

*Проф. др Александар Цирић,
Правни факултет, Ниш*

Либерализација домаће регулативе у светлу интереса националне привреде и глобалне међународне сарадње у области трговинске размене

I Увод

Општу трговинску политику сваке државе карактеришу две тенденције: протекционизам и либерализација. Оне су се, кроз периодични развој међународних регионалних и универзалних трговинских односа, наизменично смењивале на пиједесталу руководних идеја у националним економским политикама појединих земаља, што је повратно и неминовно имало свој одраз на ширем међународном плану. Протекционизам у спољнотрговинским односима, подразумева, пре свега, успостављање високог нивоа царинске заштите наметањем државних дажбина у односу на увоз (ређе и на извоз) стране робе на домаће тржиште, а политика либерализације која подразумева успостављање минималног нивоа царинских дажбина или њихово потпуно укидање, фаворизује начело слободе трговине, које са своје стране стимулише међународну трговинску размену. Тако је почетком друге половине, сада већ прошлог века, постојала тенденција ка либерализацији међународне трговине, која се састојала у смањивању царинских дажбина, ограничењу коришћења мера девизних и квантитативних ограничења и сл. Средином педесетих година је просечна висина царинских дажбина у европским државама и САД износила 30-40%, да би седамдесетих година била смањена на 7-10%, а после деведесетих се колеба у распону од 3-5%. Чињеница је да снижавање нивоа царинске заштите не

значи истовремено и процес почетка ликвидације њене законодавно-правне регулативе. Напротив, савремени системи заштите привреда појединих држава у прерасподели националних производа и услуга са светом, добијају нове облике. Они се карактеришу својом адаптивностима новим условима, користећи савремене начине и форме протекционистичке заштите националних или регионалних привредних интересних групација. Дакле, трговинска ограничења домаће регулативе у светлу националних интереса нужно се морају прилагођавати принципима глобалне међународне сарадње у области трговинске размене. У том смислу се поставља и питање којом динамиком, поштујући пре свега разлоге економске целисходности, наш режим спољнотрговинске регулативе треба либерализовати и да ли би, евентуално, успостављање система "отворених врата" било у интересу домаће привреде.

Сигурно је да усаглашавање спољнотрговинског законодавства СРЈ са међународном регулативом и праксом у овој области чини важан елемент цивилизованог повратка наше земље на међународно тржиште. Међутим, свака неодмереност или екстремна тежња са тим циљем може имати негативне последице на сам тај процес, као и на опште оквире амбијенталних услова опоравка наше привреде у целини. Због тога је потреба комплексног сагледавања општих тенденција, стања у свакој појединој области наше привреде, динамика и селективност примене појединих мера спољнотрговинске заштите од животног значаја за нашу исцрпљену привреду и процес њеног повратка на светско тржиште. Наћи средњу меру као резултату заштите националних интереса, сложен је задатак, али и императив за надлежне државне органе наше земље.

II

Нови облици спољнотрговинских протекционистичких мера

1. Пракса привредно развијених држава

Савремене односе у пракси економски високо развијених земаља карактерише уступање места које заузимају мере царинских ограничења, мерама нетарифног протекционизма, у које спадају количинска ограничења, технички услови и стандарди, норме еколошке заштите и слично. Паралелно егзистирање процеса либерализације и протекционизма у спољнотрговинској области се употпуњује програмима државне стимулације извоза. Код испоруке производа високе вредности, које због тога задиру у државни интерес земље извознице, користе се методи директног државног финансирања. Таква пракса се широко користила седамдесетих и осамдесетих година од стране САД и Велике Британије, тако што су државе од 10-40% субвенционирале, на пример, испоруку бродова и нафтних платформи.

Сједињене државе посебно и изричито, веома често активирају примену принципа „заштите сопствених националних интереса“ у најразличитијим областима,

па и у области повећавања царинских дажбина у случајевима наношења „значајне штете“ националној привреди увозом иностране робе.

