

*Др Душко Лопандић,
директор за ЕУ, Савезно министарство
иностраних послова, Београд*

Процес стабилизације и асоцијације Европске уније као елемент развоја и хармонизације привредних прописа СРЈ са ЕУ

1. Увод

Након готово деценије поремећених односа између Европске уније и СР Југославије¹⁾, политичке промене у Београду, након септембарских и децембарских избора 2001. године, отвориле су врата развоју нове, повољније фазе у нашим односима са овом најважнијом европском интеграцијом. Билатерални односи СРЈ са ЕУ су укључени у шири оквир регионалне политике Уније према земљама »Западног Балкана«, односно »Југоисточне Европе«. Регионална политика ЕУ према пет земаља Западног Балкана (Албанија, БиХ, Хрватска, Македонија и СРЈ) је од средине 1999. године добила назив »процес стабилизације и придруживања (асоцијације) – ПСП«.

У овом тексту, приказаћемо основне области ПСП и указати на који начин овај процес може помоћи усклађивању и модернизацији домаћег законодавства са прописима у Европи.

1. Прве санкције ЕУ, према тадашњој СФРЈ су биле уведене већ јула 1991. године (забрана извоза наоружања), а економске санкције према Србији и Црној Гори су примењене још у октобру 1991. године. Видети, између осталог Д. Лопандић: "Стање и перспективе односа СРЈ/Србије са ЕУ", *Економско финансијски односи са иностранством*, (зборник радова), Научно друштво економиста Југославије, Београд, 1999, стр. 103-112.

2. Појам и развој »процеса стабилизације и придруживања« ЕУ

Процес стабилизације и придруживања са ЕУ представља основну компоненту регионалне политике Уније према Западном Балкану, коју чине и неке друге активности (нпр. хуманитарна помоћ, једностране мере и слично). Дуго времена, ЕУ није имала никакву специфичну »балканску политику«, која би се разликовала од њених политика према другим земљама источне Европе. Специфичнији »регионални приступ« неким земљама југоисточне Европе, развија се тек са закључењем Дејтонског мировног споразума о БиХ²⁾. Са сукобом око Косова, у току 1999. године, редефинисана је дотадашња регионална политика према Балкану и покренуте су нове иницијативе: »Пакт о стабилности у југоисточној Европи (као замена за тзв. »Ројомонски процес« покренут након Дејтонског споразума) и »процес стабилизације и придруживања« - као измена и допуна дотадашњег »регионалног приступа«.

За разлику од дотадашњег регионалног приступа, ПСП се заснива на редефинисаном стратешком принципу земаља ЕУ, који је најјасније истакнут у закључцима Европског савета у Феири (Португалија), и поновљен на заједничком самиту земаља ЕУ и пет земаља Западнoг Балкана у Загребу (24.11.2000)³⁾. Ту је наглашено да су пет балканских земаља »иошеницијани кандидати за чланство у Евројској унији«. Наравно, за чланство у ЕУ би било потребно испунити опште услове, предвиђене за земље кандидате из Централне и источне Европе (»критеријуми из Копенхагена«), као и специфичне услове за Балканске земље (»политичка условљеност«), што се неће остварити, ни лако, нити брзо.

Основни елементи овог *процеса* би били следећи⁴⁾:

- развој *споразума о стабилизацији и асоцијацији*, као *нове врсте уговорних односа* ЕУ са појединим земљама Балкана;
- развој и унапређење постојећих економских и трговинских односа;
- развој постојеће финансијске помоћи, посебно путем новог финансијског инструмента (*CARDS*);⁵⁾
- повећана подршка демократизацији, грађанском друштву и обнови и развоју институција у земљама ЈИЕ;
- нове могућности разноврне сарадње у низу области, попут области унутрашњих послова, безбедности и друго;
- развој политичког дијалога, укључујући регионални ниво.

2. О »регионалном приступу« в. *Comission: Report to the Council and the EP*, COM (96) 476, Brussels, 2. october 1996, као и закључке Савета ЕУ од 26.02.1996.
3. На овом скупу учествовао је и председник СРЈ Војислав Коштуница.
4. О ПСП видети *Commission: Communication to the Council and the EP on the Stabilisation and Association process for countries of South Eastern Europe*, Brussels, 26.05.1999, COM (99) 235, 16 стр.
5. *Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation*. Овај програм мења раније програме PHARE и ОБНОВА.

