

Aktualni problemi

Međunarodni odnosi

Mehanizam djelovanja GATT-a i međunarodna ekonomska suradnja

Mr Radovan Vukadinović

Suvremeni razvoj međunarodnih ekonomskih odnosa za jednu od svojih bitnih značajki ima i institucionalizaciju međunarodne privredne suradnje u vidu postojanja specijaliziranih agencija UN i stvaranje različitih međunarodnih ekonomsko-političkih grupacija regionalnog karaktera. Međutim svakako da posebno mjesto u ovom danas opće prisutnom procesu etatizacije međunarodnih odnosa ima Opći sporazum o carinama i trgovini — GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), koji i po načinu svog postanka, formama i sredstvima djelovanja, pa i po svom članstvu, predstavlja značajan pokušaj rješavanja određenih problema međunarodne suradnje na privrednom polju. Formiranje GATT-a istovremeno znači početak jedne nove etape u razvijanju i promicanju novih principa međunarodne trgovinske suradnje.

Upravo zbog svoje specifičnosti ovaj međunarodni instrument izaziva danas sve veću pažnju, a uz neka njegova već ostvarena rješenja vežu se i nade za formiranje jednog daleko efikasnijeg i sveobuhvatnijeg međunarodnog organizma, koji bi bio u stanju da na cjelovitiji način regulira mnogobrojna pitanja suvremenih međunarodnih ekonomskih odnosa.

Nastanak GATT-a

Svjetska trgovina našla se nakon II svjetskog rata u veoma teškom položaju. Ratna razaranja kao i ogromni izdaci za ratne svrhe učinili su da su i nekada ekonomski najmoćnije države zapale u izvanredno složene ekonomske i finansijske prilike. U jednoj takvoj situaciji dolazi do kidanja s ranijim svjetskim pravilima igre, nacionalni privredni interesi postavljaju se na prvo mjesto a čitav svjetski predratni sistem sa svim svojim regulama, koje su težile jedinstvenosti svjetske trgovine, bio je napušten.

Zbog ove situacije izazvane ratom, jačanjem novih snaga i bremenite novim složenim zadacima obnove, države članice poslijeratne međunarodne zajednice počinju s izgradnjom svojih nacionalnih privreda, ulažući pri tome maksimalna sredstva za što skorije prevazilaženje teškoća i ne osvrćući se pri tome na nestanak pravila na kojima je počivala predratna struktura kapitalističke svjetske privrede. Sistem međunarodne trgovine bio je tako sasvim srušen, prestala su da djeluju nekada poštivana pravila slobodne konkurencije, a prestanak slobodne zamjenjivosti nacionalnih valuta čije su ranije vrijednosti počivale na zlatnoj osnovi, označio je potpunu likvidaciju nekadašnjeg jedinstvenog svjetskog sistema.¹⁾ Sve ovo ima za posljedicu jednu

1) J. Stanovnik smatra da pojavljivanje nacionalnih privreda sa svim bogatstvom njihovih individualiteta označava i kraj jedinstvenog svjetskog sistema, koji je počivao na jedinstvenim interesima kapitalističkih metropola, odnosno znatnim dijelom na jedinstvenoj svjetskoj politici Engleske banke.

J. Stanovnik, Strukturalne promene u svjetskoj trgovini, Beograd, 1960. str. 3.

opću dezorganizaciju svjetske privrede koja u stvari predstavlja opću karakteristiku poslijeratnog perioda.

Na drugoj strani, SAD su II svjetski rat iskoristile za jačanje svoje privredne snage. Industrijska proizvodnja ove zemlje je udvostručena, a poljoprivreda je u ratnim godinama doživjela također svoj velik uspon. Uviđajući situaciju u kojoj se našla svjetska privreda kao i sve opasnosti do kojih bi moglo doći zbog velike neuravnoteženosti u izvozu i uvozu, SAD su pokušale da ovu opću dolarsku krizu riješe još u toku ratnih godina.²⁾ Završetkom rata pitanje se postavilo u svoj svojoj oštini, te je bila potrebna što skorija akcija kako bi se što prije izašlo iz ovog opasnog stanja dezorganizirane svjetske privrede. Koristeći svoj uticaj na zapadne saveznike, a svakako i financijske obaveze koje su ove zemlje imale prema SAD, američka vlada već koncem 1945. godine objavljuje svoje prijedloge za sazivanje jedne međunarodne ekonomske konferencije, koja bi za svoj cilj imala rješavanje poslijeratnih problema iz oblasti međunarodne trgovine. Velika Britanija, nekada jedan od najvećih predstavnika svjetske trgovine podržala je američki prijedlog nakon izvjesnog vremena, a uskoro je to učinila i Francuska, dok je SSSR od samog početka bio izvan svih ovih priprema. Već slijedeće 1946. godine američki prijedlog o sazivanju svjetske konferencije podnesen je tek osnovanom Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda, koje je na svom londonskom zasjedanju donijelo odluku o prihvatanju američkog prijedloga i formiranju pripremljene komisije za saziv međunarodne konferencije o trgovini i zaposlenosti.

Komisija za pripreme ove značajne međunarodne konferencije sastojala se od 18 članova³⁾ i nakon prvog kraćeg sastanka u Londonu započela je s redovitim radom u Ženevi. Koristeći ovu priliku, kad su se na okupu našli predstavnici 17 zemalja s nekoliko kontinenata, paralelno s radom na stvaranju Načrta povelje Svjetske konferencije o trgovini i zaposlenosti, došlo je do aktivnih kontakata između predstavnika pojedinih zemalja. Tu su u stvari započeli i prvi konkretni pregovori o snižavanju carina u kojima su pored svih 17 delegacija članica komisije učestvovala i neke druge zemlje. Čitav ovaj kombinirani mehanizam bilateralnih i multilateralnih pregovora doveo je do nastanka GATT-a, koji je ponikao iz želje država učesnica carinskih pregovora, da jednim zajedničkim višestranim međunarodnim ugovorom označe multilateralnost postignutih aranžmana.⁴⁾ Sporazum koji je od tog časa dobio svoj skraćeni naziv GATT bio je u stvari sastavljen od odredbi IV glave Načrta povelje Havanske konferencije.

