

SIŽE POLITIKE

Ovaj siže je pripremljen na osnovu sveobuhvatne studije „Slobodno kretanje robe i pregovori o članstvu Srbije u EU: Praktična pitanja, mogućnosti i izazovi vezani za efikasnu integraciju Srbije na Jedinstveno tržište EU“, koju je Centar za evropske politike izradio u okviru projekta „Think Tank Young Professional Development Program“ finansiranog od strane Think Tank fonda, organizacije Fonda za otvoreno društvo.

Istraživanje za komparativnu studiju je sprovedeno u periodu od januara do jula 2014. i obuhvatilo je pored analize dokumenata i dvanaest polustrukturiranih intervjua sa stručnjacima iz Srbije i Evropske komisije.

Na osnovu istraženih dokumenata, stranih praksi i doprinosa od strane stručnjaka iz oblasti koje se tiču slobodnog kretanja robe, izveden je niz preporuka za uspešniju harmonizaciju sa zakonodavstvom Evropske unije i bolju implementaciju istog.

SLOBODNO KRETANJE ROBE I PREGOVORI O ČLANSTVU SRBIJE U EU

PRAKTIČNA PITANJA, MOGUĆNOSTI I IZAZOVI VEZANI ZA EFIKASNU
INTEGRACIJU SRBIJE U JEDINSTVENO TRŽIŠTE EU

Slobodno kretanje robe u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji

Nedavni početak pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji predstavlja odličan trenutak za studiju koja se tiče jednog od najvažnijih pitanja u tom procesu, a to je usklađivanje zakonodavstva Srbije u oblasti Jedinstvenog tržišta EU. S obzirom da je postepeno usklađivanje pravnog sistema sa *acquis communautaire* Evropske unije postala formalna obaveza Srbije od momenta kada je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, studija ima za cilj da pruži ocenu napretka Srbije u razvoju institucionalnog i zakonodavnog okvira u skladu sa pravnim tekovinama EU i zahtevima u oblasti slobodnog kretanja robe, posebno se fokusirajući na harmonizaciju horizontalnog zakonskog okvira.

Dobro regulisanje slobodnog kretanja robe je suštinski deo razvoja Jedinstvenog tržišta, od kojeg i građani i preduzeća imaju svakodnevno koristi.

Infrastruktura kvaliteta, tržišni nadzor, kao i intelektualna svojina samo su neke od važnijih oblasti politika koje se odnose na Jedinstveno tržište, odnosno na zakonodavstvo slobodnog kretanja robe. Usklađenost sa propisima iz ove oblasti i njihova ispravna implementacija zemljama kandidatima garantuje lakše funkcionisanje na Jedinstvenom tržištu.

Zakonodavstvo slobodnog kretanja robe

Rezolucijom Saveta donetom 7. maja 1985. odobren je „Novi pristup“ Delorove Komisije. Novi pristup, kako je tada nazvan, doveo je do najveće promene u praksi slobodnog kretanja robe u EU. Za razliku od Starog pristupa, za koji su karakteristični veoma detaljni tehnički propisi, Novi pristup je izgrađen na principu uzajamnog priznavanja, uvedenom nakon presude Evropskog suda pravde u čuvenom slučaju *Cassis de Dijon*, 1979. godine. Novi pristup zahteva mnogo manje tehničkih specifikacija i smanjuje birokratski teret u sistemu slobodnog kretanja robe u EU i poboljšava njegovu dalju integraciju. Novi pristup je praćen Rezolucijom Saveta o Globalnom pristupu i ocenjivanju usaglašenosti, za kojom su zatim usledile još dve odluke Saveta koje su uvele detaljnije specifikacije o procedurama testiranja i sertifikacije i ustanovile smernice za korišćenje znake „CE“.

