

INFORMACIJA O POTREBI FORMIRANJA ROBNIH REZERVU

Postojeće stanje

Crna Gora od 25. decembra 2003. godine nema svoje robne rezerve. Naime, nakon što je tadašnja Vlada utvrdila da rezerve nijesu komercijalne i da ih treba ukinuti, na pomenuti datum usvojen je **Zakon o interventnim nabavkama** ("Službeni list RCG", br. 69/03), kojim se uređuje postupak snabdijevanja tržišta Crne Gore pšenicom, osnovnim pšeničnim proizvodima, jestivim uljem, šećerom i drugim proizvodima koji su neophodni za zadovoljenje osnovnih potreba stanovništva u uslovima ozbiljnih poremećaja na tržištu (prirodne katastrofe, direktna ratna opasnost, blokada granica Crne Gore i sl.).

Prema ovom zakonu Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) donosi Plan interventnih nabavki (u daljem tekstu: Plan) koji sadrži: direktive, mjere, vrste, količinu i vrijednosti robe, kao i nosioce snabdijevanja po opštinama.

Vlada takode donosi odluku kojom se proglašava postojanje ozbiljnih poremećaja na tržištu (kojom se istovremeno definiše da li se navedeni poremećaji odnose na cijelu teritoriju države ili njen dio), kao i odluku kojom se proglašava prestanak ozbiljnih poremećaja na tržištu.

Finansijska sredstva za realizaciju Plana obezbjeđuje Ministarstvo finansija iz budžetskih rezervi, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Ovim zakonom propisan je prestanak rada do tada postojeće Republičke direkcije za robne rezerve.

Primjena ovog zakona se zasniva na međusobnom informisanju između opština i Vlade, gdje opštine svake godine Vladi dostavljaju spiskove trgovaca koji predstavljaju nosioce snabdijevanja koji na sebe dobrovoljno preuzimaju obavezu snabdijevanja stanovništva i privrede u slučaju izbiljnog poremećaja na tržištu.

Ovaj zakon u suštini predstavlja koncept reagovanja kada se ozbiljni poremećaj na tržištu Crne Gore već desi, što predstavlja njegov osnovni nedostatak, jer je moguće da je tada iz različitih razloga već kasno organizovati nabavku svih potrebnih i neprehrambenih proizvoda, ili makar nije moguće to uraditi na pravovremen način i/ili po povoljnim cijenama.

Stanje koje je prethodilo postojećem zakonskom rješenju

Važeći Zakon o interventnim nabavkama iz 2003. godine je zamijenio **Zakon o robnim rezervama** iz 1992. godine ("Službeni list RCG", br. 56/92) kojim je bilo uređeno formiranje, obnavljanje i korišćenje robnih rezervi u Crnoj Gori, obezbjeđivanje i održavanje skladišnog prostora za smještaj i čuvanje robnih rezervi, poslovanje robnim rezervama i finansiranje tih rezervi.

Prema Zakonu o robnim rezervama, robne rezerve čine osnovni poljoprivredni i prehrambeni proizvodi, rezerve mesa u živoj stoci, sirovine, nafta i naftni derivati, reprodukcioni materijal i industrijski proizvodi, lijekovi i sanitetski materijal. Istim je bilo predviđena i mogućnost obrazovanja novčanih rezervi.

Poslovanje robnim rezervama vršila je Republička direkcija za robne rezerve (u daljem tekstu: Direkcija), koja je imala svojstvo pravnog lica i poslovala po tržišnim principima.

Vlada je na predlog Direkcije usvajala Godišnji program robnih rezervi, uz prethodno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove trgovine.

Godišnji program se zasnivao na bilansima proizvodnje, potrošnje i spoljno trgovinske razmjene i propisivao je formiranje, obnavljanje, korišćenje i teritorijalni razmještaj robnih rezervi i obezbjeđivanje i održavanje skladišnog prostora za njihov smještaj i čuvanje.

Godišnjim programom utvrđivali su se: vrsta, naziv, količina, kvalitet i vrijednost robe koja se formira i obnavlja, potreban iznos sredstava, uslovi korišćenja i drugi uslovi od značaja za korišćenje robnih rezervi.

