



NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 30 I 31

PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

PRIPREME ZA OTVARANJE PREGOVORA U POGLAVLJU 30

EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM I ISKUSTVA HRVATSKE

Beograd
2015.

PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

PRIPREME ZA OTVARANJE PREGOVORA U POGLAVLJU 30

EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM I ISKUSTVA HRVATSKE¹

PREPORUKE ZA VLADU SRBIJE I PREGOVARAČKI TIM

1. Neophodno je u najkraćem roku zaključiti pregovore sa Svetskom trgovinskom organizacijom, a zatim koristiti članstvo i implementaciju odredbi na kojima počiva ova organizacija kako bi se što bolje pripremili za učešće u spoljnoj ekonomskoj politici Evropske unije (EU). U tom smislu, najznačajniju prepreku predstavlja dozvola prometa genetski modifikovanih proizvoda (GMO) u Srbiji, koja nekako mora biti premošćena, ali uz široku javnu debatu u koju bi bili uključeni svi zainteresovani delovi društva.
2. Nužno je u što kraćem vremenskom periodu definisati prioritete nacionalnog razvoja u funkciji prepoznavanja realne niše srpskih proizvoda na tržištu EU i korišćenja prednosti budućeg preferencijalnog položaja na trećim tržištima. Definisanje prioriteta takođe treba da se učini kroz široku javnu raspravu.
3. Postojeći administrativni kapaciteti su nedovoljni za uspešno administriranje prilagođavanja za učešće na tržištu EU, te je potrebno preduzeti korake u pravcu njihovog jačanja kroz obuke i uvođenje novih, obrazovanih stručnjaka sa praktičnim iskustvom. Poseban izazov predstavlja i očuvanje postojeće inistituconalne memorije, na šta je potrebno odgovoriti na pravilan način.
4. U što kraćem periodu je potrebno otpočeti rad na identifikaciji troškova prilagođavanja privrede na okolnosti funkcionisanja na tržištu EU, kao i okolnosti koje će sa sobom doneti činjenica da će Srbija kao buduća članica EU biti davalac carinskih preferencijala. Takođe je potrebno izraditi i analizu koristi koje će Srbija dobiti ulaskom na tržište EU.
5. Tokom pregovora potrebno je pronaći forme održive komunikacije sa predstavnicima poslovnih asocijacija i privrednih komora, ali i drugih formi poslovnih udruženja granskog karaktera, u cilju blagovremenih priprema privrede na nove okolnosti. S tim u vezi, potrebno je razviti adekvatne programe edukacije i informisanja, kao i modele za bolju koordinaciju aktivnosti ovog pregovaračkog poglavlja sa onim iz drugih (Poglavlje 31 – bezbednost i spoljna politika, Poglavlje 8 – Konkurencija, Poglavlje 1 – Slobodno kretanje roba i Poglavlje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika).

¹ Tekst je nastao na osnovu sadržaja diskusija na Konferenciji *Uvod u pregovore u Poglavlje 30 - Ekonomski odnosi sa inostranstvom* koja je održana 23. oktobra 2014. godine u Beogradu. Konferenciju su organizovali koordinator Radne grupe za poglavlja 30 i 31 NKEU, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove – ISAC fond, i Fridrih Ebert Fondacija, kao vanrednu aktivnost radne grupe.

UVOD

U slučajevima procesa pristupanja drugih država, u javnosti i ekspertskoj zajednici Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom uglavnom je bilo tretirano kao „tehničko“ i stoga lako za zatvaranje. Međutim, u slučaju Srbije, ovo poglavlje može lako da postane i političko pitanje, pošto se, između ostalog, odnosi i na usvajanje regulative koja se tiče genetski modifikovanih proizvoda (GMO), kao i ekonomske aspekte saradnje sa pojedinim trećim zemljama, među kojima je svakako najznačajnija Rusija.

