

Проф. др Гордана ЂУРОВИЋ

ПЕРСПЕКТИВЕ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ЕКОНОМСКИХ СИСТЕМА СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ

За државну заједницу која нема јаку централну власт, која нема устав већ „Уставну повељу”, координација представља кључ функционисања, а процес хармонизације економских система, „Економску повељу” будућег заједничког тржишта

Основе хармонизације економских система Србије и Црне Горе са ЕУ дате су у Београдском споразуму. Према наведеном извору, хармонизација економских система Србије и Црне Горе са ЕУ представља *двоколосјечни процес* :

– међусобно усклађивање економских система Србије и Црне Горе и

– појединачно усклађивање сваке државе чланице са системом ЕУ.

Послије шест мјесеци дугих и тешких преговарања између представника двије републичке и Савезне скупштине, дошло се, од Београдског споразума, до нацрта Уставне повеље будуће државне заједнице – Србије и Црне Горе.

Првобитно предложени од стране Венецијанске комисије, у *Предлогу Повеље* нашли су се и *циљеви Србије и Црне Горе* (Чл. 3). Поред општих циљева из области поштовања основних људских права, остали циљеви значајно задиру у *економску сферу*:

– укључивање у европске структуре, а нарочито у ЕУ

– усклађивање прописа и праксе са европским и међународним стандардима

– стварање тржишне економије која се заснива на слободи предузетништва, конкуренцији и социјалној правди

– успостављање и обезбјеђивање неометаног функционисања заједничког тржишта на својој територији, кроз координацију и хармонизацију економских система држава чланица у складу са принципима и стандардима ЕУ

Скупштина Србије и Црне Горе (Чл. 12) доноси законе и опште акте, између осталог и о:

– спречавању и уклањању препрека слободном кретању роба, услуга, лица и капитала у оквиру Србије и Црне Горе, док је *министар за унутрашње економске односе*

– одговоран за координацију и хармонизацију економских система држава чланица у циљу успостављања и неометаног функционисања заједничког тржишта, укључујући и слободно кретање људи, роба, услуга и капитала (Чл. 17).

Може се закључити да су елементи *хармонизације* економских система значајно заступљени у дефинисању основних циљева нове државне заједнице, као *циљ из кога заједница црпи раст и перспективно снажење*.

По Оксфордском економском рјечнику, утјешно је да је у Нацрту Уставне повеље бар остала формулација „*заједничко тржиште*”. За разлику од јединственог тржишта (single market), заједничко тржиште (common market) је и оно „без јединствене валуте и јединственог начина регулисања банака и осталих финансијских институција”¹

Избјегнуте су било какве формулације о укупном броју потенцијалних „бочних институција” државне заједнице, као и о моделу финансирања (буџет, финансијски план, трошковник). Спомињу се само *годишњи приходи и расходи* неопходни за финансирање надлежности повјерених Србији и Црној Гори, без „кључа” за њихово пуњење.

¹ Common market (a fully integrated market area) covers not only complete *freedom of internal trade*, is in a „custom union, but also free „*mobility of labour and capital*. Full mobility of labour involves the right to reside and accept employment in all member countries, and mutual recognition of professional and technical qualifications, subject to satisfying local language requirements. Full „capital mobility requires lack of exchange controls, and full rights of establishment for firms in all countries. It is a matter of controversy whether a full common market can be established *without „a single currency, and a common systems of prudential (promišljen, „racionalan”)* regulation of banks and other financial institutions”. (Oxford Economic Dictionary).

У овим новим околностима, и константним политичким притисцима из иностранства, наставља се процес хармонизације економских система Србије и Црне Горе, који смо симболично назвали – креирање Економске повеље.

Да би се могле анализирати специфичности процеса хармонизације економских система Црне Горе и Србије са економским системом ЕУ, потребно је подсјетити се како то изгледа на нивоу балканских земаља, по рецепту ЕУ.

