

Др Драго Дивљак, доцент
Правног факултета у Новом Саду

САВРЕМЕНИ ПРОБЛЕМИ ДОМАЋЕГ ПРАВА СПОЉНЕ ТРГОВИНЕ

Сажетак: У суочавању са проблемима који стоје пред нашим правом спољне трговине у модерном добу, наш законодавац има сложен задатак прилагођавања захтевима заштите интереса домаће привреде у транзицији из истовремено прилагођавање међународним правилима и стандардима у овој области.

Три су правца развоја нашег спољнотрговинског законодавства које је неопходно спровести у циљу налажења адекватног места у међународној трговини а који су међусобно условљени и само у целини дају позитиван резултат. То је оштрије усклађивање са правилима развијеног тржишног система, са стандардима међународног економског поретка и правилима ЕУ. Они су само нормативни израз мултилатералног и регионалног организовања у међународној трговини којим се наша земља исказује као интегрални део светског тржишта.

Такво прилагођавање нужно се мора заснивати на оштрије прихваћеним принципима и трендовима који су уобичајени у развијеним тржишним привредама. Тако посматрано нема сумње да су дерегулација и либерализација основни принципи на којима би требало да се заснива реформа спољнотрговинског законодавства. Уосталом то је један од индикатора по којима се мери успешност транзиције у једној земљи према званичној методологији Европске банке за обнову и развој.

У овом погледу, у у једном мањем делу меродавног законодавства учињени су значајни напори. Међутим, есенцијални део нашег законодавства који се односи на спољнотрговинско пословање захтева дубоку ревизију.

Кључне речи: међународна трговина, право спољне трговине, либерализација, дерегулација, међународни стандарди и правила, заштитни систем, антидампинг.

Правно регулисање спољнотрговинског промета је и код нас као и у другим земљама изузетно сложено, обимно и хетерогено питање. Разноврсни су интереси који се при том морају задовољити али је основни циљ свакако заштита националних, економских интереса. У његовом остварењу се користе различити методи, облици и објекти заштите што је резултирало релативно различитим правним режимом спољнотрговинског промета.

Генерално гледано, ова област је у упоредном праву регулисана већим бројем норми које се разликују према степену општости и специјалности и поред тога што у овој области све већи значај имају аутономни извори, од Другог светског рата, тенденцијски се јасно уочава веће мешање државе у ове односе.

Полазећи од сложеног конгломерата интереса, циљева и правних инструмената за њихово остваривање, савремено право спољне трговине у свету се константно суочава са проблемом проналажењем адекватне правне регулације која би се прилагодила динамичним променама и измењеним околностима који настају по том основу.

С друге стране, савремени проблеми нашег права спољне трговине су другачији и сложенији. Они се не састоје само у потреби прилагођавања новом правном и економском окружењу у свету. Наиме, наше право спољне трговине суочава се са проблемима и изазовима који произилазе и из потребе да привреда земље у транзицији свој целокупни систем економије и права прилагодити тржишном принципу пословања. С друге стране како држава при томе ипак не може апсолутно самостално да наступа, услед међузависности светске привреде, наше право мора да се прилагоди захтевима регионалних и универзалних организација којима се желимо придружити као и стандардима регулисања које оне успостављају.

У суштини, све се то може свести на потребу модернизације спољнотрговинског законодавства. При томе када говоримо о тој грани права, мишљена смо да оно обухвата све сегменте правног регулисања који на директан или индиректан начин утврђују правила игре у спољнотрговинском пословању домаћих и страних привредних субјеката. То значи да императив прилагођавања захтевима времена није усмерен само, како би се на први поглед помислило, на постојећи Закон о спољнотрговинском пословању који јесте његов најзначајнији извор и обухвата гро оног што потпада под односну материју већ и на друге законе који на било који начин тангирају односну материју. Овакав концепт је демонстриран и у правилима Светске трговинске организације.

То практично значи да анализа проблематике права спољне трговине нужно обухвата и анализу укупне системске правне основе економских односа са иностранством. Тиме су обухваћени и закони о страним улагањима, девизним и кредитним пословима са иностранством. У том контексту особен значај могу

имати и подзаконски акти који су из ове области. Само сви заједно они чине јединствену целину.

У овом раду ћемо размотрити проблеме са којима се суочава наше постојеће право спољне трговине и у складу с њима размотрити могуће правце њиховог превазилажења и укупног развоја ове гране права у целини, водећи рачуна о свим легитимним захтевима и интересима, а посебно о есенцијалним економским интересима наших привредника.

1. Постојеће законодавство

Постојећи Закон о спољнотрговинском пословању је донет 1992. године и од свог доношења претрпео је низ измена.¹ У формалном смислу њиме је извршено обједињавање регулативе из области економских односа са иностранством у оквиру јединствене кодификације чиме су на целовит начин уређена питања спољнотрговинског промета и обављања спољнотрговинске делатности са иностранством.

Концепцијски, он је без обзира на његове честе измене које су по правилу ишле у правцу либерализације и умањења његовог рестриктивног карактера,² задржао своју основну конотацију која одражава дух и потребе времена у којем је донет основни текст са свим слабостима који проистичу из тога. Без обзира на то, овај закон је у односу на законодавство које му је претходило значајно реформски искорак. Он садржи основну предност што укида дугогодишњи монопол друштвених предузећа у спољнотрговинском пословању и у односу на ранији период умањује администрирање и мешање државних органа у ову сферу. Исто тако, у овој области знатно су увећана права физичких лица. Полази се у основи од слободе увоза и извоза али се оставља релативно широка могућност да се, у циљу заштите домаће производње и планираног развоја, они ограниче на различите начине. Ради извршења међународних уговора регулисање увоза и извоза одређене специфичне робе уређује се дозволом. Такође је битан помак направљен у систем контроле праћења спољнотрговинског промета. Уместо раније превентивне контроле успоставља се систем накнадне контроле, јер су укинуте раније обавезе подношења пријаве о закљученим уговорима о увозу и извозу.

