

CARINSKA UNIJA U UPOREDNOJ PRAKSI

Doc. dr Jelena Latinović

UVOD

Carinska unija (CU), u širem smislu, je međunarodni aranžman kojim se suverene države slažu da slobodno trguju jedna sa drugom, dok usvajaju zajedničke mere u vezi sa trgovinom sa nečlanicama. Iz perspektive ekonomske integracije, CU se tradicionalno prikazuju kao korak dalje od područja slobodne trgovine, ali ne zadovoljavaju zajedničko tržište. Obično, CU se formalno osnivaju međunarodnim sporazumom unutar manjeg ili više definisanog „regiona“.

Koncept CU je prisutan u međunarodnom pravu barem još od nemačkih sporazuma Zollverein u 19. veku. Kako je sposobnost za stupanje u odnose sa drugim državama jedan od opšteprihvaćenih kriterijuma državnosti, stvaranje i delovanje CU-a direktno se odnosi na pitanja državnog suvereniteta u međunarodnom pravu. U ovom radu pozivamo se na suverenitet države, radi jednostavnosti, u njenom tradicionalnom vestfalijskom značenju, kao što je na primer zakonski kodifikovano Deklaracijom o načelima međunarodnog prava iz 1970. godine a ne na novije i nijansirane koncepcije poput „novog“ ili „relativnog suvereniteta“. Dok u poslednjem prizma potčinjavanja međunarodnim režimima može biti jači suverenitet budući da zemlje imaju koristi od združene pregovaračke moći, pod tradicionalnom, vestfalskom koncepcijom, CU se vide kao ograničavajući suverenitet.

POJAM CARINSKE UNIJE

Carinska unija je sporazum dveju ili više susednih država da uklone trgovinske barijere, smanje ili ukinu carinu i ukinu kvote. Takvi sindikati definisani su Opštim sporazumom o carinama i trgovini (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) i predstavljaju treću fazu ekonomske integracije.

Za razliku od sporazuma o slobodnoj trgovini, za nečlanice unije nameće se zajednička spoljna tarifa. Kada zemlje izvan unije trguju sa zemljama u carinskoj uniji, one moraju da izvrše jedinstveno plaćanje (carine) za robu koja je prešla granicu. Jednom kada uđu u uniju, mogu se slobodno trgovati bez dodatnih tarifa.

Svrha carinske unije je olakšati zemljama članicama da slobodno trguju jedna sa drugom. Unija smanjuje administrativni i finansijski teret trgovine barijerama i podstiče ekonomsku saradnju među narodima.

POJAM CARINSKE UNIJE

Carinske unije nude sledeće pogodnosti:

1. Povećanje trgovinskih tokova i ekonomske integracije

Glavni efekat sporazuma o slobodnoj trgovini je što povećava trgovinu između zemalja članica. Pomaže poboljšanju raspodele oskudnih resursa koji zadovoljavaju potrebe i želje potrošača i podstiče direktna strana ulaganja (SDI).

Carinske unije dovode do bolje ekonomske integracije i političke saradnje među narodima i stvaranja zajedničkog tržišta, monetarne i fiskalne unije.

2. Stvaranje trgovine i preusmeravanje trgovine

Efikasnost carinske unije meri se u smislu stvaranja trgovine i preusmeravanja trgovine. Stvaranje trgovine nastaje kada efikasniji članovi unije prodaju manje efikasnim članovima, što dovodi do bolje raspodele resursa.

Preusmeravanje trgovine nastaje kada efikasne zemlje nečlanice prodaju manje robe zemljama članicama zbog spoljnih tarifa. Daje manje efikasnim zemljama u Uniji priliku da iskoriste svoj položaj i prodaju više robe unutar unije.

Ako dobiti od stvaranja trgovine pređu gubitke od preusmeravanja trgovine, to vodi do povećanog ekonomskog blagostanja među državama članicama.

3. Smanjuje odstupanje trgovine

Jedan od glavnih razloga zašto se carinska unija favorizuje nad sporazumom o slobodnoj trgovini je taj što prvi rešava problem odstupanja trgovine. To se dešava kada zemlja koja nije članica prodaje svoju robu zemlji s niskim tarifama FTA (sporazum o slobodnoj trgovini), koja zatim preprodaje u zemlju sa visokom tarifom FTA, što dovodi do poremećaja u trgovini. Prisustvo zajedničke spoljne tarife u carinskim unijama pomaže u izbegavanju problema koji proizlaze iz tarifnih razlika.

