

UDK 339.4+342.52+340.132  
Prethodno priopćenje  
Primljeno: 28. 02. 1989.

PAVICA ANTOLOVIĆ,  
Ekonomski fakultet Osijek

## EVALUACIJA ULOGE POTROŠAČA U NORMATIVNOM SISTEMU SFRJ DO DONOŠENJA ZAKONA O PODUZEĆIMA\*

*Normativna određenost nekog pitanja je bitna pretpostavka njegovog značaja i uloge u određenom društveno-ekonomskom sistemu. Da bi utvrdili značaj i ulogu organiziranih potrošača u SFRJ u ovom radu dan je pregled razvoja normativnog sistema koji regulira pitanja iz sfere organiziranih potrošača i potrošača kao pojedinaca, uz kritičan osvrt na postojeća normativna rješenja i načina rješavanja pitanja za kvalitetnije rješavanje ovih pitanja.*

\*) Rad predstavlja dio istraživačkih rezultata potprojekta »Zakon vrijednosti u funkciji upravljanja razvojem«, kojeg kao dio projekta »Fundamentalna istraživanja u ekonomiji financira SIZ znanosti SR Hrvatske u razdoblju 1987—1990.

### 1. UVODNA RAZMATRANJA

Mjesto, uloga i značaj potrošača u procesu društvene reprodukcije trebala bi biti u korelaciji s mjestom i značajem u normativnoj regulativi društveno-ekonomskog sistema u kojem se ovaj proces promatra. Međutim, da bi se mogla izvršiti ova analiza prethodno je POTREBNO UTVRDITI MJESTO, ULOGU I ZNAČAJ POTROŠAČA U PROCESU DRUŠTVENE REPRODUKCIJE, što najbolje ilustrira stav Karl Marxa:<sup>1</sup> »Bez proizvodnje nema potrošnje; ali i bez potrošnje nema proizvodnje, jer bi proizvodnja tada bila bez svrhe. Potrošnja proizvodi proizvodnju dvostruko: 1) time što proizvod tek u potrošnji postaje stvarni proizvod... 2) time što potrošnji stvara potrebu nove proizvodnje... Bez potrebe nema proizvodnje. A potrošnja reproducira potrebu... Proizvodnja ne proizvodi samo predmet potrošnje, nego i način potrošnje, ne proizvodi je dakle samo objektivno nego i subjektivno. Proizvodnja, dakle, stvara potrošača.«

Prema tome, potrošnja sa svojim subjektom potrošačem, sastavni je dio društvene reprodukcije, odnosno smisao, cilj proizvodnje, a znamo da karakteristike proizvodnje određuju konkretni društveno-ekonomski sistem. Budući da se društveno-ekonomski sistem načelno definira u osnovnom dokumentu društvene zajednice za očekivati je da se ovim dokumentom načelno riješe i pitanja potrošnje, odnosno položaja i uloge potrošača unutar postojećeg društveno-ekonomskog sistema. Naime, organiziranje potrošača bitan je uvjet reguliranja odnosa u potrošnji, jer je u protivnom neminovno suočavanje sa stihijom, administrativnim ili kvaziadministrativnim reguliranjem potrošnje.

Prvi puta pitanja iz oblasti zaštite potrošača reguliraju se posredno propisima i to propisima koji reguliraju privredno ugovorno pravo.

Načelno je ovo pitanje bilo riješeno čl. 3. (Sl. list FNRJ 15/54) Opštih uzansi za promet robom koje kažu »Poštenje i savjesnost je osnovno načelo koga se stranke moraju pridržavati u poslovima prometa robom.«

1) Marx, K.: Prilog kritici političke ekonomije, Beograd 1960, str. 200 i 201.

U eksplikaciji i konkretizaciji ove odredbe zakonodavstvo je polazilo od generalne formule »dobrih običaja« koji su podrazumijevali i pravila ponašanja u socijalističkom društvu, a ne samo unutar poslovnih krugova. Prema tome, cilj ovih pravila eksplicitno je zaštita zajednice, a implicitno što potvrđuje i sudska praksa, zaštita potrošača, ali ne potrošača kao asocijacije već potrošača kao pojedinca.