Очигледно, тада када је донет овај Закон је био позитивно оцењен у теорији,³ али посматрано из садашње перспективе, он има веома крупне слабости и недостатке. Они се могу сублимирати у неке заједничке одреднице.

¹ Сл. лист СРЈ. бр. 46/92, 49/92, 16/93, 24/94, 28/96, 29/97, 59/98, (16/99, 17/99, 36/99,) 44/99, 53/99, 55/99, 73/2000, 23/2001.

² У том погледу су посебно значајне измене извршене 2000 и 2001. године.

³ Право, теорија и пракса, 2-3/1990

Пре свега је прегломазан и оптерећен непотребним регулисањем питања којима нема места у закону таквог карактера.

Њиме се непотребно регулишу и питања која по својој природи нису подобна за регулисање у овом закону. Њих иначе треба регулисати али их је методолошки подесније инкорпорирати у друге законе. У овом закону има чак и питања која се по својој декларативној садржини приближавају уставној материји.⁴

Материја која по својој природи треба да буде инкорпорирана у друге законе чини значајан део постојећег закона. Илустративан је случај са регулисањем ситуације када се правна лица појављују као потрошачи у спољнотрговинском промету.⁵ Како онда она не предузимају трговачке или привредне послове она не подлежу трговачкој регулативи. Режим таквих послова је у домену грађанског права, порезног⁶ и царинског законодавства.

Многим одредбама, а таквих је највише, је пре место у царинском закону него у оном који се односи на спољнотрговински промет.⁷ Неке одредбе логично припадају законодавству о страним улагањима,⁸ питањима форме уговора, па и инвестиционих је пре свега у домену међународног приватног права.⁹ Постоје и одредбе које по својој природи требају пре бити у законодавству о конкуренцији¹⁰ или трговинским прописима, као када се ради нпр. обавези у погледу сервисирања.

Нека питања уопште не захтевају законску регулацију у условима важења принципа међународне трговине. Посебно је у том погледу илустративан већи број правила која се односе на поједине уговоре у спољнотрговинском промету.¹¹

Осим тога, садашњи закон је пун празнина. Стога је он у одређеним сегментима недовољан јер одређена питања захтевају прецизнију и детаљнију регулативу попут оних која се односе на режим континенталних или у домену регулисања међународних плаћања. Она су само парцијално регулисана у овом закону.

Закон је једним мањим делом и неприменљив. То произилази из чињенице да у себи садржи и одредбе чију примену није могуће ефективно обезбедити. То се односи на примену домаћих норми у иностранству чак и кад су у питању наша предузећа у иностранству.¹²

Ипак, највећи концептуални недостатак овог закона је што екстензивно омогућава претерано, не само администрирање него и арбитерност а тиме и

⁴ Чл. 61. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. год.

⁵ Чл. 9. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

⁶ Чл. 72 и 74. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

⁷ Чл. 11, 43., 44, 4550, 51, 52, 86, 88, 89, 90, 91, 92 Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године. је један од таквих, у коме је материја претежно царинског карактера инкорпорирана у односни закон.

⁸ Чл. 16., 52-56. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године

⁹ Упореди чл. 27. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године

¹⁰ Чл. 59., 83, 84 Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године

¹¹ Чл 17, 18 Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године

¹² То се односи нп., на положај наших предузећа која изводе инвестиционе радове у иностранству. Упореди Чл. 23. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године

корупцију. У неким сегментним се то посебно испољава. Такав је случај са овлашћењем државним органима да самостално утврђује која роба подлеже ком режиму трговине.¹³ Овај недостатак се још више потенцирао подзаконским актима који су пратили овај закон а који су и постојећи степен либералности умањивали а увећавали администрирање.

Све напред изнето указује на хитну потребу промене спољнотрговинског законодавства и успостављање новог законодавног оквира за ову област.

3. Правци развоја

Без обзира на вишеслојност у анализи праваца развоја логично је да је у првом плану материја којим се непосредно регулише спољнотрговинско пословање.

У овој области методолошки могуће је поступити на различите начине. Могуће је ову област покрити новим Законом о спољној трговини. Такође је могуће ову област уредити јединственим законом о трговини као што је то случај са хрватским правом. Исто тако је могуће односне норми и правила логично распоредити у законе који се односе на међународно приватно право, страна улагања, трговину, конкуренцију, девизно и финансијско пословање. Такав приступ је демонстриран у словеначком праву.

У техничком смислу закон мора бити јасан, језгровит, приступачан за стране субјекте, логични систематизован у логичне целине. У односу на постојећи закон требао би бити краћи и мање свеобухватан. Морају се избећи понављања која оптерећују закон а која се у постојећем закону највише односе на услуге у спољнотрговинском пословању а која не доприносе његовој јасноћи. Уместо њих треба предвидети опште принципе.

У садржинском погледу, он треба пре свега треба да значи промоцију и разраду принципа слободне трговине у овој области и одступања од тог принципа. Полазећи од циљева који се желе постићи овим законом а у поређењу, у односу на постојећи закон многе одредбе ће бити непотребне док је један део одредби потребно модификовати и као такве транспоновати у друге законе.

С друге стране логика новог прилаза овој грани права не искључује, чак чини пожељним, да се у овом закону регулишу неки други институти који досад нису били саставни део односног закона. То се пре свега односи на регулисање рада представништава и заступништава. У овом закону ипак не би требало бити места за лица који су по свему, осим по пореклу капитала, домаћа правна лица.