Поред тога, у државама чланицама Европске уније користи се систем директног субвенционирања извоза. Посебно је таква пракса карактеристична у области извоза пољопривредних производа са тржиста Уније у треће земље.

Регионалне економске групације држава, као што је и сама Европска унија, успостављају специфичне односе унутаррегионалног спољнотрговинског промета, успостављајући и различите облике царинске уније са непотпуном или чак и са потпуном царинском асимилацијом. То доводи до дискриминације у трговинским односима са привредним организацијама из трећих држава – нечланицама таквих међународних организација. Поред Европске уније, као што је познато, постоји и низ других споразума о регионалном удруживању, што полако али сигурно доприноси и утиче на постепену корекцију и губљење суштине начела равноправности и слободе трговине за све учеснике спољнотрговинских односа. Ово начело своје упориште ужива у систему најповлашћеније нације, али и он сам, услед таквих процеса, трпи значајна ограничења и изузетке у односу на своја основна појмовна обележја.

Директне и видљиве мере заштите се могу негативно оценити, будући да оне нарушавају принцип слободне конкуренције. Међутим, када се на основу аргументата у том смислу покрене акција на међународном плану, развијене земље, најчешће мењају облике заштите својих интереса, користећи широке могућности које им и у том смислу омогућава економска основа и висок ниво привредног развоја. У том смислу се користе и напред наведене форме, као и низ других. Тако се на рачун традиционалних облика директног државног извозног кредитирања, примењују гипкије и мање упадљиве форме државног стимулисања извоза, посебно у појединим производним областима. У том смислу може се навести пракса индустријско развијених држава, посебно САД и Јапана у вези са извозом сопствених производа високог нивоа обраде. Државна помоћ у извозу има посредни карактер, а састоји се у финансирању: научно - истраживачких и практично-конструкторских истраживања; примени резултата истраживања у пракси; повећавању амортизације коришћене опреме и тд. Такав метод је посебно дошао до изражаја осамдесетих година прошлог века у процесу усавршавања електронско-рачунарске технике нове генерације.

Поред тога, у изведеној мери, скривена форма подршке извоза је и пракса пружања помоћи националним представништвима у иностранству, која се баве рекламирањем производа и услуга, пружањем помоћи приватним фирмама, организацијом изложби и сајмова, истраживањем тржишта за потребе својих организација, посредовањем и сл. Тако је осамдесетих година привреда Велике Британије, сваке године наступала на 300-400 изложби у иностранству, чије је трошкове највећим делом покривала држава. Значајну помоћ, у том смислу, својим извозницима пружају амбасаде Јапана, Немачке, Француске, Енглеске, САД и других развијених земаља.

Може се сматрати да нове тенденције у политици државног стимулисања извоза производа и услуга из високоразвијених земаља карактеришу, уместо традиционалних шема директног извозног стимулисања и дотирања, мање уочљиве и скривене мере помоћи, посебно у одређеним стратешким областима.

Тако се многе опште мере либерализације међународних трговинских односа, веома често сукобљавају са новим мерама протекционистичког карактера, посебно у пракси привредно развијених држава и у појединим за њих, посебно значајним областима.

2. Мултилатерално уређивање питања примене мера спољнотрговинских ограничења на међународном плану

Полазећи од чињенице да се општи декларативни тренд о либерализацији међународне трговине веома често сукобљава са мерама протекционистичког карактера, посебно у односу на неке производе у појединим државама и регионалним економским групацијама, важно је анализирати уређивање овог питања на ширем међународном плану, пре свега на релацији Општег споразума о царинама и трговини (GATT) и Светске трговинске организације (WTO).

