

УДК 338.242.2 ; 316.334.2/.4 ; 346.545/.546

Милушин СТЕФАНОВИЋ
помоћник директора трезора, контролор трговања ХОВ,
Агробанка а.д. Београд

ПРАВНИ ОКВИР СОЦИЈАЛНЕ ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ

Резиме

У овом чланку аутор се бави дефиницијом и анализом социјалне тржишне привреде као економско-политичког модела заснованог на идејама социјалне правде и владавине права који данас представља водећи принцип у реулисању привредних односа у земљама Европске уније. Аутор врши специфичну анализу појединих правних институција који представљају окосницу оваквог привредног уређења са аспекта домаће правне система и даје препоруке за даљи развој ових институција којим би се домаће привредно уређење приближило идеалу социјалне државе.

Кључне речи: тржишна привреда, конкуренција, капитал, заштитна додатоци, радни односи, социјална права, синдикал, спољна трговина, увоз, субвенције, дампи.

Социјална тржишна привреда (нем. *soziale Marktwirtschaft*)¹ је модел економског уређења настао у Савезној Републици Немачкој (Западна Немачка) непосредно након Другог светског рата. Овај модел данас представља окосницу економског уређења Европске уније и већине земаља чланица. Лисабонски споразум као акт најближи уставу Европске уније већ у члану 2 предвиђа развој Европе утемељен на избалансираним привредном расту и стабилности цена и високо конкурентној социјалној тржишној економији која тежи пуној запослености и социјалном напре-

1 Сам израз сковао је немачки професор економије Алфред Милер Армак.

тку. Концепт социјалне тржишне привреде као политичке, економске и правне мисли темељи се на политичкој филозофији Ордолиберализма насталој на Фрајбуршком универзитету (Фрајбуршка школа). Теорија Ордолиберализма заснована је на концепту стварања одговарајућег правног окружења као подлоге економским процесима у чијем центру је одржавање високог степена конкуренције у складу са принципима слободног тржишта.² Слободније речено, социјална тржишна економија представља својеврсни средњи пут економског уређења који одбацује подједнако и социјалистички и либерално-капиталистички модел комбинујући приватно власништво над капиталом и слободно тржиште са обимним мерама државе усмереним на стварање фер конкуренције, ниске инфлације, стандардизованих радних услова и општег друштвеног благостања.³ Овакво економско уређење садржи основне елементе тржишне привреде као што су приватна својина, слобода унутрашње и спољне трговине и слободно формирање цена чији се негативни ефекти компензују елементима социјалне заштите и тржишне контроле, у првом реду заштитом права конкуренције, радног права, потрошачког права, пензијско-инвалидским и здравственим осигурањем и заштитом домаћег тржишта од иностраних утицаја.⁴ Иако ови принципи представљају тековину немачког економског развоја након Првог и Другог светског рата и уопште развоја економског уређења у Европи, они су данас општеприхваћене смернице у већини модерних друштава. Идеја да друштво створи и осигура функционисање социјалног уређења које ће одговорати његовим неекономским потребама изводљива је једино ако се елементи правног система као што су уређење тржишта капитала, радне снаге, конкуренције и организације привредних друштава истовремено усмере ка остварењу економских и социјалних циљева уз што мањи конфликт између њих.⁵ Међутим, оно што и данас карактерише немачки и уопште европски модел социјалне тржишне економије је ослањање на јасно утврђен правни оквир и институте. У својој основи, социјална тржишна привреда јесте правнополитички програм, који на основама тржишне конкуренције повезује слободно предузетништво са социјалним напретком који се темељи на привредној продуктивности.⁶

2 Edward N. Megay, „Anti-Pluralist Liberalism: The German Neoliberals“, *Political Science Quarterly*, Vol. 85, No. 3.

3 Види: Rolf Hasse, Hermann Schneider, Klaus Weigelt (eds.), *Social market economy: history, principles and implementation*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008.

4 Види: Dominik H. Enste, *Soziale Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht*, Roman Herzog Institut, 2006.

5 Хајнц Ламперт, „Социјално уређење“, *Лексикон социјалне тржишне привреде*, Конрад-Аденауер-Стифтунг, Београд, 2005.

6 Дитрих Дикертман, Виктор Вилперт Пил, „Социјална тржишна привреда: економске основе и начин функционисања“, *Лексикон социјалне тржишне привреде*, Конрад-Аденауер-Стифтунг, Београд, 2005.