1. СПОРАЗУМ О АСОЦИЈАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ ЗЕМАЉА БАЛКАНА СА ЕУ

Транзиција се у источноевропским земљама током протеклих десет година одвијала различитом динамиком. Имала је своје предводнике: Чешку, Пољску, Мађарску, Словенију. Већина је транзиционих земаља већ од 1996. године ушла у ново транзиционо раздобље у којем дотадашњи главни циљеви – либерализација и стабилизација – уступају мјесто радикалнијим мјерама реструктурирања, као и напорима за остварење виших стопа раста. Кључна ријеч постаје: конкурентност, а кључни процес: процес придруживања ЕУ, који има свој политички и економски аспект, обухвата трговинску, културну и финансијску сарадњу, као и усклађивање законодавства (*Enlargement*).²

Нису наравно све земље у транзицији биле једнако успјешне у спровођењу економских и укупних друштвених реформи. У највећем броју земаља у региону Балкана, током деведесетих, трајала је дугорочна и исцрпљујућа транзициона рецесија. Динамичан транзициони процес, који прати и изградња нових институција и законске регулативе прилагођене стандардима ЕУ, на овим просторима, у ствари тек узима маха. Још увијек је у фокусу креирање повољног економског и правног амбијента на нивоу макроекономије, а кључни процес је: *Процес стабилизације и придруживања са ЕУ*. Хрватска и Македонија су од 2001. потписнице овог споразума, док се Македонија, Албанија, Србија и Црна Гора тек припремају за овај процес.

Главни инструмент процеса стабилизације и придруживања ЕУ је *Споразум о асоцијацији и придруживању (САП)* – међународни споразум који има првенство пред законима држава чланица Европ-

² Словенија, Чешка, Словачка, Пољска, Литванија, Летонија, Естонија, Мађарска, Кипар, Малта, Турска, Бугарска и Румунија;

ске уније и земље потписнице. Споразум обавезује обе стране да активности у подручјима набројаним у САП-у извршавају у задатом року.

Главни елементи САП-а требало би да буду следећи:

– придруживање Европске уније и њених држава чланица, с једне стране, и државе потписнице,³ с друге стране у прелазном периоду од највише шест година по ступању Споразума на снагу;

– јачање политичког дијалога између ЕУ и земље потписнице;

– поштовање демократских начела, људских права, међународног и регионалног мира и стабилности;

– поштовање регионалне сарадње с државама на које се односи овај процес, укључујући оснивање подручја слободне трговине с тим земљама;⁴

– успостављање подручја слободне трговине између ЕУ и земље потписнице у року од шест година од ступања Споразума на снагу;

– одредбе о слободном кретању роба, услуга, рада и капитала

– приближавање стандардима који вриједе на јединственом европском тржишту;⁵

– усклађивање законодавства Србије и Црне Горе са законодавством Европске уније, посебно у кључним подручјима унутрашњег тржишта и у другим подручјима повезаним с трговином;

– одредбе о сарадњи у подручју правосуђа и унутрашњих послова;

– одредбе о сарадњи двију страна у широком распону подручја (нпр. статистика, туризам, пољопривреда, животна средина, транспорт итд.);

– одредбе о оснивању тијела која ће надгледати имплементацију Споразума.

Потписивање оваквог споразума треба да има *укупан позитиван ефекат* на домаћу економију, првенствено преко могућности креи-

³ У нашем случају ријеч је о државној заједници двије државе, што нема коришћења у компаративној анализи земаља региона (и шире).

⁴ Иницијатива Пакта стабилности о креирању зоне слободне трговине за земље Балкана, тржишта које би значајно повећало и обновило трговинску сарадњу међу овим земљама и постепено их заједнички припремало за улазак у ЕУ (www.stabilitypact.org)

⁵ Сам појам „*јединствено тржиште*” (*single market*) појмовни је оквир за уједињење економског подручја у ЕУ путем остварења тзв. четири слободе – слободно кретање људи, роба, услуга и капитала без унутрашњих граница (Чл. 4 Уговора о ЕЗ).

рања нових тржишта, привредних и правних повољности које треба да даље подстичу јачање економских веза између система и привлачење неопходног иностраног капитала, даље, коришћењем помоћи програма CARDS, као и институционализовањем односа са ЕУ.

Негативни ефекти испуњења обавеза огледају се првенствено у трошковима промјене и прилагођавања који се морају спровести у привредном, институционалном и правном систему земље потписнице. Испуњење обавеза будућег споразума представља сложен процес приближавања привредног и правног оквира земље потписнице привредном и правном оквиру Европске уније. Усклађивање законодавства неизбјежно ће утицати на институционални и привредни оквир, а то ће донијети различите трошкове и користи различитим социјалним и привредним групама.

Усклађивање законодавства земље потписнице, која претендује да у разумном средњем року закуца на врата ЕУ, подразумејева сложен процес усклађивања са елементима *Acquis communautaire*-а.

