

Проф. др Гордана Ђуровић

УСЛОВИ ЗА ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ЦРНЕ ГОРЕ У НОВОМ ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ АРАНЖМАНУ

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“ будућеј заједничкој тржишћу.

У свијету је широко прихваћен став да уставна и политичка стабилност, уз владавину права, представљају важне предуслове за економски развој, као и подстицај за спољну трговину и стране инвестиције. Наведени предуслови још су важнији у условима када се креира нови институционални аранжман, какав је новоформирана државна заједница - Србија и Црна Гора.

Цијелу 2002. годину обиљежио је процес усаглашавања Србије и Црне Горе о новом државном аранжману, од „Полазних основа за преуређење односа Србије и Црне Горе“ до предлога *Уставне повеље*. Овај процес преговарања утицао је и на квалитет и стабилност укупног правног и економског амбијента у обје републике. По доношењу Уставне повеље уније, потребно је ускладити уставе држава чланица са Уставном повељом, у року од шест до девет мјесеци. Битан сегмент усаглашавања је и економски систем.

1. ЕКОНОМСКИ АСПЕКТ УСТАВНЕ ПОВЕЉЕ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ

Са економског аспекта, нови државни аранжман карактеришу два тржишта роба и релативно јединствено тржиште радне снаге, два монетарна, девизна, царинска, спољнотрговинска и фискална режима у ок-

виру једног економског простора. Најкраће, у државној заједници не постоји јединствено тржиште. Посебан ентитет и посебно тржиште је и Косово, под протекторатом УН.

Истовремено, стратешко одређење и Црне Горе и Србије је постепено усаглашавање са стандардима и системом ЕУ, која је заједнички *сићољноћолићички ћриорћићейћ*. То је пут којим иду и друге балканске земље - *Проћес асоћјације и ћридрућживања са ЕУ*. Хармонизација економских система Црне Горе и Србије (тзв. *Акћиони ћлан хармонизације* између Владе Црне Горе и Владе Србије), на наведени начин, добија веома битно мјесто у процесу креирања нових системских закона, као и при планирању и реализацији економске политике у наредне *ћри ћодине*.

И сама Уставна повеља, у својим циљевима, има много елемената хармонизације и грађења заједничког тржишта СЦГ. Поред опћтих 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.

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

- спречавању и уклањању препрека слободном кретању роба, услуга, лица и капитала у оквиру Србије и Црне Горе, док је *Минисћар за унућрашње 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 коћа заједница ћрић расћ и ћерсићкћивно снажење*.

По Оксфордском економском рјечнику, утјешно је да је у Нацрту Уставне повеље бар остала формулација *„заједничко ћржишћиће“*. 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.

Еlegantно су избјегнуте било какве формулације о укупном броју потенцијалних „бочних институција“ државне заједнице, и моделу финансирања (буџет, финансијски план, трошковник). Спомињу се само *јодушињи њриходи и расходи* неопходни за финансирање надлежности повјерених Србији и Црној Гори, без „кључа“ за његово пуњење.

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.

2. ХАРМОНИЗАЦИЈА ЕКОНОМСКИХ СИСТЕМА СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ - „ЕКОНОМСКА ПОВЕЉА“

2.1. - *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 радикалним 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

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 (промишлен, „рационалан“) regulation of banks and other financial institutions. (*Oxford Economic Dictionary*);

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

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 стабилности и придруживања са ЕУ*. Хрватска и Македонија су од 2001. потписнице овог споразума, док се Албанија, Србија и Црна Гора тек припремају за овај процес.

Главни инструмент процеса стабилности и придруживања ЕУ је *Споразум о асоцијацији и придруживању (САП)* - међународни споразум који има првенство пред законима држава чланица Европске уније и земље потписнице. Споразум обавезује обје стране да активности у подручјима набројаним у САП-у извршавају у задатом року.

Главни елементи САП-а требало би да буду сљедећи:

- придруживање Европске уније и њених држава чланица, с једне стране, и државе потписнице³, 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 вриједу на јединственом европском тржишту⁵;

- 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;

³ У нашем случају ријеч је о државној заједници двије државе, што нема упоришта 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).