Pored ovog akta koji je u to vrijeme izgledao manje važan nego onaj osnovni zadatak zbog koga je u prvom redu bila i formirana čitava komisija 18 država, izrađen je i Načrt povelje Međunarodne trgovinske organizacije (International Trade Organization — ITO). Budući da je i Načrt međunarodne trgovinske organizacije izgledao u to vrijeme lako prihvatljiv za sve države, pa čak i one ekonomski najsnažnije, Općem sporazumu o carinama i trgovini — GATT-u dan je isključivo privremeni karakter, te je on trebao da važi samo do trenutka stupanja na snagu Povelje ITO.

Na konferenciji o međunarodnoj trgovini i zaposlenosti, koja je tri tjedna kasnije⁵⁾ sazvana u Havani okupili su se predstavnici 56 država od kojih su 54 nakon petomjesečnih diskusija parafirali finalni akt Havanske povelje. Po-

2) Tako su SAD već u Atlantskoj povelji istakle izvjesne principe ekonomskih odnosa. Međutim, do naročite konkretizacije ovih američkih stavova dolazi u ugovorima o zajmu i najmu koje su SAD zaključile s nekim zemljama članicama antihitlerovske koalicije u toku II svjetskog rata.

3) Među članicama ove komisije trebao se nalaziti i predstavnik SSSR-a, koji međutim nije uzeo učešća u radu komisije. Sovjetski Savez je svoje neučestvovanje u radu komisije motivirao nezainteresiranošću SSSR-a za rješavanje ovih pitanja.

4) Opći sporazum o carinama i trgovini je potpisan 30. X 1947. a već 1. I 1948. počeo se primjenjivati od strane osam država potpisnica, dok su sve ostale države potpisnice Sporazuma započele s primjenom odredbi sadržanih u ovom Sporazumu u predviđenom roku — do 30. VI 1948.

5) Međunarodna konferencija o trgovini i zaposlenosti počela je s radom u Havani 21. XI 1947. godine i rad na Povelji Međunarodne trgovinske organizacije (ITO) trajao je sve do 24. III 1948.

je u vrijeme redovnih zasjedanja GATT-a, kad su u skladu s potrebama koje je nametala praksa odnosa stvarane i razvijane pojedine odredbe.

Opći sporazum o carinama i trgovini, odnosno njegov izvorni tekst⁹⁾ sastoji se od tri dijela. Prvi dio odnosi se na priznavanje klauzule najvećeg povlaštenja na bazi reciprociteta od strane država članica organizacije. Klauzula najvećeg povlaštenja primjenjuje se prilikom uvoza i izvoza robe, a odnosi se na »carine i druge poreze, na takse koje pogađaju međunarodni transfer sredstava za plaćanje uvoza i izvoza, na način naplate.« Međutim, ovdje treba odmah napomenuti da se praktična vrijednost ovako formulirane primjene klauzule najvećeg povlaštenja osjetno umanjuje daljnjim odredbama, koje predviđaju nekoliko izuzetaka. Odstupanja od primjene klauzule najvećeg povlaštenja predviđena su odmah u slijedećem članu (član II) i znače praktički direktna odstupanja od prethodne odredbe. Odstupanja su predviđena za slučaj postojanja carinskih unija, pograničnog prometa, slobodnih trgovinskih zona i postojećih preferencijalnih sistema.¹⁰⁾ Sva ova izuzeća naravno automatski smanjuju domet i vrijednost klauzule najvećeg povlaštenja, ali je njeno postojanje od velikog značaja za sve članice GATT-a, kojima ipak omogućava postizanje određenih koristi unutar same organizacije.

Klauzula najvećeg povlaštenja dobija se u GATT-u samo na osnovu uzajamnosti, i to na bazi bilateralnih pregovora zainteresiranih država. U praksi GATT-a to se postiže na taj način što se vode pregovori o snižavanju carina između pojedinih zemalja (parova) u takozvanim »rundama«, kojima se kasnije na osnovu klauzule najvećeg povlaštenja priključuju i ostale države članice organizacije. Svaka država dužna je sa svoje strane da izvrši određena snižavanja carina. Na taj način čine države članice uzajamne ustupke a davanje ustupaka od strane pojedine države znači u stvari plaćanje cijene za korištenje ustupaka izvršenih u drugim državama, koje se opet automatski protežu na sve ostale članice organizacije na osnovu klauzule najvećeg povlaštenja.

Svaki novi član GATT-a dužan je također da izvrši određena snižavanja svojih carina i to ovdje predstavlja jedan od glavnih uvjeta za prijem u članstvo. Sva snižavanja carina koja su postignuta u okviru GATT-a objavljuju se na posebnim listama (Schedules of tariff concessions) i one se pridodaju

Od neobične je važnosti odredba o konsolidaciji postignutih carinskih ustupaka, čime su se postignuta smanjenja željela učvrstiti i zadržati kroz određeno vrijeme na tom nivou. Ali i ovdje kao i u prethodnim odredbama GATT-a odmah se predviđaju situacije u kojima se mogu već usaglašeni (konsolidirani) carinski stavovi povećavati. Izmjene carinskih stopa dozvoljene su u slučajevima kad je ugrožen privredni razvoj države članice koja spada u kategoriju zemalja u razvoju, kad uslijed velikog uvoza prijete opasnost domaćoj industriji i na kraju predviđa se mogućnost povišenja carina istekom roka od tri godine za koje se razdoblje i inače vrše konsolidacije unutar GATT-a.