„*Acquis communautaire*” је тзв. „Баштина Заједнице”, односно скуп права и обавеза које све земље чланице обавезују и повезују унутар ЕУ. Он не представља само право у ужем смислу, стога што обухвата: садржај, начела и политичке циљеве оснивачких уговора, законодавство усвојено примјеном оснивачких уговора, као и пресуде суда ЕУ, декларације и резолуције које је Унија усвојила, мјере које се односе на заједничку спољну и унутрашњу политику, мјере које се односе на правосуђе и унутрашње послове, као и међународне уговоре које је Заједница склопила и уговоре између земаља чланица на подручју дјеловања Уније. Свака држава која жели да постане чланица ЕУ мора прихватити одлуке из оснивачких уговора и ускладити своје законодавство са „*Acquis communautaire*” документима.

Треба нагласити да је Споразум тек полазиште за усклађивање законодавства земље потписнице са *acquis*-ом. Пуноправно чланство повлачи за собом испуњавање и тзв. *критеријума из Копенхагена*. Према тим критеријумима, државе кандидати морају испунити сљедеће услове за пуноправно чланство у ЕУ.

- стабилност институција које осигуравају демократију, правну државу, поштовање људских права и поштовање и заштиту мањина;
- функционисање тржишне привреде;
- способност преузимања обавеза које произилазе из чланстава, укључујући придржавање циљева политичке, економске и монетарне уније.

Критеријуми из Копенхагена јединствени су за све државе кандидате. Док прва два критеријума дају опште политичке и привредне смјернице за приступање ЕУ, трећи критеријум који обухвата усвајање *acquis-a* је конкретан услов. Будући да се обавеза усклађивања законодавства односи и на постојеће прописе и на прописе који ће се донијети у будућности, испуњење трећег критеријума захтијева значајно правно и привредно прилагођавање. Ваља напоменути да није довољно преузети правне прописе Европске уније и унијети их у националне законе, већ да се они морају у *цјелости примијенити и спроводити*. За ту сврху треба модернизовати државну управу, образовати јавне службенике и на одговарајући начин спровести реформу судства.

Да би се Споразум о стабилности и придруживању што боље спровео и да би се трошкови усклађивања законодавства упоредили с користима које произилазе из боље правне, политичке и привредне климе, треба детаљно процијенити посљедице интеграције у Европску унију. На тај начин ће привредни субјекти бити боље припремљени за промјене које ће услједити, а јавност ће бити информисана о посљедицама које ће Споразум имати за привреду и друштво у цјелини.

2. ЕУ И ЈУГОСЛАВИЈА (СРБИЈА И ЦРНА ГОРА)

За разлику од наступа у замљама средње и источне, у југоисточној Европи се ЕУ сусреће са много већим проблемима и изазовима. Један од њих свакако је и Југославија, односно Србија и Црна Гора.

Званично присуство ЕУ у СРЈ везује се за октобар 2000. г. и долазак делегације Европске комисије у Београд. Делегација је званични представник Европске комисије, извршно тијело ЕУ у СРЈ. Њен главни задатак је да олакша развој политичких и економских односа ЕУ и СРЈ у оквиру процеса стабилизације и асоцијације, нове политике ЕУ, осмишљене да помогне интеграције Југославије у главне токове Европе, са могућношћу да једног дана постане пуноправни члан ЕУ.

Генерални принципи дјеловања Делегације, као путоказ Европске уније у СРЈ и њеним саставним ентитетима, морали су водити рачуна о компликованости тренутне политичке и економске ситуације, ограничењима и реформама различитог типа, као и о потреби да се помогне свакој од земаља појединачно на путу ка ЕУ.

Међутим, и након двије године, Југославија још није достигла ниво потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању (САП). Као помоћ за реализацију формирана је Консултативна радна група (Consultative Taks Force) коју чине представници савезног и републичких нивоа, а УНМИК је укључен као подршка и монитор напретка на том пољу. Први састанак СТФ одржан је 23. 07. 2001. године. Делегација Црне Горе суштински није била укључена у овај процес све до прољећа 2002, последице Београдског споразума.

Аналогно наведеном, *Први извјештај о асоцијацијацији и придруживању СРЈ са ЕУ*, из априла 2002. године, иако у фусноти наводи да није „под утицајем „недавног Београдског споразума, обилује нетачним подацима о динамици економских реформи у Црној Гори и усвојеним законима. На више мјеста истиче се проблем недовољне интегрисаности и укључености Црне Горе у овај процес, па све до констатације да је „самовољно” уведен Еуро. Истовремено, о динамици реформи у Србији оцјене су изузетно повољне, па се чак истиче и изванредна сарадња Приштине и Београда, за разлику од „инертности” Црне Горе према Београду.

