



Munich Personal RePEc Archive

Prices in FR Yugoslavia during the First Half of Nineties

Bukvić, Rajko

Geografski institut Jovan Cvijic SANU

1996

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/118340/>
MPRA Paper No. 118340, posted 21 Aug 2023 10:27 UTC

Prvu polovinu tekuće decenije u (bivšoj i sadašnjoj) Jugoslaviji obeležile su dramatične promene u gotovo svim oblastima ekonomskog i društvenog života. Jedna od takvih, i inače delikatnih, jeste i oblast cena. Izrazite oscilacije u regulativi, kao i u praksi njenog sprovođenja, pokazuju raspon od najrigidnijih oblika kontrole cena, koja je obuhvatala ponekad praktično celu privredu, odnosno proizvodnju, ili pak njen najveći deo, pa do vrlo široke liberalizacije. Na drugoj strani, izmenjena opšta pozicija saveznih i republičkih državnih organa, do koje je došlo u dramatičnom periodu u kojem su republike preuzimale ingerencije savezne države, saglasno svojim ciljevima, pomerila je težište odlučivanja o politici cena na republičke organe,¹ mada je i u tom pogledu bilo značajnih oscilacija, koje su, naravno, ostavile svoje posledice, ne samo u ovoj oblasti.

Osnovna institucionalna rešenja koja su važila tokom celog perioda nisu bitno menjana.² Ta rešenja su, međutim, u značajnom delu ovog perioda bila suspendovana uredbama o cenama i drugim odlukama koje su donošene na nivou republika, aktima koji su pravno uporište tražili u različitim republičkim propisima, a po uvođenju sankcija na osnovu propisa o otklanjanju posledica sankcija međunarodnih organizacija³ i drugih republičkih propisa. Izmenjena pozicija savezne države i posledice njene transformacije odrazile su se u oblasti kontrole cena tako što je značajan deo instrumentarijuma ekonomske politike faktički prenet u republike, a time i najveći deo (neposredne) kontrole cena.

Ovde razmatrani period posebno karakteriše ekstremno visoke stope inflacije, što u prvom redu upućuje na potrebu ocene glavnih uzroka takvih kretanja, u čemu se, svakako, ne može zaobići ni uticaj samog sistema i politike cena.⁴ S druge pak strane, iskustva iz ovog perioda značajan su faktor opredeljivanja za formu i metode sistema i politike cena u narednim godinama, bez obzira na specifičnosti pomenutog perioda (međunarodna blokada zemlje i sl.), koje već sada više nisu aktuelne.

U ovom radu najpre će biti prikazane osnovne karakteristike još važećeg sistema cena, a zatim će biti detaljnije razmotrena politika cena u celom posmatranom periodu, pri čemu je izvršena periodizacija na tri manja perioda, u čijoj se osnovi nalaze određene, ovim periodima zajedničke, karakteristike koje ih izdvajaju od drugih potperioda. U poslednjoj celini dat je sumarni prikaz sistema i politike cena u posmatranom periodu, uz određene preporuke koje se na osnovu izvedenih razmatranja mogu jasno istaći.

Osnovne karakteristike važećeg sistema cena 1. U formalnom smislu, sistem kontrole cena još uvek je uređen Zakonom o siste-

Cene u prvoj polovini devedesetih

Rajko BUKVIĆ, Miodrag ILIĆ

Direkcija za cene, Nemanjina 22-26, Beograd

mu društvene kontrole cena, koji je donet u decembru 1989. i republičkim zakonima o cenama Srbije i Crne Gore. Donošenje saveznog zakona i formalno i faktički označilo je završetak perioda mukotrpnog procesa oslobađanja cena od društvene (tj. državne) kontrole, koja je snažno obeležila drugu polovinu sedamdesetih i naročito prvu polovinu osamdesetih godina.⁵

Savezni zakon iz 1989. afirmisao je princip slobodnog obrazova-

nja cena od strane preduzeća i definisao metode društvene intervencije u cenama. Posle netržišnog pristupa izraženog u sistemskim rešenjima u periodu tzv. dogovorne ekonomije, izvestan korak napred načinjen je, zapravo, već u Zakonu o sistemu društvene kontrole cena iz 1984,⁶ kojim je napušten koncept po kome se privrednim subjektima određuje kako da formiraju svoje cene, uz zadržavanje samo uređivanja kontrole cena, ali ipak i uz još uvek veliki broj odredaba koje su faktički bile recidiv prethodnih neekonomskih rešenja, dok istoimeni zakon iz 1989. predstavlja sledeći korak napred ka rešenjima primerenim tržišnoj privredi.⁷

2. Donošenje novog zakona krajem 1989. usledilo je nakon što se Jugoslavija u drugoj polovini te godine suočila sa do tada najznačajnijim inflacionim procesima. Sredinom decembra, kada je stopa inflacije prešla nivo od 50% mesečnog rasta,⁸ usvojen je stabilizacioni program, koji se zasnivao na sledećim ključnim elementima:⁹

- 1) uvedena je konvertibilnost dinara, kao neophodan uslov za uvođenje tržišnih odnosa u ekonomiji, i kao uslov da se efekti obaranja inflacije zadrže trajno;
- 2) izvršena je denominacija domaće valute, tako da jedan novi (konvertibilni) dinar vredi dotadašnjih 10000 dinara;
- 3) kurs dinara je za narednih 6 meseci čvrsto vezan za nemačku marku, u paritetu 7 dinara za marku, uz fluktuiranje prema ostalim valutama zajedno s nemačkom markom;
- 4) cene u elektroprivredi, cene uglja, cene u naftnoj privredi, u železničkom transportu, PTT uslugama, crnoj i obojenoj metalurgiji, cene lekova i cene komunalne infrastrukture fiksirane su i predviđeno je njihovo zadržavanje na dostignutom nivou tokom narednih 6 meseci;
- 5) monetarna politika stavljena je u svoju funkciju i odvojena je od fiskalne i kreditne politike, što je podrazumevalo i ukidanje selektivnih kredita Narodne banke i kredita Federacije iz primarne emisije, dok je kreiranje novca iz primarne emisije vezano prvenstveno za devizne transakcije, čime je isključena i automatska monetizacija u klirinškoj razmeni;
- 6) budžet Federacije i svi budžeti i fondovi obavezani su da od početka godine posluju na bazi realnih izvora sredstava i da se ne mogu zadu-

¹ Za razliku od prve polovine osamdesetih, kada je ovakva pozicija republičkih organa u odnosu na savezne bila zasnovana na sistemskim rešenjima (Dogovor o utvrđivanju proizvoda i usluga koji se smatraju od interesa za celu zemlju, *Službeni list SFRJ*, 70, 1980), sada je bilo u pitanju preuzimanje ingerencija koje najčešće nije bilo pravno zasnovano.

² Tokom celog ovde posmatranog perioda važio je, i još važi, Zakon o sistemu društvene kontrole cena, (*Službeni list SFRJ*, 84, 1989, s izmenama i dopunama 32, 1993, i 24, 1994), kao i odgovarajući republički zakoni: Zakon o društvenoj kontroli cena (*Službeni list RCG*, 45, 1990) i Zakon o društvenoj kontroli cena (*Službeni glasnik SRS*, 28, 1987; 25, 1989; 55, 1990. i *Službeni glasnik RS*, 6, 1990).

³ Zakon o merama za otklanjanje i ublažavanje posledica primene sankcija međunarodnih organizacija, *Službeni glasnik RS*, 46, 1992.

⁴ Ovaj rad nema pretenzija da se posebno bavi eksternim uzrocima inflatornih kretanja u jugoslovenskoj privredi. Stoga se i ocene, koje će na pojedinim mestima biti date, u prvom redu odnose na sam sistem i politiku cena.

⁵ Prema podacima koje je publikovao OECD (*OECD Economic Survey, Yugoslavia, razna godišta*) na početku druge polovine osamdesetih, tačnije u januaru 1985, kada je donošenjem novog zakona o cenama otpočeo pomenuti proces oslobađanja cena, pod raznim oblicima kontrole cena bilo je oko 65% industrijske proizvodnje. Tokom nekoliko narednih godina taj obuhvat kretao se između 60 i 75%, da bi nakon potpunog zamrzavanja cena u novembru 1987, tokom 1988. prvi put bio sveden na oko 53%, a krajem te godine na 29,5%, na kom je nivou približno održavan i tokom 1989.

⁶ *Službeni list SFRJ*, 64, 1984, s izmenama i dopunama: 43, 1986; 71, 1986.

⁷ U međuvremenu doneseni Zakon o sistemu društvene kontrole cena iz 1987 (*Službeni list SFRJ*, 28, 1987) nije imao značajnijih novina u odnosu na zakon iz 1984.

