ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ И КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ
(ЦРПМ)

КРАТКА АНАЛИЗА БР.3:
ЕУ ПРАВИЛАТА ЗА ПОТЕКЛО ВО ВРСКА СО ТЕКСТИЛОТ И МАКЕДОНИЈА

Ноември, 2005
Скопје, Македонија

ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ И КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ (ЦИКП)

Центар за Истражување и Креирање на Политики (ЦИКП) е независен и непрофитен истражувачки институт настанат како резултат на потребата од независни, темелни и точни истражувања во областа на применетите (јавните) политики. ЦИКП подготвува анализи и го набљудува процесот на креирање политики во Македонија. Со своите истражувања и објективни анализи базирани на факти и теренски истражувања Центарот се стреми да покрене дебата околу битни социо-економски прашања за Македонија. ЦИКП се состои од група на експерти од земјата, како и надворешни соработници од повеќе Европски земји. Експертите се образовани и имаат искуство во разни области како на пример-политикологија, право, економија, меѓународни односи, и социологија.

ЦИКП цели кон пополнување на јазот помеѓу законските решенија и јавните политики и реалната ситуација преку конкретни анализи како и лобирање (advocacy) на истите. Областите во кои членовите на ЦИКП моментално работат се следниве:

a) Социо-економски Развој на Општините
b) Истражување на Македонската Политичка Сцена преку Студии на Јавното Мнение т.н., Студии Пред и После Избори (national election studies на Универзитетот во Мичиген)
c) Истражувања во Здравството и Здравствената Заштита (финансирање, рационализација на здравствените услуги, и т.н. quality assurance)
d) Социјално Осигурување (пензиски системи)
e) Добро Владеење (мониторинг на децентрализацијата на локално ниво)
f) Градење на Капацитети на НВОа, групи на граѓани и професионални организации преку тренинзи за тоа како се вршат истражувања на јавните политики (policy analysis).

Сметаме дека подготовката на студии на случај за Македонските социо-економски проблеми на микро ниво ќе го помогне процесот на креирање на добри односно квалитетни јавни политики. Исто така, убедени сме дека е повеќе од потребно да се работи на евалуација на јавните политики во различните сектори за истите да бидат подобрени и поблиски до потребите на граѓаните.

Нашите Партнери се:

European Stability Initiative
The German Marshall Fund на Соединетите американски држави
Libertas Институтот
Olof Palme Меѓународниот центар
Фондација Институт Отворено Општество Македонија
Journal of Southeast European Politics

СОДРЖИНА

Вовед 4
Трговски договори во Југо-источна Европа 5
Западно балканскиот регион и ЕУ правилата за потекло 5
Македонија 6
Правила за потекло коишто се однесуваат на текстилот: Скриена форма на протекционизам? 8
Новото проширување на Пан Европската Асоцијација на дијагонална кумулација и Македонија 9
Препораки 10

Вовед

Со оглед на тоа дека огромен дел од извозот на македонскиот текстил и облека е наменет за пазарите на ЕУ, главните аспекти на надворешната политика на ЕУ во врска со воспоставувањето на преферееренцијален третман или слободна трговија со т.н. земји во развој (земјите од југо-источна Европа) се посебно значајни за оваа индустрија. Со овие договори, балканските земји добиваат подобрен пристап и намалени царински стапки кога извезуваат на пазарите на ЕУ. Од друга пак страна, во секој договор за слободна или преференцијална трговија што ЕУ го потпишува со земјата во развој се предидува долга листа на правила за потекло. Целта на овие правила е заштита од трговски заобиколки и јасно дефинирање и означување на националноста на добрата, така што само добрата што доаѓаат од земјите корисннчки може да имаат преференцијален третман. Некои автори, како Brenton и Manchin[1], тврдат дека овие правила дејствуваат како потенцијална алатка за подигање скриени трговски бариери во корист на развиената земја која ги наметнува правилата. И покрај тоа што одредбите на индивидуални преференцијални договори може да варират во одредени нијанси, најголем дел од ЕУ преферирачките договори имаат заднички одредби како што се:

а. **Статус на потекло** – Производите мора да имаат статус на потекло за да се здобијат со преференцијален третман. Производите имаат статус на потекло ако, или се „целосно добиени" или се доволно обработени во предметната земја. Ова се однесува на сите преференцијални договори.