Direkcija je neposredno kupovala robu za robne rezerve po tržišnim ili propisanim cijenama. U poslovanju robnim rezervama Direkcija je zaključivala ugovore: o kupoprodaji, smještaju, čuvanju i obnavljanju robnih rezervi; izgradnji i obezbjeđenju skladišnog prostora, prostora za smještaj i čuvanje robnih rezervi, ugovor o kontroli robe i usluge, ugovor o osiguranju i drugim poslovima iz djelokruga svog rada.

Zakonom o robnim rezervama bilo je predviđeno više modaliteta obrazovanja robnih rezervi:

1. Kupovinom ponuđenih količina poljoprivredno-prehrambenih proizvoda standardnog kvaliteta, za koje su propisane zaštitne cijene, ukoliko su tržišne cijene niže od zaštitnih ili u slučaju potrebe organizacije izvoza poljoprivrednih proizvoda.
2. Kupovinom ostalih proizvoda iz člana 2. Zakona o robnim rezervama (osnovni poljoprivredni i prehrambeni proizvodi, rezerve mesa u živoj stoci, sirovine, nafta i naftni derivati, reprodukcioni materijal i industrijski proizvodi, lijekovi i sanitetski materijal).
3. Prodajom roba iz rezervi po cijenama, koje po pravilu ne mogu biti niže od zaštitnih cijena.
4. Izvozom tržišnih viškova iznad bilansnih potreba Republike Crne Gore.
5. Uvozom robe za intervencije na tržištu.
6. Učešćem u pokrivanju troškova, čuvanja određenih vrsta sirovina i gotovih proizvoda preduzeća i ustanova.
7. Davanjem robe na zajam zainteresovanim preduzećima uz obavezu da se u robne rezerve vrati roba iste vrste, količine i kvaliteta.

Direkcija je bila zadužena za obezbjeđivanje skladišnog prostora kupovinom, izgradnjom, odnosno zajedničkom izgradnjom sa drugim zainteresovanim subjektima i uzimanjem skladišnog prostora u zakup. Izgradnja skladišnog prostora za robne rezerve utvrđuje se Godišnjim programom.

Sredstva za potrebe robnih rezervi obezbjeđivala su se iz budžeta Crne Gore, prihoda koje Direkcija ostvari u obavljanju svojih poslova, kredita i drugih izvora.

Za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti i rata o formiranju, obnavljanju i korišćenju robnih rezervi odlučuje Vlada.

Ovaj zakon se, dakle, zasnivao na postojanju specijalizovane institucije (Direkcija), koja vrši poslovanje robnim rezervama i na čiji predlog Vlada usvaja Godišnji program robnih rezervi, kojim se definišu svi potrebni elementi robnih rezervi za period od godinu dana. Godišnjim programom se, dakle, unaprijed formiraju rezerve za opisani period i daje opis za njihovo obnavljanje, korišćenje i teritorijalni razmještaj, odnosno obezbjeđenje i održavanje skladišnog prostora za njihov smještaj i čuvanje. Direkcija obavlja i ostale, naprijed navedene aktivnosti vezane za upravljanje robnim rezervama.

Poređenje postojećeg i prethodnog zakonskog rješenja

Postojeći Zakon o interventnim nabavkama smo predstavili praktično u cjelini, dok smo iz prethodno važećeg Zakona o robnim rezervama izdvojili najvažnije odredbe.

I iz ovako kratkog pregleda mislimo da je jasno da je rješenje iz Zakona o robnim rezervama neuporedivo sveobuhvatnije jer se ne odnosi samo na mogućnost obezbjeđivanja potreba države u slučaju vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti i sl. (kao što je slučaj sa Zakonom o interventnim nabavkama) već i radi **“intervencije na tržištu radi obezbjeđenja stabilnosti proizvodnje određenih proizvoda i sprečavanja, odnosno uklanjanja većih poremećaja na tržištu”** (član 3 Zakona o robnim rezervama). Postojanje ovakve mogućnosti intervencije dobija svoju punu opravdanost upravo u situacijama kakva je sada sa epidemijom COVID-19, gdje zbog smanjenje proizvodnje i prekida u lancima snabdijevanja širom svijeta dolazi do deficita raznih proizvoda i posljedičnog poskupljenja istih na globalnom tržištu, što naročito pogađa uvozno orijentisane ekonomije kakve je Crna Gora.

