



CEFTA 2006 – Usputna stanica ili odskočna daska za Evropsku uniju?¹

Zona slobodne trgovine na Zapadnom Balkanu, CEFTA 2006, inicirana je od strane EU kao jedan od instrumenata za stabilizaciju regiona i podsticanje regionalne saradnje, a u cilju pripreme zemalja regiona za buduće članstvo u EU.

Za Republiku Srbiju tržište članica CEFTA 2006², koje broji 30 miliona stanovnika, predstavlja drugo najznačajnije tržište posle Evropske unije (EU). Slična je situacija i sa drugim CEFTA 2006 članicama: Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Hrvatskom, Makedonijom, Moldavijom, Srbijom i UNMIK/Kosovom³.

Sporazum po svojoj sadržini prevazilazi samo ukidanje carina između država. Njegove odredbe podstiču liberalizaciju trgovine i u novim sektorima kao što su usluge i javne nabavke. Takođe, podstiču i usaglašavanje zakonodavstava članica, koje a u skladu sa krajnjim ciljem članica – punim članstvom u EU. U tom smislu, od posebne važnosti su pravila konkurencije, pravila o poreklu robe, zaštita intelektualne svojine itd.

Međutim, iako je CEFTA 2006 prevazišla u nekim aspektima osnovnu konstrukciju koja je zadata od strane EU, kapaciteti kao i potencijalne mogućnosti koje otvara Sporazum još nisu u potpunosti iskorišćeni. Glavni izazov za njeno funkcionisanje su prepreke političke prirode između članica, koje značajno opterećuju dinamiku integracija i s vremena na vreme dovode u pitanje postignute rezultate. S druge strane, različiti nivo napretka u evropskim integracijama članica CEFTA 2006 stvara brojne dodatne prepreke njenom funkcionisanju, u vidu velikih razlika u stepenu usvojenih standarda EU u domaćim zakonodavstvima, što se manifestuje kroz tzv. „legitimne“ necarinske barijere.

Iz tih razloga, tim Centra za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC) formulisao je niz preporuka koje bi trebalo pretočiti u konkretne korake, kako bi se maksimalno iskoristile mogućnosti CEFTA 2006, i u ekonomskom i u političkom smislu.

PREPORUKE

1. Glavni cilj daljeg rada na razvoju CEFTA 2006 trebao bi da bude postizanje potpuno funkcionalnog tržišta članica CEFTA 2006, kroz dalju saradnju i specijalizaciju privreda, liberalizaciju trgovine robom i uslugama, potpunu liberalizaciju trgovine poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Dosadašnja praksa država članica CEFTA 2006 je bila povećanje izvoza jedna drugoj, sa veoma slabo izraženom tendencijom saradnje radi zajedničkog nastupa na trećim tržištima. **Države članice bi trebalo da insistiraju na stvaranju potpuno funkcionalnog slobodnog tržišta u regionu, što bi vodilo ka specijalizaciji privreda, te stvaranju konzorcijuma preduzeća iz država članica koji bi mogli da se nose sa većim igračima na tržištu cele Evropske ekonomske zone (EU i EFTA države).** Usled stvaranja zone slobodne trgovine država Zapadnog Balkana i EU kroz SAA, konkurencija i ekonomska dobrobit potrošača u državama CEFTA 2006 ne bi bila ugrožena zbog specijalizacije privreda regiona.
2. **Ukidanje necarinskih barijera trgovini kroz bržu harmonizaciju sa propisima EU.** Različita dinamika pristupanja država Zapadnog Balkana EU dovodi do različitog nivoa usklađenosti njihovih zakonodavstava

1) Ovaj policy brief je podržan od strane Balkan Trust for Democracy. Svi radovi ISAC fonda su podržani od strane INSTITUTA ZA OTVORENO DRUŠTVO, Think Tank fonda.

2) CEFTA – *eng.* Central European Free Trade Agreement – *srp.* Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi. Izvorni CEFTA sporazum je nastao 1994. godine, kao ekonomska komponenta saradnje između država „Višegradske grupe“ - Poljske, Češke Republike, Slovačke i Mađarske. Vremenom su se pridružila i Slovenija (1996), Rumunija (1997), Bugarska (1999), Hrvatska (2003) i Makedonija (2006). CEFTA 2006 predstavlja reformisan sporazum, koji je na inicijativu EU prilagođen za članstvo zemalja Zapadnog Balkana

3) Kosovo i Metohiju u CEFTI zvanično predstavlja UNMIK, u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija.

