

Марко ЈОВАНОВИЋ, LL.M.
асистент Правног факултета Универзитета у Београду

ПРОБЛЕМ НЕУСАГЛАШЕНОСТИ ПРАВИЛА О ОДРЕЂИВАЊУ ПРЕФЕРЕНЦИЈАЛНОГ ПОРЕКЛА РОБЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ТРГОВИНСКИМ СПОРАЗУМИМА

Резиме

Правила о одређивању порекла робе садржана у преференцијалним трговинским споразумима представљају важан механизам за подстицање самонострове државе. Међутим, неусаглашеност тих правила у различитим споразумима који обавезују исту државу, нарочито у делу који се односи на правила о кумулацији преференцијалног порекла, може да утиче на прекограничну трговину на начин који није у складу са економско-политичким циљевима преференцијалних споразума. Аутор указује на две типичне парадоксалне ситуације до којих долази услед неусаглашености правила о одређивању преференцијалног порекла: уздржавање учесника у међународној трговини од коришћења царинских повољности предвиђених преференцијалним споразумима и изиђравање циља правила о одређивању порекла. У последњем делу рада анализирају се различити исходи решењу проблема неусаглашених правила о одређивању преференцијалног порекла а нарочито најважнија је посвећена преференцијалним споразумима који обавезују Републику Србију.

Кључне речи: међународна трговина, преференцијални споразуми, правила о одређивању порекла робе, билатерална кумулација, дијационална кумулација.

I Увод

Развој међународне трговине после Другог светског рата обележава борба против протекционизма и државног интервенционизма.¹ Либерализација међународне трговине се постиже како на глобалном плану, деловањем Светске трговинске организације (у даљем тексту: СТО),² тако и на регионалном плану кроз различите облике интеграција царинских система: зоне слободне трговине,³ царинске уније⁴ или заједничка тржишта.⁵ Ови облици трговинске интеграције се заједнички називају преференцијалним трговинским споразумима, јер предвиђају царинске олакшице (преференцијале) за учеснике у међународној трговини који имају своја седишта на територијама држава-потписница.

Статус зона слободне трговине и царинских унија у глобалном систему међународне трговине регулисан је у члану XXIV Општег споразума о царинама и трговини (у даљем тексту: ГАТТ).⁶ Препознајући значај зона слободне трговине и царинских унија за олакшање трговине међу

- 1 Више о развоју правног регулисања међународне трговине вид. John J. Jackson, *The World Trading System – Law and Policy of International Economic Relations*, 2nd edition, MIT Press, Massachusetts, 2002, стр. 1–30; Michael Trebilcock, Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, 3rd edition, Routledge, New York, 2005, стр. 20–26; Peter van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, стр. 3–31.
- 2 Више о томе вид. Милена Ђорђевић, Марко Јовановић, „Унификација права међународне трговине под окриљем СТО“, *Правни животић*, бр. 11/2012, стр. 319–338.
- 3 Зона слободне трговине представља такав вид повезивања царинских територија у коме се у међусобној трговини између царинских територија уклањају царинске обавезе, али свака царинска територија чланица зоне слободне трговине задржава своју спољнотрговинску и царинску политику према трећим државама. Више о томе вид. Владимир Стојиљковић, *Међународно привредно право*, ИП Јустинијан, Београд, 2003, стр. 102; Александар Ђирић, *Међународно трговинско право – ојшћи гео*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу, Ниш, 2012, стр. 92–95.
- 4 Царинска унија представља такав вид повезивања царинских територија у коме се појединачне царинске територије-чланице уније спајају у једну нову – јединствену царинску територију царинске уније. У царинској унији су уклоњене царинске обавезе у међусобној трговини између чланица уније а успостављена је јединствена спољнотрговинска и царинска политика према споља. Више о томе вид. В. Стојиљковић, *нав. дело*, стр. 102–103; А. Ђирић, *нав. дело*, стр. 91–92.
- 5 Заједничко тржиште представља такав вид повезивања царинских територија у коме су уклоњене све препреке слободном кретању роба, лица, услуга и капитала и које се одликује заједничком економском, спољнотрговинском и царинском политиком. Више о томе вид. В. Стојиљковић, *нав. дело*, стр. 103.
- 6 О тумачењу ове одредбе вид. Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum, Petros C. Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, стр. 547–590; P. van den Bossche, *нав. дело*, стр. 699–708.

државама чланицама СТО,⁷ ова одредба дозвољава њихово формирање под условом да царине које царинске уније, односно чланице слободних зона, уводе према трећим државама не буду, у целини, више или рестриктивније од оних које су раније важиле, као ни да остали трговински прописи не буду строжији од дажбина и трговинских прописа који су важили пре стварања царинске уније, односно зоне слободне трговине.⁸ Такође, потребно је да сви привремени преференцијални уговори садрже план и програм стварања царинске уније или зоне слободне трговине у једном разумном року.⁹ Поштовање правила ГАТТ-а о слободним трговинским зонама и царинским унијама је од изузетног значаја, јер ови облици трговинских интеграција представљају ретке дозвољене изузетке од принципа најповлашћеније нације, на коме се заснива читав систем међународне трговине у оквиру СТО.¹⁰

Питање сврсисходности и корисности регионалних трговинских интеграција одавно је поделило економисте и правнике који се баве међународним трговинским правом.¹¹ Ипак, упркос томе, број различитих облика преференцијалних међународних трговинских споразума непрекидно расте. Издање Извештаја о међународној трговини (*World Trade Report*) за 2011. годину, које је у потпуности било посвећено представљању различитих аспеката преференцијалних трговинских споразума, показује да је њихов број са 70, колико их је било на снази у целом свету 1990. године, у року од само двадесет година порастао на скоро 300, колико их је било на снази 2010. године.¹²

У условима умножавања и међусобне испреплетаности различитих трговинских споразума јавља се проблем њихове међусобне координације. Овим проблемом се, проучавајући трговинске споразуме који обавезују Сједињене Америчке Државе, нарочито бавио профе-

7 Члан XXIV:4 ГАТТ-а.