U pogledu ostalih instrumenata i mjera koje osim carina mogu da koče i ometaju razvoj slobodne trgovine, dakle realizaciju cilja kome teži čitav ovaj organizam, Sporazum također sadrži određena pravila. Tako se za slučaj postojanja nacionalnih unutrašnjih poreza, kod subvencioniranja vlastitih proizvođača, diskriminacije prilikom određivanja transportnih tarifa i sl. traži od svih država članica da se zalažu za apsolutno otklanjanje ovih mjera, ali samo ako to nije u suprotnosti s njihovim vlastitim interesima. Dakle, i ovdje se ponovo ogleda želja za što većom prihvatljivošću odredbi GATT-a, kako bi se državama članicama omogućilo što slobodnije vođenje njihove vlastite vanjskotrgovinske politike i pored obaveza prihvaćenih stupanjem u članstvo GATT-a. Međutim, koliko god ove odredbe odgovaraju stepenu razvoja organizacije i stanju na polju međunarodne trgovine, one ipak, uzete u cjelinu uma-

9) Tekst Općeg sporazuma o carinama i trgovini:

A. J. Peaslee, International Governmental Organizations, Constitutional Documents, t. I, str. 513.

10) Od naročito značaja preferencijali koji se priznaju državama članicama Evropske zajednice za ugalj i čelik u Velikoj Britaniji u trgovinskim odnosima sa zemljama Commonwealtha. Osim ovih odredbi i priznavanja postojećih preferencijalnih sistema omogućava se i priznavanje novih uz jedini uvjet da se o tome traži prethodna suglasnost GATT-a.

njuju domet djelovanja GATT-a, jer se pridržavanjem izuzetaka mnoge pozitivne odredbe Sporazuma mogu u praksi ograničavati pa čak i potpuno napuštati.

Drugi dio Sporazuma odnosi se na zabranu primjene kvalitativnih ograničenja u trgovini i uzajamnim odnosima država članica GATT-a. Već slijedeći član Sporazuma (XII) u skladu s općom karakteristikom čitavog teksta i na ovom značajnom polju zabrane kvantitativnih ograničenja dozvoljava njihovu primjenu u trgovini. Ograničenja ove vrste dozvoljena su u slučaju kad se radi o potrebi »zaštite financijske situacije« pojedine države članice. Pridržavajući se principa nediskriminacije, država koja provodi kvantitativna ograničenja dužna je da ni u tom pogledu ne vrši diskriminaciju pojedinih drugih država članica već da ograničenja provodi prema svim državama jednako. Od interesa je u ovom dijelu Sporazuma i odredba o državnoj trgovini u kojoj se traži od država članica da se njihova državna poduzeća također pridržavaju pravila o nediskriminaciji i da se prilikom svog poslovanja rukovode prvenstveno komercijalnim motivima. Kako su zemlje u razvoju već prilikom osnivanja GATT-a pristupile ovoj organizaciji, tako je već u prvobitnom tekstu Sporazuma predviđeno specifično tretiranje ove grupe zemalja, a na osnovu posebnog člana (XVIII) garantiraju im se i izvjesne povlastice. U ovom dijelu Sporazuma od značaja je i odredba o nacionalnom tretmanu proizvoda koji dolaze iz zemalja članica GATT-a, čime se omogućava da se uvezenoj robi porijeklom iz tih zemalja nakon plaćanja carina da u unutrašnjem prometu isti tretman kao i vlastitim proizvodima.

Treći dio Sporazuma regulira pitanja tehničkog i proceduralnog karaktera.

Organizaciona struktura i članstvo u GATT-u

Prvobitne odredbe Općeg sporazuma o carinama i trgovini nisu predviđele nikakve posebne organe koji bi trebali da djeluju kao stalni institucionalizirani mehanizam unutar GATT-a. Ako se pri tome ima u vidu specifičan nastanak i prvenstveno privremeni karakter čitavog GATT-a, potpuno je razumljivo da se u vrijeme početaka njegovog djelovanja ovo pitanje nije uopće postavljalo, te o ustrojstvu organa nije ništa niti predviđeno u onih 35 članova koji tvore tekst Sporazuma.

Ali kako je GATT s vremenom dobivao sve više na svojoj važnosti, uz neprekidno jačanje njegovih funkcija na području međunarodne trgovine, a zahvaljujući i povećanom broju članova, došlo je postepeno do nastajanja organa unutar ovog specifičnog tijela. Organi GATT-a nisu pri tome nastajali na osnovu statutarne odredbi, kao što to obično biva u ostalim međunarodnim organizacijama, već je njihovo formiranje uslijedilo u prvom redu na osnovu odluka¹¹⁾ Konferencije strana ugovornica, dakle svih država članica GATT-a. Ovdje je zapravo došlo do jednog vrlo zanimljivog procesa nastajanja međunarodnog tijela (međunarodne organizacije), koje je od običnog sporazuma počelo da se jačanjem svojih kompetencija i postepenim formiranjem vlastitih organa pretvara u međunarodnu organizaciju. Danas u GATT-u postoji već prilično razvijena i razgranata djelatnost pojedinih organa, tako da se s te tačke gledišta s punim pravom može govoriti o GATT-u kao specifičnoj međunarodnoj organizaciji.¹²⁾ Ništa na stvari ne mijenja činjenica da je GATT nastao kao sporazum o davanju i stalnom povećavanju carinskih ustupaka, a niti to da se još uvijek njegova osnovna djelatnost zasniva upravo na ovom aktu. Kombinacija¹³⁾ ovih dvaju elemenata, to jest postojanje GATT-a kao sporazuma država članica i njegovo djelovanje kao međunarodne organizacije,

- 11) Tezu da se GATT pretvorio od višestranog običnog ugovora u pravu međunarodnu organizaciju zahvaljujući pragmatičkim odlukama Konferencije zastupa W. Morawiecki. W. Morawiecki, Organizacje Miedzynarodowe, Warszawa 1965. str. 357.
- 12) Postoje mišljenja da je GATT u prvom redu jedna privremena organizacija ali joj se ipak priznaje status međunarodne organizacije, G. Schwarzenberger, op. cit. str. 435.
- 13) Ponekad se GATT analizira kao specijalna kombinacija sporazuma i međunarodne organizacije, Dr V. Glišić, Svetska trgovina i zemlje u razvoju, Zbornik radova »Problemi međunarodnih ekonomskih odnosa i privrednog razvoja«, Beograd 1964. str. 30.