б. **Кумулација** – систем што дозволува производите со потекло од земјата А да бидат понатаму доволно дообработени или додадени на производите што потекнуваат од земјата Б, на ист начин како кога би потекнувале од земјата Б. Крајниот производ би имал потекло од земјата Б. Ова може да се примени само помеѓу земји што имат идентични правила на потекло. Работата или обработката спроведена во секоја партнерска земја не мора да е дефинирана како „доволна обработка или дообработка", туку и како што е наведено во листата на правила:

- ***Билатерална кумулација*** постои меѓу две земји меѓу кои постои договор за слободна трговија или пак автономната спогодба содржи одредба која им дозволува да го кумулираат потеклото. Ова е основниот тип на кумулација и е заеднички за сите договори за потекло. Само земјите од каде материјалите или производите потекнуваат може да бенефицираат од тоа.
- ***Дијагонална кумулација*** постои меѓу повеќе од две земји при што сите земји имаат договори за слободна трговија што содржат идентични правила за потекло и одредба за кумулација помеѓу нив. Како и при билатералната кумулација, само земјите од каде материјалите или производите потекнуваат може да бенефицираат од дијагоналната кумулација. Иако повеќе од две земји може да бидат инволвирани во производството на

[1] Види: P. Brenton and M. Manchin, *Making EU trade agreements work, the role of rules of origin, March 2002.*

производот, производот ќе го има потеклото на земјата каде се одвивала последната работа или обработка, имајќи во предвид дека тоа било повеќе од минимална операција. Дијагоналната кумулација постои меѓу Зедницата и земјите на т.н. „Пан-европска кумулациона зона”.

- ***Регионалната кумулација*** е форма на дијагонална кумулација која егзистира само под Генерализирниот систем на преференции и се појавува меѓу членките на регоналните групи на земјите корисннички (на пр. ASEAN).

в. **Минимални операции** – или операции што се сметат за недоволни да го иницираат потеклото, или минимално ниво на обработка што треба да се спроведе при кумулацијата.
г. **Генерално правило на толеранција** – дозволува производителите да користат материјали без потекло до одреден процент.
д. **Правило за неповлекување** – терминот значи забрана на рефундирањето на давачките платени на увезените добра.
ѓ. **Принцип на територијалност** – работата или обработката мора да се спроведуваат на територијата на договорните страни.
е. **Правило на директен транспорт** – да се осигура дека добрата што доаѓаат во земјата увозник се истите што ја напуштиле земјата извозник.

Трговски договори во Југо-источна Европа

Со цел да се либерализира трговијата во рамките на регионот, во почетокот два пата биле возможни: единствен мултилатерален договор што би воспоставил слободна трговска зона или сет на билатерални договори. За несреќа, вториот пат бил избран и се претпоставило склучување на 21 договор. За 4 од нив сé уште се преговара, а 17 се веќе на сила, почнувајќи од 2ри јуни, 2004.[2]

Западно балканскиот регион и ЕУ правилата за потекло

Во моментов, има три различни видови на договори со земјите на западен Балкан што им овозможуваат слободен пристап за скоро сите производи на пазарот на Заедницата, со само неколку исклучоци: автономни трговски мерки (во случаите со Албанија, Босна и Херцеговина и Србија и Црна Гора), договори за стабилизација и асоцијација (за Хрватска и Македонија). Овие договори не го регулираат системот на регионална и дијагонална кумулација така што земјите имаат различни режими на правила за потекло кога извезуваат во ЕУ. Како резултат на тоа, ако македонски производител увезува материјали од Србија или Босна, за финалните производи во случај на извоз во ЕУ производителот ќе треба да плати 12% царини заради тоа што Македонија и Србија не се во системот на дијаголна кумулација со ЕУ. Додека пак ако македонскиот производител увезува репроматеријали од одредена земја со која

---

[2] Види: *Trade Flows in South – East Europe*, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), November 2004.

Македонија има потпишано договор за слободна трговија (на пр.Бугарија), за да од нив изработи финален производ, овој производ ќе се третира како создаден во Македонија и за него нема да се платат царини ако производот е извезен во истата земја - Бугарија (зошто настанала билатерална кумулација на потеклото).

Македонија и останатите земји од регионот не се членки на Пан Европската Асоцијација на дијагонална кумулација, додека Турција, Романија и Бугарија се членки на овој систем и нивните текстилни производи имаат преференцијален третман во ЕУ.