8 Вид. чл. XXIV:5(а) и (б) ГАТТ-а.

9 Члан XXIV:5(ц) ГАТТ-а.

10 ГАТТ дозвољава изузетке од принципа најповлашћеније нације у односу на земље у развоју, у случају увођења тзв. дозвољених дискриминаторних квота сходно члану XIV ГАТТ-а и у случају преференцијалних трговинских споразума. Више о томе вид. М. Matsushita, Т. J. Schoenbaum, Р. С. Mavroidis, *нав. дело*, стр. 219–231.

11 Један од првих аутора који је преференцијалне трговинске споразуме подвргао економској анализи и изоловао њихове предности и мане био је канадски економиста Џејкоб Вајнер. Вид. Jacob Viner, *The customs union issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950. За детаљнији приказ радова у којима се различитим методима анализира сврсисходност преференцијалних трговинских споразума вид. Raj Bhala, *Modern GATT Law*, Sweet & Maxwell, London, 2005, стр. 566–567.

12 *World Trade Report 2011*, стр. 54, доступно на веб-адреси: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf.

сор Јагдиш Багвати, који је за наведену појаву и сковао термин „ефекат тањира шпагета“ (енгл. *spaghetti bowl effect*).¹³ Наиме, када би се на мапи света повукле линије које би повезивале државе потписнице различитих међународних трговинских споразума, скуп тих линија би био толико замршен да би подсећале на порцију шпагета.

С обзиром да би свеобухватно испитивање проблема испреплетаних међународних трговинских споразума превазишло предвиђени обим и сврху овог рада, одлучили смо да пажњу ограничимо само на оне проблеме који могу да проистекну из неусаглашености правила о одређивању преференцијалног порекла робе. У том контексту нарочиту пажњу ћемо посветити правилима о пореклу робе садржаним у трговинским споразумима који обавезују Републику Србију: Прелазном трговинском споразуму са Европском унијом,¹⁴ Споразуму о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА),¹⁵ Споразуму о слободној трговини са државама чланицама Европске зоне слободне трговине (ЕФТА)¹⁶ и споразумима о слободној трговини са Турском,¹⁷ Руском федерацијом,¹⁸ Белорусијом¹⁹ и Казахста-

13 Jagdish Bhagwati, „US Trade Policy: The Infatuation with FTAs“, у: Jagdish Bhagwati, Anne Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington, 1995, стр. 3–4.

14 Вид. Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, *Службени гласник РС*, бр. 83/2008.

15 Вид. Закон о потврђивању Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у централној Европи – ЦЕФТА 2006, *Службени гласник РС*, бр. 88/2007 и Закон о потврђивању Додатног протокола Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у централној Европи, *Службени гласник РС – Међународни ујевори*, бр. 8/2011.

16 Вид. Закон о потврђивању Споразума о слободној трговини између Републике Србије и држава ЕФТА, *Службени гласник РС – Међународни ујевори*, бр. 6/2010.

17 Вид. Закон о потврђивању Споразума о слободној трговини између Републике Србије и Републике Турске, *Службени гласник РС*, бр. 105/2009.

18 Вид. Закон о потврђивању Споразума између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Руске федерације о слободној трговини између Савезне Републике Југославије и Руске федерације, *Службени листи СРЈ – Међународни ујевори*, бр. 1/2001 и Закон о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Руске федерације о изузецима режима слободне трговине и правилима о одређивању земље порекла робе уз Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Руске федерације о слободној трговини између Савезне Републике Југославије и Руске федерације од 28. августа 2000. године, *Службени гласник РС – Међународни ујевори*, бр. 8/2011.

19 Вид. Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Белорусије о слободној трговини између Републике Србије и Републике Белорусије, *Службени гласник РС*, бр. 105/2009 и Закон о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Владе Републике Белорусије о измени и до-

ном.²⁰ Најпре ћемо испитати различите приступе одређивању порекла робе (II), затим ћемо приказати типичне проблеме који се јављају у вези са одређивањем преференцијалног порекла (III) и, коначно, размотрити могућности за решење тих проблема (IV).

II Одређивање порекла робе

Исправно одређивање порекла робе има многоструки значај у међународној трговини. Од порекла робе зависи која ће се царинска тарифа примењивати приликом увоза, да ли ће се примењивати антидампиншке мере, да ли увозник робе има право на одређене фискалне привилегије итд.²¹ Међутим, упркос великом значају исправног одређивања порекла робе, покушаји међународне хармонизације ових правила дуго нису давали значајније резултате. Тако, на пример, иако на чак 14 места помиње порекло робе и везује га за примену одређених правила, ГАТТ 1947 ни на једном месту не покушава да дефинише овај институт.²² Једини значајнији корак у том правцу била је Конвенција из Кјота о поједностављивању и усаглашавању царинских процедура, која је усвојена 1974. године.²³ Међутим, ни ова конвенција није допринела хармонизацији правила о одређивању порекла робе јер садржи само препоручене стандарде прописивања правила за одређивање порекла робе, али не и обавезујуће прописе у том смислу које би државепотписнице морале да примењују.²⁴ Ситуација је почела да се мења тек крајем XX века када је, у оквиру Уругвајске рунде преговора, у оквиру

пуни Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Белорусије о слободној трговини између Републике Србије и Републике Белорусије од 31. марта 2009. године, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 8/2011.