Na isti način su ova pitanja rješavali i zakonski propisi do 1963. godine, to jest indirektno su štitali potrošače kroz propise kojima su se zabranjivala monopolistička udruživanja, kontrolirale cijene regulirao promet roba, utvrđivali tehnički standardi pojedinih proizvoda i usluga i dr.

## 2. USTAV SFRJ 1974. I ZAŠTITA POTROŠAČA

Ustav SFRJ je ovo pitanje načelno riješio u članu 121.:

*»Samoupravnim sporazumom radnici u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada i radni ljudi u mjesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, u okviru svojih samoupravnih prava usklađuju svoje interese u društvenoj podjeli rada i društvenoj reprodukciji...«*

U ovom članu sadržana je bit organiziranja i djelovanja procesa društvene reprodukcije, pa samim time i potrošnje kao njenog sastavnog dijela, a to je samoupravno sporazumijevanje. Ovaj princip u ustavnim amandmanima iz 1988. godine nije promijenjen.

Imajući u vidu složenost uvjeta u kojima se razvija privredni sistem i cjelokupno jugoslavensko društvo, evidentno je da ono u sebi još ne može prevladati određena proturječja, odnose i situacije, koje su značajne za razvitak suvremenih industrijskih država u cjelini, pa tako i u pitanjima iz sfere potrošnje, tako da su potrošači i direktno spomenuti članom 114. st. 2 Ustava SFRJ, putem mjesnih zajednica, budući da su iste obvezni i elementarni oblik funkcioniranja društveno-političkog sistema i organizacije društva u cjelini. Naime, *»u mjesnoj zajednici radni ljudi i građani odlučuju o ostvarivanju svojih zajedničkih interesa i o solidarnom zadovoljavanju zajedničkih potreba u oblastima uređivanja naselja, stanovanja, komunalnih djelatnosti, dječje i socijalne zaštite, obrazovanja, kulture, fizičke kulture, zaštite potrošača, zaštite i unapređivanja čovjekove sredine, narodne obrane, društvene samozaštite, te o drugim oblastima života i rada.«*

Ako se pažljivo analizira ovaj član, moguće je zaključiti da on omogućava da organizirani potrošači budu aktivni i ravnopravni subjekt u procesu proizvodnje, a posebno prometa roba i usluga, odnosno da mogu utjecati da njihov kvalitet i trajnost budu na zadovoljavajućoj razini. Prema tome, za konstatirati je da ovakav položaj organiziranih potrošača nije rezultat aficiranosti svjetskom paradigmom organiziranog pokreta usmjerenog u pravcu zaštite interesa potrošača, koji u najvećem broju slučajeva ima klasno politički karakter, a poznat je pod nazivom konzumerizam (»consumerism«).

Međutim, Ustav iz 1974. godine neposredno govori o potrošačima u čl. 43. gdje je pored ostalog navedeno:

*»Organizacije udruženog rada koje se bave poslovima prometa robe i usluga za neposrednu potrošnju dužne su da na način određen zakonom, surađuju i dogovaraju se sa samoupravnim interesnim zajednicama, mjesnim i drugim zajednicama i organizacijama potrošača o poslovima od zajedničkog interesa.«*

Nažalost ovaj član je ustavnim amandmanom brisan.

Ove intencije zakonodavca proizašle su iz široke i sveobuhvatne društvene rasprave koju je organizirala Savezna konferencija SSRNJ, a koja je rezultirala savjetovanjem, održanim 24. VI. 1977. godine, u Beogradu pod nazivom »Udruženi rad i samoupravno organiziranje potrošača«. Savjetovanje je imalo za cilj da, polazeći od ustavnih opredjeljenja i odredbi Zakona o udruženom radu, te drugih sistemskih zakona, pobliže definira ulogu potrošača u okviru socijalističkih samoupravnih odnosa, te da sugerira neposredne pravce djelovanja svih subjektivnih snaga na tom području.

Posebno valja naglasiti da su ustavna načela vezana za ulogu i položaj potrošača u društvu razrađena neposredno u odredbama Zakona o udruženom radu, u članovima: 21, 23, 78. i 185, te posredno u članu 46. st. 3 a u pogledu sankcija u čl. 650.