Карактеристично је да GATT признаје земљама у развоју право коришћења преференцијалног царинског режима на једностраној основи, тј. без узајамног снижавања царина на робу, која се увози из развијених земаља. При томе GATT признаје једино царине као прихватљиво средство заштите, док су сва друга средства у том циљу непожељна, или и ако се примењују морају имати привремени карактер, уз оправдање њихове примене изузетним и посебним околностима (чл. XI-XIV). GATT не препоручује странама учесницама коришћење нетарифних мера као што су квоте, као ни примену извозних и увозних дозвола. Међутим, текст GATT-а садржи преглед могућих изузетака, када је коришћење количинских ограничења допуштено. То се пре свега тиче случајева примене програма регулисања пољопривредне производње и нарушавања платнобилансне равнотеже.

Најшире прихваћена класификација нетарифних, дакле административних мера, дата је у оквиру ОУН. Она обухвата три методе са различитим инструментима деловања:

а) Методе директног, непосредног, ограничавања увоза у циљу заштите производње у одређеним индустријским гранама применом: лиценци и квота; антидампиншких и компензационих дажбина; увозних депозита (тзв. „добровољно ограничење“ извоза); компензационих такси; система минималних увозних цена итд;

б) Методе посредног утицаја на ограничавање успостављања и реализације спољнотрговинских односа. Њих карактерише усложњавање административно бирократске процедуре, услед чијег се дејства ограничава трговина; царинске формалности; технички стандарди и норме; санитарне и ветеринарске норме; захтеви у вези са паковањем и обележавањем робе и слично, и

ц) Трећој групи метода припадају мере без директног ограничавања увоза или стимулација извоза, али чијим се дејством најчешће управо постиже такав резултат.

Прва група мера је најбројнија и она обухвата око половину свих познатих мера утицаја. Најраспрострањенији инструменти директног регулисања извоза (понекад и увоза), јесу **лиценце и квоте**. Систем лиценци подразумева да држава преко надлежног органа државне управе (код нас је то Савезно министарство за спољну трговину) издаје одобрења за обављање спољнотрговинских послова чији предмет може бити само тачно наведена (лиценцирана) роба (О овоме детаљније: А. Ђирић, Административна ограничења у спољнотрговинском промету и нове мере Југославије у овој области, „Право и привреда“, бр. 5-8/2000.).

Негативном појавом ГАТТ оцењује и такве државне мере као што су: стимулација производње пружањем пореских олакшица; програми регионалног развоја и помоћи и слично. Такве мере не би требало користити, нарочито уколико оне доводе до дискриминације појединих земаља потписница Споразума. Посебно важан принцип ГАТТ-а је забрана једностраног предузимања мера трговинских ограничења. Уместо њега, фаворизује се начело трговинских преговора и консултација.

Нови моменти у генералној позници ГАТТ-а су посебно интересантни у вези са појмом „законитих“ субвенција, тј. стимулација које су допуштене, насупрот „незаконитих“, које су у спољнотрговинским односима забрањене. У ред „законитих“ посебно се наводе субвенције које се пружају привредним организацијама у интересу заштите човекове околине, као и оне које се предузимају са циљем унапређења регионалног развоја.

Најважнијим резултатом ГАТТ-а постигнутим на Уругвајској рунди преговора, сматра се доношење Одлуке о оснивању Светске трговинске организације. Остајући доследна достигнућима и традицији ГАТТ-а, нова Организација је поставила себи за циљ реализацију начела слободе трговине, до које се, како се мисли, може доћи не простом либерализацијом, већ применом условљених мера спољнотрговинске политике (тзв. „увезивање“). Наиме, државе чланице WTO се обавезују да уколико доносе одлуке о питањима свог једностраног повећавања стопе царине на увоз, то могу чинити само уз истовремену адекватну либерализацију у односу на увоз друге врсте робе. Такво „увезивање“ мера протекционистичког карактера и либерализације се сматра инструментом онемогућавања једностраног раста протекционистичких спољнотрговинских препрека. Уопште узев, на нивоу WTO постоји тенденција озбиљне примене вишестраног система контроле у односу на националне норме о регулисању спољнотрговинских односа.