Bez obzira na stalni porast privredne saradnje sa Evropskom unijom i zemljama Zapadnog Balkana koje su takođe viđene u članstvu unije u godinama koje predstoje, u našoj javnosti, a pre svega medijima, često se ističe da je upravo saradnja sa trećim zemljama onaj ključni činilac i „šansa“ za pokretanje privrednog razvoja. Ne sporeći značaj saradnje sa tim tržištima, bitno je istaći da će Srbija kao kandidat za članstvo u EU, morati da redefiniše ekonomske i političke odnose sa trećim zemljama tokom procesa pristupanja. Takođe, moraće da redefiniše svoj zakonodavni okvir kako bi ušla u članstvo Svetske trgovinske organizacije (STO). Ova redefinicija odnosa ne mora nužno biti ni izazovna ni dramatična, ukoliko političari, privrednici i eksperti pokrenu zamajac reformi na vreme, kako bi se zemlja pripremila, a interesi Srbije zaštitili na konstruktivan način.

Shodno tome, poglavlje 30 podrazumeva da će Srbija morati da prihvati međunarodne obaveze koje proističu iz obaveza STO, kao i dodatne obaveze vezane za zakonodavstvo EU. U početku bi to moglo predstavljati teret, ali ukoliko pregovori budu uspešno organizovani i zaključeni, upravo teme koje će biti obrađene u poglavlju 30 bi mogle postati neke od najvažnijih pokretača razvoja u budućnosti, što bi Srbiji omogućilo i pristup tržištima određenih zemalja kojima bi inače samostalno teško pristupila.

ELEMENTI POGLAVLJA 30

Poglavlje 30 - Ekonomski odnosi sa inostranstvom uglavnom se odnosi na propise u vezi sa zajedničkom trgovinskom politikom EU, međunarodnom trgovinom, trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na razvojnu i humanitarnu pomoć zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama. Neophodno je razviti i sprovesti pažljivu i detaljnu pregovaračku strategiju za ovo poglavlje, koja treba da bude zasnovana na naučnim istraživanjima, detaljnoj analizi trenutnog stanja, kao i na sagledavanju prethodnih pregovaračkih iskustava, zarad boljeg razumevanja posledica koje se u budućnosti mogu očekivati.

Elementi poglavlja 30 sa kojima Srbija mora da se uskladi sa EU su sledeći:

- » Zajednička trgovinska i investiciona politika EU;
- » Članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji;
- » Trgovinski odnosi s trećim državama;
- » Investicioni odnosi s trećim državama;
- » Spoljnotrgovinski režim/Uvozne i izvozne dozvole;
- » Režim u odnosu na robu dvostruke namene;
- » Izvozni krediti;
- » Razvojna i humanitarna pomoć

Članstvom u EU Srbija će dobiti brojne ugovore o slobodnoj trgovini sa trećim zemljama koji predstavljaju potencijalnu šansu, koju međutim treba srpska privreda treba da iskoristi, i da se unapred na nju pripremi. U izgledu je i novi sporazum EU i SAD, Transatlantsko trgovinsko i investiciono partnerstvo (TTIP), kao i novi trgovinski sporazum EU sa Kinom, koji predstavljaju razvojne mogućnosti za celokupnu EU i njenu periferiju. Ono što je značajno podvući je da u okvirima EU Srbija dobija i bolju pregovaračku poziciju sa trećim državama nego što je to imala do sad, pošto iza nje stoji cela struktura briselske administracije. I konačno, prilagođavanjem pravilima igre u okvirima EU, povećavaju se i standardi proizvodnje srpske privrede, tako da će proizvodi iz Srbije moći da se plasiraju i na tržišta koja su trenutno zatvorena.

NAJVEĆI IZAZOVI POGHLAVLJA 30 – SLUČAJ SRBIJE

Acquis communautaire (pravne tekovine EU), koji se odnosi na sadržaj poghlavlja 30, mora u celosti da bude prihvaćen kako bi se poghlavlje zatvorilo, ali je takođe potrebno braniti pregovaračku poziciju Srbije, posebno kada su u pitanju posledice koje će primena tih reformskih zakona imati na srpsku ekonomiju.

a) Ekonomski ugovori sa inostranstvom

Srbija ima značajan broj ekonomskih sporazuma sa trećim zemljama, i dobar deo njih će morati da se prilagodi ili otkáže kako bi se doveli u sklad sa okvirom EU. U ovom trenutku (novembar 2014. godine) Srbija ima preko 100 bilateralnih sporazuma za klauzulom „najpovlašćenije nacije“, kao i 123 sporazuma o ekonomskoj saradnji. Srbija će moći da zadrži ekonomske ugovore bez klauzule „najpovlašćenije nacije“ bez izmena, dok će ostale ili adaptirati da bi odgovarali onima koje već ima EU ili će ih otkazati.