Ако западно-балканските земји се третираа како единствен регион во однос на ЕУ правилата за потекло или пак беа членови на Пан-европската дијагонална кумулација, правилата за потекло нема да беа скриена трговска бариера за македонската текстилна индустрија зошто македонските производи ќе можеа да го кумулираат потеклото и да се извезуваат во ЕУ без дополнително да се плаќаат царини од 12%.

На Самитот на Европскиот Совет кој се одржа во Солун (19-20 Јуни, 2003) лидерите на Владите на земјите членки на Унијата ја договорија стратегијата на Заедницита кон западно балканските земји. Една од точките на Солунската агенда беше и проширување на Пан Европската Асоцијација на дијагонална кумулација и вклучување на балканските земји кон овој систем- ‘‘Само кога потребните услови се исполнети и административните договори се на место, проширувањето кон Западниот Балкан на пан-европскиот систем на дијагонална кумулација на потеклото може да се имплементира, што понатака пак ќе го олесни користењето на потполните бенефиции од регионалната трговска интеграција. Ако се разгледува некое такво проширување, треба да се примени на начин што е целосно коегзистентен со сите релевантни политики на Заедницата.[3]’’

Во рамките на Пан-европскиот систем, производителот може да користи материјали од регионот (земјите членки на овој систем) за производството на завршените производи независно од нивното потекло (суровини или компоненти), без да ризикува губење на правото на слободна трговија ако извезува во тој регион. На пример, производител во Македонија ќе биде во можност да набавува материјали од Бугарија и готовите производи да ги извезува не само во Бугарија, но исто така и во ЕУ. Целта на системот е да се создаде подстрек за соработка меѓу индустриите и да се промовира меѓународната поделба на трудот.

Македонија

Рамковниот договор за трговија и за прашања поврзани со трговијата помеѓу Евроската заедница и Македонија беше на сила од 1ви јуни, 2004, а подоцна истиот беше заменет со Договор за стабилизација и асоцијација (ДСА). Протокол 1 на овој договор ги поставува спораземите што се однесуваат на текстилните производи (Член 22), додека пак Договорот за трговија на текстилни производи од 1ви јануари, 2000 ги регулира договорите за дупла проверка и други прашања во врска со извозот на текстилните производи произведени во Македонија, а наменети за Заедницата и обратно произведени

[3] Види: *The Stabilisation and Association process for South East Europe, Second Annual report,* Commission of the European Communities (at http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012924.pdf, last visited 15.02.2005).

во Задницата, а наменети за Македонија. Дополнително, применливи правила на потекло се содржани во Протокол 4 на ДСА.

- **Билатерална кумулација**[4] е применлива за материјали што потекнуваат од било која од страните (Член 3 и 4). Материјалите што потекнуваат од Заедницата ќе се сметат како материјали што потекнуваат од Македонија во случај истите да се инкорпорираат во производот добиен таму. Не би требало да биде неопходно таквите материјали да поминат доволна обработка, имајќи во предвид дека тие поминале обработка што ја надминува референтната предвидена во Член 6 (1).
- **Генерално правило на толеранција (de minimis)** – Нивото на генерална толеранција за нетекстилните производи **е одредено на 10%** (Член 6).
- **Минимални операции** – Лист на минимални операции е содржан во Член 7.
- **Правило на неповлекување** – Генерална забрана за повлекување се применува (Член 15). Како и да е, на Македонија и е дозволено да применува делимично повлекување со иста стапка (5% за производи од ХС поглавја 25-49 и 64-97, и 10% за производи од ХС поглавја 50-63, т.е. текстил) се до 31/12/2005.
- **Доказ за потекло** – Производите со потекло може да бенефицираат од преференцијалниот третман при увоз во Заедницата или во Македонија преку доставување или на сертификат за движење ЕУР 1 или на фактура (Член 16).

Македонија им потпишано голем број договори за слободна трговија[5] со земјите во регионот, ЕУ, ЕФТА и.т.н.[6] Леснотијата со која овие договори се потпишани покажув две работи:

- Тие не ги менуваат односите и не загрозуваат никого на домашниот пазар
- Тие се „бенигни”, бидејќи никакви фактички промени не се случуваат откако ќе се потпишат
- Тие се оптоварени со правни детаљи, дополнителни прописи коишто ја стеснуваат либерализацијата преку прекумерна администрација.[7]

[4] Сите договори за слободна трговија што Македонија ги има склучено со другите земји го предвидуваат само принципот на билатерална кумулација. Ова е најголемиот недостаток на таквите договори, со оглед на тоа што не постои можност за дијагонална или регионална кумулација. Види забелешка 2.