Obzirom da je Zakon o udruženom radu osnovni zakon kojim se reguliraju društveno-ekonomski odnosi, te da iz ovih odredbi trebaju proizlaziti ostali sistemski i drugi zakoni, pa i samoupravni sporazumi i društveni dogovori, prikazat ćemo u nastavku njegove osnovne intencije, koje su izravno ili neposredno povezane s problematikom ovog rada.

### 3. ZAKON O UDRUŽENOM RADU I ZAŠTITA POTROŠAČA

U članu 21. st. 3 Zakona o udruženom radu navodi se ono što je u kontekstu ovog rada, najvažnije:

*»Organizacije udruženog rada i drugi sudionici na tržištu postupaju u skladu s usvojenom ekonomskom politikom i dužni su da ne remete stabilnost na tržištu i da ne nanose štetu drugim sudionicima na tržištu, potrošačima ili društvenoj zajednici kao cjelini.«*

Član 23. Zakona o udruženom radu neposrednije regulira način organiziranja potrošača, kao i područje njihova djelovanja. Ovaj član govori da *»Građani kao potrošači robe i korisnici usluga imaju pravo da se samoupravno organiziraju u mjesnim i društveno-političkim zajednicama ili na drugi način radi utjecaja na razvoj proizvodnje i uslužnih djelatnosti kojima se zadovoljavaju njihove potrebe, sprečavanje monopola odnosno zloupotrebe monopolskog položaja i zaštite drugih svojih interesa.«*

Organizacije udruženog rada koje proizvode odnosno prodaju robu ili obavljaju usluge za neposrednu potrošnju građana dužne su stvarati uvjete i poticati organiziranje potrošača robe odnosno korisnika usluga radi istraživanja i usklađivanja odnosa proizvodnje i potrošnje na trajnijoj osnovi.

Organi upravljanja u organizaciji udruženog rada u oblasti proizvodnje, odnosno prometa robe i usluga za neposrednu potrošnju dužni su u skladu sa zakonom, na zahtjev organizacije potrošača pristupiti zaključivanju samoupravnih sporazuma kojima se utvrđuju njihovi međusobni odnosi, prava i obaveze u pogledu redovne i kvalitetne opskrbe određenim proizvodima, u rednog obavljanja usluga, utvrđivanja cijena proizvoda i usluga te udjela potrošača u ostvarenom prihodu, vodeći računa o razvoju tih djelatnosti, potrebama potrošača, osiguranju potrebnih rezervi i drugim pitanjima od zajedničkog interesa.«

Posebno je važan iz područja zaštite potrošača član 78. Zakona, koji govori da su *»Organizacije udruženog rada koje se bave poslovima prometa robe i usluga na malo dužne, na način određen zakonom, ostvariti suradnju s potrošačima organiziranim u mjesnim zajednicama te drugim samoupravnim zajednicama i organizacijama potrošača.«*

U ostvarivanju suradnje iz stava 1. ovog člana organizacije udruženog rada koje se bave poslovima prometa robe i usluga na malo dužne su se, na način određen za-

*konom, dogovoriti s potrošačima organiziranim u mjesnim zajednicama te drugim samoupravnim zajednicama i organizacijama potrošača o poslovima zajedničkog interesa, a naročito o asortimanu i kvaliteti robe koju prodaju i usluga koje obavljaju, o uvjetima i načinu prodaje robe i obavljanju usluga te u udjelu potrošača u prihodima koje ostvare prodajom robe i obavljanjem usluga u obliku povrata dijela tih prihoda ili u kojem drugom obliku utvrđenom u skladu sa Zakonom.*

*Radi ostvarivanja uvjeta da se u prometu na malo prodaje roba koja odgovara potrebama potrošača i radi osiguravanja ravnopravnosti proizvođača te robe organizacije udruženog rada koje se bave poslovima prometa robe na malo dužne su s potrošačima organiziranim u mjesnim zajednicama te drugim samoupravnim zajednicama i organizacijama potrošača dogovoriti utvrditi kriterije prema kojima se obavlja izbor robe koja se stavlja u promet na malo i način utvrđivanja robe koja odgovara tim kriterijima, te da te kriterije učine dostupnim javnosti.«*

Kako se iz citiranih odredbi može vidjeti, zakonodavac je razradio ustavni princip da organizirani potrošači mogu neposredno i ravnopravno sudjelovati u procesu usklađivanja objektivno uvjetovanih, a istovremeno interaktivno različitih interesa između pojedinih privrednih i društvenih subjekata. Opravdano se, s obzirom na rješavanja u praksi, može postaviti pitanje da li su ostvarene i intencije Ustava u pogledu uloge i značaja organiziranih potrošača u procesu društvene reprodukcije.