Takođe, Srbija ima sporazume o uzajamnom podsticanju i zaštiti ulaganja sa više od 53 zemlje: 23 zemlje EU, 8 evropskih zemalja, 11 zemalja ASEAN, kao i 2 južnoameričke zemlje.

Dakako, sa političkog aspekta najinteresantniji su ugovori o slobodnoj trgovini – u ovom momentu, sem asimetričnog ugovora sa EU preko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Srbija ima sledeće ugovore o slobodnoj trgovini:

- » Carinska unija Rusije, Belorusije i Kazahstana
- » Turska
- » CEFTA (BiH, Crna Gora, Albanija, Makedonija, Kosovo* i Moldavija)
- » EFTA (Norveška, Island, Švajcarska i Lihtenštajn)

Svi ugovori o slobodnoj trgovini moraće da budu otkazani danom pristupanja Srbije u EU. Oni bi dakako mogli biti kompenzovani sporazumima o slobodnoj trgovini EU sa drugim trećim zemljama. Međutim, osnovni izazov leži u činjenici da Srbija neće izaći iz jednog seta sporazuma da bi automatski stupila u sporazume o slobodnoj trgovini koje EU ima sa trećim zemljama, već će sigurno postojati određeni vremenski period za prilagođavanje. Drugim rečima, Srbija će izgubiti preferencijalni status na jednim tržištima, a neće odmah ući u

preferencijalni status sa tržištima sa kojima EU ima sporazum o slobodnoj trgovini. Upravo stoga, jedan od izazova će biti kako izbalansirati taj međuperiod u cilju izbegavanja udara na privredu, zbog čega je potrebna stalna koordinacija i stalne konsultacije sa domaćim kompanijama. Takođe, jedan od mogućih udara može biti pristupanje Srbije opštoj šemi preferencijala (uvoznih olakšica) koju EU daje trećim zemljama sa kojima trenutno nemamo ugovor o slobodnoj trgovini.

Politički izazov ovog poghlavlja može biti prekidanje ugovora o slobodnoj trgovini sa Rusijom, pošto se u javnosti u Srbiji ovaj ugovor smatra za komparativnu prednost, jer kompanije iz Srbije mogu da izvoze i na tržište EU, i na tržište Rusije, Belorusije i Kazahstana, kao i na tržište zemalja CEFTA. Iako je činjenica da će Srbija izgubiti ovaj povoljni trgovinski aranžman, ulaskom u STO i EU, Srbija će dobiti tek nešto slabiju poziciju u odnosu na trenutni ugovor o slobodnoj trgovini sa Rusijom (pošto je Rusija takođe punopravna članca STO).

b) Pristupanje Svetskoj trgovinskoj organizaciji

Kao značajno pitanje nametnulo se članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji koje je neophodno za učestvovanje u Zajedničkoj trgovinskoj politici EU, pre svega zato što jedan od ključnih elemenata čini dozvola prometa genetski modifikovanih proizvoda. Srbija je praktično ispunila sve uslove za prijem u članstvo ove međunarodne organizacije i u ovom trenutku postoje dve prepreke – bilateralni nivo, odnosno okončanje bilateralnih pregovora oko ulaska sa Brazilom i Ukrajinom, kao i vrlo izazovno pitanje prometa GMO.