- 20 Вид. Закон о потврђивању Споразума о слободној трговини између Владе Републике Србије и Владе Републике Казахстан, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 11/2010.
- 21 Massimo Fabio, *Customs Law of the European Union*, Kluwer law International, Alphen aan der Rijn, 2010, стр. 3–1.
- 22 R. Bhala, *нав. дело*, стр. 483–484.
- 23 Конвенција из Кјота је измењена и допуњена 1999. године са циљем да се претвори у модел за модерне националне царинске законе. Акцент је стављен на побољшање транспарентности и предвидљивости исхода царинског поступка, повећање његове ефикасности, стандардизацији и поједностављивању царинске документације и повећаном коришћењу информационих технологија. Измене и допуне Конвенције из Кјота су ступиле на снагу 3. фебруара 2006. године а Србија је приступила измењеној Конвенцији 18. септембра 2007. године.
- 24 John J. Barceló III, „Harmonizing Preferential Rules of Origin in the WTO System“, *Cornell Law School Research Paper Series*, No. 72, стр. 5. Допринос Конвенције из Кјота се, међутим, огледа у томе што је увела критеријум последње битне прераде

СТО закључен Споразум о правилима о пореклу робе којим се на глобалном нивоу успоставља програм хармонизације правила о одређивању непреференцијалног порекла робе. Ипак, програм хармонизације као и правила које су у том смислу формулисана обавезују само оне државелчанице СТО које су приступиле Споразуму.²⁵

Да бисмо целовито приступили проблему одређивања порекла робе, најпре ћемо приказати разлику између преференцијалног и непреференцијалног порекла робе (1), а затим ћемо се, сходно теми нашег рада, усредсредити на испитивање правила о кумулацији преференцијалног порекла (2).

1. Преференцијално и непреференцијално порекло робе

Царински закони по правилу разликују преференцијално и непреференцијално порекло робе.²⁶ Правила о преференцијалном пореклу дозвољавају да роба која потиче из државе која има преференцијални статус ужива унапред утврђене царинске повластице. Те повластице се огледају у подвргавању робе преференцијалног порекла нултој царинској стопи или царинској стопи која је нижа од редовне. Правила о преференцијалном пореклу могу бити конвенционалног (садржана у билатералним или мултилатералним међународним трговинским споразумима) или аутономног порекла (једнострано утврђена од државе која их прописује и садржана у неком аутономном извору права).²⁷ Са друге стране, правила о непреференцијалном пореклу су општег дејства и примењују се на сваку робу чије порекло не испуњава преференцијалне захтеве.

Докле год је роба у целости добијена или произведена у једној држави, одређивање њеног порекла не представља проблем. Основно правило како у домаћем тако и у упоредном царинском праву гласи да

робе као принцип одређивања њеног порекла. Овај критеријум ће касније бити широко коришћен у међународним и националним изворима царинског права.

25 Више о томе вид. М. Matsushita, Т. Ј. Schoenbaum, Р. С. Mavroidis, *нав. дело*, стр. 266–267.

26 У српском Царинском закону (*Службени гласник РС*, бр. 18/2010 и 111/2012) ова разлика је исказана у Глави II Другог дела (чланови 32–37). У Царинском кодексу ЕУ разлика преференцијалног и непреференцијалног порекла видљива је у Одсецима 1 и 2 Главе 2. Више о разлици преференцијалног и непреференцијалног порекла вид. М. Fabio, *нав. дело*, стр. 3–2 и 3–6.

27 Пример за аутономно одређена правила о преференцијалном пореклу робе је Општи систем царинских преференција Европске уније (енгл. *Generalized System of Tariff Preferences – GSP*). Више о томе вид. Laurence W. Gormley, *EU Law of Free Movement of Goods and Customs Union*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 53–62.

се робом пореклом из одређене државе сматра она роба која је у потпуности добијена или произведена у тој држави.²⁸ Типичан пример таквих роба које не задају тешкоће при одређивању порекла јер су у целости добијене у једној држави су руде, воће и поврће, животињски производи, плодови мора и сл.²⁹

Одређивање порекла робе постаје сложеније када компоненте из којих се роба састоји или сировине које се користе за производњу робе потичу из држава различитих од оне у којој се обавља последња прерада или обрада робе, или када се радње прераде или обраде у производном ланцу обављају у више држава. Тада се прибегава правилима о тзв. „индиректном“³⁰ одређивању порекла робе. Правило о индиректном пореклу робе прихваћено у Царинском закону Србије предвиђа да се роба у чијој су производњи учествовале две или више држава сматра да је пореклом из оне државе у којој је обављена последња битна, економски оправдана прерада или обрада, у привредном друштву опремљеном за ту прераду или обраду, и чији је резултат нови производ или која представља битну фазу производње.³¹ Ово правило је хармонизовано са Царинским кодексом Европске уније, који у члану 24 такође захтева кумулативно испуњење три услова за индиректно одређивање порекла робе: постојање битне прераде или обраде, економску оправданост такве прераде или обраде и настајање новог производа, односно промену тарифног броја или подброја у Хармонизованој европској номенклатури. На сличан начин се одређује порекло робе која није у целости добијена или произведена у једној држави и у мултилатералним трговинским споразумима, као што су, примера ради, Споразум о стварању заједничког тржишта у Јужној Америци (Меркосур)³² или Споразум о Северноамеричкој зони слободне трговине (НАФТА).³³

С обзиром да описни критеријуми који се заснивају на захтевима за постојањем „битне“ прераде некада могу да доведу до проблема у практичној примени, нарочито у погледу монтажне робе,³⁴ ови

28 Члан 33 Царинског закона. Исто правило садржано је и у члану 23 Царинског кодекса ЕУ.

29 М. Fabio, *нав. дело*, стр. 3–6.

30 *Исто*.

31 Члан 34 Царинског закона.

32 Вид. члан 1(ц) Анекса II уз Споразум о стварању заједничког тржишта у Јужној Америци.

33 Вид. члан 401(б) НАФТА Споразума.

