



# Određivanje maksimalne cene od strane Vlade kao mera zaštite potrošača - slučaj nafte

Vlada Kosova je juna ove godine utvrdila maksimalnu trgovinsku maržu profita od nafte<sup>1</sup>. Prema navodima Vlade, ova odluka je doneta kako bi se uredile cene naftnih derivata i zaštitili potrošači od velikih oscilacija cena na tržištu.

Ovim administrativnim uputstvom je, na period od 30 dana, određen limit cena naftnih derivata, gde je trgovcima na veliko omogućena trgovinska marža profita od dva (2) centa € po litru, a trgovcima na malo dvanaest (12) centi € po litru.

Ovo uputstvo propisuje maksimalnu dozvoljenu prodajnu cenu po litru svakog proizvoda, poznatu pod nazivom plafon. Ovu cenu svakodnevno izračunava i objavljuje Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT), na osnovu prosečne nabavne cene poslednjih deset (10) miliona litara za dizel, jednog (1) miliona za benzin i druge naftne derivate od strane Carine Kosova, na koju se dodaje još 12 centi na ime ostalih troškova, dostižući time dozvoljenu maksimalnu prodajnu cenu.

Osim pitanja zakonitosti, ova odluka Vlade pokrenula je i diskusije o štetama i koristima koje mogu nastati intervencijom izvršne vlasti po ekonomiju slobodnog tržišta.

Vođena primerom naftnih derivata, Vlada je najavila<sup>2</sup> izradu nacrtu zakona o zaštiti snabdevanja osnovnim životnim namirnicama.

1 Vlada Republike Kosova. Administrativno uputstvo BR. 03/2022 o regulisanju cene naftnih derivata i obnovljivih goriva i drugim zaštitnim merama. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActId=59904> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

2 Qeveria merr vendim për çmimet e larta të produkteve themelore, Kosovapress. 2022. <https://kosovapress.com/qeveria-merr-vendim-per-cmimet-e-larta-te-produkteve-themelore/> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

Ova kratka analiza predstavlja koncept maksimalne cene kao vida kontrole cena, pravni okvir za ovu odluku, preispituje uticaj ove odluke na promenu cene nafte na Kosovu i nudi preporuke Vladi kada je reč o procesu zakonske zaštite snabdevanja namirnicama.

## Šta je maksimalna cena i kada se može primeniti?

Maksimalna cena, takođe poznata kao plafon, predstavlja vid kontrole cena, koja određuje maksimalnu cenu koju jedan prodavac može da odredi za određenu robu ili uslugu<sup>3</sup>. Obično ih zakonom propisuju regulatorna tela, a maksimalne cene se u većini slučajeva određuju za osnovne životne namirnice, kada ta roba postane nepristupačna potrošačima.

Kontrola cena ima dugu dokumentovanu istoriju koja datira još od Francuske revolucije<sup>4</sup>, a u međuvremenu u XX veku, ovaj oblik se dosta koristio u nekim zapadnim zemljama tokom Drugog svetskog rata<sup>5</sup>, i kulminirao je kontrolom cena u Sjedinjenim Američkim Državama<sup>6</sup> (cene nafte i prehrambenih proizvoda, zakupnine, kamatne stope) i Ujedinjenom Kraljevstvu tokom 1970-ih. Generalno, kontrola cena počela je sve manje da se koristi tokom 1980-ih, vladama koje su favorizovale deregulaciju nakon pada inflacije<sup>7</sup>.

Određivanje maksimalne cene za robu i usluge obično se vrši u vidu odgovora na inflaciju, monopol ili velike razlike između potražnje i ponude na tržištu, u cilju zaštite potrošača.

Zagovornici politike maksimalnih cena tvrde da je takva mera potrebna za zaustavljanje rasta cena<sup>8</sup>. S druge strane, kritičari argumentuju da ova intervencija ne odgovara na suštinsko pitanje inflacije, narušava ravnotežu između ponude i potražnje što rezultira nestašicom u snabdevanju, podstiče smanjenje kvaliteta usluga i robe kao priliku za povećanje profita, i povećava birokratiju i troškove za nadzor nad sprovođenjem ove mere<sup>9</sup>.