Ново законодавство мора одговорити захтевима који се постављају за модерне прописе у овој области. Они су свеобухватни али се генерално могу свести на неколико њих.

¹³ Чл. 12. ст. 4. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

Три су правца развоја нашег спољнотрговинског законодавства које је неопходно спровести у циљу налажења адекватног места у међународној трговини а који су међусобно условљени и само у целини дају позитиван резултат. То је опште усклађивање са правилима развијеног тржишног система, са стандардима међународног економског поретка и правилима ЕУ. Они су само нормативни израз мултилатералног и регионалног организовања у међународној трговини којим се наша земља исказује као интегрални део светског тржишта

Такво прилагођавање нужно се мора заснивати на општеприхваћеним принципима и трендовима који су уобичајени у развијеним тржишним привредама. Тако посматрано нема сумње да су дерегулација и либерализација основни принципи на којима би требало да се заснива реформа спољнотрговинског законодавства. Уосталом то је један од индикатора по којима се мери успешност транзиције у једној земљи према званичној методологији Европске банке за обнову и развој.

Ове тенденције и правци развоја треба да нађу свој израз у правним прописима.

а. Деререгулација и либерализација

Изграђивање тржишне привреде засновне на приватној својини претпоставља и спољнотрговинску регулативну прилагођену таквом систему привређивања. То опет подразумева пре свега елиминисање свих непотребних ограничења у спољној трговини.

Дерегулација, односно либерализација, се намеће као императив решавања присутних проблема у праву спољне трговине. Иако представљен и прокламован као закон којим је учињен искорак у том смеру, (ма колико је постојећи то у ствари и био кад је донет), у новим условима и са другим постављеним циљевима, суштински разлог његове замене новим је управо суштинска дерегулација пословања са иностранством и либерализација правног режима.

У том погледу елементарна претпоставка свега је уклањање свих прописа који нису у складу са тржишном организацијом привреде. Лако је уочљиво да постојећи правни оквир за обављање спољнотрговинског пословања карактеришу и одредбе које су непримерене новом тржишном амбијенту и привредној структури која се заснива на приватној својини. Постоји читав сегмент правила којим се свим привредним субјектима, без обзира на својинску структуру њиховог капитала, намећу иста правила понашања у погледу начина бирања пословних партнера или начина обезбеђења и избора средстава обезбеђења, што је у контексту приватних предузећа или оних са већинским приватним капиталом, недозвољено мешање у вођење пословне политике и наметање одређеног начин понашања. То је посебно видљиво код регулисања извођења инвестиционих радова у иностранству.¹⁴ И питања од мањег значаја, као што је

¹⁴ Она се везује за коришћење инструмента обезбеђења, коришћење радне снаге и сл. Упореди чл. 25. и 26. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

контингентирање размене која се оствари на сајмовима,¹⁵ имају своју специфичну тежину и непримерна су новим условима.

Као и за све земље у транзицији и наша земља се налази пред императивом либерализације спољне трговине. Овај процес је све више универзалног карактера иако је првобитно креиран билатералним уговорима о слободној трговини да би касније, путем регионалног удруживања земаља прерастао те оквире. Битно је напоменути да њега вештачки не намећу процеси економске регионализације и глобализације. Он је пре свега израз интерних потреба националне привреде да јача своју конкурентску способност између осталог и путем већег отварања свог тржишта за инострану робу и услуге. Неке економске анализе показују да се позитивни учинци либерализације пре или касније исказују путем преусмеравања домаће производње према компаративним предностима као што су раст националне потрошње и могућности додатног инвестиционог раста. Врло је важна могућност коју либерализација даје домаћим извозницима путем коришћења предности либерализованог наступа на страним тржиштима.

Укупно посматрано либерализација нема алтернативу. Сагласно томе основни проблем је онда наћи модус да се она реализује поступним путем, како би домаћа привреда имала времена да се томе структурно прилагоди и на тај начин умањи негативне последице који краткорочно неминовно настају у том процесу.

Либерализација о којој говоримо усмерена је у више праваца и вишезначног је карактера. То у првом реду значи инаугурисање и остварење слободе спољне трговине и ограничење државне интервенције и администрирања. У том смислу та слобода треба да буде логичан наставак слободе унутрашње трговине. Технички то подразумева да се законом требају регулисати само одступања од датог принципа а остало се, по својој природи, сматра дозвољеним.

Из овог општег принципа се изводи други који значи његову разраду. Остваривање слободе спољнотрговинског промета претпоставља ограничење државне интервенције и администрирања, а тиме и умањење корупције у овој области. При овоме би се свим, домаћим и правним субјектима гарантовала правна сигурност и транспарентност. Улога државних органа би била сведена на разумну меру. Улога и учешће Владе је неопходна само у оквиру стриктно утврђених услова и области. Она је важна нарочито у погледу деловања у хитним околностима. Међутим и тада је потребно дефинисати ситуације у којима Влада може деловати као и конкретна овлашћења којима располаже. Са овог аспекта битно је умањити или елиминисати учешће непотребних субјеката, као што је био случај са банкама и њиховом улогом у контроли и евиденцији о коришћењу контингента,¹⁶ што је пословну банку претворило у парадржавни орган.

Наведена слобода спољнотрговинског пословања претпоставља исти третман страних роба и услуга и њихов исти третман без обзира на порекло. Стра-

¹⁵ Чл. 21. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

¹⁶ Члан 13. ст. 3. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

на роба у том смислу не може бити подвргнута строжијем правном режиму него домаћа. То се односи како на наметање фискалних обавеза,¹⁷ тако и у погледу техничких услова и стандарда за стављање у промет¹⁸ или обавеза у погледу сервисирања.

