава трећег дела. Механизми контроле које је овај уговор познавао су подразумевали објављивање тарифа и правила одређивања цена, па чак и максималне и минималне цене. Извесно је да је током развоја ЕУ и њеног тржишта промењен и став према контроли цена, али је неспорно да је та групација знала да им прибегне када је процењивала да је то било потребно. И данас је експлицитна надлежност Заједнице утврђена само код цена пољопривредних производа.

Европска унија у свом комунитарном праву има три главне компоненте за политику цена: а) прописи у вези са истицањем цена, који спадају у сферу права заштите потрошача, б) прописи у вези са услугама јавног сектора, односно контролом цена њихових услуга, и ц) прописи којима се регулише утицај државне помоћи предузећима, који могу да имају утицај на цене¹⁶). Но, пре свега, овде ваља имати у виду једно опште ограничење које је садржано у принципима Споразума: комунитарно право се примењује само на оне ситуације које се јављају на европском тржишту или могу да се јаве на њему, дакле, *stricto sensu*, за оне робе и услуге које су предмет међународне размене у оквиру јединственог европског тржишта. Будући да је већ у три наведена оквира могуће идентификовати бар два сектора у којима држава чланица, у складу са комунитарним правом, има одговарајуће компетенције контроле цена, и то у сектору јавних услуга и у сектору (иначе дозвољене) помоћи пољопривреди, проистиче да неолиберални аксиом нема упориште чак ни у оквиру комунитарног права ЕУ.

Још је шире подручје одбране националног система контроле цена у правним системима земаља чланица. Будући да се не мали сегмент укупне понуде роба и услуга користи локално, дакле није предмет размене у оквиру тржишта ЕУ, фор-

15. О овоме ближе: Druessne Gerard: Droit materiel et politique de la CE, Paris, PUT, 1991.г., стр. 212-330; L. Dubois, C. Bluman: Droit materiele de l-EU, Monchretien, 2001.г., стр. 301-328.

16. SCEPP, стр. 4.

мално не постоји забрана да се тај сегмент подвргне одговарајућој контроли цена, уколико за тим постоји потреба. У литератури се истиче да се таква контрола цена обично везује за добра или услуге које су од значаја за здравље или јавни мир (дакле оне околности које смо ми назвали социјалним потребама). Цене лекова¹⁷⁾, добара која су намењена најсиромашнијим слојевима становништва или услуге, на пример, локалног транспорта, односно неке друге комуналне услуге, не утичу на модификовање конкурентне способности националне привреде у односу на друге, те би тако процењени ефекат екстерне дезекономије (деформација тржишта) био много мањи од добитка у смислу веће социјалне стабилности. Правни основ за то постоји чак и за земље-чланице ЕУ, у чињеници да комунитарно право није повређено. А да ли ће нека земља донети одговарајуће прописе или не, зависи од воље законодавца и његовог схватања потребе за регулисањем одговарајуће материје. Наравно, у земљама које су развијеније и у којима је борба против сиромаштва релативно лакши терет, мање су изражене потребе ове врсте, али постојање озбиљних социјалних тензија у сиромашним земљама европске периферије не искључује доношење националних прописа о контроли цена уз истовремену хармонизацију националних правних система са оним у ЕУ.

3. У нашем ранијем законодавству је оквир директне контроле цена био омеђен релативно уским асортиманом роба и услуга, па се може рећи да тај оквир не би био довољан основ за прилично распрострањено и не сасвим неоправдано схватање да контролу цена сада треба радикално сузити. Објашњење непоклапања стварног садржаја законске норме и општег уверења није засновано на анализи прописа, него на анализи друштвене праксе. Наиме, раније законом предвиђене ситуације су у бирократској пракси партијске државе деведесетих година најшире интерпретиране, врло често је у идентификацији извесне ситуације био у питању и шпекулативни интерес, политичка зависност одређене пословне структуре, корупција и други праву страни садржаји. Зато, сматрамо, критику ранијих законских решења ваља јасно сегментирати и одвојити критику прописа *per se* и критику његове примене. Мада се и за прво може изнети доста аргумената, нарочито у вези са образлагањем захтева за промену цена и временом одлагања примене новог ценовника, који су били бесмислени у периодима галопирајуће инфлације (а били би бесмислени и при свакој инфлацији вишој од једноцифрене), суштину оспоравања видимо у другом елементу, чињеници да сама држава није била везана сопственим законом. Нису само економска блокада земље и прекид односа са бившим републикама СФРЈ изазивали нужност ванредних и арбитрарних решења у вези са ценама, него су то, у далеко већој мери, били производи волунтаризма и криминалних подухвата политичке елите.