Модел социјалне тржишне привреде ослања се на јасан правни оквир дефинисан у уставу, законским и другим општим актима у контрасту са административним *ad-hoc* регулацијама и за свој полазну основу има идеју владавине права.⁷ *Ratio legis* овакве доктрине утемељен је на разлици између постављања оквирних услова и директног интервенционизма ради остваривања економско-политичких циљева и закључку да је повећање процесне активности државе праћено порастом бирократске регулативе економских односа чиме се слободан простор индивидуалних економских одлука ограничава заједно са иновацијама и флексибилношћу типичним за тржишну привреду.⁸

Начело супсидијарности, као један од главних аспеката социјалне тржишне привреде, налаже да се самосталност појединца заштити од уплитања државе: оно што је појединац у стању да учини сам или у оквиру свог личног окружења, не спада у делокруг задатака државних институција. Сходно овоме држава се обавезује на оријентисање својих привредних активности ка осигурању високе стопе запослености, стабилности цена, спољнотрговинском балансу, као и сталном привредном расту.⁹ Који дакле правни институти омогућавају развој економских односа у складу са оваквим принципима? У ужем смислу, под социјалним уређењем подразумева се скуп норми и института за регулацију положаја појединца и групација економски условљених приходом, имовином и професијом, као и њихов међусобни однос.¹⁰ У овом ужем тумачењу регулација економског уређења обухвата правне институте као што су социјално (пензијско-инвалидско и здравствено) осигурање, колективно преговарање, синдикално удруживање и уопште уређење радних односа. Да би правни институти засновани на социјалној правди могли да функционишу потребна је снажна економска основа чији предуслов је слобода тржишта и предузетништва заснована на приватној својини.¹¹ Стога, у ширем смислу, под социјалним привредним уређењем подразумевамо правне институте који ће допринети општем благостању и просперитету друштва кроз економски

7 Bundesrepublik Detchland, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Social and Ecological Market Economy Principles in German Development Policy, доступно на адреси: http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/konzept158.pdf.

8 Ханс Јерг Тиме, „Политика правног уређења – политика процеса“, *Лексикон социјалне тржишне привреде*, Оскар Аденауер стифтунг, Београд, 2005.

9 Д. Дикертман, В. В. Пил, *нав. чланак*.

10 Х. Ламперт, *нав. чланак*.

11 Hans Pottering, Bernard Vogel, Joseph Daul, Wilfried Martens, Cees Veerman, *Guidelines for Prosperity, Social Justice and Sustainable Economic Activity*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009, доступно на адреси: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17025-544-2-30.pdf?101201102148.

развој и стабилност. У оваквом ширем тумачењу регулисање економског уређења подразумева новије правне институте директно усмерене на заштиту права конкуренције и права потрошача, стабилност тржишта и права инвеститора и ограничења робно-новчаног промета. Темелј социјалне тржишне привреде представља слободно тржиште схваћено првенствено кроз слободу избора професије и слободу приступа и упражњавања приватне економске активности.¹² Јасно је да приватна својина и слобода тржишта представљају само различите аспекте једне те исте друштвене појаве, односно да је одређујућа карактеристика права својине¹³ садржана у овлашћењу да се нешто отуђи и њему комплементарном овлашћењу да се нешто прибави могућа једино у условима слободне понуде и потражње на тржишту. Стога, институти специфични за социјалну тржишну привреду одрживи су једино у условима слободног тржишта заснованог на приватној својини.

І Заштита права конкуренције

Право својине може постојати једино ако постоји надређени ентитет који ће ово право да дефинише и брани. Данас су приватна својина и слобода тржишта институти изричито гарантовани у уставу великог броја земаља. Неограничено право својине и тржишне слободе ипак нису сами по себи никакав гарант економског развоја и друштвеног просперитета, а још мање социјалне државе. Слобода индивидуалног деловања ограничава се тамо где њено остваривање на непримерен начин ограничава слободу трећих лица. Ничим спутано функционисање тржишних односа води ка укрупњавању власништва над средствима производње и ограничавању конкуренције. Монопол као доминација једног субјекта на тржишту одређених роба и услуга најчешће се формира у јавном интересу кроз монопол јавних предузећа за робу и услуге које су од опште друштвеног значаја, као што је производња и дистрибуција електричне енергије, фиксна телефонија, нафтна индустрија и слично. Монопол ван ових привредних грана се релативно лако препознаје, а његова злоупотреба може брзо да се сузбије.¹⁴ Далеко чешћи и опаснији вид нарушавања тржишне конкуренције представља картелско повезивање привредних субјеката. Картел је споразум између тржишних актера којим се ограничава или потпуно отклања међусобна конкуренција и стиче доминантан положај са циљем да контролисањем већег дела при-

12 Устав Швајцарске Конфедерације из 2000. године (нем. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*), Поглавље 1, члан 27.

13 У смислу *usus, fructus, abusus*.

14 Дobar пример за ово је казнена политика ЕУ према америчкој корпорацији *Microsoft* због злоупотребе монополског положаја на тржишту оперативних система.