Konkretnije, veze između ovih subjekata mogu se uspostavljati samoupravnim sporazumijevanjem i društvenim dogovaranjem, ali zasnovanim na realnim i valjanim kriterijima. Međutim, u postupku oživotvorenja ovih odredbi, praksa je pokazala da postoje mnogobrojni problemi pravne, organizacijske i sociološke naravi. Svakako su zanimljiviji problemi pravne naravi budući da su oni pretpostavka egzistencije svih ostalih problema. Naime, ukoliko analiziramo s ovog aspekta položaj potrošača može se uočiti da su oni bez obzira na to da li su organizirani ili se pojavljuju kao pojedinci, de facto u podređenom položaju u odnosu na ostale aktere cjelokupnog procesa društvene reprodukcije, a posebno u odnosu na proizvođače, odnosno davaoce usluga. Ova se teza najbolje može dokazati na primjeru analize sudskog procesa vezanog za bilo koji aspekt zaštite potrošača. Naime, svaka organizacija udruženog rada raspolaze namjenskim materijalnim sredstvima, pravnim i drugim stru-

nim službama nasuprot potrošaču koji može eventualno angažirati odvjetnika ili nasuprot organiziranom potrošaču koji mogu uputiti javnu kritiku. Također niti sistem sudovanja ne ide u prilog potrošaču, jer su postupci dugotrajni, zakoni nedorečeni, a nerijetko su i u antinomiji, pa je, prema tome, ishod spora vrlo neizvjestan a troškovi spora veliki. Potrošač je svjesan okolnosti da je pravica na njegovoj strani, ali ne i pravo, pa zbog toga vrlo rijetko pokreće sporove ove vrste, a u slučaju da ih i pokrene vrlo brzo odustaje od toga. Prema tome, princip ravnopravnosti ostao je na nivou proklamacije.

Nadalje, ZUR-om, deklarirano je pravo potrošača da sudjeluje u prihodu, a da istovremeno niti u ovom niti u bilo kojem drugom zakonu nije razrađeno u kojem dijelu i po kojem osnovu potrošači sudjeluju u stvaranju odnosno raspodjeli prihoda. Budući da je pretpostavka sudjelovanja u raspodjeli prihoda, zajedničko stjecanje dohotka, a da potrošači nisu u zakonskoj mogućnosti da stvaraju dohodak s radnicima u udruženom radu — proizvođačima, odnosno davaocima usluga, jasno je da je ova odredba uistinu samo deklarativne naravi.

Osim iznesenog, razlog zbog kojeg se zakonske odredbe, vezane za potrošače, ne mogu realizirati jeste pravna obvezatnost društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma, budući da se pomoću ovih pravnih instrumenata konkretiziraju zakonske odredbe. Naime, pravna obvezatnost prvenstveno ovisi od sankcija, a za društvene dogovore niti »de facto« niti »de jure« nema sankcija, dok za samoupravne sporazume sankcije ne postoje »de facto«.

Prethodne konstatacije ne znače da se sve zakonske odredbe vezane za prava i zaštitu potrošača ne realiziraju. U praksi su se realizirale odredbe čl. 185. Zakona o udruženom radu koji kaže da »*Raspored, početak i završetak radnog vremena u područjima prometa i veza, prometa robe na malo, ugostiteljstva, turizma, zanatstva i drugih uslužnih djelatnosti usklađuju se s potrebama radnika i drugih radnih ljudi, početkom rada organizacija u kojima rade i njihovoj lokaciji, životnim i drugim uvjetima, odnosno okoline u kojoj žive.*

Raspored, početak i završetak radnog vremena u djelatnostima iz st. 1. ovog člana utvrđuju samoupravnim sporazumom organizacije udruženog rada, samoupravne interesne zajednice, organizacije potrošača i druge zainteresirane organizacije.