Dr. M. Ristić, Međunarodna trgovinska saradnja i GAT kao njen instrument, Beograd, 1961. str. 31—33.

7) Havanska povelja predstavljala je po mišljenju prof. Schwarzenbergera izvjesnu mješavinu američkog konzervativnog liberalizma i evropskih socijaldemokratskih ideja.

G. Schwarzenberger, Power Politics, London 1964. str. 435.

8) Vidi o privremenom karakteru GATT-a i razlozima ovakvog stanja Dr. M. Ristić, op. cit. str. 44—46.

daju ovom instrumentu poseban karakter. Istovremeno originalan način postanka ove organizacije svjedoči o bogatstvu formi pomoću kojih dolazi do nastajanja međunarodnih organizacija.

Pri svemu ovome ipak se ne smije zaboraviti ni to da države članice GATT-a iz određenih razloga ne žele¹⁴⁾ od GATT-a stvoriti snažno sredstvo djelovanja, odnosno međunarodnu organizaciju na koju bi tada trebalo prenijeti dio njihovih ovlaštenja. Višestranost ovog tijela i poslovi koji su mu dani na rješavanje doveli su svakako do postepenog približavanja GATT-a osnovnim karakteristikama jedne međunarodne organizacije, koju je ipak, po našem mišljenju, potrebno definirati kao specifičnu međunarodnu organizaciju. Ovlaštenja koja u sadašnjoj fazi GATT posjeduje, a što je još važnije, nepostojanje namjere država članica da izričitim aktom od GATT-a učine pravu međunarodnu organizaciju, smatramo da navode na upotrebu ovog termina koji možda najbolje odgovara sadašnjem statusu GATT-a.

Prilikom razmatranja organizacione strukture GATT-a već na prvi pogled se opaža da ovaj organizam posjeduje institucionalizirane organe, koji po svom ustrojstvu odgovaraju organima sličnih međunarodnih organizacija. Ali analiza djelovanja ovako postavljenih organa ponovno upućuje na specifičan karakter ove međunarodne organizacije.

Konferencija strana ugovornica bila je prvi forum i ujedno organ GATT-a na kome su se okupljale države članice Sporazuma na redovne sastanke. U prvoj fazi djelovanja GATT-a Konferencija se sazivala jednom godišnje, dok se od 1959. godine ovaj organ sastaje dva puta godišnje na svoja redovna zasjedanja. Od naročito su značaja konferencije ministara vanjske trgovine koje se održavaju u okviru ovih konferencija, što predstavlja daljnju priliku da se određena pitanja bilateralnih i multilateralnih trgovinskih odnosa rješavaju na odgovarajućem nivou.

Osim Konferencije koja se sastaje obično dva puta godišnje na svoja zasjedanja i nije u stanju da rješava o svim tekućim problemima razvoja odnosa između država članica i novim akcijama za ostvarenje ciljeva GATT-a, formiran je u proljeće 1960. g. i Izvršni savjet. Ovo tijelo sastoji se od predstavnika 17 država članica¹⁵⁾ od kojih se pet mjesta obavezno ostavlja za države koje su u pogledu međunarodne trgovine najvažnije. Ovih pet zemalja dobiva stalna mjesta u Savjetu. Kao pravi izvršni organ, tako se i Savjet češće sastaje na svoja zasjedanja (tri do četiri puta godišnje) i razmatra sva pitanja vezana uz rad GATT-a. Osim pretresanja ovih pitanja Savjet naročito analizira kretanja u međunarodnoj trgovini u razdoblju između dvaju zasjedanja Konferencije i priprema određena rješenja. Međutim, Izvršni savjet nema nikakva značajnija ovlaštenja na polju donošenja akata, tako da se može reći da je ovo tijelo u prvom redu pomoćni organ Konferencije i nema nikakve mogućnosti da djeluje van svojih prilično skromnih ovlaštenja.

Sekretarijat nekadašnje Privredne komisije ITO nakon završetka svoje neuspješne misije postao je 1951. godine Sekretarijat GATT-a i danas obavlja sve poslove pravog sekretarijata jedne međunarodne organizacije. Sjedište Sekretarijata je u Ženevi a na čelu se nalazi generalni sekretar.

U posljednjih nekoliko godina nastalo je unutar GATT-a i nekoliko specijaliziranih komisija za praćenje i razmatranje određenih problema iz rada ove organizacije. Tako su nastali novi pomoćni organi, kao na primjer Komitet za proučavanje cijena sirovina, Komitet za proučavanje međunarodne trgovine poljoprivrednim proizvodima itd.

Pitanja članstva u GATT-u rješena su također na svojevrsan način. Zahvaljujući posebnim ciljevima ove organizacije i sredstvima za njihovo ostvarenje kojima raspolaže, postavljeni su kriteriji za prijem novih članica organizacije. Osim spremnosti pojedine vlade da stupi u GATT traže se ovdje i konkretne akcije od strane vlada ovih zemalja. Stepem povezivanja pojedine države s GATT-om zavisi dakle o konkretnoj mogućnosti ispunjavanja uvjeta koji su usmjereni na plaćanje određene »pristupnine« u vidu smanjenja carina. To

14) Osim neuspjelog pokušaja stvaranja ITO ni kasniji napor (1954—55) koji su pravljani u cilju pretvaranja GATT-a u jednu novu međunarodnu organizaciju za trgovinu — Organizaciju za trgovinsku suradnju (Organization for Trade Cooperation) nisu uspjeli, te se i na osnovu toga može zaključiti da sadašnji status GATT-a najbolje odgovara većini članica.

15) Leksikon vanjske trgovine, Zagreb, 1965. str. 378.

je istovremeno i koncesija za sve one prednosti koje će nova članica na osnovu svog statusa moći koristiti kasnije u organizaciji.

Međutim, da pojedine države koje iz različitih razloga nisu u stanju da uplate ovaj »doprinos« ne bi bile udaljene od organizacije, predviđene su različite vrste veza i statusi koji odgovaraju različitim stepenima mogućnosti pojedine države.