Данас се поставља захтев за унапређивањем и самог законског решења и механизма његовог имплементирања. У том циљу, сматрамо, ваља унапред отклонити све могућности екстензивног тумачења државних прерогатива, лапидарних

17. У ЕУ земље чланице могу да формирају цене лекова под условом да нису дискриминаторне. L. Dubois, C. Blumen: Droit materiele de L-union europeene, Monchretien, 2001.g., стр. 150-151.

или упућујућих норми које би могле да послуже као средство ограничавања или спутавања слободне конкуренције. Следећи принцип *omnis determinatio est negatio*, боље је имати потпунији и прецизнији пропис него толико еластичан да сваки будући министар може да закон примењује на начин који сам сматра да је оправдан.

4. Нацрт Закона о ценама начелно познаје три ситуације: а) слободно образовање цена, код којег је једино ограничење предвиђено обавезом обавештавања о ценама¹⁸⁾, б) ограничење у слободном формирању цена¹⁹⁾ и ц) гарантоване цене²⁰⁾.

Погледајмо сваки од три сегмента посебно: у првом се, након чини нам се потпуно неспорног дефинисања принципа слободе формирања цена, уводи једно потенцијално опасно овлашћење. Такву опасност видимо у могућности да министар надлежан за послове трговине може посебним прописом да одреди робе и услуге за које је привредни субјекат дужан да достави обавештење о ценама, трговачким маржама, односно рабату и да пропише начин доставе тих података. Ова обавеза најпре ствара неизвесност за привредне субјекте који не знају унапред да ли ће бити подложни овој обавези, а посебно због тога што се обавеза односи само за одређене робе или услуге, а не целокупно пословање. Наиме, ако круг тих роба или услуга није унапред познат, а основ за увођење обавезе уопште није садржан у закону, привредни субјекти немају никакву гаранцију да неће бити шиканирани или макар само изложени непотребним трошковима на основу произвољне и тешко одбраниве евентуалне самовоље одговарајућег државног органа. Ако се томе дода и запрећена казна из чл. 20. и 21., очигледно је да закон наговештава асиметрију слободе: све даје државном органу, а привредне субјекте своди на поданике. Мада се из Нацрта то не види, поставља се питање да ли ово обавештење надлежни државни орган треба да прихвати и одобри или да га само узме к знању. Ако је прво случај, онда, сматрамо, ваља недвосмислено и јасно ограничити делатности на које се ова обавеза односи и то у самом закону. Ако је, пак, друго случај, да обавештења имају само статистичку функцију, онда то не можемо ограничити само на неке производе, поготово не само на оне које слободно процени надлежни орган.

Нека нам буде дозвољено да претпоставимо да је норма о обавештавању о ценама, маржи и рабату само благи облик друштвене контроле цена оних роба и услуга које могу да изазову ланчану реакцију, односно да изазову поремећаје у другим грананама. У логици је ствари да би се контрола слободно формираних цена могла бранити само у таквим случајевима. Уколико је ова наша хипотеза тачна, онда би се, полазећи од наведених принципа у вези са хармонизацијом националног законодавства са комунитарним правом и доменом националног права сваке државе, могло говорити о релативно уском асортиману. С обзиром да нисмо чла-

18. Министарство трговине, туризма и услуга РС, Нацрт Закона о ценама, чл. 3 до 6.

19. Исто, чл. 7-10.

20. Исто, чл. 11.