У контексту ограничавања непотребног управног мешања државе треба посматрати и даље задржавање посебног регистра за обављање спољнотрговинске делатности. Логично се извлачи закључак да је, у складу са прокламованим начелом слободе спољне трговине довољно и постојање општег судског регистра свих предузећа односно привредних субјекта те је непотребан посебан упис спољнотрговинске делатности. Може се ићи и даље и тврдити да стриктно интерпретирање принципа изједначавања пословне способности предузећа у пословању на унутрашњем и међународној тржишту доводи у питање не само дуални режим регистрације за унутрашњи и спољнотрговински промет већ може поставити и питање њеног посебног регулисања у статутима предузећа.

Посматрано на исти начин, непотребним се чини и опстајање посебног, рестриктивнијег, режима у односу на обављање спољнотрговинских послова за предузетнике, у односу на предузећа. Ако су они слободни у пословању на унутрашњем тржишту, не постоји оправдање да се другачије третира њихово спољнотрговинско пословање. Могуће је, али није ни то нужно, диференцирано утврдити њихова овлашћења у односу на конкретну делатност, чиме се избегавају лоше последице једнозначног поступања.

Правни режим услуга у спољнотрговинском промету мора бити заснован на истим принципима као и промет роба. То значи слободу вршења услуга и истоветност дефинисања њиховог регулисања. То се односи и на услуге на унутрашњем тржишту. То свакако подразумева да се постојећи систем који, као основни услов за вршење ових услуга захтева упис даваоца услуга у судски регистар за вршење спољнотрговинских услуга не може задржати.

Међутим, како услуге, а посебно неке од њих могу имати стратешки значај за државу, потребно је утврдити и одређене разумне границе тој слободи. У том смислу неопходно је пронаћи решење које би штитило домаће привредне интересе а истовремено омогућило страним лицима јасан преглед њихових права увидом у овај закон. Неопходно је ограничити администрирање овој области и онемогућити корупцију која из тога произилази. То је тешко постићи задржавањем дискреционих овлашћења државним органима да самостално одређује услове за пружање услуга страних лица. Стога је у будућем законодавству неопходно и у овом сегменту ограничити њена овлашћења на унапред утврђене стратешке услуге. Без лимитирања листе ових услуга није могуће постићи правну сигурност на жељеном нивоу.

И обављање привредних делатности наших предузећа у иностранству треба системски регулисати на исти начин као и извоз роба и вршење услуга.

¹⁷ О неким случајевима такве врсте: *Still Hazy after All These Years: The Interpretation of National Treatment in the GATT/WTO Case Law on Tax Discrimination*, EJIL, 15,(2004).

¹⁸ У овом контексту, посебно питање је питање прихватања иностраних стандарда, посебно ако су они захтевнији од наших.

Основни полазни принцип у овој области је да је обављање делатности у иностранству слободно. Стога се губи рачио његовог посебног регулусања. Штавише немогуће је наметати важење нашег права на пословне активности наших предузећа изван наше земље, поготово када се та делатност заснива на корпоративном улагању. Наметање домаћег права као јединог меродавног права за ове послове, не само што није могуће ефективно спровести, већ може бити контрапродуктивно за наше привреднике. Осим тога, свако наметање једног решења као једино могућег и апсолутног, као што је овде случај, може битно ограничити развој међународне трговине.

Уместо фокусирања на проширење јурисдикције наших закона и изван граница земље, наш законодавац би требао да обезбеди фискалне интересе у контексту прихода по основу таквог пословања. У том контексту је неопходно адекватно регулисати питање реинвестирања наших предузећа у иностранству, посебно са аспекта контроле. Стога, страном инвестирање и обављање делатности треба, као и другим земљама подвести под контролу само пореских и кривичних закона а ослободити управно-правних, као што је то случај у постојећем законодавству. На основу тога потребно је наметнути обавезу пријављивања добити. Међутим, ову материја је више предмет фискалног права и регулативе протока новца а не права спољне трговине.

6. Прилагођавање међународним стандардима и правилима

Регионални и универзални облици интеграција у сфери међународне трговине су довели до успостављања одређених стандарда у датој области а који су постали општи правни оквир за њено одвијање. Структурирани од принципа, правила, механизма и инструментарија функционисања у више институционалних и правних форми, они се морају узети у обзир при конципирању домаћег односног законодавства чиме је у битном умањен суверенитет државе у вођењу апсолутне спољнотрговинске политике. Наиме, систем модерног пословања намеће функционални тип интеграције у светској привреди који битно сужава и релативизује класични национални суверенитет држава – у области међународног пословања. То се остварује не само директном применом међународних правила већ и фактичким фаворизовањем уговорно-пословног права над националним законодавством чиме им се даје тим третман наднационалног и екстериторијалног права.

У овом контексту највећи значај имају правила Светске трговинске организације (WTO). СТО је заменила ГАТТ као међународни споразум и инструмент који је на привременој основи од 1947. године регулисао међународну робну размену. Она значи стварање наднационално правно обавезујуће институције у домену међународне трговине.¹⁹

¹⁹ О различитим аспектима рада Светске трговинске организације: Scott, J., *Interantiona Trade and Environmenatal Governance: Relatign Rules (and Standards) in the EU and the WTO*, EJIL. 15(2004); Mavroidis, P. C., *Remedias in the WTO Legal System*: EJIL. 11(2000); Siegel, D. E., *legal Aspects od the IMF/ WTO Realtionship: The Funds Articles of Agreement and the WTO Agreements*, *The American Journal of International law*, vol. 96:561, 2002.