Dok postoje naznake da će se bilateralni pregovori okončati uskoro, barem u slučaju Brazila, pitanje prometa GMO ostaje kao otvoreno. Upravo zbog slabog nivoa informisanosti stanovništva, ovaj uslov može biti tretiran kao političko pitanje, jer se u javnosti bilo kakav zakon koji bi regulisao poziciju ovih proizvoda na tržištu. Naime, dozvola ne mora nužno da se odnosi na uzgajanje GMO, već samo na dozvolu prometa. Regulativa većine zemalja članica EU je uglavnom veoma rigorozna po pitanju prometa GMO, i smatraju se za najrestriktivnije na svetu. U tom smislu Srbija bi mogla da se prilagodi sa praksom EU, zabranjujući uzgajanje GMO proizvoda

i istovremeno dozvoljavajući promet, ali ulažući znatne napore da osigura obaveštenost potrošača i proizvođača pre svega putem transparentnog i preciznog obeležavanja takvih proizvoda.

c) Pitanje robe dvostruke namene

Roba dvostruke namene, kako je definisano od strane EU, predstavlja "robu, softvere i tehnologiju koja se obično koristi u civilne svrhe, ali koja može imati vojnu primenu, ili može doprineti širenju oružja za masovno uništenje (OMU)". S obzirom na to da veliki deo robe izvezene iz EU potpada pod tu kategoriju, kontrolni režim, postavljen od strane EU, ima za cilj da unapredi privredu, posebno onaj deo koji se zasniva na istraživanjima i razvoju, što omogućava inovativnost i konkurentnost.

U svakom slučaju, bitno je naglasiti da zemlje članice i dalje moraju da preduzmu uzajamne mere, kako bi osigurale pravilno sprovođenje odredbi Regulativa EU, posebno kada su u pitanju prekršaji i kazne koje se primenjuju.

d) Humanitarna i razvojna pomoć

Srbija će od pramaoca humanitarne i razvojne pomoći u okvirima EU morati da postane zemlja davalac. Za to je potrebno da se ustanove odgovorne institucije i uspostave administrativna rešenja koja bi ovo omogućila, i koja bi funkcionisala u skladu sa pravnom strukturom EU. Ta institucija je u slučajevima novih država uglavnom bila Ministarstvo spoljnih poslova, koje je sinhronizovano radilo sa drugim ministarstvima, kao što je to Ministarstvo unutrašnjih poslova. Srbija trenutno u oblasti razvojne pomoći nema ni odgovarajuće propise, niti institucionalno uređenje i podelu dužnosti, pa čak ni organ nadležan za takvu vrstu pomoći. Za sada se Ministarstvo spoljnih poslova iskristalisao kao organ koji će u budućnosti voditi ovu temu. MSP je napravilo plan kako će se formirati strukture, i dinamika za sprovođenje ove politike i zakonodavstva. Tokom skringa za ovo poglavlje, Evropska unija je pohvalila prezentovan plan MSP i ponudila pomoć u vidu softvera. Ipak, jedan od velikih izazova će biti koordinacija između ministarstava spoljnih i unutrašnjih poslova u ovom domenu, što znači da će i u ovoj oblasti, kao uostalom i u politikama vezanim za trgovinu, pitanje funkcionalne i uređene koordinacije biti od velikog značaja.

e) Administrativni kapaciteti i institucionalna memorija

Pitanje administrativnih kapaciteta za budućnost je pitanje koje se tiče posedovanja dovoljnog broja obučanih i sposobnih ljudi koji će moći uspešno da Srbiju uvedu u tržište EU, kao i održavanja kapaciteta institucionalne memorije. Postojeći nivo je od strane Evropske komisije ocenjen kao nezadovoljavajući, i s toga je od ključnog značaja napraviti konkretan plan jačanja ovih kapaciteta, kako bi se osiguralo brzo sprovođenje neophodnih reformi, ali takođe i unapređenje sprovođenje ovih politika na duge staze.