Преговори између Србије и Црне Горе су интензивирани у мају 2002. године да би, због недоношења Уставне повеље, опет дијелом имали стагнацију. За очекивати је њихово интензивирање након усвајања Повеље, наравно са листом нових захтјева Србије и ЕУ према „финим прилагођавањима” у црногорском економском систему.

Поставља се питање, каква је наша стварна *преговарачка позиција у процесу хармонизације економских система*, имајући у виду првенствено:

- степен достигнутих реформи у економијама Србије и Црне Горе
- различите привредне структуре и степен отворености економија
- различите царине и царинске системе
- достигнути ниво приватизације
- значајне разлике у стратешким развојним пројектима и инфраструктурним приоритетима
- разлике у законским рјешењима у сектору банкарства и осталих финансијских институција
- Еуро vs. Динар⁶

⁶ Опширније: Ђуровић Г., Станковић Ј., Бошковић П., *Алтернативни развојни концепти привреде Црне Горе*, Економски факултет, Макроменаџмент центар, Подгорица 2002;

3. ДИНАМИКА ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ДВА ЕКОНОМСКА СИСТЕМА

С обзиром на то да су се елементи хармонизације економских система удобно „смјестили” у Уставну повељу, не инсистира се више на посебном анексу Уставне повеље, који би се бавио дефинисањем Акционог плана хармонизације.

То је даље препуштено процесу преговарања двије републичке владе, с тим што се процес хармонизације у делегацији Србије из Министарства финансија преселио у Министарство за економске односе са иностранством.

По предлогу матрица за израду Акционог плана хармонизације двије републичке владе, усклађивање се првенствено врши у области:

- слободног протока роба,
- слободног протока капитала и финансијских услуга и
- слободног протока људи.

Крајни рок за хармонизацију је период од *три године*, док се процес преговарања око асоцијације и придруживања са ЕУ врши истовремено и преставаља својеврстан притисак да се „хармонизација два економска система” одвија *брже*, гдје се проблеми већег система, односно предлози појединих рјешења од стране већег економског система, намећу као тачка солације.

Предлог акционог плана направљен је у јулу 2002. године и јавно презентираан. Рокови за његову даљу разраду били су веома оптимистични и кратки. Међутим, и до половине априла 2003, Владе двије државе чланице нису изашле са разрађеним и усаглашеним планом хармонизације, што у многоме одступа од уговорене трогодишње пројекције активности.

С обзиром на наведено, предмет наше даље анализе могу бити само оквири акционог програма хармонизације из јула 2002. године.

Поставља се питање колико кошта хармонизација економских система Србије и Црне Горе?

Веома интересантна област, која је привукла пажњу аналитичара свакако је усаглашавање економских система на тржишту роба и услуга. Почело се са преговорима о усклађивању царинских система. Област *усклађивања царинских система* полази од усклађивања царинских стопа, гдје се просјечна царинска стопа у Црној Гори од око 3% и у Србији, од око 11% покушавају „уједначити”. Умјесто договореног поступка утврђивања ефективних стопа заштите за поједине сектора за обе републике (као основе за усклађивање гдје је то могуће), врше се класични политички притисци на Црну Гору да она

повећа царине, у складу са интересима, тј. могућностима економије Србије. И сами, љетос утврђени рокови, покушавају се скратити.

Акциони план хармонизације економских система Србије и Црне Горе у области слободног протока роба (јул 2002)

ПОДРУЧЈЕ	ЦИЉ	Рок реал.
1. <i>Царински систем</i>	Потпуно усклађено законодавство	2
Царинско подручје	Стварање јединст. царинског подручја и укидање царинске линије између Србије и Ц. Горе	2
Царински поступак	Једнак царински поступак	1
Царинске стопе	Једнаке царинске стопе, у складу са стратегијом учлањења у СТО	2
2. <i>Спољнотрговински режим</i>	Укидање свих облика нецаринске заштите, у складу са захтјевима СТО Учлањење у СТО	1 (3)
3. <i>Међунар. конвенције (ТИР, АТА, Конвенц. о контејнерима)</i>	Добровољно стварање првредних асоцијација које ће одржати у важности ове конвенције	1
4. <i>Споразуми о зонама слободне трговине</i>	Црна Гора ће прихватити постојеће билатералне споразуме СРЈ и земаља Региона (иницијатива Пакта стабилности)	1
5. <i>Унутр. трговина</i>	Уклањање препрека унутрашњој трговни	2
6. <i>Порески систем</i> – <i>Директни порези</i> – <i>ПДВ</i> – <i>Акцизе</i>	Ускладити основне елементе опорезивања Уједначен по стопама и процес. и интегрисан Уједначење по процедурама и стопама (– за цигарете 1 година)	2 2 2 1
<i>Избјег. двост. порезивања</i>	Примјена постојећих споразума у обе чланице	1
7. <i>Заједничке инстит.</i> 1. <i>Завод за статистику</i> 2. <i>Завод за интел. својину</i> 3. <i>Завод за мјере и драгоцијене метале</i> 4. <i>Завод за стандард.</i> 5. <i>Хидрометеорол. завод</i>	Формирање / наставак рада институција	1