вредних активности одређени субјекти наметну услове привређивања другим учесницима на тржишту и тако остваре профит. У ужем смислу, картел је уговор, неформални договор или устаљена пракса између одређених привредних субјеката који има за циљ да ограничи или сузбије конкуренцију привредних субјеката која нису део таквог уговора, договора или праксе. Формирањем картела тржишна економија се претвара у договорну економију и губи своју основну функцију алокације ресурса путем цена формираних на основу слободне понуде и потражње. Ове појаве у крајњој линији воде ка привредној стагнацији, паду производње и запослености и инфлацији. Тржиште захваћено картелима је болесно тржиште. У складу са тим, језгро политике заштите конкуренције од 80-их година XX века на овамо је борба против договорног формирања цена од стране картела.¹⁵ Договорно формирање цена може се одредити као уговор, договор или пракса међу учесницима на једној страни тржишта да продају или купују робу или услугу искључиво по договореној цени или да одржавају такве тржишне услове који контролом понуде и тражње одржавају ниво цена на задатом нивоу. Заштита конкуренције представља један од темеља постојања социјалне државе и демократије уопште. Без тржишне утакмице не може бити ни страначке утакмице, а демократија се претвара у празну шкољку чисте форме испуњене интересима крупних тржишних актера. Сама суштина либералне демократије, долазак на власт странака путем политичког такмичења, за подлогу има тржишну привреду која је и сама заснована на утакмици.¹⁶ Основни циљ заштите права конкуренције је промоција економског благостања, схваћеног као економски концепт ефикасности.¹⁷ Социјална тржишна економија у првом реду се ослања на снажан привредни развој утемељен на функцији тржишта, ако ове функције нема, односно ако је тржиште проткано картелским договарањем, нема ни социјалне тржишне економије.

У сузбијању монополског и картелског понашања у свету се сусрећу две велике законодавне праксе, америчко антитруст законодавство и заштита конкуренције ЕУ. У САД је заштита конкуренције у добром делу криминализована па тако, на федералном нивоу, Управа за заштиту конкуренције министарства правде може подносити кривичне пријаве, а Комисија за трговину грађанске тужбе због нарушавања конкуренције, док на нивоу савезних држава главну реч имају јавни

15 Michael E. DeBow, „What’s Wrong with Price Fixing: Responding to the New Critics of Antitrust“, доступно на: <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv12n2/reg12n2-debow.html>.

16 Богољуб Милосављевић, Драгољуб М. Поповић, *Уставно право*, Правни факултет Унион, Београд, 2008, стр. 201.

17 Richard A. Posner, *Antitrust law*, Second Edition, The University of Chicago Press, Chicago, 2001, стр. 9.

тужиоци. На приватном плану америчко антитруст законодавство омогућава тужбе за накнаду штете привредним субјектима и потрошачима по принципу троструке накнаде штете која је причињена превеликом или премалом ценом неке робе или услуга проистеклом из картелског понашања. Тако, Врховни суд САД изричито наводи у образложењу једне своје пресуде да се Конгрес САД (законодавац) у сврху спровођења антитруст закона није определио за прекршајно кажњавање кршиоца закона, већ је принципом троструке накнаде штете охрабрио све субјекте који су претрпели штету због нарушавања конкуренције да служе као приватни јавни тужиоци.¹⁸ Такође, антитруст законодавство предвиђа контролу спајања и припајања привредних друштава како би се спречила концентрација тржишне моћи. Заштита конкуренције у ЕУ се ослања на Европску комисију која има широка истражна овлашћења налик полицијским на основу којих може да кажњава субјекте који нарушавају право конкуренције високим новчаним казнама које иду и до 10% годишњег обрта. Главно истражно средство Европске комисије названо „политика милости“¹⁹ састоји се у аболицији оних чланова картела који добровољно пруже информације и помогну у истрази против осталих чланова картела. Налик на истрагу и суђење организованом криминалу, Комисија има право да по принципу „ти си први“ понуди опраштање или ублажавање казне оним члановима картела који први помогну у кажњавању осталих. Механизам је јасан, прва компанија која пружи помоћ у истрази против картела бива у потпуности ослобођена казне, осталим компанијама које помогну у истрази казна бива сразмерно редукована. Већина успешно решених случајева борбе против нарушавања конкуренције у ЕУ пример је примене „политике милости“. Међутим, и поред доказане успешности у европском законодавству је актуелизовано питање увођења америчког принципа троструке накнаде штете као подстицај приватној борби против монопола и картела. Као резултат оваквих расправа Европска комисија је изгубила монопол у борби против нарушавања конкуренције, а приватним тужиоцима је омогућено да у грађанским парницама захтевају накнаду штете од стране прекршиоца закона о заштити конкуренције.

Заштита конкуренције у Републици Србији дефинисана је Законом о заштити конкуренције донетим 2005. и ревидираним 2009. године. Закон је донет по узору на законодавство ЕУ и примењује готово све институте уобичајене у борби против нарушавања конкуренције. Иначе, законска решења о заштити конкуренције су углавном идентична у свим земљама региона, док се процедурална правила знатно разликују. Наш закон предвиђа санкционисање повреде права конкуренције кроз јавноправни

18 *Hawaii v. Standard Oil Co. of Cal.*, 405 U.S. 251, 262 (1972).