za pravilima unije. Time se stvaraju različite necarinske barijere trgovini, koje u ovom slučaju imaju „legitimni“ karakter. U praksi, to znači da države koje kasne u procesu pristupanja EU, gube pozicije na tržištu država koje su usvojile standarde EU. **Ove države (među njima i Srbija) bi trebalo da ubrzaju proces usklađivanja zakonodavstava sa pravilima EU, čime bi se eliminisale „legitimne“ necarinske barijere i otkrile one barijere koje su namerno uvedene da bi se zaštitile domaće privrede ili određeni ekonomski interes.**

- 3. Međusobno harmonizovanje investicionih politika članica CEFTA 2006 dovelo bi do boljeg iskorišćavanja raspoloživih resursa u regionu izbegavanjem investiranja u duple kapacitete koji prevazilaze potrebe tržišta.** Time bi se oko velikih investicija koje dolaze u region pravile grupacije podizvođača i snabdevača iz regiona, koristeći postojeće kapacitete. Takođe, ovim putem bi mogle dodatno da se iskoriste različite trgovinske veze koje neke države regiona imaju sa određenim velikim državama (npr. Rusija ili Indonezija), radi zajedničkog nastupa na njihovim tržištima (gde bi država CEFTA 2006 koja sa tim državama ima razvijene odnose bila proizvodna baza).
- 4. Poboljšana saradnja u oblasti zaštite konkurencije u regionu, omogućila bi da države CEFTA 2006 zajednički efikasnije zaštite svoja domaća tržišta od učesnika na tržištu koji deluju regionalno, a u svom ponašanju koriste metode suprotne pravilima o konkurenciji.** Naime, neki učesnici na tržištu koriste nedovoljnu komunikaciju između organa država regiona za aktivnosti koje su inače nacionalnim zakonodavstvima svake države zabranjene, poput podele tržišta ili fiksiranja cena. Za sprečavanje ovakvog ponašanja neophodno je i praćenje rada Evropske Komisije na polju sprečavanja ovakvih aktivnosti u samoj EU, budući da se lako može desiti da kompanije koje su kažnjene u EU istu praksu nekažnjeno sprovede na Zapadnom Balkanu.
- 5. Prevazilaženje političkih problema u funkcionisanju CEFTA 2006, na bona fides osnovi mora biti glavni cilj država članica, vodeći pri tom računa da rešenje bude i zajednički prihvatljivo i u skladu sa samim Sporazumom kojim je CEFTA 2006 osnovana, bez nametanja rešenja po principu „uzmi ili ostavi“, pri čemu i sama EU mora da odigra aktivnu i konstruktivnu ulogu. Diplomacija Republike Srbije treba da uzme značajniju i aktivniju ulogu u rešavanju političkih prepreka nesmetanoj trgovini u okviru CEFTA 2006, kako bi se obezbedio ekonomski interes Republike Srbije u ovim državama.**

ZNAČAJ CEFTA 2006 SPORAZUMA

EU je 1999. godine pokrenula *Proces stabilizacije i pridruživanja* (PSP) za države Zapadnog Balkana, nudeći im po prvi put jasnu perspektivu članstva u EU. U okviru tog pristupa, EU je pokrenula seriju regionalnih inicijativa usmerenih ka međusobnom približavanju država regiona, koje su tek izašle iz perioda konflikata i ratova, između ostalih i stvaranje zone slobodne trgovine među državama regiona. Proces je započet potpisivanjem bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, što je ishodovalo zamršenom mrežom od 32 bilateralna sporazuma između država Zapadnog Balkana. Ti sporazumi su pripremili države za potpisivanje reformisanog CEFTA sporazuma u novembru 2006. godine.

Povezanost EU i CEFTA 2006 ogleda se već u Preambuli Sporazuma gde se ističe da Sporazum doprinosi integracionim procesima njegovih članica prema EU. Istovremeno i u pojedinim odredbama Sporazuma postoji direktno pozivanje na odgovarajuća pravila EU, npr. kod pitanja konkurencije, usaglašavanja tehničke regulative sa standardima EU i dr. To znači da aktivno učešće u funkcionisanju CEFTA 2006 podstiče proces integracije zemalja članica u EU kroz usaglašavanje regulative sa pravnim tekovinama EU.

Primena odredbi CEFTA 2006 Sporazuma omogućuje pripremu za članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji onim državama članicama koje su van nje

Sporazum takođe u mnogim odredbama upućuje na odgovarajuće definicije, pravila i procedure Svetske trgovinske organizacije (STO). Direktno preuzimanje pojedinih odredbi STO je bilo neophodno budući da neke CEFTA 2006 članice nisu članice ove organizacije, čime se obezbedilo direktno preuzimanje važećih međunarodnih pravila. S obzirom da Srbija još nije članica STO, ovakvo rešenje u CEFTA 2006 samo ubrzava procese integrisanja Srbije u međunarodne ekonomske tokove.

