

Стеван Ранаић*

Институт за међународну политику и привреду, Београд

Сандра Давидовић

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ОСНОВНА ЕКОНОМСКА ПИТАЊА У ОДНОСИМА БЕОГРАДА И ПРИШТИНЕ**

Сажетак

У тренутку писања овог текста још увек су на снази царине од 100% које је влада у Приштини увела на робу пореклом из Србије и Босне и Херцеговине. Имајући у виду да су поред ове царинске мере, власти у Приштини решиле да укључе и нецаринске баријере, односно административне мере којима се у потпуности спречава увоз српске и босанско-херцеговачке робе, можемо рећи да су на снази санкције Приштине према Србији и Босни и Херцеговини. Последице ових мера значајне су не само за привреду Србије, већ и за регион, а поставља се и питање да ли је овим ЦЕФТА практично престала да постоји? Сматрајући да је трговина једно од основних питања не само економских односа, те да је тренутно камен спотицања у преговорима Београда и Приштине, први део рада представља приказ структуре и динамике трговине између Србије и Косова*, као и анализу чинилаца који су довели до увођења

* Електронска адреса аутора: stevan@diplomacy.bg.ac.rs

** Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти”, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду.

дискриминаторних царина. Посебна пажња у раду посвећена је могућностима које стоје на располагању Републици Србији да одговори на уведене санкције Приштине. Друго важно питање које се намеће све чешће као тема и препрека у преговорима Београда и Приштине, тиче се друштвене и јавне имовине на Косову и Метохији, односно спроведених и планираних својинских трансформација друштвених и јавних предузећа. У том смислу, циљ рада је да укаже на могућности истицања нерешених имовинских проблема у процесу преговарања, посебно имајући у виду актуализацију економских питања у протеклим месецима и последице које по дијалог има пропуштање претварања ових проблема у конкретне преговарачке захтеве.

Кључне речи: преговори Београда и Приштине, Косово и Метохија, трговина, царине, ЦЕФТА, имовина, приватизација

1. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ТРГОВИНЕ ИЗМЕЂУ СРБИЈЕ И КОСОВА*

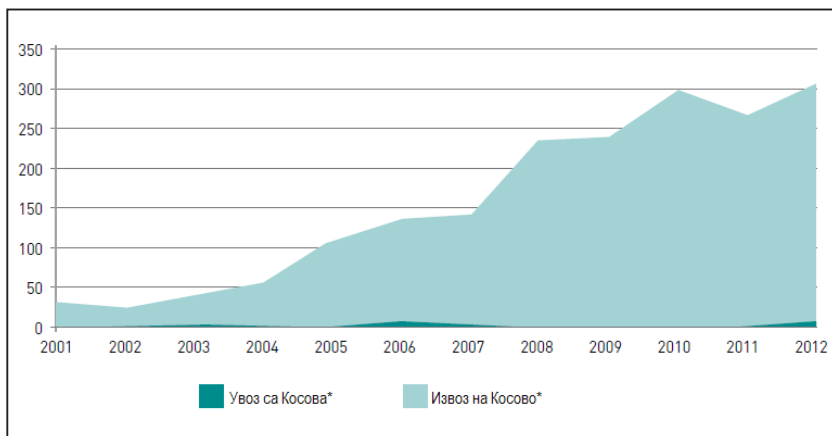
Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 из 1999. године, дефинисана је територија покрајине Косово и Метохија као засебна царинска територија која је под управом Мисије УН за Косово¹ (УНМИК). Трговински односи Србије и Косова* од 2001. до краја 2018. године, се могу поделити у пет фаза. *Прва фаза* односи се на период између 2001. и 2006. године, и можемо је назвати фазом унутрашње трговине, јер је роба на Косово* била пласирана без царина. Београд је у овој фази у трговинским односима третирао Косово* као саставни део Србије. *Друга фаза* трговинских односа настаје 2006. године, када у оквиру Споразума о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА) Србија признаје Косово* као јединствену царинску територију.² Овај споразум примењује

1) У резолуцији СБУН 1244 користи се термин Косово. У наставку текста користимо назив Косово*, који је предвиђен споразумом о регионалном представљању. Овај назив прати и фуснота ове садржине – The designation is without prejudice to positions on status and is in the line with UNSCR 1244 and the ICJ opinion on Kosovo Declaration of Independence.

2) Признавање територије за спољнотрговинског партнера земље не значи и њено политичко признање као суверене државе.

се од средине 2007. године, а Косово* је тада приступило споразуму под називом „Косово – УНМИК”.³ *Трећа фаза* трговинских односа почиње 2008. године, када Привремене институције самоуправе у Приштини (ПИС) једнострано проглашавају независност, а Србија као одговор уводи блокаду на увоз све робе са ознаком “Kosovo Customs”. Ова блокада ће трајати све до 2011. године, када је у Бриселу постигнут договор две стране којим се омогућава трговина. Након тога наступа *четврта фаза* – фаза слободне трговине у којој се промет робе и услуга несметано врши по правилима у оквиру ЦЕФТА, што практично значи да не постоје царине и значајне нецаринске баријере, те да се ради о зони слободне трговине. *Пета фаза* у којој се тренутно налазе Београд и Приштина, може се назвати фазом дискриминаторних царина. Ову фазу карактерише увођење од стране Косова* царина од 100% на робу пореклом из Србије и Босне и Херцеговине. Трговински односи у овој фази су једностранни, па роба из Србије нема легалан приступ Косову*, док је Србија задржала бесцарински третман робе са Косова*, поштујући правила ЦЕФТА.

Графикон 1. Трговина између Србије и Косова* у мил. ЕУР (2001–2012)



Извор: Predrag Bjelić, “Trade between Serbia and Kosovo”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London 2015, стр. 29.

3) Као посебна царинска територија у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244.