⁸ U decembru 1989. mesečna stopa inflacije u Jugoslaviji iznosila je 58,8%, čime je formalno ispunjen kriterijum koji je prihvaćen od strane međunarodnih organizacija, a koji potiče od Cagana, da se jugoslovenska inflacija svrsta u hiperinflaciju.

⁹ Program ekonomske reforme i mere za njegovu realizaciju u 1990.

živati emitovanjem i prodajom papira na tržištu;

7) prosečni lični dohoci iz novembra faktički su zamrznuti, jer je ostavljena samo mogućnost njihove indeksacije prema kursu nemačke marke u toku narednih 6 meseci (za koji je predviđeno, prema tački 3, da će ostati nepromenjen).

Opređenja u domenu politike tržišta i cena izražena su u nekoliko pravaca. Primarni cilj ekonomske politike u ovoj oblasti bio je nastavljanje procesa formiranja tržišta robe na osnovama reformisanog privrednog sistema, što je podrazumevalo izgradnju i uspostavljanje efikasnijih odnosa i veza mehanizama i institucija tržišta robe, a u prvom redu promenu strukture i načina funkcionisanja unutrašnje trgovine. Polazeći od toga da trgovina mora da posluje na ekonomskim osnovama i od principa maksimizacije profita, išlo se na stavljanje trgovine u autonoman položaj u odnosu na proizvodnju, uz podnošenje svih rizika takvog koncepta. Ove namere realizovane su donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o osnovama poslovanja organizacija udruženog rada u oblasti prometa roba i usluga i o sistemu mera kojima se sprečava narušavanje jedinstva jugoslovenskog tržišta.¹⁰

Antimonopolska politika trebalo je da bude zasnovana na stvaranju uslova za jačanje konkurencije i stimulisanje rasta ukupne ponude, ali i uz odgovarajuću zaštitu domaće proizvodnje i tržišta. Radi toga je planirano donošenje Zakona o nelojalnoj konkurenciji, a u funkciji uspostavljanja makroregulativnih mehanizama tržišta robe snižavanje vancarinskih dažbina kod robe gde se domaći proizvođači ponašaju monopolistički u pogledu obima i strukture ponude i pri obrazovanju cena. Takođe je predviđeno redovno preispitivanje obima i vrednosti uvoza na režimu kontingenta uz odgovarajuće korekcije i s osnovnom namerom da se podstiče veći uvoz finalnih proizvoda i robe široke potrošnje. Donošenjem Zakona o posebnim dažbinama pri uvozu poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda¹¹ stvoren je jedan vid zaštite domaće proizvodnje i tržišta ovih proizvoda.

U koncept je uključena i odgovarajuća uloga robnih rezervi, s osnovnom funkcijom dopunjavanja ponude na tržištu. Donošenjem Zakona o robnim rezervama¹² stvoreni su uslovi za obrazovanje tržišnih rezervi i u različitim i fleksibilnijim oblicima u funkciji podrške makroekonomskoj politici, a posebno u funkciji stabilizacije tržišta robe i cena.

Reforma je pošla od principa slobodnog obrazovanja cena prema uslovima tržišta, pa je to uneto i u systemske propise. U onim delovima privrede gde je ograničeno delovanje tržišta i gde u većoj ili manjoj mери postoje prirodni ili trajni monopoli (elektroprivreda, železnički i PTT saobraćaj), zatim u proizvodnji od posebnog značaja za celinu reprodukcije i stabilizaciju tržišta (nafta i derivati nafte, uglj i koks, crna i obojena metalurgija, bazna hemija i lekovi) predviđeno je da se cene obrazuju prema zajedničkim, odnosno tržišnim kriterijumima. Za cene poljoprivrednih proizvoda predviđeno je slobodno obrazovanje cena.

U tački 4) ključnih opredeljenja reforme do 30. juna 1990. planirano je maksimiranje cena u elektroprivredi, proizvodnji uglja, proizvodnji nafte i derivata nafte, u železničkom i PTT saobraćaju, u crnoj i obojenoj metalurgiji, kao i cena lekova i komunalne infrastrukture, čime je obezbeđeno privremeno ograničavanje cena najvažnijih inputa u proizvodnji, a da bi se zaustavila i neprekidna indeksacija. Ostale cene robe i usluga nisu podvrgnute ovakvoj kontroli, jer se pretpostavljalo da će one (u odsustvu rasta cena radnih, materijalnih, uključujući i uvozne, i kapitalnih inputa) morati ne samo da miruju već i da se smanjuju, kako bi se obezbedila likvidna sredstva za poslovanje i isplatu ličnih dohoda.

U okviru *Programom* reforme predviđenog perioda (do kraja juna 1990) zajedno s restriktivnim fiskalnim i monetarnim merama trebalo je da se obezbedi da inflacija u 1990. bude svedena na 1% mesečnog rasta, odnosno na 13%, sa oko 2700 koliko je iznosila u 1989. i s padom realnih plata od oko 2,5%.

3. I novi zakon, donet kao sastavni deo pomenute reforme, pošao je od osnovnog stava da organizacije udruženog rada, preduzeća i druga pravna lica obrazuju cene slobodno prema uslovima tržišta (član 2).

Za preduzeća iz oblasti elektroprivrede, železničkog saobraćaja i poštanskog, telefonskog i telegrafskog saobraćaja predviđeno je obrazovanje cena prema zajedničkim kriterijumima, koje ova preduzeća utvrđuju u svojim zajednicama (član 3). Ova preduzeća dužna su da zajedničke kriterijume dostave na uvid Saveznom izvršnom veću, a cene proizvoda i usluga koje su na osnovu njih obrazovale - saveznom organu uprave nadležnom za poslove cena, najkasnije pet dana pre njihove primene (član 8, stav 1).

Preduzeća koja se bave proizvodnjom i prometom nafte i derivata nafte, zemnog gasa, uglja, koksa, crne i obojene metalurgije, bazne hemije i lekova za humanu upotrebu obrazuju (prema tom zakonu) cene na osnovu tržišnih kriterijuma koje samostalno utvrđuju (član 7). Ova preduzeća dužna su da tržišne kriterijume, na osnovu kojih su obrazovale cene svojih proizvoda, dostave na uvid Saveznom izvršnom veću, a cene proizvoda obrazovane na osnovu tih kriterijuma - saveznom organu uprave nadležnom za poslove cena, najdocnije pet dana pre njihove primene (član 8, stav 2).

Zakon je u odnosu na ranije propise znatno suzio određenje društvene kontrole cena - pod njom se podrazumeva samo aktivnost organa društveno-političkih zajednica na praćenju kretanja cena i odnosa cena i preduzimanju mera radi sprečavanja i otklanjanja poremećaja na tržištu (član 6, stav 1). Ovi organi u vršenju društvene kontrole cena preduzimaju mere ekonomske politike kojima se utiče na odnos ponude i tražnje, a posebno utvrđuju zaštitne cene poljoprivrednih proizvoda, preduzimaju mere za suzbijanje monopolističkog ponašanja i nelojalne utakmice na tržištu i propisuju mere neposredne kontrole cena (član 6, stav 2).

Mere neposredne kontrole cene propisuju se izuzetno, i to: ako nastupe ili mogu nastupiti veliki poremećaji na tržištu i u kretanju cena; radi sprečavanja monopolističkog obrazovanja cena; ako preduzeća određena članovima 3 i 7 Zakona ne obrazuju cene na osnovu zajedničkih, odnosno tržišnih kriterijuma. Trajanje mere neposredne kontrole cena, prema Zakonu, ograničeno je na najduže šest meseci, s tim da se ono može produžiti, ali da se svakih šest meseci utvrđuje postojanje razloga za njeno zadržavanje. Kao mere neposredne kontrole cena predviđene su: najviše cene, odnosno najviši nivoi cena, vraćanje cena na određeni nivo i način obrazovanja cena (član 13). Pored ovoga, Zakon je predvideo (član 16, stav 2) da organ uprave nadležan za poslove cena određuje proizvode i usluge za koje su preduzeća dužna da dostavljaju obaveštenja o cenama radi praćenja.

Članom 15 Zakona izvršena je podela nadležnosti: kao proizvodi od interesa za celu zemlju navedeni su svi proizvodi osim proizvoda iz oblasti zanatstva i ličnih usluga, stambeno-komunalne delatnosti i uređenja naselja i prostora, obrazovanja, nauke, kulture i informacija, a kao usluge od interesa za celu zemlju navedene su: prevoz robe i putnika u železničkom i vazdušnom saobraćaju, aerodromske usluge i PTT usluge. Ovakva podela nadležnosti u kontroli cena značila je da je u nadležnosti Federacije bilo 87,3%, a republika 12,7% cena (mereno učešćem u cenama na malo). Kao što je već pomenuto, kasnije je propisima republika izvršena "preraspodela" nadležnosti u korist republika, a da pri tom odgovarajuće odredbe saveznog zakona o cenama nisu menjane.