3. Антидампинг, антисубвенције и прелевмани, као допуштени облици спољнотрговинске заштите

3.1. Опште напомене

Услови примене антидампинских мера су на међународном плану предвиђени у оквиру ГАТТ-а и WTO. Тако, ГАТТ предвиђа да дампинг постоји уколико дође до продаје робе по цени нижој од „нормалне“, тј. по оној цени по којој се она продаје на унутрашњем тржишту. При томе је важно да износ увозне дажбине не прелази „дампиншке разлике“, тј. разлику између „нормалне“ цене и оне по којој је производ ушао на тржиште земље увоза. Исти принцип се примењује и у односу на субвенционирани извоз. Након констатације чињенице испоруке робе по дампиншким ценама и настанка „значајне штете“, земља увозница може завести казнене дажбине (антидампиншке и антисубвенцијске мере), при чему се не инсистира на доказивању факта узрочно-последичне везе између чињенице увоза јефтине робе и тешког положаја одговарајуће привредне гране у земљи увоза.

Прелевмани су врста унилатералних тарифних мера које земља увоза, као посебну врсту царинских дажбина (такси) наплаћује приликом преласка стране робе преко њене царинске границе. Те таксе су веома сличне количинским царинама. Наплаћују се на увоз пољопривредних и прехранбених сировина и производа по стопама одређеним, најчешће, законом о царинској тарифи. У пракси појединих држава, њихова висина се може мењати одлуком или уредбом владе.

Основни елементи за одређивање висине прелевмана су увозне цене и домаће цене исте врсте производа. Функција прелевмана се састоји у заштити домаћих произвођача од ниже цене увозних производа из одговарајуће гране.

3. 2. Искуства појединих држава и економских групација у примени појединих заштитних мера

Упоредно посматрано, постоје различита искуства у вези са коришћењем мера заштите у пракси.

Када је реч о прелевманима, ваља подвући да су они своју "афирмацију" доживели у **Европској заједници (данас Унији)** и уведени су због тога што су цене пољопривредних производа у земљама Уније више од просечних цена сличних производа изван њеног јединственог тржишта. Прелевманима се на тржиштима држава чланица Уније цене страних прехранбених и пољопривредних производа држе на нивоу вишем од цена домаћег производа.

Средства прикушљена од прелевмана уплаћују се у Европски фонд за организацију и гаранцију развоја пољопривреде (**Fonds europeen organisation et de la garantie agricole**), из кога се наменски субвенционирају домаћи пољопривредни произвођачи. На тај начин се помаже домаћа пољопривредна производња и одржава њена конкурентна способност на домаћем тржишту у односу на производе из држава са компаративним предностима у одговарајућој области.

Поред прелевмана, као што је напред истакнуто, са истим циљем се, у интересу домаће производње и привреде земље у целини, примењују заштитне (протекционистичке) мере у виду антидампиншких и антисубвенцијских дажбина.

Мере које се предузимају с наведеним циљевима имају карактер сталне променљивости, зависно од реалних потреба и интереса домаћег тржишта, али и од захтева који произлазе из двостраних и вишестраних међудржавних аранжмана, или односа конкретне државе са међународним организацијама као што је Европска унија, или Светска трговинска организација. Тако је, на пример, **Словенија** снизила у 2000. години прелевманске дажбине на увоз кукуруза и јечма са 16 толара на 6 толара по килограму, због тога што је целокупна домаћа производња ових производа из претходне сезоне била откупљена.

Пракса младих државних творевина насталих од ранијих **република претходне Југославије**, свакако полази од сличних мотива. У циљу оригиналности по сваку цену не би било целисходно не уважити нека позитивна искуства из законодавне и привредне праксе на пример Словеније, Хрватске или Босне и Херцеговине.

Тако, на пример, Влада Словеније је донела Уредбу којом је увела посебне дажбине на увоз прасећег меса, кукуруза и јечма, као заштитну меру и одговор на двоструко повећање извозне стимулације за извоз производа са тржишта ЕУ на тржиште трећих држава.