У наставку, указаћемо на елементе »политичке условљености«, као предуслова за развој сарадње са ЕУ и осврнућемо се на области трговинске сарадње, финансијске подршке, као и на споразуме о стабилизацији и асоцијацији, као главна поља будуће сарадње.

3. »Политика условљености« ЕУ према земљама Западног Балкана

Представници ЕУ указују на чињеницу да процес приближавања земаља Централне и југоисточне Европе земљама ЕУ подразумева и »право« Уније да условљава све ближу сарадњу са одговарајућим интерним мерама којима би партнери ускладили своје политичке, економске и друштвене системе са системима земаља ЕУ. Ово тим пре, имајући у виду чињеницу да све земље овог региона прокламују чланство у ЕУ као свој главни стратешки циљ.

ЕУ је у оквиру регионалног приступа постепено дефинисала политичке и друге услове за сарадњу са земљама Западног Балкана, као регионом који је током последње деценије био посебно проблематичан. Овај концепт је најдеталније развијен у »закључцима« Савета министара ЕУ од 29.04.1997. године о »примени условљености у циљу развоја кохерентне стратегије ЕУ у развоју односа са земљама региона« Западног Балкана. У овим закључцима, сваки нови елемент односа ЕУ – балканске земље подразумева и одређене, јасно дефинисане »опште услове«, као и »специфичне услове« које би требало да испуне поједине од земаља партнера. Међу опште услове, укључена су питања демократизације и развоја правне државе, развој тржишне привреде, поштовање људских и мањинских права, повратак избеглица и расељених лица, развој сарадње са суседима. У специфичне услове (који се посебно односе на БиХ, Хрватску и СРЈ), укључена су питања поштовања Дејтонског и Ердутског споразума, као и резолуције СБУН бр. 1244).

На основу закључака Савета из 1997. године и из 1999. године, Комисија ЕУ подноси периодичне извештаје (обично у априлу и октобру текуће године) о »испуњењу закључака Савета« у оквиру процеса стабилизације и асоцијације земаља југоисточне Европе⁶⁾.

Као инситуционални облик политике условљавања, Европска унија формира тзв. »Консултативне радне групе« између Комисије ЕУ и влада земаља региона (за сада са БиХ и Хрватском). Консултативна радна група има за задатак да разматра постојеће прописе у земљи партнеру и да путем обавезујућих »закључака« даје »домаћи задатак« влади у циљу усклађивања националних прописа »acquis-и«, тј. позитивном праву ЕУ.

6. Видети, на пример European Commission, RELEX: *Compliance with the Council Conclusions of 29.04.1997 and 21. June 1999; BH, Croatia, FRY, FYROM, Albania; Commission Staff Working Paper*, Brussels, 15.11.2000, SEC (2000) 1972, 28 стр.

4. Трговинска сарадња – »изузетне трговинске мере«

У септембру 2000. године, Европска унија је побољшала своје дотадашње једностране услове преференцијалног увоза из земаља Западног Балкана (»аутономне трговинске мере«) тако што је донела нову уредбу о »ванредним трговинским мерама за земље и територије« које су укључене у процес стабилизације и асоцијације ЕУ.⁷⁾ Овом уредбом, која важи до краја 2002. године, проширена је обухватност преференцијалних мера (тј. бесцаринског увоза у ЕУ) на скоро 95% од потенцијалног извоза из поменутих земаља у ЕУ. Након демократских промена у Београду, ова уредба је новембра 2000. године проширена и на целу СР Југославију⁸⁾, док се у ранијој верзији односила само на Косово и извоз алуминијума из Црне Горе.

Од потпуно бесцаринског третмана на увоз у ЕУ, изузети су само неки пољопривредни производи (жива стока и месо, риба, вино). Осим тога, у погледу текстилних производа и одеће, за које важе одређена количинска ограничења на увоз у ЕУ (квоте), бесцарински треман важи само за износ годишњих квота.⁹⁾ Најзад, преференцијалне квоте важе и за рибље производе, као и за јунеће месо – »baby beef«.¹⁰⁾

У члану 2. уредбе, предвиђени су и неки посебни услови које би требало да поштују земље кориснице преференцијала:

- поштовање правила о пореклу производа¹¹⁾, као и административна сарадња са службама ЕУ у циљу спречавања злоупотреба и превара;
- уздржавање од повећања царинских или количнских ограничења и сличних мера на увоз из ЕУ;
- спремност да наставе са економским реформама, као и да успоставе регионалну сарадњу међу собом, укључујући и закључење билатералних споразума о зони слободне трговине.