Za sve vreme funkcionisanja tadašnje Federacije, a u primeni pomenutog zakona, bilo je vrlo izraženo nastojanje republika članica da za se-

¹⁰ Službeni list SFRJ, 58, 1989.

¹¹ Službeni list SFRJ, 70, 1989.

¹² Službeni list SFRJ, 58, 1989.

be izbore bolju poziciju obezbeđivanjem da što manji deo sopstvene proizvodnje ima kontrolisane cene. Tretman pojedinih značajnijih delatnosti u politici cena (elektroprivreda, naftni kompleks, crna i obojena metalurgija, agrarni kompleks itd.) bio je dugo jedno od najintenzivnijih žarišta međurepubličko-pokrajinskog sukobljavanja. Zbog toga su i, uporedo sa zaoštavanjem političke krize, sve više dolazila do izražaja nastojanja republika da, kao i u drugim oblastima, same uređuju pitanja cena i iz savezne nadležnosti (što je kulminiralo 1991).

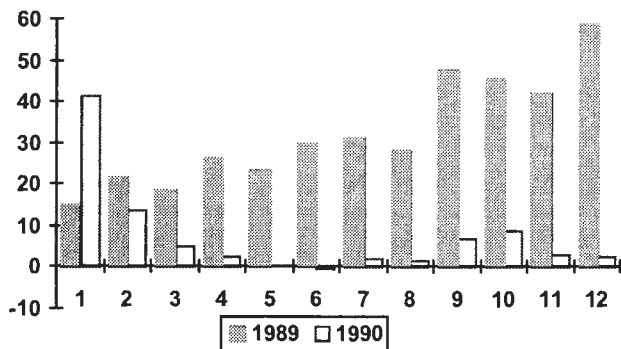
Prikazana sistemska rešenja imaju i neke karakteristike koje su rezultat odnosa tadašnjih političkih snaga i određenog kompromisa (tretman privredne infrastrukture, na primer). U uslovima nedostatka izgrađene i usaglašene politike razvoja pojedinih oblasti, politika cena u tim oblastima dobijala je dodatne zadatke. Zato i sistemska rešenja koja se odnose na kriterijume za obrazovanje cena imaju dosta manjkavosti i odudaraju od opšteg konteksta Zakona (dvojnost tih kriterijuma, procedura utvrđivanja i kontrole i sl.). To je kasnije došlo do izražaja i u praksi, pa je dovelo i do odustajanja od primene tih kriterijuma.

4. Izmene Zakona o sistemu društvene kontrole cena izvršene su 25. juna 1993, tako što je lista mera neposredne kontrole cena koje se mogu preduzimati (član 13) dopunjena i merom prethodnog obaveštavanja o promeni cena. Ostale izmene su manjeg značaja: izmene terminološke prirode, odnosno izmene kaznenih odredaba.

Politika cena u 1990. i 1991: prenošenje funkcija na organe republika

1. Kretanje cena u 1990, pod uticajem celine preduzimanih mera ekonomske politike, karakterišu znatno niže mesečne stope rasta nego u prethodnoj 1989 (grafikon 1). Izuzetak su januar (sa stopom rasta maloprodajnih cena od 41,5%) i februar (13,6%), u kojima je očigledno delovala inflaciona inercija iz prethodne godine.

Grafikon 1



Stope rasta cena na malo u 1989. i 1990.

Inercija u rastu cena preneti iz prethodnog perioda uglavnom je zastupljena već u aprilu 1990, kada su cene proizvođača prvi put posle mnogo godina zabeležile pad od 0,2% (u odnosu na mart), ali su cene na malo i troškovi života i dalje imali rast od 2,8%, odnosno 4,4%. Ukupan tekući rast cena na malo (decembar na decembar prethodne godine) iznosio je u 1989. godini 2700%, a u 1990. godini 121,7%.

U 1990. faktički je realizovan mešoviti koncept delovanja na kretanje cena, u kojem su dominirale mere posrednog delovanja (i to pre svega mere kreditno-monetarne politike, politike kursa i spoljnotrgovinske politike), ali i uz široko korišćenje državnih odluka o cenama i administrativnih procedura (utvrđivanje kriterijuma i njihovo dugo usaglašavanje) kojima je zadržavan rast cena u privrednoj infrastrukturi, baznim granama i u stambeno-komunalnoj oblasti. Zadržavanjem tih cena i ostalim pomenutim merama, a pre svega liberalizacijom uvoza, napra-

vljen je prostor da se na tržištu robe široke potrošnje u relativno kratkom roku radikalno obore stope rasta cena.

Ovakav koncept izazvao je već u toku njegove primene snažne otpore zbog ocena o nepovoljnom dejstvu na značajne resurse pojedinih republika (energetika, poljoprivreda, crna i obojena metalurgija), što je u značajnoj meri relativizovalo pomenuti uspeh u obuzdavanju opšte stope inflacije i u krajnjoj liniji taj uspeh učinilo kratkoročnim. Platnobilanski problemi (topljenje deviznih rezervi) i zaoštavanje međurepubličkih odnosa brzo su poništili efekte ostvarene obaranjem stope inflacije.

2. Podzakonski akti kojima je realizovan Zakon o sistemu društvene kontrole cena u 1990. vrlo su brojni (na saveznom nivou donete su 33 odluke, ne računajući odluke o zaštitnim cenama osnovnih poljoprivrednih proizvoda), a što se ne bi moglo oceniti da je saglasno Programu stabilizacije. Oni pokazuju šarenilo u rešenjima, često su imali vrlo kratak rok primene, a karakteriše ih i nastojanje da se na najkraći rok rešavaju nastali problemi, pa često sadrže i improvizacije.

U 1990. ušlo se s relativno širokom listom proizvoda kod kojih su pod kontrolom bile proizvođačke cene, cene na malo ili uvozne cene. Krajem februara i početkom marta ta lista nešto je smanjena ukidanjem propisa o kontroli cena u obojenoj metalurgiji,¹³ odnosno izmenama odluke o trgovačkim maržama.¹⁴ Polovinom marta doneta je Odluka o načinu obrazovanja cena proizvoda od interesa za celu zemlju,¹⁵ koja bi se, sa stanovišta sistema cena, mogla oceniti kao mera neposredne kontrole cena, ali je u suštini hibrid proklamacije o slobodnom obrazovanju cena i propisanih ograničenja prilikom obrazovanja cena (na primer, zabrana zaračunavanja troškova finansiranja kupaca i sl.). Krajem maja liberalizovane su cene lekova i znatno je sužena lista proizvoda s kontrolisanim maržama¹⁶ (zadržani su proizvodi metalurgije, vatrostalnog materijala i nekih hemikalija). Tome je prilagođena i odluka o uvoznim maržama. Ove odluke usklađivane su s procedurom utvrđivanja tzv. zajedničkih i tržišnih kriterijuma i njihovim usvajanjem od Saveznog izvršnog veća. Primena kriterijuma trebalo je da znači oslobađanje od neposredne kontrole cena, ali je zbog proceduralnih razloga i primena kriterijuma bila faktički zamena za neposrednu kontrolu cena.

S početnim znacima da se inflacija ponovo ubrzava, 6. juna 1990. doneta je i jedna specifična mera, tj. Preporuka Veća republika i pokrajina o obrazovanju cena u stambeno-komunalnoj delatnosti i gradskom saobraćaju.¹⁷ Na taj način pokušavalo se da se napravi širi prostor za slobodno kretanje ostalih cena (istovremeno su ukinute odluke SIV-a o trgovačkim i uvoznim maržama).¹⁸ Međutim, već tokom jula došlo je do ispoljavanja svojevrzne nervoze u preduzimanju mera kontrole cena - u julu 1990. je, naime, doneta Odluka o vraćanju cena brašna i hleba na nivo od 30. juna, da bi ta ista odluka bila povučena početkom septembra.¹⁹ Slično je, zatim, postupljeno i s cenama prerađevina od duvana u decembru iste godine.

3. Prva faza reforme, koja je okončana polovinom 1990, dala je rezultate koji se ne mogu jednoznačno oceniti. Najuspešnije su ostvarivane politika kursa dinara i politika cena, gde se u junu čak prešlo u zonu deflacije. Međutim, ostali ostvareni rezultati nisu bili tako povoljni (na primer, industrijska proizvodnja je u prvom delu godine značajno opala). U takvim uslovima SIV je Skupštini predložio paket mera iz druge faze Programa. Ove mere imale su težište ne na konvertibilnosti dinara, kao

¹³ Službeni list SFRJ, 10, 1990.