Слично Словенији реаговале су и неке друге државе, па је Европска комисија одлучила да снизи извозне субвенције за извоз тих производа у државе које имају споразуме о придруживању Унији. Резултат таквих мера се одразио на заустављање пада откупних цена прасетине на словеначком тржишту и дошло је до њихове нормализације, па је уместо антисубвенција уведен прелевман у висини предвиђеној на нивоу Светске трговинске организације.

Што се тиче **Хрватске**, сматра се да се произвођачи, који се још нису прилагодили условима европске и светске конкуренције, не морају бојати већих ломова након јуна 2001, када Хрватска очекује потписивање Споразума о асоцијацији и придруживању са ЕУ. Споразум би, наиме, само одредио рокове у којима би Хрватска морала почети отворати своје тржиште за производе из ЕУ.

Споразум би требало да садржи неколико листа производа за увоз из ЕУ и за сваку од тих листа би било одређено колико ће годишње бити смањена царинска стопа за увоз у Хрватску. Најдужи рок за либерализацију увоза најосетљивијих индустријских и пољопривредних производа био би осам година, али би одређена царинска оптерећења, за увоз неких пољопривредних производа из ЕУ, остала и после периода прилагођавања.

Тренутно Хрватска примењује и увозне квоте за три врсте својих пољопривредних производа: рибу, вино и bebu-bif.

Хрватска има посебан Закон о заштити тржишне конкуренције, као и посебну Агенцију за заштиту тржишне конкуренције.

За пољопривредно - прехранбене производе царинска заштита ће се са садашњих 33,7% смањити на 16,4% у периоду прилагођавања од једне до седам година.

Царина ће се постепено снижавати у једнаким годишњим процентима и прилагођавати висини заштите у другим европским земљама.

У 2000. години је царинска заштита за пољопривредно-прехранбене производе смањена с просечних 33,7% на 24,3%. За одређене пољопривредно-прехранбене производе максимални ниво заштите утврђен је комбиновано (у проценту и по количинској јединици). За сезонске производе царина се по количинској јединици одређује унапред за период у коме ће се примењивати, тако да ће услови увоза током целе године бити познати унапред.

Царине прописане тим Законом примењују се на увоз робе из земаља чланица WTO-а, с којима је Хрватска склопила уговоре о најповлашћенијој нацији и које то начело примењују на робу пореклом из Хрватске.

На увоз робе из земаља, с којима је Хрватска склопила уговор о повлашћеном трговинском режиму, наплаћује се царина утврђена тим уговором. На увоз робе из осталих земаља, царинска стопа износи 50% (ако тако одреди Хрватска влада). За увоз опреме, уређаја, апарата, возила и њихових делова, у чијој се производњи користе опрема и делови произведени у Хрватској, Влада може одредити нижу царину од прописане или слободну примену царинске стопе.

III Закључак

Слободна трговина је божја дипломатија, нема бољег начина да се људи уједине и живе у миру. Ово старо правило се, полако, помало, али све сигурније потврђује у међународним односима, непосредној међународној сарадњи и трговинској размени. Инсистира се на тржишној економији, слободном кретању људи, идеја, производа, робе, услуга и капитала. Готово да је сигурно да ће се све важније економске и финансијске одлуке доносити на планетарној основи. Као што смо напоменули, неспорно је да процес усаглашавања спољнотрговинског законодавства наше земље са међународним нормама и праксом у овој области чини важан елемент цивилизованог повратка наше земље на светско тржисте. Међутим, из дате анализе и постојећих искустава како развијених, тако и индустријски неразвијених држава, произлази да је тај процес у сталном контрапункту протекционистичких тежњи националних законодавстава и идеје са универзалним амбицијама ка слободи трговине и либерализацији.