Правила СТО су заснована на принципима дерегулације, неолиберализације и мултилатерализма. У складу са начелом дерегулације класична национална држава се потискује из сфере стриктног регулисања и дефинисања ове области. Начело неолиберализације подразумева либерализацију²⁰ свих елемената међународних трансакција, роба²¹, услуга, капитала, информација, знања.

Правила СТО регулишући светску трговину проширују свеобухватност међународних универзалних правила на различите аспекте промета роба али све више и услуга, изразито динамичну и експанзивну област. Њима се уређују практично све области трансакција са светом, укључујући и правни статус и третман страних улагања, заштиту права индустријске својине.

Није спорна потреба да и наша земља прихвати стандарде међународног пословања на универзалном нивоу. Не само стога што је то неопходно да би се укључили у глобалне токове интеграција на различитим нивоима, већ и стога што је то истовремено и начин да успоставимо систем економских односа који проверено даје најбоље ефекте јер имплиците претпоставља и постојање тржишне привреде и приватизације, као њеног кључног елемената. Истовремено транспарентан и предвидљив спољнотрговински систем, те обавеза поступања према међународно прихваћеним правилима у спровођењу трговинске политике у најширем смислу, нашу земљу ће учинити поузданим спољнотрговинским партнером и стимулисати прилив страног улагања.

Логично је онда што је наша земља званично исказала жељу за пријем у пуноправно чланство у СТО.²² Тиме се она, као и велики број чланица, формално дугорочно определила за елиминисање сваког протекционизма у трговини, за трајни процес либерализације трговине робом и услугама, за примену недискриминаторних принципа у подручју индустријске својине и свих других аспеката повезаних с међународном трговином.

Осим смањења царина који неизбежно следи по уласку у ту универзалну организацију, нужно је прилагођавање десетина закона и прописа који су релевантни са аспекта спољне трговине захтевима СТО.²³ То усклађивање се односи на све законе и прописе који директно или индиректно тангирају трговински систем. То значи да прикључење СТО, као најизраженијем облику мултилат-

²⁰ Нпр. као непосредан резултат приступања Хрватске у чланство СТО-а је прилагодила царинске заштите на ниво царинске заштите која данас постоји у европским транзицијским земљама. Одмах по примени нове, у СТО су усуглашене царинске тарифе, висина просечне царинске заштите смањила се за индустријске производе с 10% на 6,5%, а до краја прелазног периода које завршава 2005. године смањиће се испод 5%. За пољопривредно-прехранбене производе просечна царина смањена је с 33,7% на 24,3%, а до краја прелазног раздобља које завршава 2007. смањиће се на око 16%.

²¹ Предвиђена је постепена либерализација трговине пољопривредним производима, али и текстилом и одећом.

²² У процесу приступања испитује се усаглашеност не само мера економске политике са СТО, већ и усаглашеност релевантног националног законодавства.

²³ Измене Закона о трговачким друштвима, Закона о трговини, Закона о банкама, Царински закон, сет закона из подручја индустријске својине.

ерализма претпоставља значајне промене у привредносистемским законима и систему економских односа са иностранством, али и прихватање стандарда из области примене стандарда о квалитету, паковању, санитарној и фитосанитарној заштити. У свим областим нужно је увођење мера и инструмената који су компатибилни са правилима СТО.

Усклађивање релевантног законодавства с правилима СТО, на принципима предвидивости, сигурности и стабилности мора се обавити у релативно кратком року јер за разлику од ГАТТ-а, у СТО се инсистира на томе да се прихваћена правила морају спроводити у пакету, без изузетака и без дугачких прелазних рокова за њихову примену.

Већ је речено да су правила СТО вишефункционална и усмерена на више области, не само оних који се стриктно односе на спољну трговину. Њима су обухваћени трговински аспекти и других других области као што су страна улагања, индустријска својина, знања и сл.

С обзиром на ову чињеницу неопходно је генерално утврдити колико су бар ове области покривене компатибилним прописима.

У погледу страних улагања домаћи прописи у овој области су у највећој мери компатибилни са релевантним споразумима СТО. Наиме, због својих интереса, наше право је далеко испред стандарда који се траже правилима СТО а који се тичу страних улагања од значаја за трговину и којима се ограничавају могућност рестриктивних прописа за страна улагања. Њима се најчешће ради о забрани разних видова везивања увоза и извоза или коришћења девизних средстава за остварени увоз. Важећи закон о страним улагањима садржи принципе и одредбе који су у потпуности сагласни са наведеним захтевима. Чак ни постојећи закони о девизном И спољнотрговинском пословању, а који тангирају наведену област, не садрже ни један од услова који би био супротан чл. 2 Споразума о условима за страна улагања која утичу на трговину. Плаћања у девизним трансакцијама су слободна, осим у изузетним ситуацијама дефинисаним законом, што се може толерисати с обзиром на степен развијености наше земље

Правила СТО се односе и на обезбеђење адекватних стандарда и принципа у вези коришћења права индустријске својине. Предвиђено је јачање њене заштите, као и обезбеђење ефикасне правне обавезности на поштовање установљених норми, како на међународном тако и на националном плану као и на обезбеђење делотворних инструмената за заштиту права индустријске својине везаних за трговину.

Наши постојећи прописи из ове области у принципу одговарају захтевима СТО у овој области. Већи проблем међутим представља практична примена националних правила него сама њихова адекватност. Посебно је то видљиво у сфери санкционисања недозвољеног понашања. Међутим и у овом погледу су учињени одговарајући кораци поштравањем казнене политике. Ипак, у овој области је и даље могуће очекивати највише практичних проблема у погледу примене и спровођења правила универзалних правила СТО-е, везаних за индустријску својину.