¹⁴ Službeni list SFRJ, 11, 1990.

¹⁵ Službeni list SFRJ, 14, 1990.

¹⁶ Službeni list SFRJ, 26, 1990; 27, 1990.

¹⁷ Službeni list SFRJ, 39, 1990.

¹⁸ Službeni list SFRJ, 39, 1990.

¹⁹ Službeni list SFRJ, 41, 1990; 51, 1990.

osnovnoj poluzi prve faze, i antiinflacionoj politici, već na prestrukturiranju privrede i podsticanju izgradnje nove strukture, koja bi bila prilagođena zahtevima tržišne privrede. Kao osnovni preduslov za ove promene označena je privatizacija, za koju su liberalizacijom i stabilizacijom privrednih tokova u prethodnom periodu već bili stvoreni određeni preduslovi. U oblasti tržišta i cena druga faza Programa nije donela ništa novo - liberalizacija i stabilizacija i dalje su bile osnovna odredjenja.

Drugu polovinu 1990. obeležila je promena osnovne orijentacije republika u vezi sa sprovođenjem reforme, što se jasno odrazilo u pozicijama pojedinih republika u odnosu na dalji tok sprovođenja stabilizacionog programa, kao i u njihovom pristupu metodima ostvarivanja sopstvenih interesa. Dok su se do tada republike borile za ostvarivanje povoljnijih pozicija u okviru Ustava i saveznih zakona, počev od jula 1990. one su otpočele proces ustanovljavanja primata republičkih propisa nad saveznim, a zatim i proces istupanja iz ustavnog poretka Jugoslavije,²⁰ koji je faktički definitivno okončan već sredinom 1991.

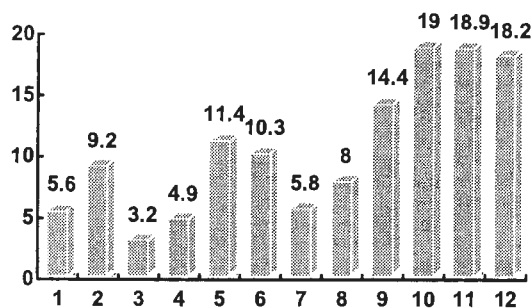
U takvim nestabilnim uslovima, kada je dalje sprovođenje započeto, i do tada relativno uspešno ostvarivane, reforme praktično blokirano, drugi deo 1990. karakterišu sve češće intervencije u oblasti cena. Pored već pomenutih preporuka i odluka o vraćanju cena, česte su bile i promene odluka o nivou cena nafte i derivata nafte, kao i stopa poreza na te derivate i naknada koje su se po tom osnovu naplaćivale. Izdašnost prihoda koji su se u toj sferi mogli ostvarivati objašnjava i razloge ažurnosti u usklađivanju tih odluka, kao i stepen zainteresovanosti republika da kontrolišu te prihode. Usled svega toga, navedeni podaci jasno ukazuju da je u celoj 1990. ipak samo parcijalno realizovan proklamovani princip slobodnog obrazovanja cena, a da su razmere intervencija države (i po broju i po obuhvatu) bile velike, pri čemu su te intervencije ponekad bile i nedosledne, i naravno kontraproduktivne. S obzirom na značaj same oblasti cena i na reperkusije kojima su rezultirale odluke o cenama, sve to još više je komplikovalo međurepubličke probleme, koji su se u ovom periodu ionako konstantno zaoštravali.

4. Posle relativno stabilnog kretanja cena tokom 1990. u 1991. njihova dinamika bila je znatno ubrzana (grafikon 2). Već u februaru stopa rasta maloprodajnih cena približila se nivou od 10% (9,2%), a nakon ne-

što nižih stopa u martu i aprilu, u maju i junu prešla je ovu granicu. Posle kratkotrajnog predaha (sezonski niže stope u letnjim mesecima - u julu i avgustu), počevši od septembra pa do kraja godine maloprodajne cene konstantno su rasle po stopi od oko 15 do 20% mesečno, što je za tadašnje uslove bilo izuzetno visoko. Iako su oscilacije u stopama rasta cena u 1991. bile manje nego u prethodnim dvema godinama, ipak se zapaža jasan trend porasta stope u drugom delu godine, što je već upozoravalo da je antiinflaciona politika iz Programa, inače veoma uspešna na njegovom startu, sada već iscrpla svoje domete.

U uslovima visokog ukupnog rasta cena, dalje su se razvijale disproporcije u njihovim odnosima, koje su, inače, postojale dugi niz godina. Kod delatnosti privredne infrastrukture (kod kojih je bila predviđena primena tzv. zajedničkih elemenata za obrazovanje cena), u odnosu na ukupan tekući rast cena na malo u 1991 (235,8%), sporiji rast zabeležen je kod elektroprivrede (148,7%) i PTT saobraćaja (176,0%), dok je železnički saobraćaj imao veći rast (268,4%). Takođe je znatno sporiji rast cena bio i kod stambeno-komunalnih usluga (187,5%).

Grafikon 2



Kretanje maloprodajnih cena u 1991.

5. U 1991. nastale su najkrupnije promene u politici cena, odnosno u primeni sistemskih rešenja u ovoj oblasti. Broj intervencija Saveznog izvršnog veća putem odluka o neposrednoj kontroli cena bio je, doduše, znatno manji nego prethodne godine, tako da je princip slobodnog obrazovanja cena više došao do izražaja, ali su ukupna kretanja bila nepovoljnija.

Tako je 19. marta 1991. doneta odluka o devalvaciji dinara na 13 dinara za nemačku marku, a 17. maja iste godine doneto je jedno vrlo široko uputstvo o obaveštavanju o promeni cena. Cilj ovakvih uputstava je praćenje cena, ali su ona u ranijem periodu često imala u suštini karakter neposredne kontrole cena (drastičan je primer obaveza najavljuvanja promene cena na 120 dana pre primene, što je imalo ogromne negativne posledice). Ti rokovi su potom skraćivani, pa je u pomenutoj uredbi propisano da se obaveštenje dostavlja istog dana kada se i primene nove cene.

Polovinom juna 1991. Veće republika i pokrajina Skupštine SFRJ već je ocenilo "da se inflacija ubrzava i sve teže kontroliše i da je narušena unutrašnja i spoljna ravnoteža agregata ekonomske politike". Kao najbitniji unutrašnji faktor teškoća navodi se "nepostojanje konsensusa u zemlji u vezi sa sprovođenjem reforme".²¹

Potom se, krajem juna, ukida i neposredna kontrola cena nafte i derivata nafte (u proizvodnji i prometu), ali se u republikama već preduzimaju mere koje će, najpre povodom cena benzina i nekih osnovnih proizvoda, uskoro sasvim potisnuti saveznu regulativu. Republike su, naime, već u 1990. na osnovu Dogovora o jedinstvenoj naknadi za puteve,²²

²⁰ Ovaj proces otpočeo je formalno donošenjem Deklaracije o suverenosti države Republike Slovenije, koju je Skupština Republike Slovenije proglasila 2. jula 1990 (*Uradni list Republike Slovenije*, 35, 1990), u kojoj je utvrđeno "načelo primarnosti Ustava i zakona Republike Slovenije" na teritoriji te republike, a utvrđena je i obaveza svih saveznih organa i organizacija da na teritoriji Slovenije "rade u skladu s važećim pravnim poretkom Republike Slovenije", odnosno utvrđeno je da savezni zakoni i drugi propisi na teritoriji Republike Slovenije važe samo "ukoliko nisu suprotni s Ustavom i zakonima Republike Slovenije". Zatim je Saboranje Makedonije 20. septembra 1990. dalo saglasnost na amandmane 49 do 73 na Ustav SFRJ, osim na amandman 70, koji se odnosi na izvršavanje saveznih zakona, drugih propisa i opštih akata. U Srbiji je 28. septembra 1990. usvojen Ustav Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, 1, 1990), kojim je u članu 135, stav 2, utvrđen ustavni osnov za primenu republičkih propisa u slučajevima kada se oceni da se saveznim propisima ugrožavaju interesi Republike Srbije). Sabor Republike Hrvatske 23. decembra 1990. usvojio je Ustav Republike Hrvatske (*Narodne novine Republike Hrvatske*, 56, 1990), u kojem su, pored prava na oцепljenje od Jugoslavije, utvrđeni i pravo i dužnost njenih organa da odlukama štite republički suverenitet i interese i od akata i postupaka saveznih organa (čl. 140, st. 2), dok je već početkom 1991. Ustavnim zakonom o dopuni Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske (*Narodne novine Republike Hrvatske*, 8, 1991) došlo do isključenja primene odredaba Ustava SFRJ, saveznih zakona i drugih saveznih propisa koji nisu u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, odnosno njenim zakonima (čl. 9a). Saboranje Makedonije je 25. januara 1991. usvojilo Deklaraciju o suverenosti Makedonije (*Službeni vesnik na Republika Makedonija*, 5, 1991), kojim je utvrđeno načelo primata republičkog ustava i republičkih zakona u odnosu na savezne, koji će se u Makedoniji primenjivati samo ako nisu u suprotnosti s Ustavom Republike Makedonije, republičkim zakonima i odlukama Saboranja kojima se ostvaruje suverenitet Republike Makedonije (čl. 2). Iako nije direktno usmeren na propise o cenama, ceo taj proces i sve što ga je pratilo uskoro se reflektovalo i u ovoj oblasti, što ćemo videti u kasnijem izlaganju. Formalno, proces je okončan 25. juna 1991. (Reč je o usvajanju od strane Skupštine Republike Slovenije Ustavne povelje o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije i Ustavnog zakona o sprovođenju Ustavne povelje, odnosno o usvajanju od strane Sabora Republike Hrvatske Deklaracije o uspostavljanju suverene i samostalne Republike Hrvatske i Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske.)