Direktive karakteristične za Novi pristup zasnivaju se na visokom nivou zaštite zdravlja, životne sredine i potrošača, uz neometano uključivanje novih naučnih otkrića. Ove direktive takođe obezbeđuju slobodno kretanje robe kroz tehničku harmonizaciju celokupnog sektora proizvodnje i garantuju visok nivo zaštite javnog interesa, kao što je definisano u članu 114, stav 3, Ugovora o funkcionisanju EU. Novi pristup obuhvata skup pravnih instrumenata (direktiva) koji propisuju osnovne uslove koje svaki proizvod treba da ispuni. One su jedan od najvažnijih pravnih instrumenata na jedinstvenom tržištu.

U pogledu tekućih pregovora Srbije sa EU, Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe opisuje pravnu tekovinu EU koja treba da bude usklađena sa ciljem da Srbija uspešno zatvori ovo poglavlje. Iako ovo poglavlje sigurno nije jedno od najproblematičnijih, usklađivanje ima veliki uticaj kako na industriju tako i na potrošače. Iznad svega koncept Novog pristupa, koji je zasnovan na principu uzajamnog priznavanja i podržan od strane funkcionalnog sistema akreditacije, standardizacije i veoma dobro utemeljenog tržišnog nadzora, treba u Srbiji da bude u potpunosti prenesen i kvalitetno implementiran.

SIŽE POLITIKE

Za Srbiju, kao državu koja nastoji da pristupi Evropskoj uniji, kontekst za uključivanje građana u rad državnih institucija (ili upravljanje javnim poslovima) kreiraju i propisi Unije, a pre svega osnivački ugovori. U EU je uključivanje civilnog društva i privrednih subjekata u donošenje odluka od izuzetnog značaja i pravno regulisano kroz Ugovor o funkcionisanju EU (Član 15). Nacionalni konvent o Evropskoj uniji je projekat u Srbiji koji je preuzeo inicijativu za organizovanje i koordinaciju predstavnika civilnog sektora za praćenje i davanje doprinosa pregovorima sa EU.

Centar za evropske politike je koordinator radne grupe za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe i Poglavlje 28- Zaštita potrošača i zaštita zdravlja.

U Izveštaju o napretku Republike Srbije sačinjenom za 2014. godinu, Komisija je naglasila da je „Republika Srbija je nastavila da usaglašava horizontalno zakonodavstvo i usvaja evropske standarde. Međutim, treba staviti jači akcenat na sprovođenje prenetih direktiva i obezbeđivanje odgovarajuće opreme i administrativnog kapaciteta. Potrebna je bolja koordinacija među različitim organima za infrastrukturu kvaliteta i tržišnog nadzora. Uopšteno posmatrano, ostvaren je umeren napredak u ovoj oblasti.“

Zakonodavstvo slobodnog kretanja robe u Srbiji

Član 77 (standardizacija, metrologija, akreditacija i ocenjivanje usaglašenosti) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju određuje obavezu Srbije da se postepeno uskladi sa propisima EU, evropskim standardima, procedurama akreditacije i ocenama usaglašenosti. To znači da Srbija treba da transponuje propise Starog i direktive Novog pristupa u svoj pravni sistem i izgradi horizontalnu infrastrukturu kako bi obezbedila njihovu ujednačenu primenu.

Revizija horizontalnog zakonskog okvira u oblasti slobodnog kretanja robe je počela 2009, a Srbija od tada aktivno radi na transponovanju zakonodavstva EU u ovoj oblasti. Do sada, usvojeno je šest široko primenjivanih zakona:

1. Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti („Službeni glasnik RS“, broj 36/09);
2. Zakon o standardizaciji („Službeni glasnik RS“, broj 36/09);
3. Zakon o metrologiji („Službeni glasnik RS“, br 30/10);
4. Zakon o akreditaciji („Službeni glasnik RS“, br. 73/10)
5. Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda („Službeni glasnik RS“, br. 41/09) i
6. Zakon o tržišnom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br 92/11)

Ovi zakoni uneli su mnoge novine u zakonodavni sistem Srbije i takođe unapredili funkcionisanje nekoliko institucija, kao što su Akreditaciono telo Srbije, Institut za standardizaciju i Direkcija za mere i dragocene metale.