Na taj način omogućava se suradnja s GATT-om počev od najnižeg stepena povezivanja pa sve do punopravnog članstva u fazi kad je pojedina država već sasvim u stanju da ispunjava zahtjeve sadržane u odredbama Sporazuma. Sva prava i obaveze pojedinih kategorija članica GATT-a postavljene su tako da održavaju sam stepen povezivanja i mogućnosti ispunjavanja GATT-ovih odredbi.

Pri svemu ovome najvažnije je i to da su i pitanja suradnje država članica s GATT-om i oblici povezivanja nastali van nekih statutarnih odredbi, te da je i ovdje praksa djelovanja organizacije i možda njena težnja za univerzalnošću donijela potpuno nova konkretna rješenja.

Danas se mogu razlikovati četiri vrste članova GATT-a:

1. Punopravni članovi koji koriste sva prava što im ih daje njihov status u GATT-u, a naročito sva prava u pogledu primjene klauzule najvećeg povlaštenja. Ovo dolazi do izražaja naročito kad se radi o snižavanju carina, kad se svi postignuti rezultati automatski protežu dalje na sve punopravne članove GATT-a.

Punopravnim članom GATT-a postaje se na taj način što država koja želi biti primljena u organizaciju prethodno vodi pregovore koji imaju kao krajnji cilj davanje carinskih ustupaka, odnosno smanjenje carina u toj državi. Nakon što je izvršena ova operacija koja se smatra redovnim plaćanjem cijene za ulazak u GATT, odlukom dvotrećinske većine Konferencije strana ugovornica dolazi do potpisivanja protokola koji podliježe potvrđivanju i tek nakon toga država postaje punopravni član GATT-a. Punopravnih je članova GATT-a godine 1962. bilo 38 a njihov je broj 1964. narastao na 66 država.¹⁶⁾

2. Privremeno članstvo je također jedno od specifičnih rješenja ove međunarodne institucije. Ovu grupu članica tvore one zemlje koje se primaju u GATT na osnovu odluke Konferencije, ali na vremenski rok koji je predviđen na tri godine. Ovi članovi učestvuju u normalnom radu svih organa GATT-a i u pregovorima bilateralnog ili multilateralnog karaktera. Međutim, njihov naročiti položaj i razlika od punopravnog članstva ogleda se kod primjene klauzule najvećeg povlaštenja koju u pogledu carinskih ustupaka ova kategorija članica GATT-a ne može koristiti.

Ovaj privremeni članski status prihvaćen je u GATT-u kao sredstvo da se državama koje žele postati članicama GATT-a omogući da u toku trogodišnjeg prelaznog perioda, koji se po odobrenju Konferencije u nekim opravdanim slučajevima može i produžiti, stabiliziraju svoje prilike, kako bi istovremeno mogle da povedu konkretne pregovore o davanju ustupaka, što predstavlja, kao što smo već napomenuli, jedan od osnovnih uvjeta za prijem u punopravno članstvo.

3. Do posebne vrste članstva u GATT-u došlo je šezdesetih godina, kad je jedan veći broj nekadašnjih kolonija stekao svoju državnu nezavisnost. Da bi se i ovim državama omogućilo da sudjeluju u radu organizacije, a i zbog velikog interesa koje su pokazivale ranije metropole, naročito za neke sirovine s tih područja, riješeno je na konferencijama strana ugovornica: da u svim slučajevima kad bivše kolonije postiču svoju samostalnost i stvaraju svoje države, prijašnji sporazumi o članstvu u GATT-u, koje su imale sklopljene metropole u čijem su se sastavu one nalazile, vrijede i dalje za ove novostvorene države. Ovdje se također ostavlja rok od tri godine u kome ova kategorija »članica de facto« može surađivati u GATT-u. Istovremeno se ovoj vrsti članica priznaju ista prava i dužnosti kao i punopravnim članicama GATT-a. U trogodišnjem vremenskom roku novostvorene države dužne su da razmotre pitanja svoje suradnje u GATT-u, odnosno da zatraže prijem u punopravno članstvo.

16) Vjesnik, 30. prosinca 1965.

4. Pridruženo članstvo postiže se na osnovu odluke konferencije strana ugovornica, i to ponovno 2/3 većinom glasova uz posebno potpisivanje deklaracije. Deklaracija se sklapa između države koja traži status pridruženog člana i GATT-a, a ovaj sporazum također podliježe dvostranom utvrđivanju. Sva prava i dužnosti države koje je postala pridruženi član reguliraju se u deklaraciji. Država koja je ostvarila takav status u GATT-u ima pravo učestvovati u radu nekih organa GATT-a kao promatrač, a organizacija sa svoje strane ima pravo godišnje kontrole pridržavanja i ispunjavanja odredbi koje proizlaze iz deklaracije. Pošto je ova vrsta članstva i u GATT-u na nižem nivou veze, dužnosti organizacije i pridruženog člana su prilično liberalno postavljene. Od njih se prvenstveno traži da rješavaju sva pitanja i sporove do kojih bi moglo doći i da se uzajamno savjetuju po određenim pitanjima od obostranog interesa.

Djelatnost i ostvarenja GATT-a

Već smo istakli multilateralni karakter Sporazuma i napore koji se čine u okviru ove međunarodne institucije za unapređenje međunarodne trgovinske razmjene, uz istovremeno uvođenje i postavljanje izvjesnih višestranih pravila na polju međunarodne trgovine. Stoga je i čitavo funkcioniranje GATT-a podređeno ostvarenju ovih zadataka. Pomoću svojih specifičnih formi rada GATT u nedostatku jedne opće međunarodne organizacije za trgovinu vrši:

— ocjenu stanja u međunarodnoj trgovini tražeći pri tome odgovarajuća rješenja za otklanjanje mnogobrojnih zapreka različitog karaktera koje koče i ometaju brži razvoj međunarodne trgovine;

— na posebnim konferencijama pokreće pregovore koji se odnose na snižavanje carina i zalaže se za njihovu konsolidaciju u svjetskim razmjerima, što treba da doprinese ostvarenju osnovnih ciljeva organizacije — unapređenju svjetske trgovine;

— nadopune i revizije Sporazuma u pogledu pitanja koja se odnose na princip trgovinske politike;

— specijalnu funkciju u pogledu rješavanja određenih sporova koji nastaju u GATT-u, odnosno među njegovim članicama;

— svestrano ispitivanje određenih situacija u kojima je potrebno pojedinim zemljama dozvoliti primjenu određenih ustupaka, inače predviđenih u propisima Sporazuma.