С друге стране, најосетљивије подручје од свих релевантних области везаних за међународну трговину је подручје услуга. У оквиру СТО је усвојен систем правила која регулишу трговину услуга са тенденцијом да се процес либерализације у овом сектору убрза и његов обим прошири. Приступањем овој организацији наша земља мора да либерализује свој сектор услуга и усклади регулирање тог разноврсног и широког подручја с основним одредбама Општег споразума о трговини услугама, примјењујући на стране даваоце услуга принцип најповлашћеније нације и национални третман. То ће резултирати повећањем конкуренције на домаћем тржишту. И ту је извршено отварање према свету, нарочито у области банкарства а очекује се и у области осигурања и телекомуникација.

4. Заштитини систем

а. Уопште

И процеси либерализације и дерегулације, као и примена међународних стандарда у први план стављају заштитни систем као централно питање. С једне стране висока либерализација мора да има свој пандан у одговарајућем заштитном инструментарију. Стога, процеси либерализације нашег спољнотрговинског система, који су нужни из више разлога, захтевају адекватан приступ проблему заштите сопствене привреде.

С друге страна правила СТО су највише усмерена ка регулисању могућности примене заштите домаће привреде у међународној трговини. Она се суштински заснивају на строгим ограничењима заштите и подршке, укључујући и давање предности мултилатерализму над националним и билатералним режимима спољнотрговинског пословања.

Стога ово питање заслужује посебну пажњу. Потребно је пронаћи оптималан баланс између заштите домаће привреде која мора бити таква да буде у функцији развоја привредних делатности и интереса, опет компатибилна са међународним правилима, па и правилима СТО.

Полазећи од захтева СТО видљиво је да су потребне измене, како у активном тако и у пасивном систему заштите.

У систему активне заштите потребно је прилагођавање, јер правила СТО забрањују извозне субвенције, односно премирање извоза. Уколико таква пракса и постоји она мора бити пријављена и прекинута у одговарајућем року.

Осим што су утврђена строга правила у погледу директних субвенција у овој области се стриктно ограничавају услови за индиректне субвенције. У одређеној мери ипак су дозвољене субвенције индиректног карактера као што су оне за побољшање квалитета производа, унапређење маркетинга или методама пласмана. Дозвољена су и друга средства у заштитној политици али

она нису превише коришћења у нашој пракси. То се пре свега односи на систем повраћаја увозних дажбина садржаних у трошковима извозне робе. Он се ретко користи али га је неопходно развијати као легитиман систем унапређења извоза. Сличну функцију има и порез на додатну вредност.

Оно што је свакако извесно је да држава ипак својим мерама различитог карактера има могућност да посредно подстиче извоз стварањем здраве подузетничке климе, технолошки модерне и ценовно конкурентне производње, која ће бити способна за интегрисање у светску привреду. Могуће је појачати институционалну и финансијску подршку малим и средњим предузећима на којима данас почива економски развој и раст светске трговине.

У области права спољне трговине већи значај од активних облика заштите усмерених ка унапређењу извоза, има онај пасивног карактера.

Правила СТО доносе промену у легитимној заштитној политици кроз инсистирање на царинама као једином инструменту заштите домаће привреде и њиховој транспарентности. Примарно се мења приступ заштитној политици којим се убрзава процес укидања свих других мера трговинске заштите, осим оних који су везани за царине.

Мали сегменти примене мера административне контроле увоза и нецаринске дажбине и таксе се подвргавају прецизном и стриктном режиму условима трајања. У драстичној мери се редукује и могућност смањења увоза услед заштите платног биланса и то у драстичном облику, како по обухвату и врсти мера, тако и по дужини. То значи да бројне нецаринске баријере (ограничавање извоза, царинске квоте, одређени тржишни аранжмани, посебне дажбине, порези, забране, разне врсте дозвола, контрола увоза, антидампиншке и компензаторне мере, контроле цена) се подвргавају строгом режиму правила СТО. Квантитативна ограничења увоза представљају редак изузетак којим се у мањем обиму дозвољава одступање од наведеног правила.

б. Дозволе и контингенти

У оквиру корпуса инструмента пасивне заштите домаће привреде посебну пажњу заслужују услови коришћења неких инструмената као што су одобрења, дозволе и контингенти.

У оквиру инструмената пасивне заштите, не само из разлога усаглашавања са међународним прописима, упутно је све мање користити могућности које у том смислу пружа квантитативно ограничења увоза, у корист ценовних и осталих мера са сличним ефектом. Ова ограничења треба везати за крајњу нужду.

Из општег принципа слободе трговине нужно следи ограничење или укидање режима дозвола или сваке управне контроле, осим у мери коју налажу јавни интереси. У складу с тим регистрација и издавање дозвола те контингенти, као општи принцип спољне трговине морају бити замењени. Од правила и принципа на којима се заснива систем спољне трговине они се морају дерогирати у лимитативно предвиђене изузетке.

Ограничења се морају успоставити у циљу заштите здравља, безбедности и сигурности, односно заштите животне средине а уз поштовање принципа да све оно што није слободно у промету на унутрашњем тржишту не може бити слободно ни у међунродној трговини. У том погледу могуће је дати и Влади овлашћење да појединачним актом забрани промет одређених роба при чему је битно да се таква овлашћења прецизно дефинишу. Ако се пође од ових премиса онда се може закључити да један од ређих сегмената постојећег закона који би у глобалу могао бити задржан у највећој мери онај који се односи на дозволе.²⁴ Заиста је неопходно и оправдано да се у одређеној мери и за поједине робе задржи систем дозвола. Осим што је коректан у односу на ширину примене, он и у методолошком смислу задовољава потребу да се то уради у прецизној форми, којом ће се онемогућити дискреционо право државних органа. Ипак, ова регулатива биће потпуна само када се додају и правила о условима за добијање дозвола као и рокови за добијање исте.