Bez obzira na činjenicu da je Srbija transponovala oko 96% tehničkih standarda i većinu propisa EU, Evropska komisija je izrazila stav da je Srbija samo umereno napredovala u svojim pripremama u oblasti slobodnog kretanja robe, kao i da pored transpozicije preostalog zakonodavstva takođe treba da stavi veći naglasak na jačanje administrativnih kapaciteta i koordinaciju između institucija, kako bi osigurala korektnu implementaciju zakona.

„Određene oblasti zahtevaju posebnu pažnju, jer su to pitanja koja se tiču više područja i vrlo su horizontalna: deluju na veliki broj aktera i imaju snažan uticaj na razvoj privrede, industrijsku proizvodnju, trgovinu i zaštitu potrošača. Ove oblasti su tržišni nadzor, infrastruktura kvaliteta i pravo intelektualne svojine, koje su u studiji pažljivo ispitane, pre svega iz perspektive Srbije.“

(Iz studije: „Slobodno kretanje robe i pregovori o članstvu Srbije u EU: Praktična pitanja, mogućnosti i izazovi vezani za efikasnu integraciju Srbije na jedinstveno tržište EU“)

SLOBODNO KRETANJE ROBE I CEFTA

Tržišni nadzor

Glavni cilj Novog pristupa je da proizvodi slobodno cirkulišu na tržištu EU kao i da zadovolje odgovarajući nivo bezbednosti. Da bi se ta dva navedena principa pravilno sprovela, potrebno je garantovati dobro funkcionisanje tržišnog nadzora.

Funkcionalan tržišni nadzor u interesu je i ozbiljnih proizvođača jer sprečava nelojalnu konkurenciju, koja snižava cene zaobilazeći ispunjenje osnovnih zahteva. Unutar EU, tržišni nadzor je odgovornost svih država članica, kao i njihovih lokalnih vlasti.

Pravo intelektualne svojine

Zaštita prava intelektualne svojine je od suštinskog značaja za pravilan i pravičan plasman proizvoda, funkcionisanje tržišta i razvoj industrije. To je sveobuhvatno pitanje koje nije deo horizontalnog zakonodavstva slobodnog kretanja robe (posebno je pregovaračko poglavlje), ali koje je od izuzetnog značaja za razvoj industrije, unapređenje inovacija i zaštitu nacionalnih proizvoda.

Infrastruktura kvaliteta

Infrastruktura kvaliteta suštinski utiče na stepen ekonomskog i socijalnog razvoja svake zemlje. To je važan i sastavni deo privrede i jedan od temelja nacionalne, regionalne i međunarodne trgovine. Ni zaštita životne sredine niti zdravlja ili prava potrošača ne mogu da funkcionišu bez infrastrukture kvaliteta.

Nacionalna infrastruktura kvaliteta obuhvata sve aspekte vezane za metrologiju, akreditaciju, ocenjivanje usaglašenosti, standardizaciju, testiranje i upravljanje kvalitetom i ima za cilj zaštitu potrošača plasiranjem bezbednih proizvoda na tržište, kao i obezbeđenje fer konkurencije. Infrastruktura kvaliteta je veoma značajna za međunarodno priznanje nacionalnih proizvoda i usluga kao i za obezbeđivanje njihove konkurentnosti. Dakle, ona takođe ima vrlo značajan uticaj na izvoz.

Neki od intervjuisanih eksperata naglašavaju značaj povezanosti sa CEFTA. Pri razmatranju zajedničkog cilja članica CEFTA da se učlane u EU, nameće se uverenje da postoji ogroman potencijal za saradnju u pitanjima harmonizacije slobode kretanja robe, kao i u razvijanju zajedničkih praksi. Stoga, jedna od preporuka je i osnaživanje regionalne saradnje po ovom pitanju, kako bi se u potpunosti iskoristio potencijal CEFTA sistema u pripremi za jedinstveno tržište EU.