Sporazum je zasnovan na postojećim koncesijama iz bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, odnosno na postojećem nivou liberalizacije u trenutku kada je potpisan, a koji je trebao biti sukcesivno povećavan do 31.12.2010. godine. Tog datuma je trebala biti uspostavljena potpuna liberalizacija trgovine do koje ipak nije došlo, pre svega zbog nespremnosti članica da pristupe potpunoj liberalizaciji trgovine poljoprivrednim proizvodima.

U oblasti trgovine industrijskim proizvodima to je učinjeno već 2007. godine, kao što je bilo predviđeno Sporazumom.

FUNKCIONISANJE CEFTA 2006

Da bi se CEFTA 2006 Sporazum efikasno sproveo u delo, stvoren je i odgovarajući institucionalni mehanizam. Zajednički komitet koji čine nadležni ministri CEFTA 2006 predstavlja vrhovni organ. Sve odluke Zajednički komitet donosi konsenzusom. U okviru ovog tela formirana su i tri Podkomiteta, (1) za poljoprivredu, (2) za carinsku saradnju i pravila o poreklu i (3) za tehničke prepreke trgovini i necarinske barijere. Tehničku podršku Zajedničkom komitetu i funkcionisanju samog Sporazuma pruža stalni Sekretarijat sa sedištem u Briselu.

Zbog izuzetnog značaja rada na otkrivanju i eliminisanju necarinskih prepreka trgovini posebna pažnja je posvećena stvaranju mehanizama koji su trebali da pomognu evidentiranju i eliminisanju ovih barijera. Uspostavljeno je praćenje ovih barijera putem Matrice u kojoj svaka članica identifikuje postojeći problem. Matrica služi za identifikovanje prepreka, ali i za praćenje napretka u procesu njihove eliminacije

Od velikog značaja je uvođenje novog mehanizma rešavanja sporova koji treba da dovede do doslednije primene Sporazuma i poštovanja preuzetih obaveza. Ovaj mehanizam uključuje i mogućnost pokretanja arbitražnog postupka prema pravilima UNCITRAL-a.

EFTA 2006 predstavlja novu vrstu sporazuma, ne samo po obimu (stepenu liberalizacije), već i po sadržini. Ona pokriva više od 90% međusobne robne razmene članica u regionu po preferencijalnim uslovima. Ukinuta su kvantitativna ograničenja u međusobnoj trgovini, osim minimalnog broja rezidualnih kvota u poljoprivredi.

CEFTA Sporazum sebi u cilj nije postavio samo liberalizaciju trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima, već i podsticanje dublje trgovinske saradnje između članica, koja bi se mogla pokazati suštinskom za njihovu pripremu za članstvo u EU. Ove oblasti trgovine nisu ranije bile obuhvaćene bilateralnim sporazumima, a za neke od njih su određeni i rokovi za usaglašavanje između članica:

- **Trgovina uslugama** – u početnoj fazi predviđeno je da se postigne transparentnost regulative u regionu, a zatim i mogućnost postepene liberalizacije⁴;
- **Strana ulaganja (investicije)** – na osnovu već zaključenih bilateralnih sporazuma o podsticanju i zaštiti investicija, CEFTA 2006 promovise kreiranje stabilnih, transparentnih i povoljnijih uslova za investitore;
- **Javne nabavke** - predviđeno je progresivno i efektivno otvaranje tržišta javnih nabavki uz poštovanje principa najpovlašćenije nacije i nacionalnog tretmana;
- **Pravila konkurencije** – podrazumeva usklađivanje sa pravilima EU, što se radi na nivou država članica. Time su potvrđene obaveze koje su države regiona preuzele potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) sa EU.
- **Tehničke barijere trgovini** - članice CEFTA 2006 trebale su da zaključe Sporazum o harmonizaciji i međusobnom priznavanju postupaka o proceni usaglašenosti do 31.12.2010. godine. Ova obaveza, međutim, nije ispunjena. Ocenjeno je da zbog različitog stepena razvoja nacionalne regulative u ovoj oblasti to neće biti moguće, već će članice ispitati mogućnosti za zaključivanje bilateralnih ili plurilateralnih sporazuma sa istim ciljem.

Usvajanje pravila o poreklu robe sistemom dijagonalne kumulacije daje veće šanse privrednim subjektima regiona da kroz saradnju u proizvodnji povećaju izvoz na tržišta EU i EFTA.