Први подаци о трговинској размени између Србије и Косова* датирају из 2001. године, када је укупна спољнотрговинска размена износила око 30 милиона евра и готово целокупна трговина односила се на извоз на Косово*. Посматрајући прву фазу трговинских односа (2001–2006.) може се уочити да је у овом периоду укупна спољнотрговинска размена скоро шестоструко порасла, те је у 2006. години, износила 140 милиона евра. Треба имати у виду да званични спољнотрговински подаци не постоје, јер се ради о периоду када српска роба на територију Косова* стиже без царина, прво на север, у Косовску Митровицу, а онда и даље у остале делове Косова и Метохије. На самом крају прве фазе трговинских односа, Косово* бележи највећи извоз у Србију у вредности од апроксимативно 12 милиона евра.

У другој фази, Србија приступа заједно са Косовом* споразуму ЦЕФТА, чиме Србија и званично признаје Косово* као јединствену и засебну царинску територију. У том тренутку ЦЕФТА броји девет привреда Југоисточне Европе, да би већ 2007. године, из ње иступиле Румунија и Бугарска, а 2013. године, и Хрватска због приступања Европској унији. Данас ЦЕФТА броји седам страна уговорница, које поред Србије и Косова* чине још и Црна Гора, Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија и Молдавија. Циљ ЦЕФТА споразума био је стварање зоне слободне трговине првенствено за робу, што је успешно спроведено до краја 2010. године. Значај који Споразум има за српске привреднике је изузетан. Спољнотрговинска размена Србије са земљама ЦЕФТА достигла је у 2017. години, вредност од 3,9 милијарди долара, што је за 28% више него 2006. године, када је Србија приступила овој споразуму.⁴ Колико је овај споразум важан за Србију говори и податак да је српски суфицит робне размене са земљама чланицама ЦЕФТА растао у периоду 2006–2017. по просечној годишњој стопи од 8,4%, а само у 2017. години, покривеност увоза извозом достигла је ниво од 245%. Дакле, Србија из године у годину доминира у оквиру ЦЕФТА као најзначајнији извозник, а највећи диспаритет у билатералној трговинској сарадњи има управо са Косовом*. Можемо приметити да је само у

4) Предраг Бјелић, Радмила Драгутиновић Митровић, *Унапређење позиције Србије у оквиру ЦЕФТА 2006*, ФРЕН – Фондација за развој економске науке, Београд, 2018, стр. 24.

2012. години, спољнотрговински суфицит Србије у односу на Косово* износио око 300 милиона евра.

Након 2008. године, (трећа фаза) када је Косово* прогласило независност, ниво извоза из Србије на Косово* је стагнирао годину дана, да би од 2009. године до 2010. године, био повећан за 20%. Овде треба имати у виду да до 2008. године, Србија нема јасне и прецизне податке о извозу на Косово*, јер ову трговину није третирао као спољну трговину. Сва роба пласирана на север Косова* третирао се као део унутрашње трговине. Тек од 2008. године, Србија почиње да води јасну евиденцију о извозу на целокупно Косово*. Притом у овом периоду Приштина и даље не контролише северни део, односно административне прелазе Јариње и Брњак. Због инсистирања Приштине да њихова роба носи ознаку такозване државе Косово*, Србија и Босна и Херцеговина блокирају увоз свих производа од децембра 2008. године, који у пратећим папирима носе ознаку царине Косова*. Извоз са Косова* у Србију је због тога опао за 65% у 2009. години, у односу на 2008. годину. Блокада је трајала све до 2011. године, због чега је Косово* изгубило 30 милиона евра, односно 4% од укупног извоза.⁵ Можемо приметити да робни извоз са Косова* у Србију, у периоду од 2008. до 2011. године, практично није постојао. Због овога Косово* 2011. године, уводи контрамере. Како би се решио овај проблем Европска унија (ЕУ) започиње дијалог о техничким питањима 2011. године, који резултира компромисом две стране. Србија пристаје да косовска роба носи ознаку „Царина Косова”, под условом да се нигде у пратећим извозним документима не налази ознака и печат „Републике Косова”. Након овог споразума који је усмено договорен и потврђен на папиру, али без званичних потписа Београда и Приштине, наступа четврта фаза трговинских билатералних односа, односно фаза слободне трговине.

Када говоримо о структури трговине између Србије и Косова*, морамо истаћи да је у целокупном посматраном периоду од 2001. године, до краја 2018. године, Србија бележила стално растући суфицит у овој размени. Разлог се

5) Shpend Kursani, Berat Thaqi, “Kosovo–Serbia: Regulatory aspects of trade and economic relations”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London 2015, стр. 44.

налази првенствено у разлици у величини и снази једне и друге привреде, као и разлици у нивоу индустријског развоја. Србија на Косово* највише извози храну и живе животиње, на које отпада 33% од укупног извоза. На другом месту налазе се прерађени производи са 21% удела у извозу. Прате их хемијски производи и минерална горива и мазива са 14% и 11% удела у укупном пласману на Косову*, респективно.⁶

2. ДИСКРИМИНАТОРНЕ ЦАРИНЕ КАО ИНСТРУМЕНТ СПОЉНОГ ДЕЛОВАЊА ПРИШТИНЕ

Тржиште Косова* је од изузетног значаја за Републику Србију. Према подацима Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Србија је у 2017. години извезла робу на Косово* у вредности од око 420 милиона евра.⁷ Ова чињеница је свакако била позната Рамушу Харадинају када је 21. новембра 2018. године, његова влада увела царине на робу пореклом из Србије и БиХ од 100%. Поред ове царинске мере, косовске власти су решиле да укључе и једну нецаринску баријеру, административну меру, како би у потпуности спречиле увоз српске робе. Роба на чијој декларацији пише „Косово и Метохија”, „Резолуција 1244” или „Косово УНМИК”, а не „Република Косово” плени се од стране тржишне инспекције, те таква не може ни да уђе на територију Косова*. Осам месеци од доношења ове одлуке Приштине, најфреквентнији прелаз Мердаре легално није прешао нити један камион са робом из централне Србије.