Pitanje koordinacije trgovinske politike između organa nije u isključivoj nadležnosti jednog organa tj. Ministarstva trgovine, nego podrazumeva i učesće drugih ministarstva, kao što su ministarstva poljoprivrede, energetike itd. Nažalost, u ovom trenutku ta koordinacija nije na najboljem nivou, te bi trebalo uzeti u obzir i formalno uspostavljanje tela koja bi se bavila pojedinim oblastima trgovinske politike. U ovoj i drugim oblastima, to jeste otvoreno pitanje i možemo da vidimo da samo postojanje strukture, formalne ili ne, nije dovoljan dokaz da će koordinacija biti obavljena. Trenutni pregovori sa EU mogu upravo poslužiti kao dobar momenat za pojačanu koordinaciju među organima s obzirom na nijedno poglavlje nije vertikalne prirode.

f) Stavovi srpske privrede

Ukoliko srpska privreda od samog početka ne bude dovoljno dobro informisana pri ulasku Srbije u EU, može se zateći u situaciji naglog gubitka trećih tržišta. Već i danas u privredi postoji visok stepen nerazumevanje strateških odluka, kao što je odluka o kandidaturi i participaciji u procesu pristupanja EU, koja je sa sobom donela snižavanje carina. Pojedini privrednici sagledavaju celu perspektivu iz uske perspektive sopstvene kompanije. Međutim, oni imaju puno pravo da postavljaju pitanja, i Vlada i nadležne institucije moraju da im daju jasne i pravovremene odgovore, kao i smernice i pomoć.

Ukoliko se strateške odluke o pristupanju EU jasno ne razjasne građanima, eliti i privredi, uz jasno vaganje svih dobrih i loših strana pridruživanja, kao i koristi na duži rok, postoji rizik da se građani neće odlučiti da na kraju podrže ulazak u puno članstvo EU. U ovom smislu, od velikog značaja može da bude i uloga civilnog društva kao pomoćne poluge za rad i komunikaciju sa privredom.

ISKUSTVA HRVATSKE

STO, CEFTA i EU - Hrvatska je relativno brzo zatvorila pregovore u poglavlju 30, već 2008. godine. Pošto je već bila članica STO pre početka pregovora, nije bilo potrebno usaglašavanje sa pravilima ove organizacije. Takođe, Hrvatska nije imala toliko veliku mrežu ugovora o slobodnoj trgovini kao Srbija danas, te je lako izbegnuta politizacija ovih pitanja.

IZAZOVI - Glavni nesporazum je nastao na liniji BiH i Evropska komisija, pošto je BiH odbila da se uskladi sa izmenama CEFTA sporazuma koje nastupaju sa prijemom jedne od država članica ove zone slobodne trgovine u EU. Ostali izazovi sa kojima su se suočili bili su – identifikovanje svih postojećih bilateralnih ugovora, pitanje robe dvostruke namene, kao i usvajanje regulative i uspostavljanje institucija u vezi sa humanitarnom i razvojnom pomoći.

Kod identifikacije bilateralnih ekonomskih ugovora koji nisu ugovori o slobodnoj trgovini, većinu su klasifikovali kao ugovore koji je moguće prilagoditi. Međutim, u praksi su se susreli ili sa nespremnošću druge strane da izmeni ugovor, ili sa manjkom vremena, tako da su jedan veći deo ugovora morali da otkazu. Što se tiče bilateralnih investicionih ugovora, oni se svi moraju popisati i dostaviti EU, a Evropska komisija odlučuje mogu li biti zadržani ili ne. Takođe, što se tiče zakonodavnog prilagođavanja, postojalo je par propisa na kojima su se morali utvrditi nadležna tela za izdavanje dozvola, pre svega za sertifikaciju uvoza i izvoza neobrađenih dijamanta, te robe koja bi se mogla koristiti za izvršavanje smrtne kazne.

IZLAZAK IZ CEFTA sistema - Iz ugovora o slobodnoj trgovini nove države se moraju povući danom stupanja u članstvo. Udeo razmene sa inostranstvom je bio gotovo jednak kao što je to u slučaju Srbije: 65% je bila razmena sa EU, 10% je otpadalo na države CEFTA, a ostalo bilo vezano za EFTA, Tursku i druge evropske države. Od ugovora o slobodnoj trgovini, otkazan je ugovor sa Turskom, dok su odnosi sa državama EFTA i CEFTA modifikovani po automatizmu.