*Skupština društveno-političke zajednice može a u slučajevima određenim zakonom dužna je svojom odlukom utvrditi raspored, početak i završetak radnog vremena, u područjima iz stava 1. ovog člana.»*

Ukoliko su pojedine zakonske odredbe razrađene sistemskim zakonom tada očito postoji i realna pretpostavka za njihovu realizaciju u praksi.

#### 4. ZAŠTITA POTROŠAČA U DRUGIM PROPISIMA

Najvažniji sistemski zakon koji regulira pitanja iz područja utjecaja, odnosno neposrednog djelovanja organiziranih potrošača jest Zakon o osnovama poslovanja organizacija udruženog rada u oblasti prometa robe i usluga u prometu robe i o sistemu mjera kojima se sprečava narušavanje jedinstvenog jugoslavenskog tržišta u toj oblasti (SL 43/76). Iako je ovaj Zakon donesen 1976. godine njegove izmjene i dopune nisu evaluirale mjesto i ulogu organiziranih potrošača. Prema ovom Zakonu organizacije udruženog rada, koje se bave poslovima prometa robe i usluga za neposrednu potrošnju dužne su surađivati i dogovarati se sa samoupravnim interesnim zajednicama i organizacijama potrošača o:

- asortimanu, količini, kvaliteti i cijeni proizvoda namijenjenih neposrednoj potrošnji,
- razvoju i lokaciji prodajne mreže na njihovom području,
- radnom vremenu organizacija udruženog rada koje se bave prometom roba i usluga za neposrednu potrošnju,
- snabdijevanju građana proizvodima svakodnevne potrošnje,
- drugim pitanjima i poslovima od zajedničkog interesa.

Ovim propisom osigurava se zaštita potrošača od nekorektnih odnosa pojedinih sudionika na tržištu. Naime, razvijeni tržišni odnosi uvjetuju i slobodnu konkurenciju koju nažalost, proizvođači nastoje svesti na što je moguće manju mjeru, kako bi mogli slobodno djelovati na tržištu. Zato je potrebno konkretnim mjerama osigurati konkurentsku sposobnost OOUR-a na tržištu, a time se faktički štite i potrošači. Međutim, u postizanju samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora o svim prethodno navedenim pitanjima javljaju se razne poteškoće budući je vrlo teško iznaći rješenja koja bi istovremeno odgovarala radnim ljudima kao proizvođačima i kao potrošačima. Posebno je to vezano za po-

litiku cijena, budući su potrošači zainteresirani da cijene budu što stabilnije i da odgovaraju vrijednostima roba i usluga, a proizvođači, odnosno davaoci usluga obrnuto.

Po neposrednosti reguliranja pitanja značajnih za potrošače drugi po važnosti, ili bolje rečeno po opsegu jest Zakon o sistemu društvene kontrole cijena (Sl. list 28/78), na saveznom nivou i Zakon o društvenoj kontroli cijena (NN 27/85), na republičkom nivou. Ovim Zakonima organiziranim potrošačima dano je značajno mjesto na svim razinama organiziranosti i, utvrđeno je da mogu: predlagati elemente za formiranje cijena i predlagati preispitivanje osnova na kojima se zasniva formiranje određene cijene. Ovo se odnosi prije svega na proizvode i usluge široke potrošnje. Iako je ovim Zakonom dato značajno mjesto i uloga organiziranim potrošačima u sistemu društvene kontrole cijena istovremeno im nije data i mogućnost pokretanja postupaka odgovornosti u slučajevima formiranja cijena mimo njihovih mišljenja i stavova, ili barem mogućnost pokretanja ovih postupaka u slučajevima kada im se, na njihov zahtjev, ne dostave struktura i elementi za formiranje pojedinih cijena. Bez ovog utjecaja značenje i uloga organiziranih potrošača u procesu formiranja cijena roba i usluga je bitno umanjena pa čak i minorna.

Od sistemskih propisa o potrošačima govore još i Zakon o suzbijanju neloyalne utakmice i monopolističkih sporazuma (SL 24/74), te Zakon o mjerama ograničenja tržišta i slobodnog prometa robe i usluga od interesa za cijelu zemlju (SL 28/75) koji svojim odredbama indirektno štite potrošače. Najznačajniji republički propis koji regulira mjesto i ulogu potrošača jest Zakon o unutarnjem prometu robe i o uslugama u prometu robe (NN br. 32/77). Ovaj Zakon sadrži dovoljno odredbi o zaštiti potrošača i njihovih interesa, međutim sve prethodno izrečene primjedbe a posebno u pogledu sudjelovanja potrošača u dijelu prihoda, mogu se staviti i ovom Zakonu.