Овим потезом спољнотрговинска политика Косова* постала је инструмент којим политичари у Приштини купују унутрашње политичке поене, док покушавају да САД, своје највеће савезнике увере у исправност одлуке која је без преседана у 21. веку. Мере које је Приштина увела нису протекционистичке економске природе, дакле са циљем заштите домаћих произвођача, већ искључиво политичке. Службени Вашингтон послао је 13. фебруара 2019. године, највишим косовским званичницима упозорење са захтевом

6) Predrag Bjelić, "Trade between Serbia and Kosovo", in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo*, нав. дело, стр. 30.

7) Предраг Бјелић, Радмила Драгутиновић Митровић, *Унапређење позиције Србије у оквиру ЦЕФТА 2006*, нав. дело, стр. 29.

да се укину царинске стопе од 100% за робу из Србије и Босне и Херцеговине, уз подсећање на досадашњи амерички допринос Косову и претњу да ће, ако не укину царине, следити шире санкције. Ове шире санкције се још увек огледају само у претњи да се односи САД и Косова „неће обновити на претходни ниво”. Одговор Рамуша Харадинаја остао је јасан: „упркос љубави према Америци, царине ипак неће бити укинуте”.⁸ Овакав одговор био је сасвим очекиван, како због ниског интензитета извршеног притиска на Приштину од стране САД, тако и због чињенице да је тадашњи премијер Харадинај више пута поновио да царине неће бити укинуте све док Босна и Херцеговина и Србија не признају Косово* у њеним садашњим границама. Повлачење ове одлуке Приштине, значило би и политичко самоубиство Рамуша Харадинаја, те је он остао истрајан у својим захтевима. Са друге стране, Србија је остала истрајна у својим ставовима да, упркос огромним губицима, неће уводити реципрочне мере, нити било које друге административне или техничке мере које би угрозиле извоз са Косова* или отежале транзит косовске робе преко Србије. Београд чак истрајава и на једностраном поштовању Бриселског споразума, упркос чињеници да је Приштина најавила да неће дозволити формирање Заједнице српских општина, јер како наводе оно је у супротности са уставом Косова* и нарушава њен територијални интегритет. Управо због овакве политике нечињења Владе Републике Србије, са једне стране и слабог, готово непостојећег међународног притиска према Приштини, јасна је и сасвим рационална политичка одлука Приштине да се истраје на енормно високим царинским стопама којима се дискриминише роба из Србије и Босне и Херцеговине.

3. ПОСЛЕДИЦЕ ПО РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Министар трговине, туризма и телекомуникација Расим Љајић, изјавио је 11. фебруара 2019. године, да је Србија због царина од 100% које је увела Приштина до краја јануара изгубила око 90 милиона евра због неоствареног извоза на

8) „Oštro američko upozorenje Kosovu: Ukinite takse”, *Aljazeera*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ostro-americko-upozorenje-kosovu-ukinite-takse?fbclid=IwAR2JgJ8ihsDF-bxKUQq8SKShZ7x5VKVDdFaqR9ICD1zWXI3jB2Ps3NXdh5tl>, 17/02/2018/.

Косово*.⁹ Истом приликом напоменуо је да ће 21. фебруара 2019. године, Министарство којим руководи имати тачан биланс стања колико је мање пласирано робе на Косово*. И без увида у овај најављени извештај који никада није приказан јавности, јасно је да је Косово* један од најзначајнијих извозних тржишта Србије и да су српски произвођачи након осам месеци блокаде изгубили позицију на тржишту Косова* коју су годинама градили.

Од укупног извоза Србије у земље ЦЕФТА у 2017. години, који је износио апроксимативно три милијарде евра, удео Косова био је 14%, односно 420 милиона евра. Ово практично значи да је Србија током трајања дискриминаторних царина Приштине губила око 1,1 милион евра на дневном нивоу. На месечном нивоу ово износи 35 милиона евра апроксимативно, што представља оптимистичну процену. Премијерка Србије Ана Брнабић изјавила је у децембру 2018. године, да Србија месечно губи 42 милиона евра због неоствареног извоза. Држећи се ове процене, Србија је до 21. јула 2019. године, односно за осам месеци примене дискриминаторних царина изгубити 336 милиона евра. Другим речима, српска привреда сваким даном губи око 1,4 милион евра због царина Косова*, а по основу неоствареног извоза. Основно питање које се поставља јесте шта Србија може да предузме?

У оквиру ЦЕФТА, Србија практично не може да натера Приштину да укине дискриминаторне царине. Основни разлог стоји у чињеници да механизам за решавање спорова у оквиру ЦЕФТА функционише тако да стране уговорнице гласају за одлуку у решавању спорова, где једна од њих крши правила овог споразума. Другим речима, да би се у оквиру ЦЕФТА донела одлука и санкционисале мере једне од чланица, све преостале стране уговорнице треба да изгласају одлуку у којој ће се осудити једна од њих. Дакле, неопходно је да одлуку подрже све земље, а извесно је да Албанија, Црна Гора, па и Северна Македонија то неће учинити. Не само да овакву одлуку, којом би се осудио поступак Приштине, Албанија неће донети, већ је албански премијер Еди Рама у неколико наврата истакао да даје пуну подршку Приштини и да чак разматра

9) „Ljajić: Šteta od taksi 90 miliona evra”, *Danas*, Internet: <https://www.danas.rs/ekonomija/ljajic-steta-od-taksi-90-miliona-evra/>, 17/02/2019.

увођење царинске уније са Косовом*, када је спомињао Драч као луку косовске царине.¹⁰ У трговинском смислу ово би практично значило јединствене царине на ове две територије, односно продубљивање сукоба, јер би се тиме роба из Србије и Босне и Херцеговине царинила по стопи од 100% и приликом извоза у Албанију.