34 О проблемима при одређивању порекла монтажне робе, нарочито у праву ЕУ и СТО вид. Милена Ђорђевић, Марко Јовановић, „Неки институти царинског права Европске уније у светлу праксе Европског суда правде и Тела за решавање спорова Светске трговинске организације“, у: Вук Радовић (ур.), *Усклађивање њословној*

критеријуми се допуњују критеријумом додате вредности.³⁵ Правила о додатој вредности се појављују у два облика: 1) као највише дозвољени удео у вредности финалног производа сировина и компонената које имају инострано порекло и 2) као најмање дозвољен удео у вредности финалног производа сировина и компонената домаћег порекла. Као предности критеријума додате вредности при утврђивању порекла робе наводи се њихова једноставност у примени у односу на критеријум битне прераде, док се као главна мана препознаје његова непредвидљивост јер, у крајњем исходу, вредност финалног производа и његових компонената зависе од валутних флукуација.³⁶ Ипак, критеријум додате вредности се, у различитим варијацијама, релативно често среће у билатералним и мултилатералним трговинским споразумима. Тако, на пример, Споразум о стварању заједничког тржишта у Јужној Америци (Меркосур) је, у прелазном периоду који је трајао од стварања Меркосура 26. марта 1991. године до 31. децембра 1994. године, предвиђао да ће се сматрати да монтажна роба потиче из државе-потписнице у којој је обављена (последња) монтажа уколико вредност њених компоненти које потичу из држава-потписница износи најмање 40% вредности финалног монтажног производа израчунате по паритету FOB (франко брод).³⁷

2. Правила о кумулацији преференцијалног порекла робе

У настојању да осигурају да роба која ће уживати трговинске и царинске повластице у целости или бар у што је могуће већој мери потиче из држава-трговинских партнера, тј. да би се „онемогућили извозници из трећих држава да користе преференцијале намењене инсајдерима“,³⁸ преференцијални трговински споразуми постављају додатне услове при одређивању порекла робе. Ти додатни услови се огледају у захтевима различитих облика кумулације – „укрштања“ или „сабирања“ порекла између две или више држава у ситуацији када компоненте једног производа потичу из различитих држава. Правила о кумулацији омогућавају

Њрава Србије са њравом Европске уније (2011), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 401–407.

35 М. Fabio, *нав. дело*, стр. 3–11.

36 World Customs Organization, *Rules of Origin – Handbook*, стр. 10, доступно на веб-адреси: http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/overview/~/_media/D6C8E98EE67B472FA02B06BD2209DC99.ashx.

37 Вид. члан 1(д) Анекса II уз Споразум о стварању заједничког тржишта у Јужној Америци.

38 Laura Alejandra da Costa Ferré, *Diagonal Cumulation of Rules of Origin in South America*, Barcelona, 2009, стр. 7.

да сложени производ не изгуби преференцијално порекло иако његове компоненте, односно материјали од којих је направљен не потичу из државе у којој је произведен, односно склопљен. У теорији се разликује неколико облика кумулације: билатерална, мултилатерална, регионална, пуна и дијагонална.³⁹ С обзиром да се у преференцијалним трговинским споразумима који обавезују Републику Србију појављују само захтеви за билатералном и дијагоналном кумулацијом, ближе ћемо описати само ова два облика кумулације.

Билатерална кумулација је такав вид сабирања порекла саставних делова финалног производа који омогућава да се државом порекла финалног производа сматра држава потписница преференцијалног трговинског споразума у којој је изведена последња прерада или обрада тог производа ако су при његовој производњи коришћене сировине, материјали или полупроизводи (компоненте) пореклом из друге државе потписнице преференцијалног трговинског споразума.⁴⁰ У случају билатералне кумулације, преференцијално порекло би се изгубило ако сировине, материјали или компоненте финалног производа пореклом из треће државе (непотписнице) по својој вредности превазилазе преференцијалним споразумом фиксирани проценат укупне цене финалног производа (најчешће 50% вредности), чак и ако би последња обрада или прерада била обављена у држави-потписници. Овај вид кумулације порекла предвиђен је споразумима о слободној трговини које је Србија закључила са Руском федерацијом, Белорусијом и Казахстаном. Како Русија, Белорусија и Казахстан чине царинску унију, за потребе примене споразума о слободној трговини између Србије и ове три државе сматраће се, што је и логично, да роба има порекло из Србије уколико је произведена, односно добијена у Србији уз коришћење материјала пореклом из Русије, Белорусије, Казахстана или Србије, и уз услов да вредност коришћених материјала из трећих држава не прелази 50% вредности готове робе израчунате по паритету EXW (франко фабрика).⁴¹

39 М. Fabio, *нав. дело*, стр. 3-15 – 3-22.

40 *Rules of Origin – Handbook*, стр. 17.

41 Вид. чл. 5 Прилога 3 уз Протокол између Владе Републике Србије и Владе Руске федерације о изузецима режима слободне трговине и правилима о одређивању земље порекла робе уз Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Руске федерације о слободној трговини између Савезне Републике Југославије и Руске федерације од 28. августа 2000. године; чл. 5 Прилога Б уз Протокол између Владе Републике Србије и Владе Републике Белорусије о измени и допуни Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Белорусије о слободној трговини између Републике Србије и Републике Белорусије од 31. марта 2009. године; чл. 5 Прилога 3 уз Споразум о слободној трговини између Владе Републике Србије и Владе Републике Казахстан.

Дијагонална кумулација је такав вид сабирања порекла саставних делова финалног производа који омогућава да се државом порекла финалног производа сматра држава потписница преференцијалног трговинског споразума у којој је изведена последња прерада или обрада тог производа ако су при његовој производњи коришћене сировине, материјали или полупроизводи (компоненте) пореклом не само из друге државе потписнице преференцијалног трговинског споразума већ и из оних држава-непотписница у односу на које предметни трговински споразум дозвољава кумулацију порекла (тзв. државе-партнери).⁴² Овај вид кумулације предвиђен је у Прелазном трговинском споразуму између Србије и Европске уније,⁴³ у Споразуму ЦЕФТА,⁴⁴ Споразуму о слободној трговини са државама ЕФТА⁴⁵ и Споразуму о слободној трговини са Турском.⁴⁶

III Утицај неусаглашености правила о одређивању преференцијалног порекла робе на међународну трговину

Када је реч о утицају правила о одређивању преференцијалног порекла робе на међународну трговину, метафора професора Багватија о мрежи међународних трговинских споразума као тањир у шпагета показује се двоструко тачном. Не само да, у статичком смислу, графички приказ броја и међусобне испреплетаности трговинских споразума подсећа на тањир шпагета, већ се ово поређење чини исправним и у динамичком смислу. Наиме, као што је потребна одређена умешност да би се кашиком и виљушком јели шпагети, тако и сналажење и успешно

42 *Rules of Origin – Handbook*, стр. 17.