У случају непоштовања ових услова, Савет може да предузме одговарајуће мере, на предлог Комисије и уз одлучивање квалификованом већином.

7. В. Council Regulation (EC) No 2007/2000 of 18 september 2000 introducing exceptional trade measures for countries or territories participating in or linked to the EU's Stabilisation and Association process, amending regulation (EC) No 2820/98, and repealing Regulations No. 1763/1999 and No. 6/2000, *OJEC*, No. L 240, 23.9.2000, стр. 1-9.

8. Council Regulation (EC) No. 2563/2000 of 20.11.2000 amending Regulation (EC) No. 2007/2000, *OJEC*, No. L 295, 23.11.2000, стр. 1-4.

9. Члан 3. уредбе бр. 2007/2000.

10. Члан 4. као и анекси I и II уредбе бр. 2007/2000.

11. Правила о пореклу из земаља Западног Балкана су укључена у »царински кодекс« ЕУ и објављена у *Службеном листу ЕУ – ОЈЕЦ* бр. 188 од 26.07.2000, чланови 98-122.

5. Финансијска помоћ ЕУ земљама Западног Балкана – програм »CARDS«

До краја 2000. године, земље Балкана су у мањој или већој мери биле корисници програма »PHARE« из 1989 године¹²⁾ и »ОБНОВА« из 1996. године.¹³⁾ У овоме је СРЈ била значајан изузетак, јер осим хуманитарне помоћи, није могла користити програме ЕУ. Крајем прошле године Савет ЕУ је усвојио нове уредбе:

- уредбу о помоћи Албанији, БиХ, Македонији, СРЈ и Хрватској до 2006. године (пограм ЦАРДС)
- уредбу о Европској агенцији за обнову (реконструкцију)¹⁴⁾.

Према уредби, корисници програма ЦАРДС могу бити »држава, федерални, регионални и локални органи власти, јавне или полу-државне агенције, кооперативе, удружења, фондације и невладине организације¹⁵⁾. Предуслов за коришћење помоћи је »поштовање демократије, правне државе, људских и мањинских права« (члан 5.).

Циљеви помоћи су: обнова, повратак избеглица, стабилизација региона, стварање одрживих институција ради развоја демократије, правне државе и сл, одржив економски и друштвени развој, економска реформа, развој ближих односа у региону, као и земаља региона са ЕУ, регионална, транс-национална, прекогранична и међурегионална сарадња (члан 2.).

Помоћ се одобрава у облику бесповратних средстава (из буџета), у оквиру националних, вишегодишњих и годишњих програма (члан 3.).

Европска унија је истовремено усвојила и вишегодишњи оквирни финансијски план за помоћ Западном Балкану до краја 2006. године, који износи 4,65 милијарди евра (из буџета ЕУ).¹⁶⁾ За Србију је предвиђена помоћ у 2001. години у износу од укупно 240 милиона евра.

6. Садржај споразума о стабилизацији и асоцијацији

Споразуми о стабилизацији и асоцијацији (ССА) представљају највишу етапу процеса стабилизације и асоцијације. Након закључења ових споразума, земља-партнер има отворен приступ комунитарним програмима, на исти начин као и друге земље Централне и источне Европе (земље кандидати), а може да постане и званични кандидат за чланство у ЕУ, након подношења кандидатуре.

До закључења ССА, земља-партнер мора да пређе трновит пут: да испуни политичке и економске предуслове, да реализује разноврсне »закључке« Консулта-

12. Council Regulation (EEC) No. 3906/89 of 18.12.1989, *OJEC*, No. L 375, 23.12.1989.

13. Council Regulation (EC) 1628/96 of 25.07.1996, *OJEC*, L 204, 14.08.1996.

14. COM (2000) 628 final, Brussels, 4.10.2000.

15. В. члан 1., тачка 2.

16. На ову суму би у начелу требало додати и друга средства из јавних извора ЕУ, попут кредита ЕИБ, билатералних донација и кредита, као и евентулане друге изворе.

тивне радне групе, да прође позитиван »тест« Комисије ЕУ у форми »извештаја о изводљивости«¹⁷⁾ покретања преговора о споразуму и, најзад, да преговара све елементе споразума.