²¹ *Službeni list SFRJ*, 53, 1990.

²² *Službeni list SFRJ*, 25, 1989.

donele svoje propise o posebnom dodatku na cene derivata nafte, a Ustavni sud Jugoslavije osporio je te propise i doneo odgovarajuća rešenja i odluke 12. aprila, 3. maja, 3. jula, 9. avgusta i 13. decembra 1991.

Tendencija autonomnog rešavanja problema cena poklapa se, znači, s razbuktavanjem ukupne krize u Jugoslaviji i s drugim pojavama manifestovanja separatnog pristupa ekonomskoj i ukupnoj politici.

U toku 1990. i početkom 1991. jugoslovenske republike najpre su vršile neformalan uticaj na kretanje cena onih proizvoda i usluga kod kojih su bile posebno zainteresovane (kroz kontrolu primene tzv. zajedničkih i tržišnih kriterijuma), a u drugoj polovini te godine donose se i formalne odluke o kontroli cena. U Srbiji je 27. septembra doneto nekoliko uredbi kojima su pod republičku kontrolu stavljene cene brašna i hleba, jestivog ulja i mleka, dok je za meso, šećer, deterdžente, udžbenike i školske sveske uvedena obaveza najave povećanja cena na 30 dana pre početka primene tih cena. Ubrzo su i u Crnoj Gori (17. oktobra) donete odluke o neposrednoj kontroli cena brašna i hleba, a 13. decembra iste godine i cena mleka.²³ U Srbiji je 23. oktobra 1990. donet Zakon o merama koje se mogu preduzimati radi sprečavanja poremećaja proizvodnje, prometa i razvoja u Republici Srbiji,²⁴ ali taj propis nije korišćen u oblasti cena, već su kao osnova za kasnije mere poslužili najpre republički Zakon o društvenoj kontroli cena (član 7a),²⁵ Zakon o Vladi Republike Srbije,²⁶ a potom, u periodu sankcija, Zakon o merama za otklanjanje posledica sankcija iz 1992. U Crnoj Gori korišćen je takođe Zakon o Vladi Republike Crne Gore.²⁷

Politika cena u 1992. i 1993. 1. U 1992. i 1993. uslovi za politiku cena bili su vrlo specifični (kao uostalom i za čitavu ekonomsku politiku zemlje pod blokadom). Pri tom je 1993. obeležila ekstremna hiperinflacija, jedna od najvećih i najrazornijih u čitavoj dosadašnjoj ekonomskoj istoriji.²⁸ Ova, 1993, ne može se, međutim, posmatrati izolovano od prethodne 1992, jer su se i u njoj stvarali uzroci takvih kretanja. Zato se ove dve godine ovde i posmatraju kao celina.

Na početku 1992. merama neposredne kontrole cena bilo je obuhvaćeno 16,36% cena proizvođača i 18,10% cena na malo. Kontrolisane cene proizvođača imale su u periodu od uvođenja (septembra meseca) do kraja 1991. rast od 39,7%, dok je ukupan rast cena proizvođača u istom periodu iznosio 75,5%, što ukazuje na oštrinu preduzimanih mera, ali i na pritisak koji se formirao u kontrolisanim delatnostima. Pri tom je početkom 1992. u samoj oblasti kontrole cena proširen obuhvat proizvoda pod kontrolom republičkih organa i to tako što je krajem januara donet niz uredbi kojima je preuzeta nadležnost od saveznih organa: pored osnovnih prehrambenih proizvoda još i za cene električne energije, nafte i derivata nafte, železnički i PTT saobraćaj.²⁹ Ta kontrola potom je proširena i na lekove,³⁰ ambalažu.³¹ Slično je učinjeno i u Crnoj Gori (najpre za električnu energiju, a kasnije i za druge proizvode).³²

Zaoštravanje kontrole cena dovelo je do pojave smanjivanja isporuka osnovnih prehrambenih proizvoda, pa su republike donele i propise o obaveznom stavljanju u promet određenih prehrambenih proizvoda.³³

Na taj način su odluke (odnosno uredbe) o cenama sve više "podupirane" dodatnim merama (obavezna proizvodnja, obavezno snabdevanje, zabrane izvoza, posebne dažbine, zabrana upotrebe za stočnu hranu, način izmeljavanja pšenice i sl.).

2. Veliki broj propisa o cenama donet je u obema republikama u junu 1992. i može se reći da je to jedan od do tada najširih zahvata kojim se pokušalo da se neposrednom kontrolom cena zaustavi nailazeći inflatorni talas. Tom prilikom, pored maksimiranja cena nekih osnovnih proizvoda i usluga, propisana je obaveza traženja saglasnosti za povećanje cena široke liste proizvoda i usluga, pa je (zajedno s dopunama iz avgusta 1992) pod neposrednu kontrolu u Srbiji stavljeno oko 58% vrednosti industrijske proizvodnje. Glavne mere neposredne kontrole cena, prema konceptu angažovanih ekspertskih grupa, bile su usmerene na oblast proizvodnje, kako zbog očekivanog delovanja, u vidu "sidra", na čitavu strukturu i usporavanje opšteg rasta cena, tako i zbog činjenice da su u prvom polugodu proizvođačke cene u industriji rasle brže, za oko 13%, od cena na malo. Zbog toga je u oblasti prometa sprovedena znatno uža kontrola cena od obuhvata kontrolisanih cena u industriji.

Mesečna stopa rasta cena na malo pala je sa 102,3% u junu na 62,0% u julu, odnosno na 42,4% u avgustu, što je bio gotovo krajnji domet takve kontrole, jer su istovremeno u ključnim segmentima ekonomske politike, u sferi monetarnih, deviznih i budžetskih kretanja došla do izražaja vrlo nepovoljna kretanja (ekspanzija plasmana iz primarne emisije radi deficitnog finansiranja budžeta i otkupa poljoprivrednih proizvoda, rast deviznog kursa - koji se udvostručio od početka jula do početka avgusta, itd.).

Iako je bilo logično da se obuhvat i oštrina kontrole cena prilagode (ne)uspešnosti ukupne makroekonomske politike, ipak je u oblasti cena zadržan širok obuhvat pod kontrolom (58,4%), kao i dosta oštra kontrola. Ona je povećavala distorzije u odnosima cena, a nije mogla da na duži rok obori inflaciju, koja je u septembru iznosila 64,4% (mesečni rast). Na taj način gomilali su se pritisci koji su se ispoljili posebno kroz zastoj u isporukama robe na tržište i pojave nestašica na koje se reagovalo pored ostalog i propisima o obaveznoj prodaji nekih osnovnih prehrambenih proizvoda Republičkoj direkciji za robne rezerve.³⁴ Pod pritiskom naraslih problema krajem septembra ipak je došlo do ublažavanja režima kontrole cena stambeno-komunalnih usluga i cena mleka (omogućena je primena elastičnijeg mehanizma kalkulativnog obrazovanja cena), a u oktobru i novembru mesecu došlo je do novog pada mesečnih stopa rasta cena na malo (na 49,8 odnosno 33,3%), uz dalje korekcije režima kontrole cena.

Priugušavanje rasta cena (što je i bio proklamovani cilj) na prikazani način svelo je prosečan mesečni rast cena iz prvog polugoda sa 62% na oko 49% mesečno u drugom polugodu. Ipak, u celoj 1992. cene proizvođača u industriji povećane su ukupno za 176 puta, a u okviru tog rasta slobodne cene povećane su 214 puta, maksimirane cene 106 puta, a cene na režimu saglasnosti 164 puta. Najsporije su rasle cene komunalnih usluga (93 puta).