19 *Leniency policy*.

поступак пред Комисијом за заштиту конкуренције и путем парничне тужбе за накнаду штете проузроковане повредом конкуренције ако је она утврђена решењем Комисије. Такође, Закон предвиђа обавезну претходну контролу концентрације (припајања и спајања) тржишних субјеката од стране Комисије и овлашћује Комисију да спроведе накнадне мере деконцентрације путем поделе или продаје тржишних субјеката. Од новог закона се у условима високо монополизованог и картелизованог српског тржишта очекивало много, међутим његов реални домаћај закључно са 2010. годином остао је скроман. Иако закон у потпуности примењује европске институте у борби против повреде права конкуренције његова процедурална правила очигледно нису у складу са друштвено-политичком стварношћу у земљи. У одговору на питање неадекватности вероватно лежи акценат на јавноправној иницијативи за покретање поступка, слабости институција, некомпатибилност са заштитом потрошача, проблематика судске контроле, недостатак пратећих подзаконских аката и генерално плиткост домаћег тржишта. Комисија за заштиту конкуренције, за разлику од многих других јавноправних тела, не финансира се из буџета већ из сопствених прихода од накнада и казни,²⁰ што оставља утисак да важност заштите конкуренције не завређује средства намењена буџетским корисницима. Закон предвиђа да су странке у поступку пред комисијом учесници на тржишту који су поднели пријаву концентрације и учесници против којих је покренут испитни поступак, док својство странке немају подносиоци иницијативе за испитивање повреде конкуренције. Оваквим регулисањем успостављен је монопол Комисије у борби за заштиту конкуренције што није у складу са модерним тенденцијама, а поготову није примерено једном младом и институционално слабом телу какво је Комисија за заштиту конкуренције. Уместо једног тела потребан је шири фронт у борби за заштиту конкуренције састављен од повезаних али међусобно независних актера. Супстанцијални проблем у заштити конкуренције код нас је тај што Закон у потпуности примењује европска решења али у земљи која није чланица ЕУ. Тако, Европска комисија дели надлежност за спровођење закона о заштити конкуренције са националним телима сваке земље чланице, на тај начин формирајући Европску мрежу за заштиту конкуренције²¹ основану у циљу сарадње и међусобног надзора. Међутим, домаћа Комисија за заштиту конкуренције не дели надлежност ни са ким, нити је надзире неко друго тело за заштиту конкуренције. Осим тога већина аката Комисије о кажњавању прекршилаца Закона је у судској контроли по-

20 Закон о заштити конкуренције (Сл. гласник РС, бр. 51/2009), чл. 31.

21 *European Competition Network*.

водом управног спора поништена као незаконита или се спорови одуговлаче у познатој традицији домаћег правосуђа. Пракса судова у оцени законитости решења о кажњавању због повреде права конкуренције је конзервативна и скептична, не само у Србији већ и у низу других земаља. Због тога је у поступку примене Закона о заштити конкуренције превасходно потребна сарадња, односно признање самих актера повреде права конкуренције који се применом „политике милости“, коју предвиђа и наш Закон, подстичу на сарадњу зарад смањена или ослобођења од казне. Међутим, да би „политика милости“ функционисала неко прво мора бити ригорозно кажњен, што се у Србији до сада није догодило.

Специфична ситуација на српском тржишту налаже да се размотри примена посебних института у заштити права конкуренције које осим у европском треба тражити и у англо-америчком праву. Један од таквих института је „супер-жалба“ коју срећемо у правном систему Велике Британије.²² „Супер-жалба“ омогућава да регистроване организације за заштиту потрошача могу изјавити жалбу комисији за заштиту конкуренције да одређена појава или комбинација појава на тржишту роба и услуга причињавају или могу да причине значајну штету интересима потрошача. Ако се узме у обзир ширина појма интереси потрошача²³ који заправо упућује на Закон о заштити потрошача јасно је да овај институт пружа преко потребну директну везу између Закона о заштити конкуренције и Закона о заштити потрошача и омогућава синергију ова два вида заштите. Према закону Велике Британије Комисија (ОФТ) је у обавези да у року од 90 дана од примања жалбе јавно објави одговор у коме ће навести свој предлог у вези решавања проблема наведеног у жалби, а нарочито да ли је одлучила да предузме неку меру или не и која ће то мера бити, као и образложење датог одговора. На овај начин питања везана за заштиту права потрошача и права конкуренције постају део јавне, медијске расправе што знатно доприноси лустрацији рада надлежних органа и уопште ставу владе према заштити права потрошача и конкуренције. Успех овакве процедуре у Великој Британији довео је до јавне дискусије о проблемима потрошача и омогућио Комисији за заштиту конкуренције формални поступак за сарадњу са организацијама за заштиту потрошача.²⁴

Закон о заштити потрошача је по узору на законодавство ЕУ саставни део домаћег правног поретка. Међутим, постојање закона само по себи не значи да постоји развијена свест о правима потрошача, нити њиховој заштити, што упућује на потребу за постојањем

22 Британски Закон о заштити конкуренције (Enterprise Act 2002), секција 11.