Када је реч о механизму за решавање спорова у оквиру ЦЕФТА, неопходно је осврнути се и на механизам решавања спорова у Светској трговинској организацији, који се као веома ефикасан, често наводи у литератури као највећа предност чланства. Наиме, да су Србија и Косово* чланице СТО, питање царина се не би постављало и било би решено по унапред предвиђеној процедури и јасним правилима.¹¹ Србија још увек није чланица СТО, иако то покушава да постане, још од њеног настанка 1995. године, док за Косово* још увек нема индиција да жели да поднесе захтев за пријем у чланство, иако на то има право као засебна царинска територија. Додајмо овоме да и Србија и Косово теже приступању Европској унији, а чланство у Светској трговинској организацији представља један од основних предуслова за затварање поглавља 30, које се бави економским односима са иностранством.

Имајући у виду да су Србији на мултилатералном нивоу везане руке, она би могла да се окрене једностраним мерама, односно да реципрочно одговори на дискриминаторне царине Косова*. Ово би подразумевало контрамере, односно увођење царина од 100% на робу пореклом са Косова*, као и административне мере којима се фактички забрањује улазак косовске робе на територију Србије, чак и као робе у транзиту. На исти начин на који је Приштина онемогућила робу која не носи ознаку „Републике Косово” да дође на њену територију, тако би Србија забранила приступ тржишту, али и транзит роби са ознаком „Република Косово” или „Царина Косова”. Другим речима, Србија би зауставила комплетан извоз са Косова* који иде преко њене територије. С обзиром да Србија није једина погођена екстремно високим царинама и нецаринским

10) „Drač od danas postaje i luka kosovske carine”, RTS, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3388071/drac-od-danas-postaje-i-luka-kosovske-carine.html>, 15/02/2019.

11) Више о механизму решавања спорова у Светској трговинској организацији у: Стеван Рапаић, *Светска трговинска организација и предузећа у спољној трговини*, Економски факултет, Београд, 2013.

барјерама Косова*, већ је то и Босна и Херцеговина, ове две земље би могле заједнички да одговоре реципрочним мерама. Ипак, рачунајући да је са Косова* 2017. године, Србија увезла робе у апроксимативној вредности од свега 25 милиона евра, најзначајнији ударац који Београд може да зада Приштини био би ограничавање кретања њихових камиона са робом. Ако би се овим мерама придружила и Босна и Херцеговина, Косово* би трговински било практично изоловано, јер би се комплетан извоз ка ЕУ морао кретати преко Северне Македоније, Бугарске и Румуније, што би знатно повећало логистичке трошкове. Реципрочне мере би биле у потпуности економски оправдане и оне су у међународној трговинској пракси крајње очекиване.

4. ПОЛИТИЧКА ФУНКЦИЈА ЕКОНОМСКИХ ПРОЦЕСА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ НАКОН 1999.

Други део економских питања у односима Београда и Приштине тиче се проблема имовине у приватном, јавном и друштвеном власништву. Својинска права над имовином су кроз историју Косова и Метохије била показатељ друштвеног положаја одређене друштвене групе, а њихово уређење је оставило трага на савремене обрасце поимања имовине. Стога, питање имовине је неизоставно везано за питање суверенитета, а савремена косовска криза не представља изузетак у том смислу. У истицању суверенитета над овом територијом, имовина у јавном и друштвеном власништву представља важан аргумент Београда, с обзиром на вишедеценијска улагања савезног и републичког руководства у време СФР Југославије, којима су изграђени рудници, енергетски капацитети, саобраћајна инфраструктура, индустријски објекти, градска насеља, системи јавних служби. Интензивна и систематска улагања произилазила су из „посебног економског статуса”, који је као неразвијена покрајина уживала, са циљем да се регионалне неједнакости унутар Југославије превазиђу. Предузете мере у том циљу имале су значајну улогу у привредном развоју покрајине и њеном друштвено-економском уобличавању, мада се у литератури често може наћи теза о економској дискриминацији Косова у Југославији и стога о оправданости будућег сецесионизма

економским разлозима,¹² поред доминантног аргумента који упориште проналази у праву на самоопредељење.¹³ Да је Косово било „најмање развијени део социјалистичке Југославије, са највећом стопом незапослености, најгорим путевима и инфраструктуром, најнижим нивоом образовања и најбрже растућим становништвом”,¹⁴ је нешто што упућује на могући дискриминаторни третман. Ипак, овакве оцене не улазе у историјске темеље друштвено-економског положаја овог простора, већ оквир своје анализе своде на изолован временски период и једначину сукобљавања албанске мањине са централним властима. Косово је у привредно-системском смислу обележено отоманским наслеђем, а стање у коме је покрајина као територијално-административна целина установљена у оквиру СФРЈ, било је много горе од наведеног. Поређења ради, након завршетка Другог светског рата, на Косову и Метохији је постојао само један километар асфалтног пута, девет средњих школа, а основним образовањем је било обухваћено свега 32% деце, односно 36 200 ученика, док је на читавој територији покрајине било 20 лекара. Насупрот томе, у периоду распада Југославије на истој територији постојало је 1064 основне школе са 347 907 ученика, односно 97% деце, и 54 средњошколских центара. Поред тога, отворен је Универзитет у Приштини, на коме је студирало око 40 000 редовних и ванредних студената.¹⁵

Интернационализација територије Косова и Метохије 1999. године и успостављање привремене међународне цивилне и војне управе Уједињених нација определиле су услове економског организовања на начин који има мноштво особености. Најпре, целокупан посао економске обнове постао је део мандата међународних организација и финансијских институција у оквиру IV стуба УНМИК администрације задуженог за економску обнову и реконструкцију, којим је руководила Европска унија. „Задужена за спровођење и

12) Види на пример: Rita Augestad Knudsen, *Privatization in Kosovo: The International Project 1999–2008*, Norwegian Institute of International Affairs, Norway, 2010, стр. 25–38.