Maksimalna cena, takođe poznata kao plafon, predstavlja vid kontrole cena, koja određuje maksimalnu cenu koju jedan prodavac može da odredi za određenu robu ili uslugu

<sup>3</sup> Troy Segal, Price Ceiling. Investopedia, 2021. <https://www.investopedia.com/terms/p/price-ceiling.asp> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>4</sup> Fiona M. Scott Morton, The Problems of Price Controls. Cato Institute, 2001. <https://www.cato.org/commentary/problems-price-controls> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>5</sup> Justin-Damien Guentte, Price Controls: Good Intentions, Bad Outcome. World Bank Group, 2020). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/735161586781898890/pdf/Price-Controls-Good-Intentions-Bad-Outcomes.pdf> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>6</sup> Gene Haley, Remembering Nixon's Wage and Price Control. Cato Institute, 2011. <https://www.cato.org/commentary/remembering-nixons-wage-price-controls> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>7</sup> Ben Casselman & Jeanna Smialek, Price Controls Set Off Heated Debate as History Gets a Second Look. The New York Times, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/01/13/business/economy/inflation-price-controls.html> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>8</sup> Edison Jakurti, Le ta konsiderojmë vendosjen e çmimeve tavan. Sbunker, 2022. <https://sbunker.net/op-ed/91434/le-ta-konsiderojme-vendosjen-e-çmimeve-tavan/> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>9</sup> David R. Henderson, Price Controls: Still A Bad Idea. Hoover Institution. <https://www.hoover.org/research/price-controls-still-bad-idea> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

## Pravni okvir za određivanje maksimalne cene naftnih derivata kao zaštitne mere na Kosovu

Ustav Republike Kosovo jasno propisuje da je tržišna privreda sa slobodnom konkurencijom osnova ekonomske regulacije u zemlji.<sup>10</sup>

Odluke koje ograničavaju slobodnu konkurenciju su zabranjene, izuzev kada je to izričito dozvoljeno zakonom, kao što je slučaj sa naftnim derivatima i obnovljivim gorivima.

Delatnost sa naftnim derivatima i obnovljivim gorivima na Kosovu se odvija u skladu sa principima zakonitosti i slobodne konkurencije, propisanim Zakonom o trgovini naftnim derivatima i obnovljivim gorivima<sup>11</sup> (u daljem tekstu, Zakon o nafti).

Odluka Vlade da interveniše na tržištu nafte zasnovana je na članu 15. Zakona o nafti, koji predviđa određivanje maksimalne cene i dozvoljene veleprodajne i maloprodajne margine u slučajevima:

- iznenadne i kontinuirane nestašice naftnih derivata ili obnovljivih goriva;
- prirodnih katastrofa;
- neprilagođavanja lokalnih cena velikim kretanjima cena na svetskom tržištu;
- neopravdane razlika domaćih cena od cena u susednim zemljama.

Shodno obrazloženju<sup>12</sup> MIPT-a, administrativno uputstvo je izrađeno u cilju zaštite potrošača, pošto je na osnovu podataka potvrđenih od strane Carine i Poreske uprave Kosova (PUK), postojalo nepoklapanje domaćih cena u odnosu na kretanja na svetskom tržištu.

Identifikovanje i preduzimanje mera u slučajevima u kojima postoji neusklađenost cena ili narušavanje konkurencije spada u nadležnost Kosovske uprave za konkurenciju (KUK), kao najvažnije institucije za regulisanje tržišta na Kosovu.

Iako ovo telo nema mandat da reguliše cene bilo kojeg proizvoda ili usluge, KUK ima mandat da deluje kad god je tržišna konkurencija narušena, ugrožena ili iskrljvena, kao što je to učinila u slučaju poremećaja tržišne konkurencije tokom meseca novembra i decembra 2018.<sup>13</sup> godine, kada je novčano kaznila 14 naftnih kompanija iznosom od 4 miliona evra.