43 Прелазни трговински споразум са Европском унијом дозвољава дијагоналну кумулацију порекла са Турском и државама или територијама укљученим или повезаним у Процес стабилизације и придруживања Европској унији. Вид. чл. 4 уз Протокол 3 Прелазног трговинског споразума са Европском унијом.

44 Споразум ЦЕФТА дозвољава дијагоналну кумулацију порекла са државама чланицама Европске уније. Вид. чл. 3 Анекса 4 уз Споразум о слободној трговини у централној Европи – ЦЕФТА 2006.

45 Споразум о слободној трговини са државама ЕФТА дозвољава кумулацију са државама чланицама Европске уније, Турском и државама или територијама укљученим или повезаним у Процес стабилизације и придруживања Европској унији. Вид. чл. 3 и 4 Протокола Б уз Споразум о слободној трговини са државама чланицама ЕФТА.

46 Споразум о слободној трговини са Турском дозвољава кумулацију са државама чланицама Европске уније и државама или територијама укљученим или повезаним у Процес стабилизације и придруживања Европској унији. Вид. чл. 3 и 4 Главе II Протокола II уз Споразум о слободној трговини између Републике Србије и Републике Турске.

пословање у мрежи понекад супротстављених правила међународних трговинских споразума захтева знање и вештину. Ова потреба нарочито долази до изражаја у државама чије су привреде слабије развијене и заснивају се на увозу готових производа, полупроизвода и сировина,⁴⁷ каква је, уосталом, и привреда Србије.⁴⁸

У идеалном случају, правила о одређивању порекла робе у преференцијалним трговинским споразумима треба да подстакну трговинску размену међу државама-партнерима. У том циљу, круг територија обухваћених преференцијалним третманом, а који обухвата државе потписнице преференцијалог споразума (у случају билатералне кумулације) и државе-непотписнице из којих могу да потичу сировине и компоненте финалног производа а да финални производ не изгуби преференцијално порекло (у случају дијагоналне кумулације) треба да буде постављен тако да омогућава максималну корисност не само државама-потписницама преференцијалног споразума већ и учесницима у међународној трговини који имају своја седишта у државама-потписницама.⁴⁹ Корисност за државе-потписнице се огледа у подстицању производње на њиховим територијама. Повећана привредна активност држави доноси приходе који би требало да компензују, а у идеалном случају и надмаше, мањак средстава до кога долази услед умањења или укидања царина на робу која се увози из држава којима је признат преференцијални третман. Са друге стране, корисност преференцијалних аранжмана за учеснике у међународној трговини се огледа у смањењу њихових трошкова пословања. До смањења трошкова пословања ће доћи онда када су трошкови прилагођавања производних ланаца условима преференцијалних трговинских споразума мањи од уштеда које би се оствариле коришћењем царинских привилегија предвиђених меродавним преференцијалним споразумима.

На пример, претпоставимо да се произвођач сокова од поморанце из државе А снабдева поморанцама из државе П, где су оне најјефтиније и њихова цена износи 10. Произвођач сокова своје производе извози у државе Б и В са којима А нема преференцијалне трговинске споразуме. Увозне царине за сокове у држави Б износе 7, док је у држави В вис-

47 Katja Zajc Kejžar, Andrej Kumar, „Do EU Rules of Origin Restrict Western Balkans' Trade Performance“, стр. 5, доступно на веб-адреси: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2232673.

48 Према подацима Привредне коморе Србије за 2012. годину, у укупној вредности спољнотрговинске размене Србије увоз је учествовао са чак око 62,6%. Вид. <http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx>.

49 Milan Jurše, Klavdij Logožar, Romana Korez Vide, „Diagonal Cumulation of Origin as the EU's Institutional Incentive Mechanism for Promoting International Trade and Business“, *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci*, бр. 2/2010, стр. 224–225.

на царине 12. Цена рада уложеног за производњу сока је 15, а жељена зарада произвођача 5. Према томе, цена сока у држави Б ће износити 37 а у држави В 42. Произвођач сокова би имао највећу корисност ако би држава А закључила преференцијалне споразуме са државама Б и В који би предвиђали дијагоналну кумулацију у корист државе П. Укидањем царина као једног од параметара за формирање цене сокова, њихова цена би на тржиштима држава Б и В сада постала 30, што би произвођачу омогућило чак и да дуплира жељену зараду а да његов производ и даље остане јефтинији него што је био пре ступања на снагу преференцијалног споразума. Такође, с обзиром да оба споразума дају статус партнера држави П, произвођач сокова не би морао да мења снабдевача поморанцама. Преференцијални аранжман би за произвођача сокова био користан и када би трговински споразуми између држава А и Б и А и В предвиђали дијагоналну кумулацију са државом Г, где је цена поморанци виша него у П и износи 15. Тада би цена сока у државама Б и В била 35, што је и даље мање од почетних 37 односно 42. Дакле, за произвођача сокова ће бити рационално да мења снабдевача сировинама и реконфигурише свој производни ланац докле год је трошак промене снабдевача мањи од износа царине коју би плаћао када се његова роба не би квалификовала за преференцијални статус.

Међутим, у ситуацији када различити преференцијални споразуми који обавезују једну државу не предвиђају исти круг територија обухваћених преференцијалним третманом, као што је то случај са преференцијалним споразумима чији је потписник Република Србија, могуће је да дође до две врсте парадоксалних сценарија, од којих би један био неповољан за учеснике у међународној трговини, а други за државепотписнице преференцијалног споразума. С једне стране, колизија правила о одређивању преференцијалног порекла би могла да доведе до тога да прилагођавање производног ланца захтевима преференцијалних правила заправо не представља рационални избор за извозника робе због трошкова које би то прилагођавање са собом повукло. С друге стране, учесници у међународној трговини могу да експлоатишу колизију правила о одређивању преференцијалног порекла робе и да, захвљајући тој колизији, тако преуреде свој производни ланац да увећају сопствену корисност али да притом, иако поштују правила преференцијалних споразума, заправо послују супротно жељеним економско-политичким циљевима тих споразума.