Oblik djelovanja potrošača je razrađen u Zakonu o mjesnim zajednicama (NN 19/83). Ovim Zakonom propisano je da je osnovni oblik organiziranja potrošača Savjet potrošača i korisnika usluga koji se osniva pri mjesnim zajednicama. Viši oblici organiziranih potrošača, zasnovani na delegatskom principu, su Vijeća (konferencije) potrošača na nivou općine, odnosno gradske konferencije potrošača na nivou gradova s više općina.

Na nivou Republike organiziraju se republičke konferencije potrošača a na nivou cijele zemlje Koordinacioni odbor vijeća potrošača Jugoslavije.

Ovi oblici organiziranosti ispoljavaju niz slabosti, koje su, između ostalog, posljedica slijedećih momenata<sup>2</sup>

1. zapostavljanje većeg angažiranja organiziranih snaga socijalističke svijesti na rješavanju problema u oblasti potrošnje u mnogim mjesnim zajednicama i općinama.

2. djelovanja zborova i savjeta potrošača odvojenog od osnovnih organizacija udruženog rada i uslijed toga njihovog prevaranja u izolirane kritičke tribine, što praktički onemogućava efikasno djelovanje,

3. forumskog rada i slabe ili nikakve povezanosti općinskih koordinacijskih tijela savjeta potrošača s cjelinom samoupravnog i delegatskog mehanizma u mjesnim zajednicama i komunama i odsustvo usaglašavanja i dogovaranja s vijećima mjesnih zajednica i općinskim koordinacijskim odborima za samoupravni razvoj mjesnih zajednica i sa zainteresiranim društvenim i stručnim organizacijama,

4. nedovoljnog korištenja mogućnosti koje pruža novi sistem samoupravnog planiranja za usklađivanje interesa radnih ljudi kao proizvođača,

5. sporosti i kolebanja u osnivanju jedinica i osnovnih zajednica samoupravnih interesnih zajednica društvenih djelatnosti, stanovanja, komunalnih djelatnosti i privredne infrastrukture u mjesnim zajednicama,

6. zapostavljanja funkcije koju bi trebala da imaju vijeća korisnika usluga u općinskim samoupravnim interesnim zajednicama u odnosu na zaštitu interesa radnih ljudi kao korisnika usluga,

7. zaostajanja u primjeni novog sistema samoupravnog planiranja u mjesnim zajednicama i samoupravnim interesnim zajednicama,

8. sporosti u razvoju samoupravnog dogovaranja mjesnih zajednica (odnosno savjeta potrošača i jedinica i osnovnih zajednica samoupravnih interesnih zajednica sa organizacijama udruženog rada privrednih i društvenih djelatnosti) i nedostataka organizirane aktivnosti na praćenju efekata, sumiranju rezultata i otklanjanju nedostataka u potpisanim samoupravnim sporazumima,

2) Kramer, R.: Organizirano djelovanje potrošača u mjesnoj zajednici i komuni, časopis »Opština«, 1979, str. 133. i 134.

9. formalističkog i površnog pristupa veoma složenom zadatku uključivanja potrošača u dogovaranje o cijenama proizvođača i usluga za široku potrošnju i zadržavanje u suštini starih odnosa u dogovaranju o cijenama usluga u oblasti društvenih i komunalnih djelatnosti i privredne infrastrukture.

Od ostalih zakonskih propisa potrošači se spominju još i u zakonima koji reguliraju područje prekršaja i privrednih prestupa, te u zakonu koji regulira rad pojedinih inspekcija, kao npr. tržišne, sanitarne i druge. Međutim, u ovim zakonima potrošači nemaju značajnije mjesto.

Budući da se svi prethodno izneseni pravni akti pozivaju na društvene dogovore i samoupravne sporazume, kao oblike konkretizacije pojedinih prava ili aspekata zaštite potrošača, evaluacija uloge potrošača u normativnom sistemu SFRJ bez analize ovih akata ne bi bila cjelovita.