- 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 *укућан њозићиван ефекат* на домаћу економију, првенствено путем могућности креирања 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 неизбежно 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 постати 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 Којенхагена*. 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 чланства, 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 у националне законе, већ да се они морају у *цјелосћи иримијенији и сироводији*. За ту сврху треба модернизовати државну управу, извршити одговарајуће образовање јавних службеника и 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 произлазе 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.

2.2. - ЕУ и Србија и Црна Гора

За разлику од наступа у земљама 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 интеграцију 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) од представника 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, послеје Београдског споразума.

Аналогно наведеном, *Први извјештај о асоцијацији 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 смо „самовољно“ увели еуро. Таква оцјена ЕУ свакако је захтијевала много јачи деманти из Црне Горе. Истовремено, о динамици реформи у Србији оцјене су много повољније. Да иронија буде још већа, чак се 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 ушли у 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 *иpејоварачка пoзиција* у *иpоцесу 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.

2.3. - Динамика хармонизације два економска система

Будући да су се елементи хармонизације економских система удобно „смјестили“ у Нацрт Уставне повеље, 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 солуције.

Типичан примјер је област *усклађивања царинских система*, 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 обје 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.

Прве процјене ИССП на бази анализе трошкова и користи које би Црна Гора имала од повећања царина наводе да би цијена усаглашавања за Црну Гору била и до 45 мил еура (скупљи увоз, смањење прихода од царина, ефекат истискивања еура, инфлација...). Додају ли се томе процијењена потребна издвајања за трошкове Уније, поставља се питање: на који начин Црна Гора да обезбиједи тај новац.

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.

*Акциони план хармонизације економских система Србије и Црне Горе
у области слободне трговине (Јул 2002)*

ПОДРУЧЈЕ	ЦИЉ	РОК РЕАЛ.
1. <i>Царински систем</i>	Потпуно усклађено законодавство	2
Царинско подручје	Стварање јединственог 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>Свољнопривински режим</i>	Укидање свих облика нецаринске заштите, у складу са захтјевима СТО Учлањење у СТО	1 (3)
3. <i>Међународне конвенције (ГИР, АТА, Конвенција о контејнерима)</i>	Добровољно стварање привредних 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>Уклањање препрека унутрашњој трговини</i>	Уклањање препрека унутрашњој трговини	2
6. <i>Порески систем</i>		
<i>Директни порези</i>	Ускладити основне елементе опорезивања	2
<i>ПДВ</i>	Уједначен по стопама и процедурама и интегрисан	2
<i>Аклизе</i>	Уједначење по процедурама и стопама (- за цигарете 1 година)	2
<i>Избјегавање двоструког опорезивања</i>	Примјена постојећих споразума у објема чланицама	1
7. <i>Заједничке институције</i>	Формирање / наставак рада институција	1
1. <i>Завод за стандардизацију</i>		
2. <i>Завод за интелектуалну својину</i>		
3. <i>Завод за мјере и драгоцијене метале</i>		
4. <i>Завод за стандардизацију</i>		
5. <i>Хидрометеорол. завод</i>		

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

Ријеч је о процесу постепене хармонизације посебно у сљедећим областима:

ПОДРУЧЈЕ	РОК ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ
<i>1. Регулација предузећа</i>	
<i>Једнакости присијуи</i>	1
<i>Законодавство</i>	2
<i>2. Спечај</i>	2
<i>3. Рачуноводство</i>	2
<i>4. Дужничко-повјерилачки односи</i>	2
<i>5. Лиценцирање банака</i>	2
<i>Сувервизија банака</i>	2
<i>Плаћни промети</i>	1
<i>6. Антимонополско законодавство</i>	1
<i>7. ХОВ и берзе</i>	1
<i>8. Банкарство</i>	2
<i>9. Сиране инвестиције</i>	1
<i>10. Осигурање</i>	2

У области слободної прошока 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.

* * *

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.