13) Оправданост позивања на право на самоопредељење у случају косовских Албанаца и различита тумачења овог права нису предмет овог рада.

14) Rita Augestad Knudsen, *Privatization in Kosovo: The International Project 1999–2008*, нав. дело, стр. 25.

15) V. Petković, „Koliko Srbiju košta javni sektor na Kosovu i Metohiji?”, *Srpski ekonomski forum*, 2007, стр. 12.

надгледање економских реформи на Косову, ЕУ је постала најзначајнији донатор на том подручју, јер је од 1999. године 1,6 милијарди долара уложено у економски опоравак.¹⁶ Додатно, у оквиру наведених надлежности, Европска комисија је заједно са Светском банком израдила програм обнове и опоравка, са циљем изградње отворене тржишне економије и одрживих институција.¹⁷ Један од првих задатака међународне администрације у процесу економске обнове и покретања тржишне привреде било је решавање питања друштвених и јавних предузећа која су представљала тежиште привреде у протеклим деценијама. Ипак, карактер политичких процеса на постконфликтној територији и питање статуса дали су овом процесу и политички значај, будући да се питање њихове својинске трансформације дотичало значајно и питања суверенитета. Приватизација друштвених предузећа на Косову и Метохији, одабрани модел и динамика процеса јасно илуструју сву проблематику својинских трансформација на територији која је предмет истицања суверенитета две стране у сукобу.

5. ПРИВАТИЗАЦИЈА ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА – ЕКОНОМСКО ЗАОКРУЖИВАЊЕ ПРОЦЕСА ИЗГРАДЊЕ КОСОВСКЕ ДРЖАВЕ

Проблем друштвене имовине након 1999. тиче се у највећем процесу приватизације који представља јединствен пример својинске трансформације у постконфликтном и постсоцијалистичком друштву. Две су основне карактеристике које издвајају овај процес из општег оквира трансформације постсоцијалистичких привреда у тржишну, кроз који су прошле друге републике настале распадом СФР Југославије.

– Приватизацију није спроводила држава већ привремена међународна цивилна администрација (УНМИК), која има привремену законодавну извршну и судску власт, укључујући надлежност над управљањем имовином;

16) Дејана Вукчевић, „Спољна политика ЕУ и Косово: хроника најављене независности”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2008, стр. 62.

17) *Toward Stability and Prosperity. A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo*, European Commission and World Bank, November 3, 1999.

–Приватизација је спровођена као део постконфликтне изградње мира, а затим изградње државе,¹⁸ због чега је суштински испреплетена са политичким процесом решавања будућег статуса Косова.

Правна регулатива УНМИК-а да управља имовином на Косову и Метохији произилази из циља постављеног Резолуцијом 1244 о економској обнови и реконструкцији на Косову. У тачки 11 Резолуција обавезује међународну мисију на „реконструкцију кључних објеката инфраструктуре и општу економску реконструкцију”, а затим у Анексу 2. тачка 9 наводи да је УНМИК задужен да обезбеди „свеобухватни приступ економском развоју и стабилизацији кризног региона”.¹⁹ Конкретизовање надлежности из Резолуције налази се у Уредби УНМИК-а бр. 1999/1 о овлашћењима Привремене управе на Косову од 25. јула 1999. године, којом је предвиђена свеобухватна надлежност УНМИК-а да „управља свом покретном и непокретном имовином, укључујући управљање новчаним средствима, средствима са банковних рачуна као и управљање имовином која је укњижена на СР Југославију, Републику Србију или било који орган који се налази на територији Косова.”²⁰ Уредбом је дефинисано да оцена о томе, да ли се над датом имовином простире међународна надлежност, зависи од уверења УНМИК-а (постојање оправданих и објективних основа да одређена имовина представља државну или друштвену својину). Уверење УНМИК-а као мерило процене имовине свакако представља прешироко постављени критеријум који је процес установљења надлежности свео на дискрециону оцену, без могућности њеног преиспитивања. Међутим, оно што се налази као већи проблем је чињеница да кључни институт дефинисан

18) Иако Уједињене нације нису добиле мандат за изградњу државе, политички процеси на Косову након 2008. године, оличени у пребацивању дела надлежности на Међународну цивилну канцеларију и мисију *EULEX KOSOVO*, као и *de facto* спровођење Свеобухватног предлога за решење статуса Косова (Ахтисаријева план), дају довољно разлога да се претпостави да је процес изградње мира трансформисан у изградњу државе.

19) *Резолуција Савета Безбедности 1244 (1999) о ситуацијом у вези са Косовом*, Уједињене Нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.

20) *Уредба УНМИК*, бр. 1991/1 од 25. јула 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1991/1; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 12. децембра 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1999/25; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 27. септембра 2000. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/2000/54.

Уредбом 1991/1, као и каснијим уредбама који је мењају, обухвата овлашћења УНМИК-а да „управља имовином”. То свакако не обухвата право располагања,²¹ односно мењање власничке структуре, која лежи у основи сваког процеса приватизације. Управо та недоследност ће изнедрити серију проблема у погледу интереса и права власника, поверилаца, кредитора, али и радника друштвених предузећа, посебно имајући у виду етничку структуру наведених потражилаца. Чињеница да се приватизацијом мењају власничка права представљала је проблем за УН због страха да би УНМИК могао да одговара за повреде права у евентуалним споровима које би покренули власници и повериоци. Стога је кључни захтев УН-а био да се Косовска повереничка агенција (КПА), као орган руковођења приватизацијом, установи као тело независно од УНМИК-а у циљу заштите и администрације и УН-а од могуће одговорности. Додатно, истакнут је и захтев да се оснује механизам правне заштите евентуалних власника и поверилаца, сачињен од међународних судија, у чијој би надлежности било искључиво бављење споровима проистеклим из приватизације.²² Уважавање захтева УН резултираће стварањем бипартитне институционалне структуре, састављене од два органа: Косовске повереничке агенције (*Kosovo Trust Agency – KTA*) и Посебне Коморе Врховног суда Косова (*Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo*).