[5] Македонија има склучено договори за слободна трговија со: Хрватска, Бугарија, Турска, ЕУ, Украина, земјите на ЕФТА, Албанија, Босна и Херцеговина. Договорот со Словенија не е веќе на сила.

[6] Види забелешка 1.

[7] Види Миљоски и Узунов, *Проект: Меѓународната и регионалната економска интеграција во Југоисточна Европа, Случајот со Македонија*

Правила за потекло коишто се однесуваат на текстилот: Скриена форма на протекционизам?

Правилата за потекло може да бидат форма на скриен трговски протекционизам при извоз што доаѓа од земјите во развој на кои им се одобрил прфеоренцијален третман. Ако се анализираат ЕУ правилата за потекло коишто се однесуваат на текстилот, може да се забележи дека ЕУ поставува строги стандарди во врска со примената на овие правила. На пример, за да една маица со кратки ракави биде со потекло од Македонија мора истата во Македонија да помине низ 2 етапи на трансформација – од предиво во ткаенина и од ткаенина во облека. Меѓутоа Македонија нема капацитети за предење и ткаење за да произведе доволно ткаенини за да ја снабдува својата идустрија за производство на облека. При типичен договор за префернцијален третман, земја во развој, како што е Македонија, може да ги задоволи барањата на правилата за потекло по пат на користење ткаенини од развиена земја, како што се членките на ЕУ, коишто одобруваат преференции за ваквите производи (преку принципот за билатерална кумулација).

Според тоа, правилата за потекло, применливи од страна на ЕУ и постојаното опаѓање на текстилната индустрија на Македонија, посебно во однос на предењето и ткаењето го прави производствениот договор (Contract Manufactoring) или популарно наречен 'лон производтсво' – карактеристичен за сите балкански производители[8] - единствено возможна опција за опстанок на текстилниот сектор во Македонија. Затоа не е воопшто изненадувачки што Балканот, вклучувајќи ја и Македонија, е и има голема шанса да остане шивална на ЕУ. [9]

Табела 1: Значење на лон процесот/CM во извозот на текстил во ЕУ и при нејзиниот увоз на облека[10]

Share of EU imports of clothing after processing abroad						
	2000			1998		
	Total OPT	Economic OPT	Fiscal OPT	Total OPT	Economic OPT	Fiscal OPT
Turkey	0.5	0.1	0.4	1.5	1	0.5
Romania	33.6	7.1	26.5	51.8	13.7	38.1
Bulgaria	46.2	6.6	39.6	51.4	9.9	41.5
Albania	92.1	23.1	69	94.3	19.6	74.7
Croatia	54.4	23.9	30.5	60.6	21.6	39
Bosnia-Herzegovina	49.4	13.5	35.9	66.8	22.6	44.2
Serbia-Montenegro	85.0	25.3	59.7	83.9	20.9	63
FROM	58.8	13.9	44.9	61.1	17.3	43.8
Poland	35.5	6.9	28.6	57.0	9.4	47.6
Slovakia	18.2	6.3	11.9	49.4	11	38.4
Hungary	40.7	21	19.7	47.6	11.3	46.3
Slovenia	28.8	5	23.8	57.8	14.4	43.4
Czech Rep.	25.8	7.4	18.4	39.7	9	30.7

[8] За Босна, Хрватска и Македонија околу 90% од извозот на облека во ЕУ претставувало дел од ОПТ операциите на компанијата од ЕУ. Целосно гледано околу 20% од увозот во Македонија, Босна и Хрватска вклучува обработка на приврмено извезени инпути од ЕУ.
[9] Види: P. Brenton and M. Manchin, *Making EU trade agreements work, the role of rules of origin, March 2002.*
[10] FROM во табелата е грешка од FYROM (Бивша југословенска република Македонија).

Извор: P. Brenton and M. Manchin, *Making EU trade agreements work, the role of rules of origin, March 2002*

Дополнителен аргумент за тоа е фактот што проширувањето на системот на дијагонална кумулација е единствената точка од Солунската агенда која остана не исполнета од страна на ЕУ.