Споразум о стабилизацији и асоцијацији (ради се о споразуму ЕУ и Македоније, у наставку »споразум«) има десет делова¹⁸⁾: општа начела; политички дијалог; регионална сарадња; слободно кретање роба; кретање радника, оснивање фирми, пружање услуга, капитал; усклађивање и примена закона; правосуђе и унутрашњи послови; политике сарадње у разним областима, финансијска сарадња; опште и институционалне одредбе.

Циљеви придруживања (са Македонијом) су: стварање оквира за политички дијалог, као и за убрзану интеграцију Македоније у ЕУ, подршка развоју привреде РМ, унапређење хармоничних економских односа и зоне слободне трговине са ЕУ, подстицај регионалној сарадњи.

Асоцијација са Македонијом биће формирана постепено, у периоду од десет година у две фазе (члан 5. споразума). Четири године након ступања на снагу споразума, Савет за придруживање ће оценити напредак и одлучити о преласку на следећу фазу и њено трајање (члан 5., став 3. споразума).

Као »суштински услов« асоцијације, наводи се поштовање људских права, поштовање међународног права и правне државе, као и принципа тржишне привреде (члан 2. споразума). У случају кршења суштинских услова, стране могу редузети одговарајуће мере, укључујући и суспензију делова, или целог споразума.

Посебно поглавље је посвећено регионалној сарадњи, која обухвата и обавезу Македоније да закључи регионалну конвенцију о сарадњи са земљом која такође закључи сличан ССА са ЕУ. Главни елементи те конвенције би обухватили политички дијалог, стварање зоне слободне трговине, питања слободног кретања радника, услуга и капитала, сарадња у областима унутрашњих послова и правосуђа.

Кључни економски део споразума је део о »слободном кретању роба«. Чланом 15 споразума, ЕУ и Македонија ће формирати зону слободне трговине у размени индустријских производа, у периоду од 10 година, при чему ће ЕУ одмах елиминисати већину царина и других ограничења на увоз, док ће Македонија то учинити постепено када се ради о увозу из ЕУ. У погледу пољопривредних производа, предвиђено је узајамно одабравање концесија.

У оквиру усклађивања прописа (поглавље VI), предвиђена су правила о конкуренцији, о поштовању интелектуалне и индустријске својине (члан 71.), о јавним набавкама, о стандардима и признању атеста о конформитету.

17. Видети, на пример Commission of the EC: *Report on the feasibility of negotiating a Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia*, Brussels, 24.05.2000, COM (2000) 311 финал, 26 стр.

18. В. *Draft Stabilisation and Association Agreement between the Republic of Macedonia and the EC and their Member States*, Version 22.11.2000, 58 стр. Овај споразум је парафиран на самиту ЕУ- земље Западног Балкана, у Загребу, 24.11.2000.

У оквиру »политика сарадње«, наведне су 23 области, међу којима економска политика, статистика, банкарство, унапређење инвестиција, индустријска сарадња, мала привреда, туризам, царине, порези, социјална питања, образовање, сарадња у култури, аудовизуелна политика, информатско друштво, заштита потрошача, транспорт, енергетика, наука и технологија, животна средина, и друго.

Споразумом се формира »Савет за стабилизацију и асоцијацију« на министарском нивоу, као и пратећа тела (комитет, парламентарни комитет и др).

7. Закључак

Процес стабилизације и асоцијације представља процес, а не стање или једнократни догађај, током кога Европска унија делује у правцу подршке развоју земље партнера и модернизације и усклађивања њеног законодавства прописима Европске уније. На крају овог процеса, стоји споразум о стабилизацији и асоцијацији, а реализацијом овог споразума, земља партнер може стећи статус пуноправног кандидата за чланство у Унији. Ради се о веома комплексној активности, која захтева мобилизацију практично целокупне администрације, као и значајно побољшање њеног деловања, посебно на плану спровођења прописа. Целокупно законодавство ЕУ је веома обимно и сложено. Усклађивање прописа подразумева и велика финансијска средства, као и ангажовање људских ресурса (стручњаци, преводиоци, управа и др).

У СРЈ овај процес је сложенији због постојања више администрација и питања поделе надлежности (федерација, република).

Први корак на овом путу, представља формирање Консултативне радне групе Комисије ЕУ и Владе СРЈ, као основне институције за сарадњу и усклађивање правног и политичког система, пре закључења споразума о стабилизацији и асоцијацији.