POJAM CARINSKE UNIJE

Uspostavljanje carinskih unija dugoročno je korisno za privrede. Pomaže malim privredama da iskoriste industrije koja možda nisu bile dostupne samo sa domaćom trgovinom. One mogu da postignu velike spoljne ekonomije obima u okviru unije iz saobraćaja i infrastrukture.

Suočena sa konkurencijom iz drugih ekonomija, domaća tržišta će biti sklonija povećanju efikasnosti. Carinske unije pomažu podsticanje rasta i ujedinjavanje ekonomija s liberalnom trgovinskom politikom.

Član XXIV GATT sadrži najvažniju savremenu pravnu definiciju koncepta carinske unije u međunarodnom pravu. Ona rastavlja koncept na niz tehničkih elemenata koji, u pogledu ekonomske integracije i uticaja na nezavisnost zemalja članica, istovremeno prevazilazi i popunjava nedostatke vodećih definicija pronađenih u ekonomskoj literaturi. GATT, međutim, ne utelovljuje prvu međunarodnu pravnu zaokupljenost s CU-ma i njihov uticaj na suverenitet države.

CARINSKA UNIJA U UPOREDNOJ PRAKSI

S obzirom na definiciju CU koja se nalazi u članu XXIV GATT, postaje jasno da je pitanje legalnosti CU okruženo nerešenim pitanjima. Unutar internih zahteva suočeni smo sa dvosmislenom interpretacijom onoga što podrazumevaju „restriktivni propisi trgovine“. Da li članovi CU moraju ukloniti kvantitativna ograničenja u gotovo celoj trgovini? Da li ovo uključuje i trgovinske pravne lekove? Šta predstavlja prag za „praktično svu trgovinu“?

Spoljni zahtevi postavljaju još više pitanja jer ostaje nejasno šta je sadržano u zajedničkom režimu spoljne trgovine, da li su članice CU dužne da usaglasе svoja kvantitativna ograničenja i da li su propisana usaglašena pravila o poreklu. Uopštenije, kako postupati sa trgovinskim preferencijama koje postoje i buduće trgovinske preferencije ostaje važno, ali neodgovoreno pitanje prema STO zakonu.

Iako CU obično zasnivaju međunarodni ugovor - to je jedinstveni dokument - proces operacionalizacije CU obično donosi i veću pravnu složenost. Stoga, uprkos krilatici koja se odnosi na različite CU u kratkim crtama, CU se u stvarnosti sastoje od mreže međunarodnih pravnih instrumenata, primarne i sekundarne prirode.

CARINSKA UNIJA U UPOREDNOJ PRAKSI

Brojni projekti ekonomskih integracija koji su ovde razmotreni borili su se sa sprovođenjem, često ambicioznih, međunarodnih obaveza koje su preuzele njihove članice. Državni suverenitet očigledno predstavlja prepreku ekonomskoj integraciji i s obzirom da CU utiču na niz državnih funkcija - od naplate carina do pregovora o trgovinskim sporazumima - zemlje članice imaju više razloga da krše princip pacta sunt servanda. Ovo je rezultiralo u više prilika da su usvojeni uzastopni ugovori s istim ciljem uspostavljanja CU. Bez obzira na to, sve postojeće zajednice civilnog društva i dalje imaju uticaj u stvarnom svetu manje-više u skladu s pravnim okvirima koji njima upravljaju.

U ekonomskoj teoriji, koncept CU u svom savršenom obliku pretpostavlja da je sva trgovina robom pokrivena okvirom CU. Prema zakonu STO-a, unutrašnji zahtev odnosi se na „praktično svu trgovinu robom“, koja obuhvata i „kvantitativni element“ - koliko je obuhvaćeno zakonima Harmonizovanog sistema (HS) - i intenzitet trgovine („kvalitativni element“) - kako bi se osiguralo da se teško prometovana roba ne izostavi.

CARINSKA UNIJA U UPOREDNOJ PRAKSI

Jedina CU koja je blizu „savršene“ u svetlu obima unutrašnje trgovine i prava i prakse je EU. Sve carine i propisi koji se odnose na unutrašnju trgovinu robom u EU podležu zabranama carina i dažbina sa jednakim dejstvom i kvantitativnim ograničenjima i merama sa jednakim efektom. Pored toga, ove zabrane su tumačene ekspanzivno što je dovelo do stvaranje slobodnijeg međunarodnog trgovinskog prostora na svetu. Samo je vrlo malo robe podložno posebnim režimima koji delimično odstupaju od strogih zabrana carina i kvota.