Zbog kašnjenja od preko godinu dana u imenovanju novih članova Komisije (tela za odlučivanje koje ovlašćuje istrage) KUK, na Kosovu nije pokrenuta nijedna istražna radnja kada je reč o mogućim poremećajima na tržištu nafte.

Administrativno uputstvo o maksimalnoj ceni nije zasnovano na preliminarnoj tržišnoj istrazi od strane KUK, ali je ovaj organ odobrio predlog-odluku MIPT-a za određivanje maksimalne marže cene nafte i obnovljivih goriva, navodeći da privredni subjekti imaju mogućnost da konkurišu jedan drugom u okviru propisane marže.

<sup>10</sup> Ustav Republike Kosovo. 2008. Član 10. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>11</sup> Vlada Republike Kosovo. Zakon br. 08/L-018 o prometu naftnim derivatima i obnovljivim gorivima. <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=55139> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>12</sup> Qeveria merr vendim për çmimet e naftës. Koha, 2022. <https://www.koha.net/arberi/331379/qeveria-pritet-te-vendose-per-rrerregullimin-e-cmimit-te-naftes/> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>13</sup> Mbi 4 milionë euro gjoba për 14 kompani të derivateve. Kallxo, 2020. <https://kallxo.com/lajm/mbi-4-milione-euro-gjoba-per-14-kompani-te-derivateve/> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

## Efekat određivanja maksimalne cene nafte na Kosovu

Cena nafte je rasla u kontinuitetu duž 2022. godine, posebno nakon sankcija zapadnih zemalja Rusiji zbog početka rata u Ukrajini, gde se u odnosu na prošlo leto cena gotovo udvostručila, dostigavši najviše nivoe od 2008.<sup>14</sup>.

Kosovo nema sopstvenu rafineriju, pa sva goriva uvozi iz zemalja regiona. Na Kosovu se cena nafte početkom 2022. kretala u rasponu od 1.25 € do 1.35 € po litru, dok je vrhunac dostigla krajem juna, kada je jedan (1) litar nafte koštao u proseku 1.91 €<sup>15</sup> što je poskupljenje od preko 50% za samo šest meseci.

U periodu od 30 dana koliko je bilo na snazi Administrativno uputstvo 03/2022 o regulisanju cena naftnih derivata i obnovljivih goriva, prosečna dnevna cena nafte je opala za 11.5% ili 22 centa, sa 1.91 € po litru koliko je iznosila 25. juna na 1.69 € po litru 24. jula 2022<sup>16</sup>.

Tabela koja sledi u nastavku pokazuje da je u vreme kada je ovo uputstvo bilo na snazi, cena nafte na Kosovu generalno odražavala kretanje cena na međunarodnim berzama<sup>17</sup>.

**TABELA 1:** Prikaz cene nafte na međunarodnoj berzi i prosečne cene nafte na Kosovu u periodu kada je administrativno uputstvo bilo na snazi.

Dana:	Prosečna cena 1 litra nafte (dizela) na Kosovu (€)	Trend	Cena barela sirove nafte (WTI) na međunarodnom tržištu (\$)	Trend	Cena barela sirove nafte (Brent) <sup>18</sup> na međunarodnom tržištu (\$)	Trend
25.06.2022	1,91		105,2		107,54	
06.07.2022	1,78	-6.8%	94,7	-8.7%	97,23	-6%
16.07.2022	1,75	-8.3	97	-5.8%	99	-4.3%
25.07.2022	1,69	-11.5%	96,5	-6.3%	100	-3.4%
06.08.2022	1,72	-9.9%	90,4	-12.2%	96	-7.2 %

<sup>14</sup> Scott Disavino, Oil price surges to highest since 2008 on delays in Iranian talks. Reuters. 2022. <https://www.reuters.com/business/energy/oil-price-set-surge-further-iranian-talks-delays-2022-03-06/> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>15</sup> Çmimi mesatar ditor për artikujt bazë. Agencija za statistiku Kosova (ASK). [https://askdata.rks-gov.net/pxweb/sq/ASKdata/ASK-data\\_Prices\\_Consumer%20Price%20Index\\_Daily%20indicators/cmimet\\_ditore.px/](https://askdata.rks-gov.net/pxweb/sq/ASKdata/ASK-data_Prices_Consumer%20Price%20Index_Daily%20indicators/cmimet_ditore.px/) (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Trading Economics. WTI Crude Oil. 2022. <https://tradingeconomics.com/commodity/crude-oil> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>18</sup> Trading Economics. Brent Crude Oil. 2022. <https://tradingeconomics.com/commodity/brent-crude-oil> (qasur për herë të fundit me 18.08.2022).