Новото проширување на Пан Европската Асоцијација на дијагонална кумулација и Македонија

Македонската Влада и производителите на текстил се свесни за потребата да се унапреди македонското текстилно производство и еден од условите за тоа е влезот на Македонија во системот на дијагонална кумулација. Владата ги вложи сите напори за да воспостави административен капацитет за вршење на оваа функција и Европската Комисија во Записникот од првиот состанок меѓу ЕУ и комисијата за стабилизација и асоцијација на БЈРМ (од 3 Јуни 2004) забележува дека ‘Македонија ги исполнува условите за влез во системот, што е многу значајно за зголемување на извозот и привлекување повеќе странски инвестиции’. Понатаму во записникот Комисијата утврдува дека ‘доцнењето со имплементацијата на Солунската Агенда во однос на прашањето на дијагонална кумулација, е одговорност на Европската Унија.’

И кога се очекуваше Унијата да пристапи кон проширување на системот на дијагонална кумулација и да ја покани Македонија да стане член, се случи нешто неочекувано. Европската Комисија препорача во 2002, а Европскиот Совет усвои на 11 Октомври, 2005 година во Луксембург да ја прошири Пан Европската Асоцијација на дијагонална кумулација кон Медитеранските земји: Алжир, Египет, Израел, Јордан, Либан, Мароко, Тунис и Палестиската територија-Западен Брег Газа. Со ова се воспостави Пан Евро Медитеранската Асоцијација на дијагонална кумулација која ги исклучува земјите од Балканот. Извори од Европската комисија кои ЦИКП ги консултираше укажуваат дека оваа одлука била донесена под силни притисоци на дипломатиите на Медитеранските земји, но и на текстилните производители, како и моќните Европски трговци со текстил кои жестоко лобирале за оваа одлука на Унијата. Со ваквиот чин на производите кои доаѓаат од Медитеранските земји ќе им се дава во иднина преференцијален статус додека производите од Балканот, кој традиционално и припаѓа на Европа и кој единствено има европска иднина, ќе останат да бидат царинети со 12% царина.

За возврат на Балканските земји кои имаат потпишано договори за Стабилизација и Асоцијација, Хрватска и Македонија, Унијата им нуди суб-регионална дијагонална кумулација помеѓу нив и ЕУ. Но, ваквиот систем не е од голема корист за Македонија зошто обемот на набавка на репроматеријали и суровини од Хрватска е многу мал. Компаративната предност за македонската текстилна индустрија е да набавува суровини локално, по пониски цени и да не треба да плаќа царини при извоз на готовите производи во ЕУ. Од теренското истражување кое ЦИКП го изврши во Штип, центарот на македонската текстилна индустрија, можеше да се заклучи дека 80% од конфекционерите

набавуваат суровини од Турција. Затоа вклучувањето на Турција во суб-регионалната кумулација помеѓу Хрватска, Македонија и ЕУ би допринело кон унапредување на компаративните предности на македонската текстилна индустрија. Затоа треба да се изгради една поширока коалиција помеѓу Владата, производителите, трговците со текстил, цивилното општество, медиумите и академијата за да организирано се лобира додека Македонија не влезе во системот на Пан-Евро-Медитеранската дијагонална кумулација, предложената суб-регионална дијагонална кумулација да се воспостави помеѓу Македонија, Хрватска, Турција и ЕУ.

Препораки

За да погоре наведеното се спроведе во пракса, Центарот за Истражување и Креирање Политики - ЦИКП ги нагласува следниве кратки препораки:

- Владата да продолжи да бара од Европската Унија да го прошири системот на дијагонална кумулација кон Македонија.

- Владата да побара од Европската Унија да ја вклучи и Турција во предложената суб-регионална дијагонална кумулација помеѓу Македонија, Хрватска и ЕУ.

- Текстилните производители да се организираат во професионални организации преку кои ќе ги штитат своите интереси во Македонија а преку поврзување со Европската асоцијација на текстилни производители ЕУРОТЕКС ќе лобираат за проширување на Пан Европската Асоцијација на дијагонална кумулација кон Македонија и вклучување на Турција во предложената суб-регионална дијагонална кумулација помеѓу Македонија, Хрватска и ЕУ.

- Трговците со текстил да се организираат во професионални организации преку кои ќе ги штитат своите интереси во Македонија, а преку поврзување со Европската асоцијација на трговци ЕУРОКОМЕРЦ ќе лобираат за проширување на Пан Европската Асоцијација на дијагонална кумулација кон Македонија и вклучување на Турција во предложената суб-регионална дијагонална кумулација помеѓу Македонија, Хрватска и ЕУ.

- Цивилното општество поорганизирано да лобира за проширување на системот на дијагонална кумулација кон Македонија.

ПОДРЖАНО ОД

G | M | F The German Marshall Fund of the United States

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

THE OLOF PALME INTERNATIONAL CENTER