Pokrivenost susednih EUTCU-a već se značajno razlikuje od same EU-a. CU se primenjuje na svu industrijsku robu, ali ne i na uglj, čelik i poljoprivrednu robu. Ipak, svi ugljeni i čelični proizvodi i većina poljoprivrednih i ribarskih roba obuhvaćeni su standardnim sporazumom o slobodnoj trgovini sa zahtevima ROO i PTA. Ova hrpa pravila koja regulišu trgovinu robom između EU i Turske postavlja pitanje kompatibilnosti sa članom XXIV: 8 GATT.

CARINSKA UNIJA U UPOREDNOJ PRAKSI

PTA za poljoprivredu i ribarstvo verovatno neće ispuniti čak ni unutrašnji zahtev CU, osim što u potpunosti ne ostavlja određene proizvode. Razmatranje PTA i FTA je neophodno u odnosu na EUTCU u svetlu GATT obaveze koju CU mora da pokriva „u suštini svu trgovinu“. Vrlo je zamislivo da kvalitativni element ove obaveze ne bi bio ispunjen ako bi ugalj, čelik, poljoprivredni i ribarski proizvodi bili potpuno isključeni.

S druge strane, uzimajući u obzir preferencijalni tretman koji se ovim proizvodima daje u skladu sa Sporazumom o slobodnoj trgovini i PTA, dovodi u pitanje kompatibilnost celokupnog pravnog okvira sa obavezom da se interno eliminišu i spolja primenjuju iste dažbine i drugi propisi trgovine. U oba scenarija, usaglašenost EUTCU-a sa članom XXIV GATT je doveden u pitanje.

Promenljiva pokrivenost i izuzeća obično su povezani sa CU prijavljenim u klauzuli o omogućavanju, što takve aranžmane čini kompatibilnim sa zakonom STO-a. Na primer, MERCOSUR je tradicionalno isključio važan automobilski sektor iz interne liberalizacije. Još uobičajenija je varijacija u spoljnoj tarifi koja utiče na unutrašnju trgovinu. Iako u načelu slobodno kretanje robe u Euroazijskoj ekonomskoj uniji pokriva svu robu, u praksi se unutrašnja trgovina znatno koči, između ostalog, održavanjem raširenih prelaznih izuzeća od CET-a. Slične prepreke usled neusklađivanja spoljne tarife ili preferencijalnog tretmana uticale su na unutrašnju trgovinu, između ostalog, CACM, MERCOSUR, EAC i COMESA.

OSNOVNA KRETANJA U CARINSKOJ UNIJI EVROPSKE UNIJE

Tokom 2018. godine Carinska unija EU proslavila je 50. godišnjicu. To je jedinstven primer područja gde brojne zemlje primenjuju jedinstveni sistem za rukovanje uvozom, izvozom i tranzitom robe i sprovode zajednički skup pravila koji se nazivaju Carinski zakonik Unije (UCC - Union Customs Code).

Za uvoz izvan EU koristi se zajednička tarifa carina i nema carina koja se naplaćuju na granicama između zemalja EU. Carina na robu van EU uglavnom se plaća prilikom njihovog prvog ulaska u EU. Od tada više neće biti plaćanja carina i više se neće primenjivati carinske kontrole - sva roba se slobodno kreće unutar Carinske unije EU.

Carinska unija EU je od suštinskog značaja za pravilno funkcionisanje jedinstvenog tržišta. U praksi, nacionalne carinske službe u svih 28 zemalja EU zajedno rade kao upravljanje svakodnevnim operacijama Carinske unije. Evropska komisija predlaže carinsko zakonodavstvo EU i nadgleda njegovo sprovođenje. EU je najveći trgovinski blok na svetu EU, koji čini 15% svetske trgovine, zajedno sa Sjedinjenim Državama i Kinom. U 2018. godini vrednost trgovine EU s drugim zemljama iznosila je 3,9 biliona EUR. Polovina spoljne trgovine EU uglavnom je imala pet glavnih partnera: Sjedinjene Države, Kina, Švajcarska, Rusija i Turska.