3. U 1993. ušlo se s mesečnom stopom rasta cena od preko 100% (u januaru rast cena na malo iznosio je 100,6%), što je bio jedan od pokazatelja da je domet važećih mera kontrole cena bio definitivno iscrpen. U prethodnoj, 1992, cene pod kontrolom rasle su za 22% sporije nego što je iznosio prosečan rast cena proizvođača, odnosno za 36% sporije od rasta cena koje su se slobodno formirale. To praktično znači da su i "rezerve" za dalju restriktivnu politiku bile utrošene. To je dalje ukazivalo i na potrebu preduzimanja radikalnijih i delotvornijih mera, koje se neće osloniti samo na mere u oblasti politike cena. Tendencija napuštanja bezgotovinskog plaćanja i opasnost gubljenja svojstva dinara kao

²³ Službeni list RCG, 41, 1991; 49, 1991.

²⁴ Službeni glasnik RS, 6, 1990.

²⁵ Službeni glasnik SRS, 28, 1987; 25, 1989; 55, 1990. Službeni glasnik RS, 6, 1990.

²⁶ Službeni glasnik RS, 5, 1991.

²⁷ Službeni list RCG, 45, 1991.

²⁸ Videti uporedni pregled hiperinflacija u 20. veku u: B. Dimitrijević, O hiperinflaciji. *Ekonomika*, 8-9, 1996.

²⁹ Službeni glasnik RS, 3, 1992.

³⁰ Službeni glasnik RS, 23, 1992.

³¹ Službeni glasnik RS, 25, 1992.

³² Službeni list RCG, 1, 1992; 13, 1992; 19, 1992. itd.

³³ Službeni list RCG, 24, 1992; Službeni glasnik RS, 42, 1992.

³⁴ Službeni glasnik RS, 62, 1992.

platežnog i obračunskog sredstva u prometu osećala se već na početku 1993. Pošto se sve više pokazivalo da se inflacija, osim monetarnim faktorima, generiše i robnim deficitom na strani ponude, restriktivne mere na strani tražnje i samo preduga oštra kontrola cena nisu imale šanse na uspeh. Koncept koji se nametao podrazumevao je da mere u oblasti cena treba da budu samo deo šireg, kompleksnog skupa mera usmerenih na podsticanje tržišta i proizvodnje na svim segmentima gde je to bilo moguće.

U februaru su u Srbiji obnovljene uredbe kojima je pod neposrednom kontrolom cena zadržana trećina industrijskih cena, a doneti su i novi propisi kojima se propisuje naturalna razmena, način korišćenja brašna kupljenog od robnih rezervi sl. Slični propisi doneti su i u Crnoj Gori. Proizvođači su u to vreme već nastojali da kapital zadrže u robi, da isporuke doziraju samo do količina kojima obezbeđuju pokriće najnužnijih troškova, a da robu, umesto u maloprodaju, usmeravaju ka kupcima koji nude kompenzacione aranžmane, najbolje uslove plaćanja (uglavnom devizno) i sl. Umesto novca, "sredstvo plaćanja" postajale su pojedine vrste kurentne robe s dužim rokom trajanja (šećer, na primer).

U prvoj polovini 1993. počelo se i s postepenom restauracijom funkcija savezne države u oblasti kontrole cena. Te funkcije bile su u 1992. svedene samo na propisivanje zaštitnih cena osnovnih poljoprivrednih proizvoda i na praćenje i analizu kretanja cena, a u jednom delu godine - na kontrolu cena lekova.

Nakon što su se u maju svi vidovi cena približili mesečnoj stopi rasta od 300%, Savezna vlada najpre je 15. juna, a potom 9. jula 1993. reagovala donošenjem niza odluka kojima je uvela kontrolu cena širokog kruga proizvoda i usluga (u proizvodnji i prometu) i time ponovo preuzela nadležnost za najveći deo industrijske proizvodnje (pod kontrolu je stavljeno dve trećine proizvodnje). Cene koje su postojale 15. juna utvrđene su kao najviše cene i u roku od 15 dana po stupanju na snagu Odluke nisu mogli ni da se podnose zahtevi za povećanje cena; određene su stope veleprodajnih i maloprodajnih marži, ograničen je na dva broj učesnika u prometu nekih proizvoda; kurs dinara utvrđen je na 1100000 dinara za jedan američki dolar, itd.³⁵ Nepovoljni rezultati primene mera Savezne vlade nisu bili rezultat samo kontrole cena, ali se ne može prenebregnuti i njen uticaj. Pod pritiskom privredne stvarnosti, ove odluke menjane su 28. i 31. jula, ali ni dalje nije bilo pozitivnih efekata. Podaci o kretanju cena u prvom polугоду te godine mogu delimično da objasne zašto se veći efekti kontrole cena nisu ni mogli očekivati (čak i ako se zanemari dejstvo ključnih generatora inflacije). Naime, prostor za novo depresiranje nekih cena bio je već iskorišćen jer su cene pod kontrolom u prvom polугоду povećane 327 puta, a slobodne čak 663 puta.

Zbog krutosti režima koji su primenjivani i poremećaja u monetarnoj sferi došlo je do izraženih problema u proizvodnji, što je rezultiralo njenim smanjenjem, jačanjem crne berze i bujanjem spekulativnih pojava. Robe po kontrolisanim cenama nestalo je iz prodavnica, a njena stvarna cena za kupce bila je ne propisana, već cena koju je diktirala crna berza. Bežanje zarada u strana sredstva plaćanja, bez obzira na cenu deviza, i odliv robe preko granica stvorilo je paniku kod potrošača, što je poremetilo ionako napregnute bilanse. S druge strane, prodavci su reagovali određivanjem svojevrstnih prohibitivnih cena, čiji cilj nije bio da se roba proda već da se zaštiti, a proda samo u onoj meri u kojoj se pokrivaju tekuće potrebe.

Koncept mera Savezne vlade polazio je od toga da u republikama na kontroli ostanu cene nekih osnovnih proizvoda i usluga, dok je za sve ostale proizvode nadležnost prenet na saveznu državu. Takvo prenošenje nadležnosti bilo je dosta neuspešno jer je dolazilo do utvrđivanja paralelnih režima za iste proizvode, dešavalo se da se cene proizvoda koje

su liberalizovane na republičkom odmah stave pod kontrolu na saveznom nivou, itd. To je dodatno povećavalo nesigurnost privrednih subjekata.

Krajem juna u Srbiji je ublažen režim cena za šećer i jestivo ulje (s kojima su špekulacije na tržištu bile posebno izražene). Međutim, takav blaži režim (obaveštavanja) trajao je samo dve nedelje.³⁶

4. Dalekosežne posledice imali su propisi koji su doneti polovinom avgusta 1993. Oni nisu mogli da otklone dejstvo osnovnih faktora hiperinflacije (u sferi monetarne politike, načina finansiranja budžeta u ratnom okruženju, itd.), ali su i sami doprineli ubrzanju te stope, raspadu tržišta i bežanju prometa u oblast sive ekonomije.

Savezna vlada je u avgustu 1993, uz angažovanje posebnih ekspertskih grupa, sačinila program sa sledećim osnovnim ciljevima: usporavanje pada proizvodnje i oživljavanje privrednih aktivnosti u manje uvoznim sektorima; usporavanje rasta cena i njihovo svodenje na nivo koji se ne bi mogao okarakterisati kao hiperinflacija; uvođenje reda u javne finansije i platni promet i usklađivanje javne potrošnje s realnim mogućnostima; popuštanje socijalne napetosti.

Ovaj koncept polazio je od neposredne kontrole cena svih proizvoda koju bi sproveli savezni i republički organi (u republikama za oblast energetike i osnovne proizvode iz potrošačke korpe). Tako je 17. avgusta 1993. Savezna vlada, pored ostalih, donela Odluku o vraćanju cena proizvoda i usluga od interesa za celu zemlju na nivo od 15. avgusta te godine,³⁷ što su za svoj deo nadležnosti učinile i republičke vlade 17. i 18. avgusta.³⁸ Prvi rezultati bili su prividno pozitivni jer je stopa inflacije iz avgusta od 1858,8% u septembru smanjena na 645,1%. To je, međutim, privid koji velikim delom potiče od činjenice da su se proizvodnja mnogih proizvoda i njihov legalan promet gasili, a statistika je, naravno, beležila cene nepostojećih proizvoda, odnosno beležila je da su te cene zaustavljene.