6. АДМИНИСТРАТИВНИ ПОСТУПАК – МЕТОД ПРЕТВАРАЊА ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЊА У ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗОВАНА

Предуслов извођења приватизације друштвених предузећа било је утврђивање неког предузећа као друштвеног и самим тим установљења надлежности над њим од стране Косовске повереничке агенције. Доношење административне оцене поверено је самој Агенцији, као органу надлежном за процес приватизације, али пре свега, органу независном од

21) Душко Димитријевић, „Привремена управа Уједињених нација на Косову и Метохији и заштита имовинских права”, *Теме*, вол. 31, бр. 3, 2007, стр. 468.

22) Robert Muharremi, “The Role of United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo’s Socially-Owned Enterprises”, *German Law Journal*, Vol. 14, No. 07, 2013, стр. 899.

УНМИК-а. Она врши идентификацију предузећа у складу са Уредбом 2002/12 о њеном установљењу и Правилнику о раду.²³ Међутим, овако дефинисана процедура упућује на два суштинска проблема, и то проблем руководиоца, али и самог поступка. Најпре, не може се сматрати демократским овлашћење по коме орган који ће водити процес приватизације, уједно доноси и претходну оцену о статусу предузећа. Поред тога, поступак је споран, како због дефинисаних критеријума, тако и због начина њихове примене. Наиме, иако су дефинисани критеријуми када се одређене трансформације сматрају прихватљивим (да је то учињено у складу са важећим законом и на недискриминаторан начин), није јасно када су они испуњени, а поред тога, оцена КПА о томе не подлеже преиспитивању, нити је сам поступак њеног доношења јаван. Потенцијалним власницима није омогућено да учествују у поступку, нити да истичу потраживања и о томе пруже доказе којима би одбранили карактер својинских промена. Могућност представљања власничких права биће предвиђена тек у судском поступку пред Посебном комором Врховног суда Косова. Ипак, у поступку пред Комором није предвиђена и могућност потраживања права власништва, ако се оно и докаже у спору. Овако је поступак доношења административне оцене обележио демократски дефицит и занемаривање интереса власника у овој фази. Критеријуми су у пракси онемогућили признавање статусних промена мноштва друштвених предузећа, која су након промена у друштвенополитичком систему, изгубила статус друштвених. Претходна оцена УНМИК-а да је читава деценија деведесетих представљала период дискриминације албанске мањине свакако је утицала на овакво решење. Међутим, игнорисање власничких трансформација у контексту постконфликтне изградње КиМ, претворила се у контрадискриминациону меру, а не инструмент остваривања захтева за мултиетничким и инклузивним моделом економске обнове. Иако би се неке мере могле и подвести под оквире овог објашњења, оне не могу бити основ за одређивање читаве серије закона дискриминаторним. Уколико се осврнемо на улогу коју су српска предузећа и Фонд за развој имали у изградњи косовских предузећа, ова претпоставка УНМИК-а

23) Уредба УНМИК-а, бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

у пракси се претворила у средство одбацивања власничких промена на штету српске стране, будући да је управо највећи део својинских трансформација учињен у том периоду.

7. МОДЕЛ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ

Представљена ограничења у погледу правног основа и политичког значаја процеса определила су одабир *spin off* модела приватизације, који подразумева оснивање једне или више подружница друштвеног предузећа (у форми акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу), затим преношење активе или дела активе са старог предузећа на ново, са циљем даље тендерске продаје свих или дела деоница новог предузећа, под новим именом.²⁴ У основи установљеног модела приватизације је продаја активе, односно „здравог дела” предузећа. Тиме је одговорено на захтев да она отпочне што пре и што масовније, без обзира на нерешена питања власника и поверилаца, чије је решавање остављено за период након извршене приватизације. На пример, повериоци се, супротно упоредно-правној пракси, занемарују у поступку продаје подружнице, јер нови купац не преузима и обавезе.²⁵ Одредбом о резервисању дела прихода од продаје омогућава се каснија финансијска накнада, али реч је само о могућности. Наиме, она зависи од укупних приватизационих прихода, намирења других тражилаца и најзад доказивања датог потраживања као недискриминаторног. Поред тога, интересе власника УНМИК је, као и случају поверилаца, покушао да задовољи резервисањем дела приватизационих прихода. Ипак, установљење принципа новчане компензације у случају власника, не значи и решавање проблема власништва. Реч је о привременом техничком одговору на један суштински правни проблем који власничка трансформација носи. Јасно, то је последица дистанце коју је УНМИК поставио по питању коначне оцене да ли се овим моделом приватизације заправо улази у сферу нарушавања власничких права. Ипак, није

24) Slobodan Aćimović, *Analiza procesa i modela privatizacije na Kosovu*, 2008, Internet, http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008_acimovic1.htm, 01/04/2017.

25) M. Todini, "Privatization System in Kosovo – Rising Towards Uncertain Future", Priština, 2003, стр. 30.