Као што је познато, једнострана либерализација трговинске размене преговарачки је адут којим и Европска комисија улази у преговоре с државама - кандидатима за закључење споразума о стабилизацији и придруживању (Stabilization and Association Agreement - SAA). Но, сматрамо да се југословенски произвођачи и надлежни државни органи још увек не морају бојати јаче европске конкуренције, јер се таквим споразумима само одређују рокови у којима је земља кандидат обавезна тек започети процес отварања свог тржишта за производе из ЕУ. У том смислу важно је да наши надлежни државни органи искористе такве повољне околности

и да уведу одговарајуће заштитне и подстицајне мере за одређене индустријске гране, пре свега у области прехранбене производње и пољопривреде, као што су прелевмани, антисубвенције и евентуално антидампиншке мере. При томе треба имати у виду да међународни трговински и њима слични споразуми са другим државама и међународним организацијама имају јачу правну снагу у хијерархији примене правних прописа од националног законодавства, под условом да су закључени сагласно важећим законима и Уставу СРЈ (Поред Устава СРЈ, такву одредбу садржи, на пример, и Царински закон - чл. 51.). То се, свакако односи и на одговарајуће стопе предвиђене Законом о царинској тарифи, тако да уколико Закон, с једне стране, и међународни уговор, са друге стране, предвиђају различита решења (на пример висину стопа) о једном истом питању, примениће се одговарајућа одредба ратификованог уговора. У том смислу је несумњиво, да постоји простор, да се зависно од конкретних потреба и интереса успостављања специјалних трговинских односа са појединим државама, ова питања флексибилно и селективно решавају. Другим речима, не постоји нужност успостављања тзв. система „отворених врата“ и либерализације као неконтролисаног израза чежње да се што пре и по сваку цену приближимо светском тржишту. До њега се може доћи путем уравнотежене, поступне, рационалне и економски целисходне либерализације спољнотрговинских односа. Она, између осталог, подразумева и аргументоване преговоре са свим, за нашу државу, важним међународним чиниоцима, како то предвиђа и једна од руководних идеја водила ГАТТ-а и Светске трговинске организације.

Сматрамо да, посебно у области пољопривреде, али и у односу на неке друге привредне гране, има места увођењу прелевмана у царинску тарифу. Корист од њихове примене би била вишеструка и огледала би се у развоју домаће производње, целисходнијем искоришћавању домаћих ресурса, супституцији увоза и др. Такве мере подстицаја би се реализовале без ангажовања наменских и квалитетних новчаних средстава. Уколико би страни партнери желели освајање нашег тржишта, у областима у којима имају компаративних предности (висок ниво технолошког развоја, државне субвенције, јефтина радна снага и др.) и у којима постоји домаћа производња, били би дужни да у том циљу део средстава плаћају по основу заштитних царинских дажбина приликом уласка њихове робе на нашу царинску територију. Из тих средстава би се формирао наменски фонд, по угледу на *Fonds europeen organisation et de la garantie agricole*, из кога би се финансирале управо исте те области производње у циљу подизања њиховог нивоа конкурентности у односу на иностране производе исте врсте. На тај начин би се поступно, квалитативно и квантитативно, унапређивала домаћа производња, чиме би се постојеће компаративне предности страних производа смањивале, не само у поређењу са нашим домаћим тржиштем, већ и у односу конкуренције наших производа са страним у наступу на трећим тржиштима. Таква царинска политика не противречи ни интересим појединих важних међународних асоцијација, каква је ЕУ, будући да су много мањи интегративни проблеми повезани са уласком појединих држава у Унију, уколико су привреде тих држава ближе нивоу развоја националних привреда чланица

и нивоу привредног развоја Уније у целини. У том смислу и постоји прелазни адаптивни период у трајању до осам година, који се одобрава од стране Уније. Сличне повољности признају се и у оквиру Светске трговинске организације, посебно за земље у развоју, па готово да не постоји ни један разлог против да се, у границама реалне процене, за поједине индустријске гране које имају перспективу развоја, уведу одговарајуће заштитне мере, пре свега, тарифног карактера. Морамо бити свесни да ће оне бити ограниченог трајања, па их је, због тога, са становишта националног интереса, који не противречи међународним односима наше државе, потребно без одлагања увести и што пре искористити њихово благотворно дејство.