По првим анализама, трошкови усклађивања царина, тј. подизање царинских стопа у Црној Гори на минимум 6-7%, доводе до „стимулисања” раста цијена производа на црногорском тржишту и значајно угрожавају животни стандард, тј. платежну моћ грађана Црне Горе.⁷

⁷ Према прелиминарним процјенама ISSP о трошковима усклађивања царинских стопа, цијена усклађивања за Црну Гору перспективно креће се 1 до 40 мил. € годишње (Агенција Мина, Подгорица, 1. 04. 2003)

Наравно, тај трошак не постоји у Србији, чак обратно. Смањење царинских стопа у Србији довешће до позитивних ефеката на просјечне цијене увозних производа.

Хармонизација такође подразумијева и „сељење” значајног броја савезних институција на ниво Републике Србије (*Царине, НБЈ*), као и заокруживање републичких законодавстава у области уређења економских система.

У области слободног кретања капитала и финансијских услуга кључно питање које се поставља пред два економска система је *узајамно признавање прописа и начин на који ће то бити регулисано*.

Ријеч је о процесу постепене хармонизације, посебно у следећим областима:

<i>Подручје</i>	<i>Рок за усклађивање</i>
1. Регулација предузећа – Једнакост приступа – Законодавство	1 2
2. Стечај	2
3. Рачуноводство	2
4. Дужничко-повјерилачки односи	2
5. Лиценцирање банака – Супервизија банака – Платни промет	2 2 1
6. Антимонополско законодавство	1
7. ХОВ и берзе	1
8. Банкарство	2
9. Стране инвестиције	1
10. Осигурање	2

У области *слободног протока људи*, такође је ријеч првенствено о процесу усклађивања појединих рјешења у републичким законодавствима у складу са прописима ЕУ и међународним стандардима, као и заокруживање републичких регулатива у областима рада, запошљавања и социјалног осигурања. У овој области, хармонизација се планира у периоду до једне године, посебно у областима: права настањивања, радних односа, пензијског осигурања, система здравства, просвјете и сл.

Посебно осјетљиво питање остаје и кључ за начин представљања и заступљеност држава чланица у *међународним финансијским*

организацијама. Како „испеглати” политику равноправност са стварном финансијском моћи држава чланица и њиховим потребама да директно преговарају са IMF и WB. NBS је добила аутоматску ауторизацију за обављање послова депозитара код IMF-а од NBЈ и одавно користи предности stand-by аранжмана. Те бенефите није имала прилике до сада користити Црна Гора. Ако би се заиста догодило да Црна Гора, преко своје СВ треба да буде депозитар у релацијама са WB, поставља се питање, колико је потребно да траје процедура ауторизације СВ CG за добијање права да буде депозитар за СЦГ. Ко је гарант таквих кредитних аранжмана, када се зна да су државе чланице носиоци задуживања, а не Унија. И да државе чланице имају фискалне надлежности. Није лако ни искусним финансијерима из бретонвудских институција да нађу модел за ову атипичну заједницу, која нема компаративних искустава у свијету. Може ли аранжман бити одржив у постојећим условима и са двије различите валуте, тј. како ће динар функционисати као обрачунска валута према ИМФ аранжманима за Црну Гору? Да Црна Гора не представља интересе обје државе чланице у Свјетској банци, залажу се многи економисти из Србије. Чак се предлаже и „право вета”,⁸ тј. одбацивање сарадње.

*

Остаје отворено питање колико ће Црна Гора, кроз процес хармонизације, успјети да максимално заштити своје *економске интересе*. За разлику од Уставне повеље која даје државама чланицама право на референдум након три године, код „економске повеље”, кад се „усвоји”, нема права поновног избора након периода времена од три године.

⁸ Млађан Динкић, „Вијести”, 18. 4. 2003.