Takva kontrola, u uslovima galopirajuće inflacije i uz primenu propisa o obaveznom iznošenju robe na tržište, ubrzo se pokazala kao kontraproduktivna, pa se pristupilo korekcijama u nekoliko pravaca: liberalizacija cena za oko trećinu vrednosti industrijske proizvodnje; usklađivanje nekih cena administrativnim odlukama i delimično vraćanje nadležnosti za kontrolu cena u republike. Značajnije promene učinjene su 15. novembra 1993. donošenjem više odluka Savezne vlade kojima je režim kontrole cena ublažen prenošenjem najvećeg dela proizvodnje na režim obaveštavanja o nameravanom povećanju cena najpre na 5, a zatim na 7 dana pre primene cena.³⁹ Slično rešenje utvrđeno je i u republikama (u Srbiji obaveštenja su dostavljana 3 dana pre primene cena).

U takvim uslovima, uz stalno ubravanje rasta cena (nakon pada stope rasta cena sa 1880,6% u avgustu na 649,2% u septembru, u narednim mesecima došlo je do sledećeg rasta cena: 1895,6% u oktobru, 20190,1% u novembru i 178882% u decembru), gubljenje funkcija novca, raspada tržišta i proizvodnje i više denominacija dinara, pristupilo se pripremi *Programa rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije*, čija su rešenja realizovana početkom 1994.

Politika cena u 1994. i 1995: program monetarne rekonstrukcije

1. Na početku 1994. pod strožom kontrolom cena od strane saveznih i republičkih organa nalazilo se oko 20%, a na režimu obaveštavanja oko 63% vrednosti industrijske proizvodnje.

Kretanje cena u prethodnoj godini izražavalo se u stotinama, a u drugom delu godine u hiljadama procenata na mesečnom nivou, a na samom početku 1994. stopa rasta cena premašila je milionske iznose (u ja-

³⁶ Službeni glasnik RS, 57, 1993.

³⁷ Službeni list SRJ, 47, 1993.

³⁸ Službeni glasnik RS, 64, 1993. i Službeni list RCG, 35, 1993.

³⁹ Službeni list SRJ, 47, 1993.

³⁵ Službeni list SRJ, 30, 1993; 35, 1993.

nuaru maloprodajne cene porasle su za preko 313 miliona procenata). Tako su u januaru 1994. zadržane sve karakteristike kretanja iz prethodne godine, uz snažno ubrzavanje nepovoljnih tendencija. U tom mesecu doneto je mnoštvo uredaba i odluka o cenama na svim nivoima u zemlji.

Krajem januara 1994. usvojen je *Program rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije*, koji je na drugačiji način postavio osnovne metode borbe protiv inflacije. Osnovne poluge na kojima se, prema *Programu*, zasniva antiinflaciona politika, jesu: *monetarna politika* (stvaranje opšteg ambijenta u kome bi mogli da na odgovarajući način deluju i drugi segmenti ekonomske politike koji su do tada bili onemogućeni monetarnom ekspanzijom i hiperinflacijom); *fiskalna politika* (smanjivanje i eliminisanje fiskalnog deficita); *politika deviznog kursa* (jedinstven za sve transakcije i izvozno podsticajan); *politika kamatnih stopa* (zasnovana na realno pozitivnoj eskonnoj stopi); *politika cena* (slobodno obrazovanje cena uz kontrolu samo monopolskih delatnosti i javnih komunalnih usluga).

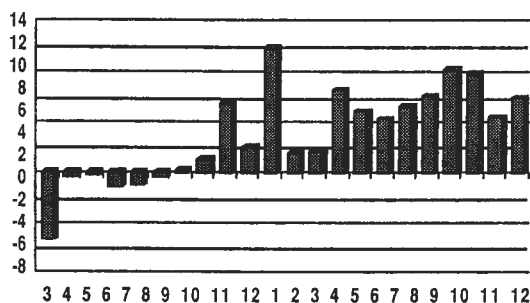
Operacionalizacijom pomenutih mera u oblasti cena zadržano je pod kontrolom na saveznom i republičkom nivou oko 20% vrednosti industrijske proizvodnje (18% u republikama, 2% u saveznoj državi), dok su ostale cene liberalizovane. Obuhvat kontrolisanih cena u cenama na malo iznosi 16,8%.⁴⁰ Pod kontrolom republika ostale su cene u energetici, cene brašna, hleba i mleka, a na saveznom nivou cene lekova, železničkog i PTT saobraćaja. Pod blažim oblikom kontrole cena (praćenje cena) nalazilo se još oko 21% cena na malo. Ovakva liberalizacija smanjila je i broj intervencija državnih organa tako da je broj odluka o cenama (bez onih o zaštitnim cenama) sveden do kraja godine: na saveznom nivou na 2, u Srbiji na 13 i u Crnoj Gori na 20. U tim propisima praktično su samo vršene korekcije onih rešenja koja su utvrđena donošenjem *Programa monetarne rekonstrukcije*.

Na samom početku primene *Programa* najstabilnije su bile cene onih proizvoda koje su bile izražene i faktički realizovane u nemačkim markama, pošto u njih nisu bili uključeni šticung, anticipiranje inflacije i sl., kao i zbog toga što su već bile izložene dejstvu tržišta. Kod ostalih proizvoda najpre je došlo do povećanja nivoa iskazanog u novim dinarima u odnosu na nivo u nemačkim markama (najviše pod uticajem psiholoških faktora i neizvesnosti), ali su već posle nekoliko dana i te cene stabilizovane. Postepeno je prestala praksa ugrađivanja anticipirane inflacije u cene, a pojavila se i blaga tendencija pada i nekih cena koje su se i ranije iskazivale u nemačkim markama (južno voće, slobodne cene benzina, artikli koji se prodaju na uličnim i pijačnim tezgamama). Hiperinflatorna spirala prekinuta je već u drugoj nedelji realizacije *Programa* (kada je zabeležen pad cena na malo od 0,5%⁴¹). U kasnijoj fazi realizacije *Programa* došlo je i do pojeftinjenja robe uz poboljšavanje snabdevenosti tržišta i uvođenje uslova prodaje povoljnijih za potrošače. Takođe se roba počela vraćati u legalne tokove, premda se stalno održavao i visok procent prometa u zoni tzv. sive ekonomije. Tendencija smanjivanja, odnosno stagniranja cena održala se sve do druge nedelje aprila, kada je došlo do povećanja cena na malo za 1,8%. Uz manja kolebanja, trend održavanja stope rasta cena oko nultog nivoa održavan je zatim do polovine septembra, kada je došlo do preokreta⁴² (grafikon 3).

U tom periodu uspostavljen je svojevrsni ekvilibrijum, ali na niskom nivou proizvodnje, međunarodne razmene, zarada i drugih makroekonomskih veličina. Zbog toga je taj ekvilibrijum bio osetljiv i na male promene pojedinih faktora, pa se kao neophodnost nametala potreba pomeranja tog ekvilibrija ka višim nivoima proizvodnje uz obezbeđivanje pozitivnih rezultata spoljnotrgovinske razmene.

2. Posle zavidne stabilnosti cena tokom celog dotadašnjeg perioda sprovođenja *Programa*, pred sam kraj 1994. prvi put je zabeležena znatno veća mesečna stopa rasta cena na malo (7,0% u novembru), što je, posle opadanja i stagnacije cena u prethodnim mesecima, i uz nešto manji rast u decembru (2,5%) dovelo inflaciju u toj godini⁴³ na nultu stopu. Međutim, već u januaru 1995. zabeležena je izrazito visoka stopa rasta maloprodajnih cena (od 12,4%), što je bio povod za preduzimanje dodatnih mera, koje su imale uglavnom neformalan karakter (zahtevi i preporuke o vraćanju cena i sl.). Tokom cele 1995. beležene su relativno visoke stope rasta maloprodajnih cena (izuzimajući februar i mart), tako da je cela godina završena s tekućim rastom cena od oko 120%. Ispostavilo se da stabilnost, koja je održavana tokom prvih pola godine sprovođenja *Programa*, pa i do kraja 1994, u uslovima kada je monetarna politika olabavljena više nije mogla da se održava. Zbog toga je krajem 1995. usvojen tzv. *Program dva stabilizacije*.

Grafikon 3



Kretanje maloprodajnih cena u periodu mart 1994 - decembar 1995.