- Sve članice CEFTA trebale su da usklade sopstvene odredbe o **pravilima konkurencije** sa pravilima EU, i da ih primene na sva preduzeća od 1.5.2010. godine. Po isteku roka, članice su utvrdile da je predviđeno ostvareno u potpunosti. Usklađenost propisa i njihovu primenu prati sama EU preko svojih Godišnjih izveštaja o napretku država Zapadnog Balkana i preko institucija osnovanih za praćenje primene individualnih SAA sa svakom od država pojedinačno;

4) Rađena je studija o stepenu razvoja uslužnih sektora u CEFTA kako bi se analiziralo postojeće stanje regulative u ovoj oblasti. Istovremeno i Svetska Banka je pripremila studiju, čije je razmatranje u toku, kako bi članice mogle da se opredele da li će ići u liberalizaciju usluga i ako hoće, kako. Formirana je radna grupa za usluge u CEFTA koje je 2010. godine (za vreme predsedavanja Srbije) održala dva sastanka, a tokom 2011. godine još nije bilo sastanaka (predsedava UNMIK/Kosovo). Pošto su neke članice CEFTA istovremeno i članice STO (koje su u STO otvorile već ta tržišta), a neke nisu postavljala se pitanje kako ići u dalju liberalizaciju i koliko duboko, imajući u vidu date koncesije u STO, pošto je pretpostavka/cilj da bi u regionu liberalizacija bila veća. Sa druge strane nije postignu konsenzus da li da se uopšte ide u liberalizaciju. Može se reci da su članice u početnoj fazi razmatranja pitanja liberalizacije usluga, a što i nije obaveza po CEFTA, već samo mogućnost.

- **Javne nabavke** – od 1.5.2010. godine članice su trebale da obezbede nediskriminaciju i nacionalni tretman, što je i učinjeno. Svaka od država primenjuje nacionalni tretman kod dodele javnih nabavki za sve ostale;
- **Zaštita intelektualne svojine** – ostavljen je rok do 1.5.2014. godine za pristupanje međunarodnim konvencijama iz ove oblasti i njihovu primenu;
- **Pravila o poreklu robe sistemom dijagonalne kumulacije** – pravila o poreklu omogućavaju tešnje povezivanje privreda u regionu i njihov zajednički nastup u izvozu u EU. Naime, primenom dijagonalne kumulacije porekla robe unutar CEFTA moguće je korišćenje inputa (sirovina ili poluproizvoda) iz bilo koje članice CEFTA prilikom izrade proizvoda. Finalni proizvod nosi oznaku porekla članice u kojoj je proizveden, i takav se potom može izvesti u bilo koju drugu CEFTA članicu po preferencijalnom režimu odnosno bez plaćanja carine. Pored ove pogodnosti ista pravila važe i za izvoz u EU ukoliko se radi o CEFTA 2006 članicama koje imaju u primeni i SAA sa istovetnim sistemom pravila o poreklu, što je slučaj sa Srbijom.

CEFTA 2006 – KORISTI I I NEDOSTACI

Kako bi u budućnosti ostvarile prednosti koje nudi članstvo u EU, države Zapadnog Balkana moraju podići nivo konkurentnosti svojih privreda, a to je moguće postići boljom saradnjom kroz CEFTA 2006.

CEFTA 2006 generiše velike ekonomske mogućnosti i koristi za sve njene članice, pripremajući ih tako za buduće članstvo u EU. Koristi koje države članice imaju od učešća u ovoj zoni slobodne trgovine u suštini su iste ili slične koristima koje će imati učešćem na unutrašnjem tržištu EU, kada uđu u punopravno članstvo. Kako bi se ostvarile prednosti koje nudi članstvo u EU, države regiona moraju podići nivo konkurentnosti svojih privreda, a to je moguće postići boljom saradnjom kroz ovu zonu slobodne trgovine.

Izbijanje globalne finansijske i ekonomske krize je stavilo u prvi plan sve postojeće deficite i ne-konkurentnost privreda regiona. Kriza je na taj način ukazala da se potencijal koji nudi veličina tržišta regiona može iskoristiti u funkciji jačanja konkurentnosti i izvoznog potencijala svih članica, što je moguće samo kroz njihovo dalje povezivanje.