Прву врсту парадоксалног сценарија ћемо илустровати на хипотетичком примеру српског произвођача кошуља који своју робу извози у државе А и Б, са којима Србија још увек нема закључене преференцијалне трговинске споразуме. Како на висину увозних цари-

на не може да утиче, произвођач који се рационално понаша ће тканину за производњу кошуља набављати у држави В, у којој је тканина потребног квалитета најјефтинија. Међутим, ситуација се мења уколико Србија закључи преференцијалне трговинске споразуме са државама А и Б. Претпоставимо да трговински споразум између Србије и А дозвољава дијагоналну кумулацију са државом Г (што је ситуација упоредива са правилима садржаним у српским споразумима са ЕУ, државама ЕФТА, Турском и ЦЕФТА-ом), док трговински споразум између Србије и Б предвиђа билатералну кумулацију (што је ситуација упоредива са правилима садржаним у српским споразумима са Русијом, Белорусијом и Казахстаном). У таквој ситуацији, за произвођача кошуља са почетка примера трговинске привилегије предвиђене преференцијалним споразумима између Србије и државе А и Србије и државе Б сада постају један од одлучујућих фактора при избору снабдевача тканином. Како би утврдио шта му доноси највећу корисност, произвођач кошуља мора да проучи економске ефекте неколико опција. У првој опцији, произвођач кошуља жели да настави да извози своју робу у државе А и Б. Тада он мора да реорганизује свој производни ланац тако да се за потребе извоза кошуља у државу А снабдева тканином из држава А или Г, а за потребе извоза кошуља у државу Б одатле мора и да набавља тканину. Избор ове опције ће бити рационалан само ако су укупни трошкови изложене „бифуркације“ производног ланца мањи од суме која ће се уштедети неплаћањем царина услед уживања преференцијалног статуса. Друга опција би подразумевала да се произвођач концентрише само на једно тржиште и извози робу само у државу А (у ком случају тканином може да се снабдева из А или Г) или само у Б (у ком случају тканином може да се снабдева из те државе). Да ли ће се одредити за ову опцију опет зависи од односа трошкова реорганизације производног ланца и царинске уштеде која би се тиме остварила. Коначно, ако утврди да трошкови реорганизовања производног ланца на начин који би задовољио услове за признавање преференцијалног порекла кошуљама превазилазе уштеду коју би остварио ослобађањем од царине, произвођач кошуља ће наставити да се снабдева тканином из државе В. Али, у том случају неће моћи да користи царинске повластице предвиђене преференцијалним споразумима, па су ти споразуми, из његове перспективе, потпуно сувишни. Парадокс се састоји у томе да, иако су преференцијални споразуми на снази, они заправо немају никакву практичну вредност јер су њихова правила постављена тако да, у датим условима, не мотивишу учеснике у међународној трговини да им се прилагоде зато што је збир трошкова реорганизације и усложњавања производног ланца и трошкова повећања цене сировина до које долази због промене снабде-

вача мањи од вредности која ће се уштедети коришћењем повољности преференцијалног царинског третмана финалног производа.

Други могући облик парадоксалног дејства правила о одређивању преференцијалног порекла нарочито је карактеристичан за сложене производе. Претпоставимо да Србија има закључене преференцијалне трговинске споразуме са државама А и Б. Споразум са државом А предвиђа билатералну кумулацију, док споразум са Б предвиђа дијагоналну кумулацију са државом В. Државе А, Б и В нису везане заједничким међусобним преференцијалним споразумом. Претпоставимо даље да у Србији послује произвођач усисивача. За производњу усисивача он користи моторе које набавља из државе А. У укупној вредности мотора компоненте из државе А чине 60%, док преосталих 40% вредности потиче од компонента пореклом из државе Г. С обзиром да се већински део вредности мотора везује за државу А, приликом увоза таквог мотора у Србију држава А ће се узети за државу његовог порекла. Другим речима, правила о одређивању преференцијалног порекла робе деловаће на тај начин што ће „проширити“ удео компонента из државе А у вредности готовог мотора јер ће се сматрати да мотор у целости потиче из А.⁵⁰ Остале компоненте за усисиваче потичу из државе Б. Како је мотор најскупљи појединачни део усисивача, претпоставимо да у цени готовог усисивача мотор учествује са 50%, остале компоненте са 40% а рад на обради и склапању свих компонента у готов производ са 10%. У светлу правила о одређивању порекла, 50% вредности производа потиче из државе А, 40% из државе Б а 10% из Србије. Захваљујући „ефекту проширивања“, овакви усисивачи ће моћи да уживају преференцијални третман приликом увоза у државу А јер, сходно правилима о одређивању порекла, 60% њихове вредности потиче из партнерских држава: државе А (50%) и Србије (10%). Међутим, ако се сетимо удела у вредности самог мотора (60:40), произлази да заправо само 40% вредности готовог производа има порекло из партнерских држава (30% из државе А и 10% из Србије). Остатак вредности готовог производа везује се за државе са којима А нема преференцијалне трговинске односе: 40% потиче из државе Б а 20% (колико износи учешће у компонентама самог мотора) потиче из државе Г. У изложеној хипотези учесници у међународном пословном подухвату су максимизовали своју корисност јер би продајна цена усисивача на тржишту државе А услед царина била виша да производ није склопан у Србији. Али, премда ниједан учесник подухвата није прекршио правила преференцијалних споразума, циљ споразума између Србије и државе А је ипак изигран јер су царинске повласти-

50 Ово је такозвани „roll-up“ ефекат преференцијалних правила о одређивању порекла робе. Вид. у том смислу М. Fabio, *нав. дело*, стр. 3–12 – 3–13.

це одобрене производу чији је највећи део вредности, чак 60%, заправо створен у државама које, из перспективе преференцијалног споразума Србија-А, имају статус трећих држава.⁵¹

IV Могућности решења проблема неусклађености правила о одређивању преференцијалног порекла

У теорији и пракси су чињени различити напори да се формулишу критеријуми за решавање проблема који проистичу из неусаглашености правила о одређивању преференцијалног порекла робе. Остављајући по страни екстремне предлоге за потпуно укидање регионалних трговинских споразума⁵² или њихово претварање у царинске уније⁵³ могуће је разликовати два приступа решењу проблема.