Svi ovi poslovi koji spadaju u nadležnost GATT-a, shvaćenog u smislu specifične međunarodne organizacije, obavljaju se, uglavnom, putem pregovora između država članica. Pregovori se vode na konzultativnim sastancima pojedinih grupa zemalja, bilateralno ili pak na samim zasjedanjima GATT-a. U najvećoj mjeri pregovori su posvećeni pitanju smanjenja carina i kao svoj krajnji cilj imaju postizanje određenih sporazuma o carinama. Treba istaknuti da su na ovom polju do sada zabilježeni¹⁷⁾ i najbolji rezultati, a i sam naslov organizacije, odnosno isticanje u prvom planu carina pa tek onda trgovine, navodi da su države još 1947. godine predvidjele mogućnost konstruktivne i plodne suradnje u prvom redu na polju smanjenja carina.

Do pred nekoliko godina čitava djelatnost ovog međunarodnog tijela bila je usmjerena na rješavanje mogućnosti za maksimalno i svakako multilateralno konsolidiranje svjetske trgovine upravo putem određivanja carina. Države članice GATT-a međusobno su ustanovljavale svoje carine i vezale međusobne ustupke, a što je bilo od posebnog interesa ovako utvrđene carine ostajale su relativno čvrste za sve zemlje članice i nisu smjele da se mijenjaju. Koristeći se stalno klauzulom najvećeg povlaštenja, ova smanjenja i konsolidiranja carina automatski su se protezala i na sve ostale države članice GATT-a, tako da je stvaran jedan opći tok povezivanja ustupaka, što je svakako imalo znatnog uticaja na opću konsolidaciju carina.

Od kolikog je to bilo značaja za svjetsku trgovinu, najbolje ilustrira činjenica da se u ovoj organizaciji nalaze okupljene zemlje sa svih kontinenata

17) Prema nekim procjenama dosad je sniženo ili konsolidirano nekoliko desetaka hiljada carinskih stavova, što predstavlja najveći, ako ne i sav dio ugovornih carinskih koncesija.
Dr. M. Ristić, op. cit. str. 60.

čija ukupna vrijednost izvoza i uvoza predstavlja oko 80% vrijednosti svjetske trgovine.¹⁸⁾ Taj podatak istovremeno najbolje ilustrira i značaj ovog međunarodnog instrumenta trgovinske suradnje, koji bez obzira na sve svoje propuste može i dalje da na ovom polju razvija korisnu suradnju. Međutim, u pogledu ovog svakako najznačajnijeg polja na kome su nesumnjivo i ostvarenja sasvim vidljiva, ispriječile su se pred GATT-om posljednjih godina osjetne teškoće u vidu sve većeg broja regionalnih ekonomskih organizacija, koje imaju svoje vlastite stavove o problemima međunarodne trgovine i čije je interese teško uvijek povezivati sa zadacima GATT-a, kao predstavnika jednog većeg kruga država. Ovim pitanjima GATT nije posvećivao dovoljno pažnje, odnosno prećutno se prelazilo preko ove velike i sve izrazitije opasnosti. Međutim, u posljednje vrijeme primjećuje se da se i tu stvari mijenjaju i da sazrijeva želja država članica GATT-a da otvoreno razmotre sva pitanja koja proističu iz jačanja regionalnih integracionih kretanja i da pokušaju zajednički razmotriti mjere, koje se mogu poduzeti u pravcu bržeg i svestranijeg razvoja međunarodne trgovine na jednom širem svjetskom planu.¹⁹⁾

Na ostalim područjima djelatnost GATT-a bila je svakako manja i postignuti su daleko skromniji rezultati. To se u prvom redu odnosi na pitanja kvantitativnih ograničenja, gdje je organizacija zahvaljujući postojanju brojnih izuzetaka bila u nemogućnosti da zabilježi neke značajnije rezultate. Sporazum predviđa principijelnu zabranu kvantitativnih ograničenja u međunarodnoj trgovini, ali jer je to kao što smo već istakli specifična međunarodna organizacija, koja svojim članicama ostavlja veoma mnogo prava i u situaciji kad su interesi svake države članice od primarnog karaktera, jasno je da se ta zabrana ne može efikasno sprovesti u život. Ovom cilju dobro služi eskapatorna klauzula (escape clause) koja omogućava državama članicama izuzetan tretman, to jest nepridržavanje zabrane kvantitativnih ograničenja. Taj izuzetak odnosi se na sve države koje imaju teškoće u svom platnom bilansu, a praksa je pokazala da tu mogućnost koristi velik broj zemalja. Situacija za poduzimanje neke kolektivne akcije od strane GATT-a kao organizacije još više je otežana činjenicama da se posebnom odredbom Sporazuma (član XII, st. 3 d) članicama direktno zabranjuje da ulaze u analizu razloga unutrašnje politike pojedine zemlje.