Ako za uporednu jedinicu uzmemo prosečnu cenu nafte na dan 25. jun 2022. (datum kada je maksimalna cena stupila na snagu), uočavamo da je pad cene nafte na međunarodnoj berzi u narednih 30 dana, koliko je trajala ova mera, propratio pad prosečne cene i na Kosovu.

Za mesec dana, cena jednog barela nafte na međunarodnoj berzi je pala za 6.3% (WTI) i 3.4% (Brent), dok na Kosovu u ovom periodu imamo pad cene jednog litre nafte (dizel) za 11.5%.

Drugačija situacija nastupa u periodu od 30 dana pre stupanja na snagu maksimalne cene, tokom kojih je pad cene nafte na međunarodnoj berzi bio praćen kontinuiranim rastom cene nafte na Kosovu.

**TABELA 2.** Prikaz cene nafte na međunarodnoj berzi i prosečne cene nafte na Kosovu u jednomesečnom periodu pre stupanja na snagu maksimalne cene.l.

Dana:	Prosečna cena 1 litra nafte (dizela) na Kosovu (€)	Trend	Cena barela sirove nafte (WTI) na međunarodnom tržištu (\$)	Trend	Cena barela sirove nafte (Brent) <sup>19</sup> na međunarodnom tržištu (\$)	Trend
26.05.2022	1,67		111,35		111,47	
01.06.2022	1,68	+0.5%	112,82	+0.4%	113,47	+1.7%
15.06.2022	1,84	+10.1%	110,78	-0.5%	115,31	+3.4%
17.06.2022	1,88	+12.5%	105,91	-4.8%	110,22	-1.1%
23.06.2022	1,91	+14.3%	101,42	-8.9%	103,33	-7.3%

Cena nafte na međunarodnoj berzi ne predstavlja jedini faktor koji utiče na cenu nafte na Kosovu, mada je najvažniji faktor za promenu cena u zemlji. Sa ove tačke gledišta, politika maksimalne cene pokazala se uspešnom u praćenju promena na međunarodnoj berzi. Ostali faktori koji utiču na cenu nafte, a koji nisu deo ove analize su cena u trenutku kupovine, troškovi transporta, akciza, carinske dažbine, troškovi carinjenja i špedicije, troškovi merenja kvaliteta, porez na dodatu vrednost i dr.

Jedna od glavnih zabrinutosti koja prati politiku određivanja maksimalne cene je rizik da privredni subjekti mogu drastično da povećaju cene nakon prestanka važenja zaštitne mere, međutim na Kosovu nije došlo do ove situacije. Prosečna cena jednog (1) litra dizela nije se promenila za više od tri (3) centa u tri nedelje nakon ukidanja maksimalne cene.

<sup>19</sup> Trading Economics. Brent Crude Oil. 2022. <https://tradingeconomics.com/commodity/brent-crude-oil> (qasur për herë të fundit me 18.08.2022).