Први приступ проблему неусаглашених правила о одређивању преференцијалног порекла робе темељи се на ставу да би ово питање требало регулисати на глобалном нивоу, кроз активности и правила СТО, за шта се залаже професор Барсело.⁵⁴ Према његовом предлогу, преференцијални трговински споразуми не би уопште требало да садрже правила о кумулацији порекла сировина и компонената, већ би на та питања требало примењивати опште националне прописе о преференцијалном пореклу који би се заснивали на принципу последње битне прераде или обраде и које би претходно требало хармонизовати у светлу одредаба чланова III:4 и XXIV:8(b) ГАТТ-а.⁵⁵ На

51 Изложени пример конструисан је по угледу на трговински спор који је избио између Сједињених Америчких Држава и Канаде деведесетих година XX века поводом одређивања порекла Хондиног модела „Сивик“ за који су мотори, од јапанских сировина и компонената, склапани у Охају где су, захваљујући високој цени радне снаге која је односила превагу над сировинама и компонентама, „стицали“ америчко порекло и, као такви, даље извожени у Канаду где су коришћени за склапање „Сивика“. Пошто је овакав производни аранжман био у складу са одредбама америчко-канадског споразума о слободној трговини, спор је у крајњем исходу решен постављањем строжијих правила за одређивање порекла аутомобила и аутомобилских производа у Споразуму НАФТА, који је заменио америчко-канадски споразум и проширио зону слободне трговине на Мексико. Више о томе вид. М. Fabio, *нав. дело*, стр. 3–13 – 3–14; Hatem Mabrouk, „Rules of Origin as International Trade Hindrances“, *Entrepreneurial Business Law Journal*, бр. 1/2010, стр. 125–126.

52 J. Bhagwati, *нав. чланак*, стр. 14–15.

53 M. Trebilcock, R. Howse, *нав. дело*, стр. 195 и даље.

54 J. J. Barceló III, *нав. чланак*, стр. 21–38.

55 Члан III:4 ГАТТ-а предвиђа да производи са територије било које чланице СТО, увезени на територију било које друге чланице, неће уживати неповољнији третман од третмана који уживају слични производи домаћег порекла када су у питању закони, уредбе и прописи који се односе на продају, пуштање у промет, куповину,

овај начин би се, према професору Барселу, створила мрежа неутралних регионалних трговинских споразума који не би садржавали правила о одређивању порекла робе па, самим тим, не би ни могли да сужавају круг територија које могу да буду укључене у производни ланац док би, истовремено, услед хармонизације националних прописа о одређивању преференцијалног порекла робе, учесници у међународној трговини били одвраћени од изигравања правила о одређивању порекла робе.⁵⁶

Друга група гледишта о проблему неусаглашених правила о одређивању преференцијалног порекла робе предност даје регионалном приступу у решавању овог питања. Основна идеја овог приступа је стварање широког поља територија са преференцијалним статусом коришћењем принципа дијагоналне кумулације порекла. Овај приступ примењен је у спољнотрговинској политици Европске уније. Након што је емпиријски утврђено да билатерална кумулација не утиче позитивно на подстицање уравнотежене спољнотрговинске размене са слабије развијеним тржиштима, Европска унија је почела да развија систем дијагоналне кумулације са својим спољнотрговинским партнерима како би покушала да сузбије ефекат тањира шпагета који је створен закључивањем различитих типова преференцијалних споразума са различитим категоријама спољнотрговинских партнера.⁵⁷ У том циљу је још 1997. године успостављен тзв. паневропски систем дијагоналне кумулације између држава чланица тадашње Европске заједнице, Европске зоне слободне трговине (ЕФТА) и држава централне и источне Европе које у то време још увек нису биле чланице Европске заједнице.⁵⁸ Идеја система паневропске кумулације је у успостављању принципа

транспорт, дистрибуцију и коришћење тих производа на домаћем тржишту, при чему није забрањена примена различитих тарифа у домаћем транспорту, ако се те тарифе заснивају искључиво на економичном искоришћавању превозних средстава, а не на пореклу производа. Члан XXIV:8(b) дефинише зону слободне трговине као групу од две или више царинских територија између којих се царине и друга трговинска ограничења укидају за *највећи гео* трговине производима који су *йореклом* са територија које сачињавају зону слободне трговине.

56 J. J. Barceló III, *нав. чланак*, стр. 30.

57 Richard Baldwin, „Lessons from the European Spaghetti Bowl“, рад настао на основу излагања на конференцији „Multilateralizing Asian Regionalism“ одржаној у Токију 18–19. септембра 2008. године, стр. 5–7 (доступан на веб-адреси: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Regionalism/Baldwin%20European%20Spaghetti%20Lessons_1Sep08_%20rb.pdf).

58 *Исџо*. Иначе, пре ступања на снагу хармонизованог паневромедитеранског система одређивања преференцијалног порекла, Европска заједница, односно унија, је имала неколико десетина различитих протокола за одређивање порекла. Вид. у том смислу: *Recommendation on the draft Council decision on the conclusion of the regional Convention on pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin* (rapporteur: Emilio Menéndez del Valle), Doc. No. A7-0026/2012, стр. 6.