OSNOVNA KRETANJA U CARINSKOJ UNIJI EVROPSKE UNIJE

Carinska unija Evropske unije je carinska unija (tj. grupa ekonomija bez unutrašnjih prepreka trgovini i zajedničke spoljne tarife) koja se sastoji od svih država članica EU i većeg broja okolnih zemalja (tj. zemalja EFTA - Norveške, Islanda), Lihtenštajn i Švajcarska). Carinska unija je bitan element u funkcionisanju jedinstvenog tržišta i ispunjava glavni zadatak Evropske ekonomske zajednice osnovane 1958. Rimskim ugovorom. Jedinstveno tržište može pravilno funkcionisati samo ako postoji zajednička primena zajedničkih pravila na spoljnim granicama. Carine se ne naplaćuju na robu koja putuje unutar Carinske unije, a članice Carinske unije nameću zajedničku spoljnu tarifu za svu robu koja ulazi u Uniju.

Jedna od posledica Carinske unije je da Evropska unija mora pregovarati kao jedinstven subjekt u međunarodnim trgovinskim sporazumima, kao što je sa Svetskom trgovinskom organizacijom (STO). EU je najveći trgovac na svetu, čini 20% globalnog uvoza i izvoza. EU je lider u svetskom trgovinskom sistemu, i kao ključni akter Svetske trgovinske organizacije i plodan potpisnik bilateralnih trgovinskih sporazuma. EU je bila ključni igrač u pregovorima o liberalizaciji međunarodne trgovine.

ZAKLJUČAK

Prethodna analiza se naslanja na niz opštih zaključaka koji mogu takođe da informišu trenutne i buduće rasprave o politikama, poput Bregzita, dizajna CU (poput predloženog Australijsko-novozelandskog CU), kao i akademske rasprave o odnosu sporazuma regionalne trgovine i svetski trgovinski zakon uopšte.

Prvo, oslanjajući se na istorijske, ekonomske i današnje međunarodno-pravne izvore otkriva da se elementi obuhvaćeni pojmom carinske unije razlikuju.

Drugo, najrazvijenija i pravno najznačajnija definicija - član XXIV. GATT-a - ćuti o određenim konceptualnim elementima, posebno o zajedničkim pregovorima o PTA-i i raspodeli carinskih prihoda i nudi malo smernica, a samim tim i velike diskrecije u pogledu brojnih važnih pravnih aranžmana kao što su kao trgovinski lekovi i pravila porekla. Ipak, GATT konceptualizacija je jedina zabrinuta zbog spoljnih efekata blagostanja (na nečlanice) formiranja CU.

Treće, a dijelom i posledica konceptualne raznolikosti i pravne fleksibilnosti zakona STO-a, u praksi postoji velika raznolikost dizajna CU-a. Različite CU pristupaju ključnim dizajnerskim pitanjima i napetostima, od pregovora o PTA do regulisanja porekla robe, na različite načine.

Zajednički imenilac u svim konceptualizacijama i CU je zabrinutost zbog suverenosti države koja utiče na to kako su CU dizajnirane i kako deluju. Takve zabrinutosti obično dovode do formiranja CU koje nisu u skladu sa idejom „savršene carinske unije“ kao što je Viner teoretizovao da EU predstavlja izuzetak, a ne pravilo u tom pogledu. Štaviše, suverenitet države ne utiče samo na dizajn, već i na performanse (ponekad kao funkciju pogrešnog dizajna) CU. Čak i ako nema savršenog CU, slabe performanse naročito se dešavaju kada odnos između unutrašnjeg i spoljnog aspekta CU nije sinhronizovan.

ZAKLJUČAK

Carinska unija Evropske unije (EUCU) je carinska unija koju čine sve zemlje članice Evropske unije (EU), Monako i - do kraja prelaznog perioda Bregzita - Velika Britanija i neke od njenih zavisnosti. Neke odvojene teritorije članica EU ne učestvuju u carinskoj uniji, obično kao rezultat njihovog geografskog odvajanja. Pored EUCU, EU je u carinskim unijama sa Andorom, San Marinom i Turskom (sa izuzeci određene robe), kroz odvojene bilateralne sporazume.

Ne postoje tarife ili necarinske barijere u trgovini između članova carinske unije i - za razliku od područja slobodne trgovine - članovi carinske unije nameću zajedničku spoljnu tarifu za svu robu koja ulazi u uniju.

Evropska komisija pregovara za i u ime Unije u celini u sporazumima o međunarodnoj trgovini (poput one sa Kanadom i mnogim drugima), pre nego što svaka država članica pregovara pojedinačno. Takođe predstavlja Savez u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i sve trgovinske sporove posredovane putem nje.