23 Закон о заштити потрошача (Сл. гласник РС, бр. 73/2010) чл. 3.

24 Phil Evans, „Making Competition Real: EU Supercomplaints“, *Consumer Policy Review*, no. 15, 2005, стр. 191.

организација које би радиле на подизању свести грађана о њиховим правима, обезбеђивању ресурса за континуирано праћење токова тржишта и стварање аналитичке грађе о промету роба и услуга са нагласком на дефинисање жаришта проблема.²⁵ Наш Закон о заштити потрошача одређује организације за заштиту потрошача наводећи њихов делокруг и обавезу Министарства трговине да води евиденцију о њима. Међутим, да би организација потрошача, којих у Србији има неколико, остварила своје редовне функције потребна су значајна средства, поготово ако остваривање тих функција треба да резултује горе описаном „супер-жалбом“ Комисији за заштиту конкуренције. Финансирање организација предвиђено Законом у виду чланарина, вршења делатности, спонзорства и сличних извора не представља у садашњим условима довољну основицу за та средства. Једно од могућих решења, усвојено у правном систему САД, било би додељивање организацијама потрошача одређеног дела средстава остварених наплатом казни по основу кршења Закона о заштити конкуренције. Такође, овлашћење организација потрошача за подношење „супер-жалбе“ могу се проширити и на друге организације као што су удружења произвођача или пружалаца услуга, с обзиром на евидентно постојање злоупотребе картелских споразума и доминантног положаја подједнако на страни тржишне потражње и понуде. Применом оваквих решења створио би се значајно шири фронт у борби против нарушавања конкуренције састављен од организација на челу са Комисијом за заштиту конкуренције које би кроз међусобну сарадњу и подстицај могле да остваре далеко већи степен заштите права конкуренције него што је то данас случај.

II Рад и социјална права

Основни циљ тржишне привреде са социјалним предзнаком у сфери радних односа је тежња ка пуној запослености. Право на рад као уставом загарантовано право чија садржина обухвата слободан избор професије и приступ запослењу представља један од основних начина за интеграцију људске јединке у друштво. Рад и социјална права сачињавају нераскидиву целину, па тако основна социјална права као што су здравствена заштита, пензијско-инвалидско осигурање и осигурање за случај незапослености могу да се користе само на основу сопственог рада, рада другог лица (родитеља, старатеља, супружника или другог сродника) или статуса регистрованог незапосленог лица. У друштвено-политичкој ситуацији модерног доба важи правило да социјална права могу бити остварена само на основу рада или у вези са радом. При том се рад не схвата само у смислу радног односа, већ под-

25 Удружење за заштиту потрошача Војводине, доступно на: <http://potrosac.info/o-nama/>.

разумева и школовање, предузетништво, бављење уметношћу, спортом, земљорадњом, сточарством, уживање пензије или статус регистрованог незапосленог лица. У оваквом ширем смислу, рад подразумева друштвену улогу коју правни поредак предвиђа за појединца. Ван ових улога појединац престаје да буде члан друштва у смислу уживања социјалних права, осим ако уживање тих права не надокнађује из сопствених средстава (добровољно здравствено и пио осигурање). Због тога, првенствени циљ социјалне тржишне привреде и социјалне државе уопште јесте да омогући уживање социјалних права по основу или у вези са радом. У пракси ово значи остварење принципа пуне запослености одређеног негативном дефиницијом као одсуство незапослености, односно свођење незапослених регистрованих у националној служби за запошљавање и запослених у сивој зони на друштвено прихватљив број. Правни институти који омогућавају овакав друштвено-политички циљ спадају у грану радног права и подразумевају скуп норми које регулишу однос између радника и послодавца, односно у ширем, социолошком смислу однос између рада и капитала као друштвених појава. Основу радног права данас чини с једне стране матични Закон о раду, а са друге низ аутономних општинских аката чија је основа Закон о раду, као што су колективни и индивидуални уговори о раду.