дијагоналне кумулације између свих држава-чланица система, независно од тога да ли између њих постоји директан преференцијални споразум или не. Примера ради, иако у време успостављања система паневропске кумулације није постојао преференцијални споразум између неке од држава чланица ЕФТА (држава А) и неке од држава централне или источне Европе (држава Б), принцип дијагоналне кумулације у корист државе А би се примењивао у међусобној трговини између држава чланица Европске заједнице и државе Б јер би се принцип кумулације успостављен трговинским споразумом ЕЗ-ЕФТА „проширио“ и на трговински споразум ЕЗ-Б посредством система паневропске кумулације. Систем паневропске кумулације је током година растао: прво му се 1999. године придружила Турска а онда, 2005. године, и државе медитеранског региона које су биле потписнице тзв. Барселонске декларације: Алжир, Египат, Израел, Јордан, Либан, Мароко, Сирија, Тунис и Палестинска управа, што је довело до његовог преименовања у паневромедитерански систем кумулације.⁵⁹ Позитивни резултати примене паневромедитеранског система кумулације, потреба за успостављањем правнотехнички једноставнијег система координације различитих преференцијалних споразума и стратешко настојање да се у овај систем укључе и западнобалканске државе обухваћене Процесом стабилизације и придруживања⁶⁰ довели су до стварања Регионалне конвенције о паневромедитеранским преференцијалним правилима порекла која је отворена за приступање 15. јуна 2011. године, а објављена у Службеном гласнику Европске уније 26. фебруара 2013. године.⁶¹ Конвенција предвиђа кумулацију порекла робе између држава потписница, независно од постојања посебних преференцијалних споразума.⁶² Такође, Конвенција је отворена за приступ и трећим државама, а услов за приступ Конвенцији је постојање споразума о слободној трговини између државе-кандидата за приступ Конвенцији и било које државе-чланице Конвенције.⁶³ Премда, у поређењу са предлогом професора Барсела, полази од различите основне идеје, и паневромедитерански систем кумулације у крајњем исходу тежи уједначавању правила о одређивању преференцијалног порекла робе (кроз примену правила предвиђених Конвенцијом) и ширењу мреже територија у односу на које је могуће примењивати кумулацију порекла, што заједно за циљ има лакше прилагођавање производних ланаца и одвраћање учесника

59 R. Baldwin, *нав. дело*, стр. 5–6.

60 Вид. у том смислу E. Menéndez del Valle, *нав. извештај*, стр. 7.

61 Regional Convention on pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin, *Official Journal of the European Union* L-54 of 26 February 2013, стр. 4–158.

62 Вид. чл. 3 Анекса II уз Конвенцију.

63 Вид. чл. 5 Конвенције.

у међународној трговини од покушаја изигравања преференцијалних прописа и експлоатисања њихове међусобне неусаглашености.

V Закључак

Изложена разматрања показују да само постојање преференцијалних трговинских споразума не значи нужно да ће ти споразуми донети предвиђене користи државама-потписницама и учесницима у међународној трговини. Правила о одређивању преференцијалног порекла су један од елемената трговинских споразума чија формулација пресудно утиче на ефекат који ће ти споразуми произвести у пракси. Уколико су та правила постављена сувише ригорозно, трошкови прилагођавања ће превазићи уштеду која би се њиховом применом постигла, па извозници неће бити мотивисани да уподобљавају своје производне ланце правилима о одређивању преференцијалног порекла. С друге стране, у ситуацији међусобне испреплетаности споразума који предвиђају различите начине кумулације порекла, извозници ће потенцијално доћи у искушење да максимизују корисност својих производних ланаца искоришћавањем супротстављености правила.

Због царинских привилегија које нуде, али и одређења услова под којима је једино могуће користити те привилегије, преференцијални трговински споразуми постају важан фактор у организовању производних ланаца. Степен применљивости преференцијалних споразума зависи од односа трошкова прилагођавања њиховим правилима и царинских уштеда које би се оствариле њиховом применом. Сваки нови преференцијални споразум чија правила о одређивању порекла робе нису усклађена са правилима раније закључених споразума не само да чини наведену рачуницу компликованијом већ и отвара више простора за (зло)употребу насталих неусаглашености.

Иако нам није познато да је до овог тренутка дошло до спорова поводом примене преференцијалних трговинских споразума који обавезују Републику Србију, плашимо се да постојећа супротстављеност билатералне кумулације предвиђене споразумима о слободној трговини са Русијом, Белорусијом и Казахстаном и дијагоналне кумулације предвиђене Прелазним трговинским споразумом, ЦЕФТА-ом и трговинским споразумима са државама-чланицама ЕФТА и Турском може да отежа пуно искоришћавање царинских привилегија које ти споразуми нуде, јер се мреже територија-партнера не поклапају, што учеснике у међународној трговини доводи у ситуацију да морају пажљиво да рачунају каква организација производног ланца им доноси највеће повољности. Ситуација би се додатно искомпликовала уколико би наша

земља потписала нове споразуме о слободној трговини чија би правила о одређивању порекла робе била додатно неусаглашена са правилима већ постојећих споразума. Да би споразуми о слободној трговини били заиста корисни за наше привреднике, потребно је да правила о одређивању преференцијалног порекла робе буду формулисана тако да одговарају привредној структури наше земље (производној структури, структури увоза и извоза), како би се учесницима у међународној трговини олакшало уподобљавање производних ланаца захтевима преференцијалног порекла и како они не би били мотивисани да изигравају економско-политичке циљеве тих споразума. У том смислу сматрамо да, у недостатку глобалног решења за проблем неусаглашених правила о одређивању преференцијалног порекла, предност треба дати приступању оним споразумима који широко постављају круг партнерских територија, као што је то Регионална конвенција о паневромедитеранском преференцијалном пореклу робе.

Marko JOVANOVIĆ, LL.M.

Junior Faculty Member at the Faculty of Law University of Belgrade

EFFECTS OF CONFLICTING RULES OF ORIGIN CONTAINED IN PREFERENTIAL TRADE AGREEMENTS

Summary

Rules of origin of goods contained in preferential trade agreements constitute a valuable tool for shaping and encouraging foreign trade. However, if different preferential trade agreements which bind one State contain conflicting rules of origin, this may produce paradoxical effects on cross-border trade in goods. This is especially true when different preferential trade agreements contain conflicting rules on cumulation of origin. The author points to two typical paradoxical situations which may arise out of conflicting rules of origin: trade diversion and abuse of the economic goals of preferential trade agreements. The last part of the paper brings an analysis of possible approaches to the problem. A special emphasis is placed on the rules of origin contained in preferential trade agreements ratified by the Republic of Serbia.

Key words: *international trade, preferential trade agreements, rules of origin of goods, bilateral cumulation, diagonal cumulation.*