**GRAFIKON 1:** Prosečna cena jedne litre nafte u tri nedelje nakon ukidanja administrativnog uputstva

25 KORRIK

01 GUSHT

10 GUSHT

15 GUSHT

17 GUSHT

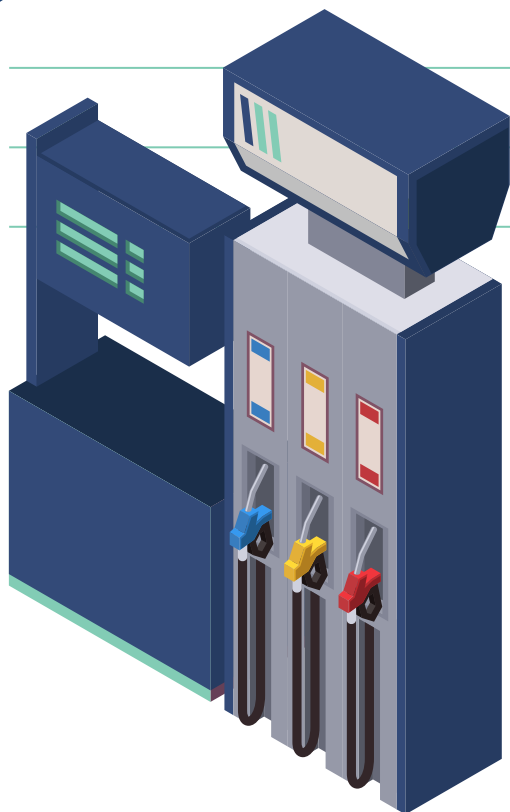
1.69

1.71

1.68

1.68

1.67



Jedna od glavnih zabrinutosti koja prati politiku određivanja maksimalne cene je rizik da privredni subjekti mogu drastično da povećaju cene nakon prestanka važenja zaštitne mere, međutim na Kosovu nije došlo do ove situacije. Prosečna cena jednog (1) litra dizela nije se promenila za više od tri (3) centa u tri nedelje nakon ukidanja maksimalne cene.



Prema rečima predsednika Udruženja naftaša, g. Fadila Berjanija, MIPT je napravio tehničku grešku u obračunu profitne marže. Prema njegovim rečima, određivanje profitne marže ispod tržišne ravnoteže šteti malim privrednim subjektima, koji ne raspolažu dovoljnim finansijskim sredstvima da pokriju troškove poslovanja sve dok traje mera maksimalne cene i može dovesti do njihovog stečaja.

U slobodnoj tržišnoj privredi, u slučajevima kada se cena nekog proizvoda snizi intervencijom države, potražnja za ovim proizvodom obično raste, dok kompanije mogu smanjiti ponudu imajući u vidu da ostvaruju manji profit, što posledično može dovesti do nestašice ovog proizvoda na tržištu. Međutim, u periodu od 30 dana koliko je trajala maksimalna cena, nije bilo problema sa snabdevanjem ili smanjenjem ponude.

Prema rečima predsednika Udruženja naftaša, g. Fadila Berjanija, MIPT je napravio tehničku grešku u obračunu profitne marže<sup>20</sup>. Prema njegovim rečima, određivanje profitne marže ispod tržišne ravnoteže šteti malim privrednim subjektima, koji ne raspolažu dovoljnim finansijskim sredstvima da pokriju troškove poslovanja sve dok traje mera maksimalne cene i može dovesti do njihovog stečaja.

Izazov u nadgledanju primene i dalje predstavljaju mali ljudski kapaciteti Tržišne inspekcije (MIPT), s obzirom da ima samo 120 tržišnih inspektora<sup>21</sup>, koji su nadležni za nadzor nad sprovođenjem 15 zakona i preko 30 podzakonskih akata. S druge strane, kod privrednih subjekata je uvek prisutan podsticaj izbegavanja svakog vida kontrole, a jedan od najjednostavnijih oblika je smanjenje kvaliteta, kako bi se smanjili troškovi i povećala profitna marža<sup>22</sup>.

U slučaju određivanja maksimalne cene nafte, privredni subjekti su uglavnom poštovali meru maksimalne cene, pri čemu je Tržišna inspekcija (MIPT) obavila 128 inspekcija privrednih subjekata koji obavljaju delatnost maloprodaje naftnih derivata. U 30 dana koliko je ova mera bila na snazi, preduzete su mere protiv samo 11 privrednih subjekata, koji nisu poštovali administrativno uputstvo.

Na Kosovu, inspeksijski nadzor kvaliteta nafte obavljaju Tržišna inspekcija, Carina (pre nego što gorivo uđe na domaće tržište), i akreditovane laboratorije za testiranje. Dok je bilo na snazi uputstvo o maksimalnim cenama, nijedna od ovih institucija nije prijavila nijedan slučaj smanjenja kvaliteta naftnih derivata.