„U cilju postizanja aktivnog pristupa, stručnjaci na osnovu prethodnih krugova proširenja tvrde da je pristup „odozgo – nadole“ neophodan. Vlada i relevantni državni akteri moraju da istaknu i objasne važnost harmonizacije u oblasti, njenu horizontalnu prirodu i značaj za srpsku ekonomiju, kako sada, tako i u budućnosti.“

(Iz studije: „Slobodno kretanje robe i pregovori o članstvu Srbije u EU: Praktična pitanja, mogućnosti i izazovi vezani za efikasnu integraciju Srbije na jedinstveno tržište EU“)

Zaključci i preporuke

Stručnjaci, zvaničnici Vlade i Evropska komisija slažu se da je neophodna bolja koordinacija državnih institucija i tela u Srbiji, kad je u pitanju implementacija zakonodavstva u ovoj oblasti.

Neki među njima ističu da su u određenim slučajevima važni akteri skloni da misle kako je njihov doprinos irelevantan, kao i da je zakonodavstvo u datoj oblasti jedino bitno ministarstvima privrede i trgovine. To se dešava zbog lošeg shvatanja samih osobnosti zakonodavstva u oblasti slobode kretanja robe, koje je horizontalne prirode, a samim tim i potpada pod različite resore.

Takođe, stručnjaci su saglasni i da nedostaje opšta svest o važnosti ovog zakonodavstva za korektno funkcionisanje privrede i njen napredak. Iako su pregovori Srbije sa EU popularna tema i pojedina pregovaračka poglavlja postoje na agendi svih aktera, čini se da je pregovaračko poglavlje o slobodnom kretanju robe pridobilo vrlo ograničenu pažnju. Značaj harmonizovanog zakonodavstva u oblasti slobode kretanja robe za izvoz srpske robe na evropsko tržište, kao i garantovanje njihove bezbednosti za potrošače deluje potcenjeno. To delimično proizilazi iz nedostatka svesti o tome šta su to tehnički standardi, zašto postoje u tom obliku i koji je njihov značaj za proces proizvodnje i za trgovinu. Buduće kampanje za podizanje svesti o procesu usklađivanja u ovoj oblasti treba da budu usmerene ka proizvođačima i trgovcima, kao primarnim akterima, po mogućstvu kroz aktivnije uključivanje privrednih komora (nacionalnih, regionalnih, lokalnih). Pored toga, transparentnost mora da ostane snažan fokus čitavog procesa.

O CENTRU ZA EVROPSKE POLITIKE

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, neprofitna, nevladina „think tank“ organizacija. Osnovan je od strane grupe stručnjaka iz oblasti prava i politike EU, ekonomije i reforme javne uprave sa zajedničkim ciljem unapređenja okvira za kreiranje politike u Srbiji.

CEP razvija analizu i istraživanje kao osnove za činjenično utemeljeno kreiranje politika i proizvodi kvalitetne opcije za donosiocima odluka sa ciljem da se suštinski unapredi proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji i da se Srbija pozicionira kao ravnopravni partner državam članicama EU u pogledu:

- *otvorenosti i odgovornosti demokratskih institucija vlasti;*
- *uređenosti i performansi tržišta;*
- *sposobnosti da ne samo ispuni obaveze članstva u EU već i maksimalno iskoristi prava i mogućnosti koje proističu iz članstva.*

Više o CEP-u pročitajte na www.cep.org.rs.

Posetite nas i na Fejsbuku:

<https://www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre>

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku „Think Tank Young Professional Development“ programa. Za sadržaj ove publikacije odgovoran je Centar za evropske politike i ona ne odražava stavove Fonda za otvoreno društvo (OSF).