јасно коме је привремена администрација оставила и коначно решење проблема власничких права, које свакако остаје трајни захтев у погледу имовинских спорова на КиМ. Нерешен или делимично решен он ће постати основ будућих сукобљавања, што негира идеју постконфликтне реконструкције којој је УНМИК приступио. Развој регулативе, и на њој заснована приватизација, кретали су се у правцу све већег ослобађања процеса приватизације од правних ограничења у односу на старе власнике. Најзад, она је потпуности онемогућила повратак права власништва и свела га на могућу финансијску компензацију и то након продаје предузећа. Тиме је стечена права потчинила захтевима приватизације, а њу свела на прикривену експропријацију. Релевантан пресек процеса приватизације указује на податак да је до јуна 2014, укупно 428 предузећа прошло процес приватизације у облику 551 нових компанија. Од тих 551, укупно 460 нових предузећа је у потпуности окончало процес приватизације, док се за 24 специјална *spin off-a* чека извршење преосталих уговорних ставки од стране инвеститора. Поред тога, 114 предузећа су обухваћена процесом ликвидације. Укупна процена прихода од продаје износи 662 милиона евра. Средства од продаје под контролом су Централне Банке Косова, која са КПА има закључен уговор о чувању повереничких фондова за намирење власника и поверилаца продатих предузећа на ороченим депозитима.²⁶ Летимичан економски преглед учинака указује да ни најопштији циљ економске обнове из Резолуције 1244 није постигнут, с обзиром на лоше економске резултате, како приватизације, тако и економског стања на КиМ. Ипак, чак и да је приватизација довела до неспорних економски резултата и допринела опоравку привреде, то не мења чињеницу да је она спроведена мимо мандата УНМИК-а и у супротности са начелом својине, које без обзира на политички статус неке територије, представља једно од основних принципа савременог међународног права.

26) А. Loxha, D. Elshani, *Panična prodaja – ocena glavnih izazova i nedostataka procesa privatizacije na Kosovu*, Grupa za pravne i političke studije, Balkanska istraživačka mreža, Priština, 2016, стр. 53–54, 60.

8. ЗАКЉУЧАК

У раду смо издвојили питање трговинских односа и имовине, као два основна економска питања у преговорима Београда и Приштине. Царине од 100% и нецаринске баријере које је увела Приштина на увоз робе из Србије и Босне и Херцеговине утичу на то да Србија свакодневно губи преко милион евра по основу неоствареног извоза. Србија остаје привржена испуњавању Бриселског споразума и правила ЦЕФТА, иако је приштинска страна јасно ставила до знања Србији и међународној заједници да неће повући дискриминаторне царине све док Србија не призна Косово*, као и да нема намеру да формира Заједницу српских општина. Уводећи ове царине које су у супротности са правилима ЦЕФТА, Приштина је прорачунато ризиковала и за сада јој се тај ризик исплатио. С једне стране ова одлука донела је властима у Приштини значајну подршку међу албанским становништвом, а са друге нанела је значајну економску штету Србији. Од дужине трајања дискриминаторних царина зависиће и будућност српских производа на Косову*, које је било једно од најзначајнијих тржишта за српски извоз. Наиме, роба широке потрошње која доминира у српском извозу, супституисана је робом из ЕУ, Турске и околних земаља, што прети да озбиљно угрози будуће позиционирање српских производа и њихов повратак на косовско тржиште. Са друге стране, како би показала да остаје поуздан партнер у региону, Србија не жели да уведе реципрочне мере. Легитимни инструменти који и даље остају на располагању Србији по основу начела реципроцитета јесу: заједничке контрамере са Босном и Херцеговином, чиме би практично био блокиран целокупни косовски извоз у ЕУ, али и престанак испуњавања обавеза проистеклих из Бриселског споразума, до укидања царина и повратка за преговарачки сто. Последице које би ова друга мера имала на јачање интензитета притиска на Приштину да укине царине, далеко су веће и далекосежније од блокаде косовске робе, узимајући у обзир досадашњу ниску вредност увоза у Србију. Политика нечињења Србије до сада није донела резултате, како у погледу наведених царинских баријера, тако и у погледу имовине, иако је реч о питањима од животног значаја

за све заједнице. Наиме, паралелно са процесом преговарања две стране, на Косову и Метохији је спроведена серија спорних својинских трансформација, у којима су озбиљно доведена питања права и интереса некадашњих власника, затим поверилаца, али и радника некадашњих друштвених предузећа. Додатно, Приштина је предузела низ једностраних мера којима је питање имовине настојала да реши у складу са званичним ставом да је реч о унутрашњем питању тзв. Косова, те да се о томе неће ни преговарати са другом страном. То је укључило једнострано доношење Закона о Трепчи (октобар 2016), затим одлуку Владе тзв. Косова о пререгистрацији непокретне имовине (март 2017), као и нацрт Статута Трепче (фебруар 2019). Чини се да је тек овим са овим поступањем постало јасно да је пропуштање афирмисања ових проблема као тема за преговоре имало негативан учинак. Наиме, нити је питање имовине постало предмет преговарања, нити су проблеми произашли из његовог решавања разматрани као озбиљан показатељ мањкавости формата преговора. Ипак, овај аспект односа омогућава превазилажење наглашено симболичког, идентитетског и етно-психолошког садржаја косовског проблема чиме оно постаје „практично” питање, у оквиру кога је могуће истаћи економску вредност ове невелике територије. И не само то, проблем имовине, као део економских аспеката косовског проблема, представља поље за доношење ширих закључака о достигнућима и перспективи политичког процеса решавања косовског проблема, укључујући актуелну фазу посредованог преговарања под окриљем Европске уније.

ЛИТЕРАТУРА

- Бјелић Предраг, Драгутиновић Митровић Радмила, *Унапређење позиције Србије у оквиру ЦЕФТА 2006*, ФРЕН – Фондација за развој економске науке, Београд, 2018.
- Вукчевић Дејана, „Спољна политика ЕУ и Косово: хроника најављене независности”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, Бр. 1/2008. стр. 57–70.

Димитријевић Душко, „Привремена управа Уједињених нација на Косову и Метохији и заштита имовинских права”, *Теме*, вол. 31, бр. 3, 2007, стр. 473–510.

Рапаић Стеван, *Светска трговинска организација и предузећа у спољној трговини*, Економски факултет, Београд, 2013.