<sup>20</sup> Direktna komunikacija sa g. Fadilom Berjanijem u vezi sa efektima maksimalne cene po naftne kompanije. 11.08.2022.

<sup>21</sup> Zakon br. 03/181 „O inspektoratu i tržišnom nadzoru“. 2013. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2703> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

<sup>22</sup> Hugh Rockoff, Price Control. Econlib. <https://www.econlib.org/library/Enc/PriceControls.html> (poslednji put pristupljeno 18.08.2022).

## Zaključci i preporuke

Privredni subjekti su generalno poštovali administrativno uputstvo o maksimalnoj ceni, nisu prijavljeni slučajevi nestašice proizvoda ili pada kvaliteta nafte, a zabeležen je postepeni pad cene nafte, kao odraz pada cene na međunarodnom berzanskom tržištu. Dakle, kao što svedoči i ovaj kratak izveštaj, intervencija države određivanjem maksimalne cene naftnih derivata pokazala se uspešnom.

Pošto je Vlada najavila izradu nacrtu zakona o zaštiti snabdevanja osnovnim životnim namirnicama, D+ preporučuje Vladi sledeće:

- Regulisanje cena Zakonom o zaštiti cena osnovnih životnih namirnica treba obaviti u saradnji sa Upravom za zaštitu konkurencije, Savetom za zaštitu potrošača, poslovnim udruženjima i drugim interesnim grupama, kako bi se garantovala finansijska stabilnost privrednih subjekata pogođenih ovim merama;
- Zakon o zaštiti cena osnovnih životnih namirnica mora sadržati članove koji definišu i opravdavaju tačno okolnosti u kojima se mogu izreći zaštitne mere, kao što su profitna marža i maksimalna cena;
- Izrada zakona o zaštiti cena osnovnih životnih namirnica je pravi instrument imajući u vidu da je zabranjena intervencija Vlade na slobodnom tržištu podzakonskim aktima, prema članu 119. Ustava Kosova<sup>23</sup>. Zadiranje u slobodnu konkurenciju može se vršiti samo kada zakon izričito dozvoljava takvu intervenciju, kao što je slučaj sa zakonom o nafti, konkretno članom 15. koji propisuje regulisanje cena i druge zaštitne mere;
- Regulisanje cena treba vršiti samo u privremenim periodima, treba ih ažurirati u razumnim rokovima kroz podzakonske akte koji proizilaze iz ovog zakona, koji se odnose na tržišne cene i stopu inflacije, kako bi profitna marža bila pristupačna za privredne subjekte;
- Vlada mora osigurati da zakonska regulacija cena osnovnih životnih namirnica ne traje duže od vanrednih okolnosti;
- Zakon o zaštiti cena osnovnih životnih namirnica mora se pozabaviti specifičnostima svakog proizvoda, imajući u vidu da se radi o različitim proizvodima koji se međusobno razlikuju, pa jedinstvena regulativa nije primerena;
- Vlada u saradnji sa privrednim subjektima mora preduzeti sve neophodne mere da garantuje snabdevanje osnovnim životnim namirnicama, kako ne bi došlo do nestašice proizvoda, ili dugog čekanja na snabdevanje;
- Povećati ljudske kapacitete Tržišne inspekcije kroz kretanje osoblja unutar javne uprave, kako bi se povećale inspekcije koje garantuju kvalitet proizvoda i poštovanje pravila konkurencije od strane privrednih subjekata;
- Tržišna inspekcija bi trebalo da vrši nadzor nad tržištem nakon prestanka važenja zaštitnih mera za osnovne životne namirnice, kako bi se izbeglo veće veštačko povećanje cena, nakon ukidanja ovog zakona;
- Ispitati mogućnost da se, pored interventnih zaštitnih mera, smanje ili ukinu stope akciza i PDV-a za osnovne životne namirnice.

<sup>23</sup> Ustav Republike Kosova, član 119, tačka 3 „Zabranjeni su akti kojima se ograničava slobodna konkurencija, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja, osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom“.