Premda je bio onemogućen da djeluje poduzimanjem nekih konkretnih mjera, GATT je ipak uspio da regulira pitanja konzultacija između država koje zavode kvantitativna ograničenja i ostalih članica. Konzultacije ove vrste imaju za cilj informiranje država članica GATT-a o teškoćama pojedinih zemalja u platnom bilansu i mjerama koje one sprovode u cilju otklanjanja takvog stanja. Svakako da u situaciji kad države moraju objašnjavati na posebnim konzultativnim sastancima donošenje svojih instrumenata koji imaju za cilj poduzimanje mjera kvantitativnih ograničenja, dolazi do izvjesnog ograničavanja broja ovih mjera, te se one obično poduzimaju u situacijama koje se mogu okarakterizirati kao zaista »nužne«. Poznavajući čitav mehanizam djelovanja GATT-a, jasno je da se i ovdje nisu mogla očekivati drukčija rješenja, a isto tako je teško predvidjeti neke radikalnije poteze organizacije u pogledu smanjenja velikog broja izuzetaka. Stoga će vjerojatno konzultacije između država koje primjenjuju izuzetke u pogledu zabrane kvantitativnih ograničenja ostati i dalje jedno od skromnih sredstava reguliranja ovog značajnog pitanja liberalizacije i razvoja međunarodne trgovine.

Praksa rada jedne ovakve organizacije kao što je GATT ubrzo je pokazala da je potrebno u sistemu stvaranja određenih pravila za razvoj međunarodne trgovine predvidjeti i pravila za rješavanje određenih sporova, koji mogu da nastanu unutar članica. Tako je zapravo, kao i u pogledu čitavog niza ostalih rješenja, postignutih u GATT-u i ugrađenih u njegov mehanizam, i do ovog sistema rješavanja sporova došlo neformalnim putem, van odredbi statuta. Sporazum je ipak predvidio i pokušao definirati situacije u kojima može doći do spora (član XXII Sporazuma), ali odmah treba napomenuti da broj sporova nije bio velik.

18) Mala Encyklopedia Ekonomiczna, Warszawa 1962. str. 163.

19) Dr M. Ristić, GATT i regionalne ekonomske integracije, »Međunarodni problemi«, 1965. nr. 2, str. 97-103.

To je uslovljeno u prvom redu činjenicom da se kao prava mogućnost rješavanja sporova u GATT-u ustalila praksa bilateralnog razmatranja spora između zainteresiranih stranaka. Dapače, spor se ne može niti iznijeti na zasjedanju GATT-a ukoliko nije pokušano prethodno dvostrano rješenje spora. Tek u slučaju kad su sva sredstva za rješenje nekog spora iscrpljena spor se može iznijeti na zasjedanju GATT-a, koje običnom većinom glasova donosi preporuku ili odluku o sporu predlažući istovremeno i rješenje.

Za slučajeve postojanja težih, odnosno kompliciranijih sporova predviđen je specijalni organ koji treba da detaljno ispita spor. U sastav ovog tijela (panel of complaints) ulaze predstavnici država koje se ne nalaze u sporu a dužnost je komiteta da do slijedećeg zasjedanja svestrano ispita spor i predloži rješenje.

Od naročito su značaja za rad GATT-a i funkcije na području oslobađanja određenih članica od ispunjavanja njihovih obaveza. Ovaj tzv. »waiver« predstavlja daljnju mogućnost isticanja interesa država članica u prvi plan i svakako smanjuje mogućnost efikasnog djelovanja GATT-a kao cjeline. Do primjene waivera dolazi u izvanrednim situacijama koje međutim sporazum nije predvidio tako da se tu često puta radi o vrlo složenim pitanjima: nepri-državanje određenih pravila GATT-a uz primjenu waivera, ili država članica kao krajnje rješenje predviđa istup iz organizacije. Istovremeno ovaj instrument može ponekad dovesti i do različitih diskriminacionih postupaka²⁰⁾ prema pojedinim zemljama što u jednoj ovakvoj organizaciji koja teži univerzalnom profilu svakako predstavlja velik nedostatak.

O davanju oslobođenja od primjene određenih obaveza utvrđenih Sporazumom odlučuje dvotrećinskom većinom glasova zasjedanje GATT-a.

U ovom pregledu funkcija i djelovanja GATT-a ne smije se međutim ispustiti iz vida da je izvjesnom izmjenom klime u međunarodnim odnosima, zatim ulaskom brojnih novostvorenih, mahom razvijenih zemalja u GATT-u i pokazivanjem interesa od strane socijalističkih zemalja za rad ove organizacije — nužno moralo doći i do nekih korekcija u pogledu djelatnosti ovog međunarodnog organizma. Od posebne je svakako važnosti želja da se nerazvijenim zemljama članicama GATT-a da specijalan tretman i da im se na taj način omogući suradnja u okviru organizacije, bez obzira na njihov niži nivo ekonomske razvijenosti. U tom cilju dozvoljeno je nerazvijenim članicama GATT-a da koristeći se svojim posebnim položajem mogu u određenim slučajevima da ograničavaju svoju trgovinu, a također je preporučeno da se princip reciprociteta ne proteže automatski na ovu kategoriju zemalja. Već sam ovaj podatak svjedoči o naporima da se zemlje u razvoju tretiraju na jedan realniji način i da se pri tome nastoje shvatiti njihove složene ekonomske situacije.

Istovremeno s ovim naporima GATT je u svibnju 1963. godine u svom »Programu akcija« dao i nov prilog konkretnom rješavanju problema međunarodnih trgovinskih odnosa, naročito s obzirom na učešće nerazvijenih zemalja. Potrebno je pored toga ukazati i na činjenicu da je Svjetska konferencija UN o trgovini i razvoju,²¹⁾ cijeneći dosadašnji doprinos GATT-a razvoju međunarodne trgovine veći dio ovih prijedloga iz »Programa« prihvatila i uvrstila u završni dokument Konferencije.

Stoga se može tvrditi da je upravo ovo bio početak jedne evolucije, premda polagane, u radu GATT-a i da se time počelo priznavati da GATT mora mijenjati sistem svog rada. To se odnosi na mehanizam postizanja restrikcija u međunarodnoj trgovini, koji se danas čini prilično neefikasnim, te se predlaže ne više bilateralno pregovaranje uz kasnije prenošenje tih koncesija putem klauzule najvećeg povlaštenja na ostale države članice, već se pojedine države članice organizacije zalažu za jedan slobodniji i suvremeniji

20) Poznat je slučaj diskriminacije Čehoslovačke u GATT-u, kad su 1952. godine SAD zatražile i dobile »waiver« od GATT-a i time se oslobodile od ispunjavanja obaveza koje su imale u odnosu na CSR kao punopravnog člana organizacije.