Матични закон у области рада (Закон о раду) донет је 2005. године и имплементира већину европских решења у овој области. У складу са тековинама тржишне економије закон омогућава флексибилно обављање рада код послодавца путем неколико врста радног односа и обављања рада ван радног односа, ограничено радно време, заштиту појединих категорија запослених (омладине, трудних жена), синдикално организовање и колективно уговарање, као и контролу примене закона путем инспекције. Као нормативни акт Закон представља полазну основу за даљи развој радног права путем колективних уговора и других општинских аката. У том смислу Закон подразумева основна радна права као минимални стандард за обављање рада, док је његова ширира социјална сврха да послужи као платформа за даљу разраду радних права путем колективног преговарања. Предуслов колективног преговарања је постојање синдиката и њихова репрезентативност, односно својство да представљају већину запослених у једном привредном друштву или на нивоу гране привредних друштава. Развој синдикалне културе представља шири циљ данашње регулативе радног права. У складу са тим смисао радног законодавства је да колективни уговори, споразуми унутар друштва или индивидуални уговори о раду могу донети само повољније услове рада од оних дефинисаних у закону, односно да се у преговорима запослених и послодавца даље развијају радна права. Основни циљ социјалне тржишне привреде у области рада представља очување минималних радних права дефинисаних у зако-

ну и подстицање њиховог развоја путем синдикалног организовања и колективног преговарања. Заштитом и развојем колективних радних права остварују се општи облигаторни стандарди заштите чија сврха је да у условима незапослености и приликом надметања радника за радна места код индивидуалних уговора о раду, спрече дампинг праксу у којој би радници зарад добијања или очувања радних места одустајали од заштите својих права и пристајали на нижи квалитет тих права.²⁶ Дампиншка пракса у радним односима представља одлику земаља са израженим и дуготрајним проблемом незапослености. Осим што делује ерозивно на опште стање људских права у једној земљи, непоштовање и снижавање квалитета радних права има озбиљан утицај и на само тржиште, односно на конкуренцију међу тржишним субјектима. Тако, тржишни субјекти у којима се остварује најнижи ниво радних права, односно у којима се не поштује минимум радних права оствариће најмање трошкове у процесу производње и тиме већу конкурентност на тржишту. Овакво понашање ствара ланчану реакцију чији резултат је опадање људских права на нивоу целог друштва. Други резултат дампиншке праксе у радним односима је прогресивно повећање саме незапослености јер привредни субјекти остварују већи учинак са мањом радном снагом снижавајући критеријуме основних радних права као што су дужина радног времена, право на годишњи одмор и одсуство, право на законит отказ, заштиту појединих категорија лица и др.

Ради заштите радних права установљени су индивидуални и колективни инструменти. Појединац се ради заштите својих права може обратити инспекцији рада при Министарству рада путем пријаве. Отежавајућу околност приликом овакве заштите представља недостатак анонимности пријаве што за резултат има да се она користи само у крајњим случајевима незаконитог отказа уговора о раду. Ако би се омогућио одређени степен анонимности пријаве инспекцији рада и на тај начин остварила заштита радника који врше пријаву од касније ретрибуције послодавца, инспекцијска заштита радних права остварила би се на много ширем и превентивнијем нивоу. Колективна заштита радних права остаје основни вид заштите и развоја права радника путем организовања у независне синдикате и колективног преговарања. Међутим, синдикално организовање захтева свест о неопходности оваквог удруживања и независности тако створених организација. Ова свест проистекла је у првом реду из еволуције радних односа у земљама које имају дугу традицију тржишне привреде (капитализма) у чијем оквиру се развијао однос између две социјалне групе, радника и власника капитала. Привредно уређење саздано у потпуности на тржишној

26 Гернот Фриц, „Радно право“, *Лексикон социјалне тржишне привреде*, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд, 2005.

економији постало је стварност у Србији тек од демократских промена 2000. године, а изричито је дефинисано тек у Уставу из 2006. године. С обзиром на ово, еволуција односа између радника и власника капитала је у почетној фази, а култура синдикалног организовања и независности синдиката на релативно ниском нивоу. Закон о раду предвиђа добар полазни оквир за организовање синдиката гарантујући заштиту од отказа представницима синдиката чак и годину дана након престанка њихове функције. Међутим, мере социјалне политике морају далеко више ићи у смеру подстицања синдикалног организовања и осигурања независности синдиката. Многи синдикати данас представљају само продужену руку менаџмента компаније или су чак и директно основани од стране менаџмента зарад остваривања циљева који немају везе са заштитом и унапређењем радничких права. Конкретни кораци у овом смеру подразумевали би законску регулативу која предвиђа тајност гласања о избору синдикалних представника, организовање синдикалних скупова ван просторија послодавца, забрану присуства представника менаџмента на синдикалним скуповима и слична решења. Другим мерама треба остварити подстицај синдикалном организовању путем олакшица у пореским обавезама и доприносима обрачунатим на лични доходак за чланове синдиката.