Рестрикције у домену спољнотрговинске размене би требало да постоје само у оквирима дозвољеним међународним стандардима. То важи и за контингенте. Одреднице у том погледу свакако не могу бити заштита домаће производње, остваривање планираног развоја, односно развоја и заштитне политике, као што је био случај у постојећем закону јер је то у супротности са наведеним стандардима. Посебно се они не могу јавити као инструмент платног биланса. Тако постављен режим контингента би омогућио широку скалу произвољних препрека у спољнотрговинском пословању.

Међутим, то не значи да је регулисање спољнотрговинског промета путем увозних и извозних контингента апсолутно недопустиво, посебно ако се то врши у разумној мери. То је више ствар рационалне процене јер су они легитимно средство усмеравања спољнотрговинског промета и постоје у многим земљама посебно када се ради о осетљивим робама као што су пољопривредни производи. Алтернатива контингентима могу бити флукутирајућа царинска и пореска политика. Међутим, овај систем је генерално скупљи и стога мање подесан за неразвијену земљу као што је наша.

Стога је рационално задржати контингенте као инструменте регулисања тржишта, али тако да се они регулишу на јасан и прецизан начин. У сваком случају је потребно смањити потребу контингентирања на разумну меру.²⁵ То претпоставља да се државним органима не оставља широк простор за самостално поступање као што је садашњем закону. То пре свега значи да се унапред дефинишу области у којима се могу уводити контингенти. Тиме би се унапред знало колики део њиховог пословања подлеже владиним интервенцијама. Међутим потребно је даље задржати могућност ових органа да хитно интервенишу у посебним ситуацијама када треба спречити веће поремећаје на тржишту. У овом,

²⁴ Упореди Чл. 12. ст. 3. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

²⁵ То није случај са садашњима законом, где се контингентирање односи на на размену робе која се оствари на сајмовима Чл. 21. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

као и осталом делу наше законодавство треба прилагодити правилима СТО.

Битно питање код контингента је ко одређује корисника и по којим критеријумима. Постојећи систем²⁶ је крајње субјективан јер услед широких овлашћења надлежних органа омогућава корупцију. У сваком случају мора се деловати у оквиру одређене процедуре и објективне селекције.

Циљ законодавца је да се у ову област уведу објективни критеријуми. То свакако подразумева позив на давање понуда или тендер, што се тиче критеријума ту требамо разликовати увозне и извозне контингенте. Код увозних контингента природно је да су критеријуми цена, квалитет и рокови испоруке, док се код увозних то своди само на количину јер би другачији приступ значао непотребни уплив државе у тржишне односе. Мада је најбоље уместо увозних контингента увести извозне таксе, чиме би се стабилизовало тржиште и постигли други интереси државе у овом домену.

Државним органима је потребно омогућити да делују и изван оквира, предвиђеним контингентима, али само из преходно утврђених разлога. У обзир долази потреба очувања снабдевености и одржавања стабилности на тржишту, али опет под условом да се корисници таквих контингента опет добијају путем конкурса или позива на понуде а не номинативно. Таква ситуација, посебно ако се то ради у форми забране увоза, треба да има карактер преседана који се изузетно ретко треба користити.

ц. Антидампинг

У оквиру новог права спољне трговине, посебну пажњу треба обратити на поједине сегменте којим се врши усклађивање са међународним стандардима и захтевима ЕУ, а истовремено штите интереси националне економије од могућих злоупотреба предности либералне трговине и нарушавања правила о конкуренцији у међународном пословању.²⁷ Пракса показује да се проблеми заштите домаће привреде, који је врло актуелан, због високог спољнотрговинског дефицита, захтева подробнија разматрања инструмената те заштите. Полазећи од тога, а оквиру напора у актуелизовању нецаринских инструмената заштите, посебан значај може имати антидампинг.

У оквиру Европске уније постоје врло разрађена правила антидампингу.²⁸ На универзалном међународном плану правила о антидампингу су утврђена први пут Чланом VI ГАТТ-а. Њиме се овлашћују стране уговорнице да могу под одређеним условима применити антидампиншке мере ради отклањања настале или претеће штете. Од легитимног инструмента заштите, он се у међународној пословној пракси трансформисао у средство злоупотребе и прикри-

²⁶ Упореди Чл. 13. ст. 2. Закона о спољнотрговинском пословању из 1992. године.

²⁷ О тим проблемима: Tarrullo, D., *Norms and Institutions in Global Competition policy*, American Journal of International Law, vol. 94:478., 2000.

²⁸ То су : Уредба бр. 384/96, Уредба (ЕЦ) 2331/96, Уредба (ЕЦ) 905/98, Уредба (ЕЦ) 2238/2000 и Уредба (ЕЦ) 1972/2002.

веног протекционизма. Због тога се Споразум о антидампингу из финалног акта Уругвајске рунде преговора, као меродавно правило СТО-е, осим што утврђује начин примене антидампиншких мера,²⁹ превасходно бави пружањем заштите земљама извозницима од њихове злоупотребе.³⁰

Иако усмерена ка онемогућавању злоупотреба ових правила у смислу онемогућавања увоза, она за наше право, као и правила ЕУ представљају општи правни оквир у коме треба да се креће наш законодавац. Адекватно правно структурирање и ефикасна примена могу значајно допринети наведеним циљевима.³¹ У садашњем моменту наш заштитни систем је хендикепиран недостатком квалитетних прописа који би санкционисали нелојалну конкуренцију у међународној трговини и обезбедили заштиту од од нелегитимног субвенционисања увоза. Иако би могао имати врло значајну улогу у том погледу, он се у пракси скоро да није ни користио.