Neki od zadataka koji bi trebali biti predmetom sporazumijevanja potrošača su:<sup>3</sup>

— usklađivanje kapaciteta prema asortimanu, strukturi i ekonomičnosti proizvoda i usluga koji su od suštinskog značaja za životni standard radnih ljudi s potrebama i kupovnom moći većine potrošača,

— usklađivanje uvoza robe široke potrošnje prema asortimanu, kvaliteti i cijena s potrebama i kupovnom moći potrošača i težnjama za ostvarivanje planirane funkcije uvoza kao usmjerivača odnosa na tržištu, faktora koji utiče na poboljšanje kvaliteta i asortimana i smanjenje cijena domaćih proizvoda,

— razvoj unutrašnje kontrole kvaliteta u radnim kolektivima i rješavanje otvorenih problema u oblasti standardizacije, robnih standardizacija, robnih deklaracija i znakova kvaliteta,

— organiziranje i osposobljavanje mirovnih vijeća potrošača,

— sprečavanje pojava prevara i nanošenja šteta potrošačima u kvalitetu, težini, cijeni, lančanoj nabavci druge robe itd., u trgovini, ugostiteljstvu, zanatstvu, komunalnim uslugama i proizvodnji robe široke potrošnje, bez obzira da li nezakonito ostvarena sredstva ulaze u dohodak OUR, ili ih neposredno prisvajaju pojedinci, uspostavljanje trajne suradnje između savjeta potrošača i organa samoupravne radničke kontrole,

— uključivanje OUR-a i mjesnih zajednica u akciju potrošačke štednje i razvoja novih oblika kooperacije proizvođača, potrošača trgovine i banaka,

— razvijanje sistema informiranja i obrazovanja potrošača suradnjom mjesnih zajednica, savjeta potrošača, OUR, radničkih univerziteta, centara i zavoda za ekonomiku domaćinstva, škola, fakulteta, lokalne i ostale štampe, otvaranje savjetova lišta za potrošače, razvijanje i unapređenje testiranja kvalitete proizvoda široke potrošnje radi objektivnog informiranja javnosti,

— tiješnija suradnja inspekcijskih organa i organizacija potrošača.

## 5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U analizi ovih pravnih akata s aspekta uloge i zaštite potrošača se prvenstveno postavlja problem efikasnosti, odnosno neefikasnosti. Razlog neefikasnosti je u teoretskoj postavci ovih akata, odnosno potrebno je upitati se *da li su ovo pravni akti ili društvene norme?* Karakteristika našeg društveno-političkog sistema je preplitanje elemenata državnosti i samouprave, ali ne u eklektičnom odnosu već kao jedinstvenom sistemu. Prema tome, tek se analizom pojedinačnog akta ove vrste može utvrditi da li se radi o društvenoj ili pravnoj normi. Osnovni pokazatelj karakteristike pojedinog pravnog akta je obvezatnost s obzirom na sankciju za neizvršavanje. Naime, samoupravni sporazumi trebali bi sadržavati sankcije, ali ukoliko se samoupravni sporazumi analiziraju moguće je ustanoviti da one u većini nisu sadržane, a, pak, tamo gdje samoupravni sporazumi i sadržavaju sankcije, one se ne realiziraju.

Drugi razlog neefikasnosti ovih pravnih akata je njihov formalizam. U većini slučajeva inicijativa za zaključivanje ovih akata krenula je od strane potrošača, a proizvođači su, de facto, nezainteresirani, odnosno zakon ih na to obavezuje, pa prihvaćaju samo formalno ovakove vrste akata.

U određivanju položaja, odnosno značenja potrošača kao individue ili organiziranih potrošača u normativnom sistemu SFRJ prvenstveno se može konstatirati da je većina normi deklarativne naravi. To znači da, prije svega, ovim normama nedostaje pravna sankcioniranost, zbog čega se većina dobrih ideja, koje su konceptijski ostvarive ne ostvaruje.

Nadalje, organizacije potrošača su, za sada, u normativnom sistemu SFRJ stavljene u ulogu savjetodavnih organa, a tre-

<sup>3</sup> Stavovi Sekretarijata Predsjedništva Savezne konferencije SSRNJ o organizovanom djelovanju potrošača, Potrošački informator, Beograd, januar 1975, str. 6. i 26-27.

balo bi ih se implementirati kao ravnopravne sudionike u procesu društvene reprodukcije. To implicira imperativ konkretizacije prava i zaštite potrošača u normativnom sistemu.