Iako se u prvi mah činilo da će hrvatski izvoz veoma pogoditi izlazak iz CEFTA, ukupan izvoz sa ulaskom Hrvatske u EU nije pao, već je naprotiv porastao. Ulaskom u EU preko 70% trgovine sa CEFTOM

ostaje isto, što će biti slučaj i sa Srbijom. Promena se može očekivati kod poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda gde će se uslovi promeniti. To se reguliše prilagođavanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koje je obavezno nakon ulaska nove članice u EU za to postoji prilagođavanje SAA, nakon ulaska nove države članice u EU. Veći pad izvoza Hrvatska je iskusila prema Bosni i Hercegovini, ali osnovni razlog je bio činjenica da nisu još sklopili svoj dodatak za SSP.

RAZVOJNA I HUMANITARNA POMOĆ - Hrvatska na početku pregovora nije imala nikakve elemente koji bi odgovarali standardima EU u vezi sa razvojnom i humanitarnom pomoći. Obaveze iz poglavlja 30 podrazumevaju tranziciju od države primaoca razvojne i humanitarne pomoći ka državi donatoru. Hrvatska je 2008. godine donela akcioni plan u koji su postavili institucionalni okvir, kojim je nadležnost nad humanitarnom i razvojnom pomoći prenet na Ministarstvo spoljnih poslova, u kojem je oformljen posebni sektor koji se bavi ovim aspektima. Tokom pregovora, hrvatski pregovarački tim je prihvatio da će izdvajati 0,17% BDP-a za razvojnu i humanitarnu pomoć.

ZAKLJUČCI

S osvrtnom na trenutnu situaciju Srbije u ovoj oblasti i iz priloženog hrvatskog primera možemo da zaključimo da Poglavlje 30 neće biti tehnički zahtevno kao neka druga poglavlja u toku pregovora, ali da će svakako imati značajnog uticaja na privredu, kao i na odgovorna ministarstva.

Pre svega treba ubrzati proces pridruživanja STO, što je uslov za pridruživanje EU, kao i pospešiti efektivnu implementaciju zakonodavstva u ovoj oblasti. To znači da će Srbija u narednom periodu morati da reguliše pitanje zakonodavstva koje sprečava promet GMO proizvoda, kao i sporne slučajeve sa Brazilom i Ukrajinom.

Osiguravanje kvalifikovanih administrativnih kapaciteta takođe mora da bude jedan od važnijih prioriteta s obzirom da će morati da obave važne analize svih potpisanih ugovora, kako bi najbolje odredili ugovore koji treba da se otkazu, one koji su u skladu sa pravnim tekovinama EU i one koje je potrebno izmeniti, kao i da procene uticaj istih promena na privredu. Ovo će biti mukotrpan posao, pre svega

što svako menjanje ili otkazivanje istih podrazumeva i spremnost druge strane da izmeni ugovor ili otkáže ugovor. Takođe, ovde je vrlo važno od početka uspostaviti dobru komunikaciju sa Evropskom komisijom, s obzirom da je sa Lisabonskim ugovorom i investiciona politika takođe postala jedna od nadležnosti EU, te se sada svi ugovori moraju prijaviti EU i Evropskoj komisiji, koja odlučuje mogu li oni biti zadržani.

Učeći na hrvatskom iskustvu, jasno je da treba takođe dovoljno pažnje pokloniti i specifičnim odredbama, kao što su one koje se tiču kontrole izvoza robe sa dvojnog namenom, gde bi trebalo zakonom rešiti sprovođenje EU zakonodavstva u ovoj oblasti. Ne manje važno je i pitanje razvojne i humanitarne pomoći gde Srbija tek treba da usvoji zakonodavstvo u skladu sa EU i takođe da uspostavi adekvatne administrativne kapacitete koji bi podržali implementaciju istog.

Za kraj ono što je najvažnije jeste da privreda ne bude ni u jednom momentu isključena iz pregovora ovog Poglavlja. Interakcija između privrede i svih drugih relevantnih aktera esencijalna je kako bi se ublažile posledice prekida ili promene pojedinih ugovora, kao i za celokupno prihvatanje i primenu STO-EU zakonodavstva u Srbiji. Pre svega ovo je važno kako bi se ublažio negativan efekat „među-perioda“ kad Srbija postane članica i odrekne se nekih od važnijih ugovora, ne postane automatski deo velikog broja ugovora potpisanih između EU i trećih zemalja.