ница ЕУ и да немамо обавезу да комунитарно право непосредно применимо, тај асортиман би могао да буде и нешто шири од оног којег срећемо у националним правима чланица. По нашем мишљењу, које је засновано не само на потреби минимизације круга субјеката којима се ипак угрожава слобода тим захтевом за образлагање цена, него и специфичностима наше привреде, било би упутно изричито ограничење примене чл. 6. на следеће робе и услуге: енергенти (угаљ, нафта и деривати, електрична енергија), саобраћај (железнички и поштански), и добра од непосредног значаја за живот и здравље људи (хлеб, лекови и комуналне услуге). Такво ограничење би имало смисла јер би заштитило остале секторе привреде чак и од импликације да држава може да утиче на њихове цене, јер свака обавеза некаквог пријављивања држави поред трошка подразумева и специфичан осећај подређености. Насупрот том огромном подручју слободе, стоји релативно узак сегмент најзначајнијих роба и услуга код којих би се пријављивање цена могло комбиновати са извесним утицајем на њих.

Ограничења у слободном образовању цена су замишљена као ванредне мере које могу трајати само до отклањања поремећаја²¹). То значи да их је и могуће применити само уколико се велики поремећај констатује, односно уколико предстоји или је наступио. Нормално је што се од законодавца не може очекивати да изричито каже шта је то велики поремећај, па је, примера ради, навео такве случајеве: елементарне непогоде, поремећаји на светском тржишту, ванредни случајеви. Реч је о изузетним ситуацијама и такво решење, чак и ако га експлицитно нема међу прописима, има пуно оправдање.

Извесне дилеме постоје око другог предвиђеног основа за ограничење слободно формираних цена, случаја монопола односно злоупотребе доминантног положаја. Истицање овог питање је, са становишта економске логике, потпуно умесно, али се извесне дилеме отварају с обзиром на архитектонику правног система. Наиме, антимонополским законом је већ предвиђена обавеза надлежног државног органа за послове цена да интервенише у случају монополског образовања цена или злоупотребе доминантног положаја²²). Процедурално, одговарајуће понашање је најпре потребно утврдити у поступку пред антимонополском комисијом или у неким случајевима директно пред судом, будући да је реч и о кривичном делу из чл. КЗ РС²³). Дакле, монополска цена је феномен који није у искључивој надлежности Министарства за послове трговине, јер овај орган може да донесе одговарајућу меру само у два случаја: као привремену меру до окончања поступка за утврђивање злоупотребе и као коначну меру у оквиру извршења одлуке државног органа којим је злоупотреба утврђена. Но та одлука је извршна и без државног органа за послове цена, који се о њој стара само на основу обавезе која је њему

21. Привременост и изузетност мера директне контроле је општеприхваћена константа политике цена: уп. П. Катић: Улога државе у формирању и контроли цена, Право и привреда, 5-8/98, ст. 807-816.

22. Антимонополски закон чл.3. ст.2 и чл. 5.

23. Основни кривични закон, чл. 163.

проистекла из туђег управног или судског акта, а не из сопствене иницијативе. Сматрамо да би стога одговарајуће решење из чл. 7. Нацрта морало да се односи само на привремену меру до доношења коначне одлуке, коју би овај орган морао да примени чим се започне антидампиншки поступак пред другим, надлежним органом. У сваком случају, примена ограничења у слободном образовању цена у случају монопола, иако економски неспорна, захтева подробније и правно елегантније решење од предложеног.

Трећи случај ограничења је предвиђен за субјекте који користе буџетска средства и друге финансијске погодности од стране државе²⁴). Буџетска средства и друге погодности су у упоредном праву позната као State aid. У условима конкурентске тржишне структуре, свака директна или индиректна олакшица која се даје неком предузећу, а која би могла да има утицај на међународну размену у ЕУ, забрањена је. Мада се у нашем законодавству још не налазе аналогни прописи, јасно је да њихово доношење односно увођење елемената комунитарног права у наш правни систем није ствар далеке будућности. Стога формално изгледа да пропис о контроли цена у таквим ситуацијама има спекулативни карактер, јер су такве помоћи забрањене. Но, ако се, са друге стране, узме у обзир чињеница да наша земља још дуже време неће бити члан ЕУ, а да у споразумима о стабилизацији и асоцијацији материја државне помоћи има врло ограничени простор, онда се са праксом државне помоћи предузећима морамо суочити као са реалношћу. Са друге стране, чак и у земљама ЕУ разни видови помоћи нису искључени ако је реч о локалним активностима које не могу да утичу на функционисање јединственог тржишта ЕУ, или ако је реч о малим појединачним износима те помоћи. Могући такви случајеви у нашој привреди зато уопште нису ствар спекулације, а чак би се и формалноправно могла бранити теза да у највећем броју случајева они не би ни били супротни комунитарном праву.