Nadalje, osnovna razlika između dva navedena rješenja je u pristupu: **ex ante** ili **ex post**, odnosno da li se na određenu neregularnu situaciju na tržištu reaguje unaprijed, odnosno da li se država za istu planski priprema i spremno je dočekuje (robne rezerve), ili naknadno, odnosno da li se na istu reaguje tek kada do nepredviđene nepovoljne okolnosti dođe (interventne nabavke).

Osim toga, iz naprijed datih opisa jasno je da je Zakonom o robnim rezervama obuhvaćeno znatno više elemenata koji bi bili predmet blagovremenog obezbjeđivanja za potrebe stanovništva i privrede nego što je to slučaj sa Zakonom o interventnim nabavkama.

Praksa drugih država je pokazala da su robne rezerve potrebne svakoj ozbiljnoj ekonomiji iz više razloga: one utiču na stabilizaciju cijena, sigurnost snabdijevanja stanovništva u vrijeme tržišnih poremećaja i slučaju nastanka nepredviđenih događaja (force majeure), njima se postiže domaća proizvodnja.

Naredni period

U postupku eventualnog ponovnog formiranja robnih rezervi na državnom nivou moguća su u principu dva rješenja, odnosno treće koje bi bilo kombinacija ta dva.

Prvo rješenje bi se odnosilo na formiranje robnih rezervi u inostranstvu, dakle riječ je o eksternalizaciji (outsourcing) ovog postupka. Osnovna prednost ovakvog pristupa se ogleda u činjenici da se ne bi morala osnovati institucija (pandan nekadašnjoj Direkciji za robne rezerve), odnosno angažovati ljudi i značajna sredstva za vršenje ove važne aktivnosti. Nedostatak ovakvog rješenja se odnosi na problem pravovremenog dopremanja i snabdijevanja tržišta Crne Gore u slučaju nepredviđenih okolnosti (zemljotres, pandemija, ratno stanje, i dr.) ukoliko se državne robne rezerve nalaze u inostranstvu. Osim toga, i ovakvo rješenje bi moglo biti skupo sa aspekta potrebe izdvajanja novčanih sredstava, što bi tek detaljna analiza mogla da pokaže.

Drugo rješenje bi u principu bilo ono kakvo je Crna Gora imala do 2003. godine, dakle robne rezerve koje bi se nabavljale unaprijed i zatim skladištile na lokacijama unutar same zemlje. U tom smislu vjerovatno bi se morala angažovati dodatna kvalifikovana radna snaga koja se bi u okviru posebne institucije, ili kao novoformirani organizacioni dio neke već postojeće institucije, bavila ovim pitanjem.

Osim toga, bilo bi neophodno obezbijediti cjelokupnu infrastrukturu za ovakav koncept, što bi značilo izgradnju novih ili preuređenje već postojećih skladišnih kapaciteta na teritoriji države. Dobra rješenja u tom pogledu bi se vjerovatno mogla naći kroz zakup neiskorišćenog skladišnog prostora aktivnih privrednih subjekata, kao i privrednih suvjekata koji više ne postoje, odnosno nalaze se u stečajnom postupku.

Najveća prednost ovakvog sistema je centralizovano vođenje robnih rezervi na državnom nivou, odnosno postojanje samih rezervi na teritoriji Crne Gore, što bi garantovalo njihovu distribuciju na najbrži mogući način svim onima kojima su potrebne u nepredviđenim okolnostima, kada upravo brzina snabdijevanja predstavlja najvažniji faktor uspjeha.

Treće rješenje bi se odnosilo na kombinaciju dva prethodno opisana rješenja, pri čemu skladišta rezervi ne bi bila u samoj zemlji ali bi se cijeli postupak vodio iz Crne Gore. Prednosti i nedostaci ovog koncepta bi takođe bila kombinacija dobrih i loših strana dva potpuno različita koncepta.

Na osnovu svega naprijed rečenog, mišljenja smo da je potrebno uraditi detaljnu Studiju o opravdanosti formiranja robnih rezervi koja bi bila predata Vladi na razmatranje i odlučivanje, uzimajući u obzir da bi eventualna odluka o postupku formiranja robnih rezervi zahtijevala izmjenu zakonodavstva.

U tom smislu, neophodno je napraviti detalje projektnog zadatka, planirati potreban iznos finansijskih sredstava za izradu Studije o opravdanosti formiranja robnih rezervi i odabrati konsultanta koji bi uradio kvalitetnu analizu opravdanosti, uz obavezu predlaganja modela za eventualno ponovno formiranje robnih rezervi Crne Gore.