III Заштита домаћег тржишта од иностраног утицаја

Однос између увоза, извоза и домаће производње, односно спољнотрговински баланс, представља важно питање нарочито у економији транзиционих земаља. Социјална тржишна привреда подразумева ограничавање слободе предузетништва у сфери спољне трговине ради заштите домаћег тржишта. Однос увоза и извоза исказан кроз платни биланс према иностранству представља сигуран показатељ производно-потрошачке оријентације друштва. Ако плаћање увоза није покривено наплатом извоза, односно агрегатна потрошња у земљи превазилази агрегатну производњу, вишак те потрошње се надокнађује из увоза. Оваква ситуација указује да потенцијал привреде није искоришћен у мери довољној да се задовоље домаће потребе, као и да одређени степен незапослености проузрокује потрошњу непокривену производњом. Повећани увоз има спирални ефекат на привреду, резултирајући одливом средстава од потрошње у инострану уместо у домаћу индустрију, штедњу или инвестиције, што резултира даљим слабљењем производње, смањењем запослености, притиском на домаћу валуту и растом спољног дуга. Узрочна веза између повећаног увоза и штете за домаћу индустрију представља појаву која озбиљно и трајно нарушава потенцијал привреде као темеља социјалног благостања.

Такође, већи увоз од извоза може бити вештачки генерисан путем интересних група организованих у картеле који нарушавањем права конкуренције потенцирају увозну робу над домаћом. Ако постоји интересно удруживање, односно истоветност интересних група које сачињавају увозници, великопродајни и малопродајни дистрибутери, онда повећање увоза настало као резултат договора између ових интересних група представља вештачку творевину која је посебно опасна по привреду једне земље. Додамо ли овоме још и праксу увоза субвенционисане робе, дампиншке цене и често политичке везе увозничког лобија са владајућим структурама, добија се резултат у виду гушења домаће привреде, аграра, извоза и регионалног развоја уз општи пад запослености. Ови ефекти као крајњи резултат имају потпуну дисфункцију социјалне државе. С обзиром на ово адекватно ограничавање увоза представља један од главних циљева социјалне тришне привреде и то циљ чије се остварење или неостварење рефлектује на друге циљеве као што су запосленост, монетарна стабилност, смањење инфлације и регионални развој. Важно је подвући да неадекватан увоз има широк и диверзификован спектар негативних ефеката. Тако, развој и јачање извоза у првом реду зависи од афирмације одређеног производа на домаћем тржишту што је за транзициону привреду изузетно тешко уз неограничену увозну конкуренцију. Исто тако, регионални развој добрим делом се темељи на заштити и субвенционисању локалне привреде што у многоме бива поткопано неадекватним увозом. Домаћа пољопривредна производња ако је скромно субвенционисана (као наша) може нарочито да трпи од увоза пољопривредних производа субвенционисаних од стране иностраних влада. Сврха ограничавања увоза никако није да се увоз неке робе или услуга забрани или физички ограничи, што и не би било могуће у условима међународне трговине регулисане мултилатералним споразумима, већ да се одговарајућом политиком царина и других мера увоз иностране робе и услуга уклопи у привредне токове који омогућавају раст домаће производње и запослености.

Инструменти ограничавања увоза предвиђени су међународним споразумом ГАТТ²⁷ и правилима Светске трговинске организације. Ове мере подразумевају две категорије ограничења. Прву категорију чине компензационе и антидампиншке мере. Компензационе мере служе као заштита од увоза субвенционисане робе и за циљ имају увођење таквог царинског намета који ће компензовати субвенцију дату у земљи порекла иностране робе. Ове мере од нарочитог су значаја за заштиту домаће пољопривредне производње у условима немогућности њеног већег субвенционисања. Компензационом мером омогућава се да субвенционисана инострана роба не буде конкурентнија од домаће.

27 *General Agreement on Tariffs and Trade.*

Антидампиншке мере подразумевају заштиту домаћег тржишта од робе коју њен инострани извозник или дистрибутер намерно продаје по ценама испод економских са циљем да уништи или знатно ослаби домаћу производњу исте такве или сличне робе, а зарад остваривања доминантног положаја на тржишту. Исто као компензационе, антидампиншке мере састоје се од повећаног царинског или другог намета са циљем да потре вештачку конкурентност увозне робе. Другу категорију чине мере заштите од прекомерног увоза које се уводе онда када услед непредвиђеног развоја околности дође до повећаног увоза поједине робе у тој мери да се наноси или прети озбиљна штета домаћој производњи исте, сличне или непосредно конкурентне робе са циљем отклањања или спречавања такве штете.²⁸ Дакле, другом категоријом заштитних мера покривени су случајеви када се не ради или није могуће доказати да се ради о иностраном субвенционисању увозне робе или дампиншкој пракси. Ове мере састоје се у количинском ограничењу увоза и увођењу додатних увозних дажбина. За разлику од компензационих и антидампиншких мера које се примењују према роби или услузи потеклој из специфичне земље или од специфичног извозника, мере заштите од прекомерног увоза примењују се према специфичној врсти робе или услуге без обзира на њено порекло, дакле *erga omnes*.²⁹ Све наведене мере део су домаћег Закона о спољнотрговинском пословању који већ у првом члану изричито предвиђа своју усклађеност са правилима СТО и прописима ЕУ. Међутим, у примени закона долази до низа препрека које у пракси релативизују домет ових института. У првом реду, с обзиром да у покретању поступка поводом изрицања свих наведених мера министарство има дискреционо право, није тешко замислити да лобирање одређених интересних група врло ефикасно може да спречи њихову примену. Такође, као и код заштите конкуренције, акценат на покретању поступка је по службеној дужности од стране министарства. Закон, додуше, код компензационих и антидампиншких мера предвиђа могућност покретања поступка на основу писменог захтева домаћих произвођача али прописује да то могу бити само они произвођачи чија укупна производња представља више од 25% домаће производње робе чија се заштита тражи.³⁰ Ако се узме у обзир тешкоће приликом оцене тржишног учешћа, неповезаност и неорганизованост произвођача, овај критеријум представља значајну отежавајућу околност за покретање поступка за увођење компензаторних и антидампиншких мера. Да би