У овом контексту, неопходно је преиспитивање и креирања адекватних правила о антидампингу у светлу искустава и захтева међународних правила и стандарда регионалних организација, посебно Европске уније. Као и свакој тржишној привреди они су неопходни и код нас. Питање је методологије да ли то треба учинити законом који регулише спољнотрговнску делатност или законом о конкуренцији, где природно припада. То је потребно учинити на тај начин којим ће се максималној мери заштити наши произвођачи од нелојалне конкуренције страних компанија.

Међутим, то мора бити учињено адекватно, у том смислу да превелика заштита домаћих произвођача не би оштетила друге домаће привредне субјекте који користе ту робу страних произвођача. Претерана заштита иде дугорочно на уштрб и потребе да се јачањем конкуренције подигне конкурентска способност домаће привреде.

Област антидампинга је специфична и по томе што није довољно имати одговарајућа правна правила која регулишу ову област. Потребно је имати на располагању одговарајуће кадрове који ће моћи на компетентан начин да учествују у сложеним анализама и поступку се води. У том смислу је потребно оспособљавање одговарајућих стручњака из више области. С друге стране, постизање правог ефекта у овој области претпоставља и адекватну едукацију наших привредника о свим могућностима који овај инструмент пружа у заштити од нелојалне конкуренције.

²⁹ У новом антидампинг систему установљена су правила у вођењу поступка, али није промењена методологија дампинг калкулација.

³⁰ Наиме, он се све више у пракси преко 50 земаља у којима постоје та правила, претворио у средство рестриктивне трговинске праксе.

³¹ Такав утицаја и међузависност су увидели неки законодавци у упоредном праву већ почетком века, регулишући антидампинг законским путем.

Закључак

Савремени проблеми нашег права спољне трговине су другачији и сложенији него они који тангирају ту грану права. Они се не састоје само у потреби прилазу развијеним тржишним привредама. Осим прилагођавања новом правном и економском окружењу у свету, оно се суочава и са транзицијском проблематиком. Акутно постоји и проблем прилагођавања захтевима регионалних и универзалних организација којима се желимо придружити као и стандардима регулисања које оне успостављају.

Три су правца развоја нашег спољнотрговинског законодавства које је неопходно спровести у циљу налажења адекватног места у међународној трговини а који су међусобно условљени и само у целини дају позитиван резултат. То је опште усклађивање са правилима развијеног тржишног система, са стандардима међународног економског поретка и правилима ЕУ.

Полазећи од наведеног реформа спољнотрговинског законодавства се обавезно мора заснивати на принципима дерегулације и либерализације. Они треба на адекватан начин да нађу свој израз у одговарајућим правним прописима.

Постојеће матично законодавство у овој области Закон о спољнотрговинским односима из 19192. је прегломазан и оптерећен непотребним регулисањем питања којима нема места у закону таквог карактера, пун празнина, једним делом и неприменљив. Међутим, у основи је он пре свега превазиђен и неодговарајућим ономе што се од овог закона очекује у модерном времену.

Стога је креирати потпуно ново законодавство из ове области. Потребно је у које ће у садржинском и методолошком погледу бити на нивоу стандарда у развијеним европским земљама.

Императив прилагођавања захтевима времена није усмерен само, како би се на први поглед помислило, на постојећи Закон о спољнотрговинском пословању који јесте његов најзначајнији извор и обухвата гро оног што потпада под односну материју већ и на друге законе који на било који начин тангирају односну материју. Тај сет закона у овој области у различитој мери је ипак близу стандарда који се захтевају, а неки су потпуно компатибилни са захтевима који се постављају пред њих.

Како у тим процесима развоја либерализација спољне трговине дугорочно неалтернативно, суштинско питање које се поставља се односи на проналажење адекватног баланса између потребе да релеванто законодавство буде у функцији развоја привредних делатности и интереса, а опет компатибилно са међународним правилима, па и правилима СТО. Поступност у понашању и отварању домаћег тржишта у томе сигурно може помоћи.

*Drago Divljak Ph.D., Docent
Novi Sad School of Law*

Contemporary problems of the national foreign trade law

Abstract

This paper discusses the problems our foreign trade law faces, and it analyses the possible avenues to be pursued in order to overcome the problems and improve this legal field in general. All the legitimate claims and interests, as well as the essential economic interests of our business people have been taken into account.

Our foreign trade legislation should be developed in three ways in order to find its proper place in international trade. The three ways are mutually conditioned and may give positive results only if brought together. They assume general harmonization with principles of developed market systems, standards of international economic order and rules brought by the EU. They are nothing but a legislative expression of multilateral and regional associations in international trade, through which our country expresses itself as a component part of the global market.

Generally accepted principles and trends that are usually applied within developed market economies must be made a base for such harmonization. In light of that, there is no doubt deregulation and liberalization is the basic principle upon which the reform of foreign trade legislation should rest. The principle however has been one of the indicators of the level of transition success within a country, according to the official methodology of the European Bank for Reconstruction and Development.

All the abovementioned development trends and approaches need to find their expression within legislation. Therefore, one should pass a new Law on Foreign Trade Relations, while all the statutes related to the issues should be adjusted to an appropriate extent. Nevertheless, creation of adequate protective instruments of national commerce should be given special attention.