Државна помоћ се даје, по логици ствари, оним делатностима које су од значаја за социјалне прилике, а то би могле да буду оне исте гране које смо евидентирали као оправдане обвезнике норме о обавештавању о ценама. Уколико би се елиминисало ово ограничење из ст. 1. т. 3., онда би се могло поставити питање шта би надлежни орган уопште и могао да уради уколико би нашао да је у примљеном обавештењу о ценама садржана информација о појави која је друштвено неприхватљива. Дакле, експлицитним везивањем ове две норме би се комплетирао једна специфична правна ситуација: обавештење би представљало елемент диспозитивног карактера, а претња санкцијом из арсенала ограничења цена – њихову санкцију.

Физичко одвајање ситуације снижења цена у случају снижења или укидања дажбина²⁵) од напред истакнуте одредбе која садржи општи принцип, такође не одговара номотехничким стандардима. Реч је о истоврсној појави, јер се state aid не састоји само у ефективном давању из буџета, него и у стварању погодности, на

24. Нацрт Закона о ценама, чл. 7. ст. 3.

25. Нацрт, чл. 13.

пример, смањивању буџетских обавеза. У праву ЕУ се као такви случајеви могу идентификовати и крајње сложене, многостепене операције у којима крајњи корисник и не зна да је погодност настала деловањем фискалних власти, на пример, на гаранцији за кредите које су узела јавна предузећа, што им је омогућило да крајњим корисницима, у нашем случају обвезницима снижења цена, понуде неки од фактора под условима повољнијим него што су просечни. А пошто је тај јавни сектор везан за напред поменути делатности, опет проистиче да се контролом цена тог сектора отклања потреба непосредне контроле цена у читавом њиховом окружењу, које је онда могуће препустити либералнотржишним механизмима.

Четврти, последњи случај могућих ограничења, ради постизања циљева текуће економске политике, по нашем мишљењу не би могао да се брани никаквим аргументима. Цене са којима на тржиште излазе продавци, и цене које су купци спремни да плате, су манифестације њиховог субјективитета. То што се „мерама економске политике не може одржати стабилност тржишта и цена“²⁶⁾ изузетно се предвиђа ограничавање слободног формирања цена „ради постизања циљева текуће економске политике“.²⁷⁾ Дакле, ако је држава неспособна да оствари стабилност, она би могла да укине аутономију привредним јединицама и уведе командну економију. Обећање да би то било привремено не мења много на ствари. Основна права се могу ограничавати само у условима ванредног стања, а и тада у најмањој могућој мери. А закони се не доносе за ванредна, него за нормална, редовна стања. Зато нам се чини да би овакво овлашћење дато Министарству за трговину било не само противно уставним принципима и логици здраве тржишне економије, него и политички изузетно нецелисходно.

Значајнији коментар заслужује и трећи од основних механизма политике цена, гарантоване цене²⁸⁾. Овде је реч о стандардном инструменту економске политике у пољопривреди, уобичајеном и у Европи и САД. Зато се, на први поглед, и не поставља питање његове целисходности. Но, дикција ст. 2., да је „гарантована цена цена по којој Република Србија за потребе робних резерви откупљује поједине производе када њихова цена на тржишту падне испод гарантоване цене“ у суштини није довољно јасна. Изгледа да је то цена која ће се платити произвођачима само ако продају своје производе робним резервама, односно да држава има обавезу да сама непосредно откупи све што јој се понуди по тој цени, ако је она виша од тржишне. Везивање цене за обавезу робних резерви није сасвим упутно из више разлога. Прво, није сасвим јасно одређење хомогеног тржишта: ако је цена робе једног квалитета виша, а другог квалитета нижа од гарантоване, да ли се „њихова цена на тржишту“, узета укупно за све квалитете одређеног робног асортимана може узети као виша или нижа. Затим, ако се поједини контингенти продају по вишим, а други по нижим ценама, да ли се они пондеришу и да ли у тај пондер улазе и већ откупљене количине од стране робних резерви пре почетка приме-

26. Први став чл. 7. Нацрта.