28 Види: Закон о спољнотрговинском пословању (Сл. гласник РС, бр. 36/2009), чл. 56; ГАТТ, члан 9, Споразум о заштитним мерама СТО, чл. 2.

29 Милена Ђорђевић, „Мере заштите од прекомерног увоза“, *Право и привреда*, бр. 5-8/2007.

30 Закон о спољнотрговинском пословању, чл. 40, ст. 2.

се омогућила ефикасна политика ограничења увоза, основни услов је да постоји могућност неспутаног подношења захтева за покретање поступка од стране лица чија је привредна делатност угрожена. Слично као и код заштите права конкуренције, добар корак у вођењу политике ограничења увоза био би отварање могућности домаћим произвођачима, односно њиховим организацијама, да јавним путем у виду одређене „супер-жалбе“ укажу министарству на негативне ефекте увоза неке робе и поставе питање шта министарство намерава поводом тога да учини. Такође, Закон не одређује максималан рок трајања поступка за изрицање ових мера што отвара могућности за одуговлачење. Неадекватан увоз пољопривредних производа који су субвенционисани, дампирани или на други начин штетни за домаћу пољопривреду представља посебно опасан проблем за економију сваке земље. Будући да се модерна аграрна политика већине земаља своди на то да се путем субвенционисања домаћим пољопривредницима поклања тржиште отето пољопривредницима у другим земљама,³¹ није тешко предвидети да ће негативним утицајима увоза пољопривредних производа нарочито бити изложене земље са скромнијом политиком субвенција и заосталом агро технологијом. С обзиром на ово, мере заштите домаће пољопривреде морају бити уско усклађене са политиком субвенционисања и робних резерви.

Примена мера за заштиту домаће привреде од иностраних утицаја данас је у Србији готово непостојећа, а увоз најразличитије робе и услуга, што због слабости домаће производње, јачине увозне дистрибуције и либералног спољнотрговинског режима, представља једну од најуноснијих делатности на домаћем тржишту. Владајући принцип у домаћој привреди је да се не производи оно што може да се увезе. Овај принцип вештачки је проширен до крајњих граница, тако да у последње време подразумева и најосновније прехранбене производе. Оваква пракса довела је до катастрофалних привредних ефеката чији резултат у ширем смислу представља потпуно потрошачки оријентисана привреда са мало или ни мало производње. Да би се домаћа привреда вратила на ноге, осим страних и домаћих инвестиција, потребан је и њен конзистентни протекционизам. Оваква политика захтева низ законодавних измена које би у првом реду омогућиле покретање поступка за увођење заштитних мера по захтеву угрожених произвођача без обзира на њихово тржишно учешће, укидање дискреционог права министарства, ограничавање трајања поступка по поднетом захтеву и подстицање организовања произвођача ради заједничког наступа.

31 Стефан Тангерман, „Аграрна политика“, *Лексикон социјалне тржишне привреде*, Конрад Аденаур Стифтунг, Београд, 2005.

Milutin STEFANOVIĆ, Master of Law
Deputy Head of Treasury, Securities Trading Controller, Agrobanka a.d.,
Belgrade

LEGAL FRAMEWORK OF SOCIAL MARKET ECONOMY

Summary

In this article the author deals with definition and analysis of social market economy as the model of economic policy based on ideas of social justice and rule of law which is currently the leading principle in economic regulation in countries of European Union. Author is performing a specific analysis of particular institutions of law (antitrust law, consumer protection law, labour law and foreign exchange law) which constitute the skeleton of this kind of economic regulation from the aspect of domestic legal system and giving reference for further development of these institutes with aim to move domestic economic environment closer to the ideal of social state.

Key words: *market economy, competition, cartel, consumer protection, social rights, labour law, foreign trade, union, import, subvention, damping.*