Drugi uočeni problem u normativnom sistemu s aspekta položaja, uloge i zaštite potrošača jeste njihovo parcijalno rješavanje, kao i rješavanje u različitim propisima, donesenim na različitim nivoima društveno-političkih zajednica. S obzirom na ovakav način reguliranja, prava i zaštita potrošača nisu sistematično i cjelovito riješena. Tako na primjer, nije normativno riješeno pitanje djelatnosti organizacija potrošača, a znamo da bez odgovarajuće materijalne osnove ne može efikasno egzistirati niti jedna organizacija. Iz toga slijedi da bi pitanja položaja, organiziranosti, zaštite i ostala pitanja vezana za potrošače trebalo riješiti jednim i to sistemskim zakonom, u kojem bi bio respektiran trend društveno-ekonomskih kretanja, to jest tržišni način privređivanja u kojem, pak, organizirani potrošači kao pojedinci, imaju sasvim drugo mjesto, ulogu i značaj.

Osim iznesenih problema, prilikom analize oblika organiziranosti potrošača, uočeno je da u sadašnjem normativnom sistemu postoji veliki broj organizacija potrošača budući da se organiziraju na svim nivoima društveno-političkih zajednica. Ovo implicira probleme efikasne vertikalne i horizontalne koordinacije kao i nemogućnost osiguranja pratećih stručnih organa potrebnih za kvalitetan rad. S obzirom na ovu činjenicu potrebno je normativno osuvenirati oblike organiziranosti potrošača, a pri tome bi, uz potrebnu dozu kritičnosti, trebalo koristiti svjetska iskustva.

Kako se nalazimo u razdoblju reformskih zahvata cjelokupnog sistema privređivanja<sup>4</sup> i političkog sistema, onda treba očekivati da će doći do značajnijih promjena i u položaju organiziranih potrošača, odnosno da će se iznaći rješenja kojima bi se do sada u praksi uočeni problemi prevladali.

4) Ovaj rad pisan je prije donošenja Zakona o poduzećima.

## L I T E R A T U R A

1. Goldštajn, A.: Privredno i ugovorno pravo, Zagreb 1974.

2. Kardelj, E.: Slobodni udruženi rad — Brionske diskusije, Radnička štampa, Beograd 1978.

3. Kramer, R.: Organizirano djelovanje potrošača u mjesnoj zajednici i komuni, časopis »Opština«, Beograd 1979.

4. Kramer, R.: Savjeti potrošača novi Ustav, edicija »Mjesna zajednica u ustavnoj reformi i samoupravno sporazumijevanje i društveno dogovaranje u komuni, knjiga 9 i 10, Novinsko poduzeće »Porodica i domaćinstvo«, Zagreb-Beograd 1975.

5. Lukić, R.: Samoupravljanje i potrošači, Međunarodna politika, Beograd, br. 408 i 409, 1975.

6. Marx, K.: Prilog kritici političke ekonomije, Beograd 1960.

7. Meler, M.: Organizirani potrošači i marketing, časopis »Privreda« 4/84, Osijek 1984.

8. Miličević, M. R.: Konzumerizam i marketing koncepcija, Zaštita i samozaštita potrošača u svetu i u nas, Prosveta, Niš 1982.

9. Potrošački informator, časopis, Beograd 1975.

10. Udruženi rad i samoupravno organiziranje potrošača, Savezna konferencija SSRNJ, Beograd 1977.

Pavica Antolović

**S u m m a r y**

**THE EVALUATION OF CONSUMERS' ROLES ACCORDING TO THE YUGOSLAV LEGAL REGULATION SYSTEM BEFORE THE PASSING OF THE LAWS ON ENTERPRISES**

The level of legal regulation of a certain issue is an essential condition for its significance in a particular socio-economic system. In order to find out the role and importance of the Yugoslav organized consumers vis-à-vis individual consumers, both of which are organized by the legal regulation system, we have offered a look into the development of this system as well as a critical evaluation of the existing legal regulations. More qualitative solutions have been suggested in solving these problems.