Iskustva iz ranijih godina i potreba izbegavanja neposredne kontrole cena usmerila su aktivnosti državnih organa ka nalaženju drugih formi intervencija u oblasti cena. U drugoj polovini 1995. pribeglo se, tako, korišćenju politike zarada u antiinflacione svrhe, i to na taj način što su isplate zarada učinjene zavisnim od ostvarenog kretanja cena:⁴⁴ isplata zarada u drugoj polovini godine ograničena je za ona preduzeća koja su u prvoj polovini godine povećala cene za više od 30%, odnosno koja su u drugom delu godine povećavala cene. Krajem oktobra, Uredbom o izmeni i dopuni Uredbe o merama za sprečavanje i otklanjanje poremećaja na tržištu izazvanih zloupotrebom monopolskog položaja,⁴⁵ aktivirana je i antimonopolska politika, dugo godina skoro potpuno zapostavljeno područje u ekonomskoj politici: uvedena je obaveza traženja saglasnosti od Ministarstva trgovine za povećanje cena većeg broja proizvo-

⁴⁰ Službeni list SRJ, 7, 1994, Službeni glasnik RS, 10, 1994. i 11, 1994. i Službeni list RCG, 2, 1994.

⁴¹ Prema suženom, nedeljnom snimanju cena u Beogradu, Podgorici i Novom Sadu, koje je Savezni zavod za statistiku uveo početkom primene *Programa*.

⁴² O realizaciji *Programa rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije* u prvoj fazi sprovođenja *Programa*, a posebno o rezultatima u domenu cena vidi: R. Bukvić, M. Hadžić, B. Hinić, Ostvarivanje *Programa rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije*, *Ekonomika*, 4-6, 1994.

⁴³ Izuzimajući januar i februar, u kojima se, zbog statističke metodologije snimanja cena (kojom je za svaki mesec posmatranja obuhvaćen period od 21. u prethodnom do 21. u tekućem mesecu) sadrže i podaci od pre 24. januara, odnosno pre stupanja na snagu *Programa rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije*.

⁴⁴ Kolektivni ugovor o izmenama i dopunama Opšteg kolektivnog ugovora. *Službeni glasnik RS*, 29, 1995.

⁴⁵ *Službeni glasnik RS*, 42, 1995.

da i usluga.⁴⁶ To je trebalo da bude privremena mera (do donošenja odgovarajućih saveznih propisa), ali je ona primenjena i tokom cele 1996, pretvorivši se na taj način u svojevrsnu zamenu za neposrednu kontrolu cena.

Mesečne stope rasta cena u 1995. pokazuju povremene skokove koji se poklapaju s periodima potresa u monetarnoj sferi (tzv. monetarni udari). Pri tom je, međutim, sve do oktobra bila izražena tendencija ubrzavanja rasta

cena, dok su te stope u novembru i decembru bile nešto niže. Tendencija snižavanja stopa inflacije može se pratiti i tokom 1996, iako je u prvim mesecima (naročito u januaru) ostvarivana dosta visoka stopa rasta.

Krajem 1995. pristupilo se i izradi tzv. *Programa dva* ekonomske stabilizacije, koji za oblast cena praktično proklamuje liberalniji pristup, odnosno svođenje kontrole cena na najnužniji meru.

Period od 1990. obeležen je u oblasti sistema i politike cena izrazitim problemima jer su se kroz tu oblast reflektovale sve teškoće kroz koje je Jugoslavija u ovom periodu prolazila. Ova oblast često je korišćena i iznad njenih mogućnosti, kroz nju su tražene prečice kojima se želelo da se u kratkom roku ostvare efekti kakve je mogla da da samo kompleksno vođena ukupna ekonomska politika, a posebno monetarna, fiskalna, politika kursa dinara, itd.

Ogroman talas hiperinflacije izazvan drugim faktorima nije mogao biti zaustavljen preprekama kakve su bile odluke i uredbe

Tabela 1 Mesečni indeksi maloprodajnih cena u periodu 1990 - 1996.

Mesec	Godina						
	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.
Januar	141,5	105,6	129,1	200,6	313563658,0	112,4	109,5
Februar	113,6	109,2	150,7	311,8	2243,3	101,9	104,8
Mart	105,2	103,2	141,9	325,8	93,3	102,1	107,2
April	102,8	104,9	177,5	214,1	99,6	108,2	103,1
Maj	100,2	111,4	180,8	305,2	99,7	105,1	101,8
Jun	99,7	110,3	202,3	466,7	98,6	105,3	103,3
Jul	102,2	105,8	162,0	531,6	98,7	106,6	106,6
Avgust	101,9	108,0	142,4	1980,6	99,5	107,6	102,3
Septembar	107,1	114,4	164,4	743,2	100,2	110,2	101,2
Oktobar	108,1	119,0	149,8	1995,6	101,4	109,9	101,4
Novembar	103,0	118,9	133,3	20290,1	107,0	105,5	
Decembar	102,7	118,2	146,6	178982,0	102,5	107,4	

Izvor: Saopštenja Saveznog zavoda za statistiku.

Tabela 2 Pregled broja donetih uredaba i odluka o kontroli cena 1990 - 1995.

Donosilac uredbe /odluke	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	Ukupno
Savezna vlada	33	10	1	78	6	7	135
- o zaštitnim cenama	16	15	22	111	21	7	192
Vlada Republike Srbije	-	5	72	151	41	2	271
Vlada Republike Crne Gore	-	8	73	229	35	16	361
Svega	49	38	168	569	103	32	959

o administrativnom određivanju cena, bez obzira što su iza tih odluka i uredaba stajala i mišljenja ekspertskih timova, komora i dr. Doduše, izloženi podaci ukazuju da je, na kratak rok posmatrano, i takvim merama značajnije obarana stopa rasta cena kod kontrolisanih proizvoda, ali je to, u uslovima blokiranog tržišta, izazivalo i brojne druge posledice, uglavnom negativne. Iz prikazanih podataka zapada se da je inflacija uspešno kontrolisana

upravo onda kada je kontrola cena bila umerena po obuhvatu, a kao poluge antiinflacione politike korišćeni instrumenti ukupne ekonomske politike, posebno monetarne, devizne i sl. (1990. i 1994).

Stepen državne intervencije u oblasti cena može se sagledati iz pregleda (tabela 2) koji pokazuje da je u posmatranom periodu u Jugoslaviji (na saveznom i na nivoima republika - Crne Gore i Srbije) doneto ukupno 959 uredaba, odluka, odnosno drugih propisa o cenama. Od tog broja bilo je 767 odluka i uredaba o neposrednoj kontroli cena, a 192 o zaštitnim cenama osnovnih poljoprivrednih proizvoda. Znatno veći broj odluka i uredaba doneli su republički nego savezni organi, pri čemu je to naročito bilo izraženo tokom 1992, 1993. i na samom početku 1994 (tabela 2).

Kada se ima u vidu da iza samo jedne odluke, na primer odluke o obavezi traženja saglasnosti na cene, stoji veliki broj zahteva - može se steći slika o obimu administriranja u privredi, u državnim organima i sl. Dodaju li se tome i drugi, suštinski problemi koji se izazivaju administrativnom kontrolom cena, očigledno se ponovo nameće zaključak o potrebi vrlo opreznog i delikatnog pristupa korišćenju ovakvih mehanizama. Potreba da se obezbedi odgovarajuća uloga državne intervencije, zbog toga, mora biti najpre realizovana korišćenjem mehanizama koji razvijaju tržište (adekvatno antimonopolsko zakonodavstvo, na primer), dok dugo i oštro administriranje samo sputava tržište i tako, u krajnjoj liniji, razbukta va na njemu neželjene pojave. U takvom konceptu posebno dolazi do izražaja neophodnost obezbeđivanja antiinflacione funkcije fiskalne politike, a koja je do sada po pravilu izostajala, za razliku od drugih segmenata ekonomske politike koji su, makar i povremeno, tu funkciju obezbeđivali. ◆

⁴⁶ Pod ovaj oblik kontrole cena ukupno je stavljeno oko 55% industrijske proizvodnje, odnosno 45% svih maloprodajnih cena. Ovakva uloga antimonopolske politike praktično je izraz shvatanja da ovaj segment ekonomske politike treba da zameni neposrednu kontrolu cena. U našem ranijem radu (R. Bukvić & M. Ilić, Tržišne strukture kao faktor modeliranja novog pristupa politici cena, *Ekonomika*, 7-8, 1995) pokazali smo da visok stepen koncentracije proizvodnje mora da inicira slobodno obrazovanje cena, jer je to uslov za razvijanje konkurencije. Manjkavost prihvaćenog rešenja je i u tome što su u istu ravan stavljani proizvođači iz grana u kojima je potrebno i poželjno razvijati konkurenciju i proizvođači iz grana koje predstavljaju prirodne monopole, gde razvoj klasične konkurencije nije ni moguć, a ni poželjan, i gde se moraju tražiti druge mogućnosti za sprečavanje monopolskog ponašanja. (Vidi, na primer, B. Begović, Regulacija prirodnih monopola u komunalnim delatnostima - pregled svetskih rešenja, *Gradovi*, 1, 1995.)