27. Исто, т. 4.

28. Нацрт, чл. 11.

не обавезе откупа по гарантованим ценама. Најзад, да ли робне резерве имају ову обавезу само према домаћим произвођачима и у односу на парцеле засејане у оквиру сетвеног плана, или и у односу на све тржишне вишкове (на пример, оне који су раније увезени или помешани са домаћим производима).

Механизам гарантовања цена не би требало везати искључиво за операције робних резерви, већ повезати са системом премија какав постоји не само у ЕУ, него чак и у нашој привреди. Гарантована цена се може постићи обавезом накнађивања разлике произвођачу између ниже тржишне и унапред прописане гарантоване цене путем пореских олакшица и другим далеко ефикаснијим методима од промислених робних послова.

Најзад, циљеви економске политике у области пољопривреде се данас постижу и другим, погоднијим операцијама од примитивне купопродаје за робне резерве, која одише новинама колико и древноегипатске пирамиде (у чије време су се робне резерве и појавиле). Ти методи су, пре свега, јефитинији са становишта буџета, ефикаснији са становишта развојних приоритета и специјализације националне пољопривреде и целисходнији са становишта односа приватног и јавног сектора. Јер, зашто би само јавни сектор сносио терет планирања пољопривредне производње: ако то буде случај, гарантоване цене се неће ни примењивати, односно оне ће остати само нормативна фикција. Поменути модернији приступи везују гарантоване цене за терминске послове у вези са храном на међународним робним тржиштима, па се њима постиже социјализација трошкова планирања пољопривредне производње кроз консолидацију на далеко ширем простору од националног. На основу изложеног, сматрамо да би механизам гарантованих цена ваљало коренито модернизовати, у складу са променама у аграрној политици ЕУ²⁹).

5. На основу свега напред изложеног, сматрамо да се став о непотребности Закона о ценама у правном систему Р Србије, бар у овом моменту, не може прихватити. Ни економске прилике, ни степен изграђености приватноправних и тржишних институција, па ни самог државног апарата, нису такви да би се могла водити неинтервенционистичка политика цена. Друштво у транзицији, суочено са социјалним проблемима и сиромаштвом, мора да располаже механизмима за управљање друштвеним сукобима који се манифестују преко цена. Но, са друге стране, сам понуђени текст као да не одражава постојање свести о таквом социјалном циљу. Његово језичко тумачење показује да предлагач нема јасну концепцију друштвене функције и места политике цена у оквирима правног система, са једне стране, као ни суседних области економске политике, нарочито фискалне, са друге стране. Због тога је немогуће извршити циљно тумачење Нацрта, али верујемо да би начелне напомене које смо изнели под тачкама 1. и 2. овог текста могле да буду полазиште за једно такво тумачење.

29. На основу чл. 37. Уговора ЕУ, сваке године се утврђују цене пољопривредних производа, ради усклађивања обима производње према тражњи и помоћи пољопривредницима који не могу да реализују продају. При томе се ЕУ руководи сопственом тржишном политиком и структурном политиком заједница. (Dubois-Bluman, цит. дело, ст. 306)

Svetislav Taboroši, Ph.D.
Professor at the Faculty of Law, Belgrade

The Prices Act - Pro et Contra

Summary

Development of our legal system is determined by the two sides: by the need of harmonizing it with the EU law and by the need of completing of legislation of the member states of Serbia and Montenegro. The regulations on prices control are in a gap between the first and the second determination, because of the market character of the State Union. The author argues in favour of their enacting, starting from the reason of the undevelopment of the market, especially of their structure, pointing also to the social implications of such control. His remarks to the new Prices Control Draft relate to the need of strengthening the guaranties for free establishment of prices, narrowing the obligation of informing about the prices to that circle activities, which have the same status in comparative law, as well as to the more modern attitude to guaranteed prices for agricultural product. He also argue in favour of adequate connection of these regulations with the regulations of other market relations.

Key word: *prices control, transition, market, monopolies, guaranteed prices.*