Srbija već sada ostvaruje neke od ključnih koristi koje generiše CEFTA 2006:

- podsticanje rasta konkurentnosti i izvoza proizvoda i usluga, budući da Srbija ostvaruje konstantan godišnji suficit u trgovini u okviru CEFTA 2006 od preko milijardu evra;
- stvaranje uslova za stimulisane industrijske saradnje sa drugim privredama unutar regiona, te specijalizaciju i plasman proizvoda na treća tržišta, putem uvezivanja pravila dijagonalne kumulacije porekla robe koju pruža CEFTA 2006 sa SAA i sporazumima o slobodnoj trgovini sa Turskom i u narednom periodu sa EFTA državama (Švajcarska, Lihtenštajn, Norveška i Island);
- privlačenje investicija, koje čine Srbiju potencijalnom odskočnom daskom za dalje plasiranje robe u region CEFTA 2006, u EU, ali i u Rusiju, Belorusiju i Kazahstan (tržište od preko 700 miliona potrošača);
- ublažavanje neravnoteže ukupnog spoljnotrgovinskog platnog bilansa Srbije usled konstantnog suficita u trgovini koji ostvaruje unutar CEFTA (u trgovini sa državama EU i Rusijom Srbija beleži visoki deficit);
- opšte podizanje konkurentnosti domaće privrede.

Dosadašnja praksa CEFTA 2006 jasno pokazuje određene nedostatke na čijem otklanjanju se mora raditi ubuduće, a koji direktno zavise od postojanja političke volje u članicama. Među glavne prepreke razvoja CEFTA 2006 do svog punog potencijala možemo izdvojiti:

- postojanje značajnih nekarinskih barijera,
- nepostojanje čvršće međusobne saradnje članica kroz jače povezivanje njihovih privreda (industrije) u cilju jačanja njihovih privrednih potencijala za utakmicu na regionalnom, evropskom i širem međunarodnom tržištu,
- nepostojanje zajedničkog regionalnog investicionog tržišta,

- različit status u procesu evropske integracije što rezultira u različitom nivou raspoloživosti i korišćenja IPA fondova, različitim nivoima usklađenosti sa standardima EU što stvara dodatne necarinske barijere trgovini,
- postojanje prepreka političke prirode koje sprečavaju normalno funkcionisanje CEFTA 2006 (pitanje statusa Kosova i carinske vlasti na Kosovu).

Kao što smo prethodno spomenuli, upravo je činjenica da sve države regiona teže ka članstvu u EU dovela do stvaranja CEFTA. EU je iskoristila svoju privlačnu snagu da putem politike uslovljavanja privoli države regiona na međusobnu saradnju. Iskustvo prvobitnih članica EU je još jednom bilo potvrđeno, pošto su međusobna trgovina i ojačane ekonomske veze dovele do jačanja međusobnog poverenja. Ne treba smetnuti s uma da je CEFTA samo jedna od regionalnih inicijativa koje samo zajedno mogu da dovedu do pomirenja i podizanja poverenja u region.

Zbog toga možemo reći da je CEFTA 2006 opravdala svoju glavnu ulogu doprinošenja pomirenju u regionu i jačanja ekonomske saradnje, ali da ju je jednim delom i nadmašila, budući da ona sada *per se* generiše koristi za svoje članice.

Međutim, iako CEFTA danas pruža koristi svojim članicama nezavisno od postojanja EU, ona ipak ne postoji nezavisno od procesa evropske integracije svojih članica. Upravo u toj vezi, postoji inherentna slabost CEFTA 2006 koja joj onemogućava da dostigne svoj pun potencijal razvoja i pruži maksimalnu korist svojim članicama. Buduće članstvo u EU, kao ishodište procesa integracija država regiona, dovodi do toga da CEFTA postaje samo prolazna stanica na putu ka članstvu u EU. To onemogućava članice da svoje snage usmere ka potpunom iskorišćavanju potencijala CEFTA, budući da je članstvo u njoj ograničenog trajanja i da su sve snage regiona usmerene ka cilju ulaska u članstvo EU, a ne ka razvoju CEFTA kao organizacije, iako su te aktivnosti uglavnom komplementarne prirode.

Opasnost i dalje predstavljaju nerešeni politički problemi, koji mogu da dovedu do ugrožavanja postignutog – najava uvođenja kosovskih carina za robu iz Bosne i Srbije zbog političkih razloga svedoči da je prisustvo EU i dalje neophodno kako bi se održao postojeći nivo saradnje.

Međutim, na terenu je i dalje prisutno ono što možemo da nazovemo obrnutim efektom preliivanja (spill over effect) – u nekim slučajevima ostvareni nivo saradnje biva ugrožen nerešenim političkim problemima. Najave uvođenja carina na robu iz Srbije i BiH prilikom ulaska na teritoriju Kosova iz političkih, a ne ekonomskih razloga, govori u prilog tezi da bez jakog prisustva i nadzora same EU, dostignuti nivo regionalne saradnje nije zagwarantovan sam po sebi i da su reverzibilni procesi i dalje mogući.