Резолуција Савета Безбедности 1244 (1999) о ситуацијом у вези са Косовом, Уједињене Нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.

Уредба УНМИК, бр. 1991/1 од 25. јула 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1991/1; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 12. децембра 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1999/25; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 27. септембра 2000. године о овлашћењима привремене управе на Косову' УНМИК/УРЕД/2000/54.

Уредба УНМИК-а, бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

Аџимовић Слободан, *Analiza procesa i modela privatizacije na Kosovu*, 2008, Internet, http://starisajt.nspm.rs/ekonomska-politika/2008_acimovic1.htm, 01/04/2017.

Ђелић Предраг, “Trade between Serbia and Kosovo”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London 2015, стр. 26–40.

„Драч од данас постаје и лука косовске царине”, *RTS*, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3388071/drac-od-danas-postaje-i-luka-kosovske-carine.html>, 15/02/2019.

Knudsen Rita Augestad, *Privatization in Kosovo: The International Project 1999–2008*, Norwegian Institute of International Affairs, Norway, 2010.

- Kursani Shpend, Thaqi Berat, “Kosovo–Serbia: Regulatory aspects of trade and economic relations”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London, 2015, стр. 41–52.
- Loxha A., Elshani D., *Panična prodaja – ocena glavnih izazova i nedostataka procesa privatizacije na Kosovu*, Grupa za pravne i političke studije, Balkanska istraživačka mreža, Priština, 2016.
- „Ljajić: Šteta od taksi 90 miliona evra”, *Danas*, Internet, <https://www.danas.rs/ekonomija/ljajic-steta-od-taksi-90-miliona-evra/>, 17/02/2019.
- Muharremi, Robert, “The Role of United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo’s Socially-Owned Enterprises”, *German Law Journal*, Vol 14. No 07, 2013, стр. 889–925.
- „Oštro američko upozorenje Kosovu: Ukinite takse”, *Aljazeera*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ostro-americko-upozorenje-kosovu-ukinite-takse?fbclid=IwAR2Jgj8ihsDFbxKUQq8SKShZ7x5VKVDdFaqR9ICD1zWXl3jB-2Ps3NXdH5tl17.2.2018>.
- Petković, V, „Koliko Srbiju košta javni sektor na Kosovu i Metohiji?”, *Srpski ekonomski forum*, 2007.
- Todini M, “Privatization System in Kosovo-Rising towards Uncertain Future”, Priština, 2003.
- Toward Stability and Prosperity. A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo*, European Commission and World Bank, November 3, 1999.

Stevan Rapaic, Sandra Davidovic

**MAJOR ECONOMIC ISSUES IN RELATIONS
BETWEEN BELGRADE AND PRISTINA**

Resume

In the paper we have highlighted the issue of trade and property, as two major economic issues in the relations between Belgrade and Pristina. Customs duties of 100% and non-tariff barriers imposed by Pristina on imports of goods from Serbia and Bosnia and Herzegovina, significantly affected Serbia's economy. Our estimation is that Serbian companies are losing over one million euros on unrealized exports every day. In other words, in the period of eight months, the Serbian economy lost more than 300 million euros. Still, Serbia remains committed to fulfilling the Brussels Agreement and the CEFTA rules, although the Pristina side has made it clear to Serbia and the international community that they will not withdraw discriminatory customs until Serbia recognizes Kosovo, and that it does not intend to form the Community of Serb municipalities. By introducing these tariffs that are in violation of the CEFTA rules, Pristina risked and for now, this risk has paid off. On the one hand, this decision brought significant support to the authorities in Pristina among the Albanian population, and on the other, it caused significant economic damage to Serbia. The future of Serbian products in Kosovo depends on the duration of discriminatory customs duties, which was one of the most important markets for Serbian exports. Consumer goods that dominated by Serbian exports are substituted by goods from the EU, Turkey and neighboring countries. This threatens to seriously jeopardize the future positioning of Serbian products and their return to the Kosovo market. On the other hand, in order to show that it remains a reliable partner in the region, Serbia does not want to introduce reciprocal custom measures. The legitimate instruments that remain at the disposal of Serbia, based on the principle of reciprocity are common countervailing measures, which would virtually block all Kosovo exports to the EU through Serbia, as well as the cessation of the fulfillment of the obligations arising from the Brussels

Agreement, until the abolition of discriminatory customs. Serbia's policy of remaining a reliable partner in the region has not yielded results so far, both regarding the customs barriers and the property, even though these questions are of vital importance for the well-being of all communities. Namely, in parallel with the negotiation process, a series of controversial ownership transformations was conducted within which the rights and interests of owners, creditors, and employees of former socially-owned enterprises were seriously endangered. Additionally, Pristina has undertaken a series of unilateral actions aimed at resolving the issue of property in accordance with the official position that it represents the internal issue of Kosovo and thus will not be negotiated with other parties. This included the unilateral adoption of the "Trepca Law" (October 2016), the decision of the Government of Kosovo on the re-registration of immovable property (March, 2017), as well as the draft of "Trepca Statute" (February 2019). It seems that it is only with this it became clear that the failure of affirming these issues as a topic for negotiations had a negative effect. Namely, neither the issue of property became subject to negotiation, nor did the problems arising from its resolution be considered as a serious indicator of the deficiency of the format of negotiations. Nevertheless, this aspect of the relations enables overcoming the predominantly symbolic, identity and ethno-psychological content of the Kosovo issue, which reveals its "practical" aspects, within which it is possible to emphasize the economic value of this territory. Lastly, the property problem, as part of the economic aspects of the Kosovo problem, represents a place for wider conclusions about the achievements and perspectives of the political process of resolving the Kosovo problem, including the current phase of mediated bargaining under the auspices of the European Union.

Keywords: Negotiations between Belgrade and Pristina, Kosovo and Metohija, trade, customs, CEFTA, property, privatization

* Овај рад је примљен 22. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.