21) O GATT-u i Svjetskoj konferenciji UN za trgovinu i razvoj vidi: R. N. Gardner, GATT and the Conference on Trade and Development, International Organization nr. 4 1964. (Autumn) str. 685—705.

način akcije čitavog GATT-a, koja se može postići pokretanjem multilateral-
nih pregovora o linearnom snižavanju carina.

Osim toga, suočen sa sve aktivnijim angažiranjem zemalja u razvoju u
GATT-u, ovaj je međunarodni organizam morao, ukoliko je želio sačuvati
svoju univerzalnost, da prihvati i prijedloge zemalja i da im da posebna
prava²²⁾ u okviru Sporazuma. Ova transformacija, koja je svakako postepena,
učinila je da je GATT počeo svojim konkretnim djelovanjem polako otkla-
njati one brojne prigovore koji su stavljeni na njegov rad s različitih strana.
Socijalističke zemlje također su donekle izmijenile svoj stav prema GATT-u
i premda još uvijek postoje značajni problemi koji stoje na putu široj surad-
nji ovih zemalja s GATT-om, primjetan je interes, naročito nekih socijalističkih
zemalja,²³⁾ za djelovanjem GATT-a. Kad se zapravo govori o odnosima između
socijalističkih zemalja (misli se u prvom redu na socijalističke zemlje članice
SEV-a) i GATT-a, onda se obično spominju i velike zapreke koje onemoguća-
vaju suradnju između zemalja s monopolom vanjske trgovine i država koje
imaju tržišne privrede. Jasno je da proces unapređivanja trgovine između ove
dviije potpuno različite ekonomske strukture nije ni lak ni jednostavan, ali i
ovaj problem²⁴⁾ koji bi se možda mogao nazvati tehničkim vjerojatno nije od
primarnog značaja, pa bi se moglo pretpostaviti da bi u jednoj normalnijoj
svjetskoj političkoj situaciji moglo doći do sporazumijevanja.

Već postignuta rješenja u odnosu između GATT-a i zemalja u razvoju
potvrđuju da su putovi za iznalaženje suradnje otvoreni, samo da ih treba
koristiti u određenoj situaciji. Zbog toga smatramo da i odnosi između soci-
jalističkih zemalja članica SEV-a i država učlanjenih u GATT-u mogu da
budu produbljavani, što bi značilo velik doprinos razvoju svjetske trgovine
i općem unapređenju međunarodne suradnje. Naravno da se ni ovdje ne mogu
očekivati neki spektakularni rezultati, ali već i to da neke socijalističke zem-
lje aktivno prisustvuju u GATT-u ukazuje na eventualnu mogućnost učvr-
šćenja i proširenja trgovinskih odnosa putem GATT-a. Do šire suradnje može
naročito lako doći na polju trgovinskih odnosa između kapitalističkih i soci-
jalističkih zemalja, gdje postoje realne šanse i gdje se dosada nije dovoljno
činilo.

Jugoslavija i GATT

Odnosi između SFRJ i GATT-a datiraju već od dužeg vremena. Do
prvih, premda skromnih kontakata došlo je još 1950. godine kad je naša zem-
lja počela da kao posmatrač prati razvoj GATT-a i njegovu sve veću ulogu
na polju međunarodne trgovine. Sve do 1957. godine, dakle do vremena kad
je i Sporazum o carinama i trgovini tražio putove svog djelovanja, Jugosla-
vija se zadovoljila samim promatranjem rada GATT-a, i tek 1958. godine
dolazi do aktivnog ispitivanja terena za ostvarenje formalnih veza suradnje
između Jugoslavije i ove organizacije.

Rješenje koje je zadovoljilo i Jugoslaviju i zemlje članice GATT-a pro-
nađeno je ponovno van odredbi samog Sporazuma, jer u njima nije pred-
viđena mogućnost zasnivanja veze na bazi pridruženog članstva.²⁵⁾ Tako se

22) O reviziji GATT-a i odnosima između razvijenih država članica i zemalja u razvoju vidi:
Dr M. Ristić, Revizija Opšteg sporazuma o trgovini i carinama (GATT) i njen značaj,
»Međunarodni problemi« 1964. nr. 4, str. 99—104.

23) Od socijalističkih zemalja samo je CSSR punopravni član GATT-a. Ova zemlja je ujedno
jedna od prvih potpisnica Općeg sporazuma o carinama i trgovini. Poljska ima status
pridruženog člana od 1960. godine, a Rumunija je na nekoliko zasjedanja GATT-a imala
svoje promatrače.

24) Ovdje se postavlja pitanje mogućnosti zajedničkog rada na postizanju određenih koncesija
od strane socijalističkih zemalja, dakle zemalja s potpunim monopolom državne trgovine
i država čije privrede počivaju na tržišnim osnovama. Ulaskom u GATT socijalističke zemlje
moraće bi dati svoj članski ulog u vidu smanjenja zapreka koje stoje na putu razvoja
trgovine, a njihova vanjskotrgovinska poduzeća dužna bi bila da preuzmu obaveze da će
se u svom radu rukovoditi isključivo komercijalnim motivima.

25) Jugoslavija je bila prva zemlja koja je u GATT-u postigla status pridruženog člana. Ovaj
oblik povezivanja s GATT-om iskoristila je 1960. godine Poljska.

i ovoga puta pokazalo da su stvarni uslovi i potrebe suradnje daleko jače od pravnih odredbi, te da se u njihovom nedostatku a u situaciji kad se žele pronaći, rješenja vrlo lako postižu. Ovaj odnos pridruženog članstva u GATT-u zasnivao se na Deklaraciji od 25. svibnja 1958. godine, koju su potpisale 33 zemlje tadašnje članice Sporazuma i Jugoslavija. Odnosi koji su nastali na bazi ovog prilično skromnog povezivanja, odražavali su specifičnu situaciju u kojoj se tada nalazila naša privreda i privredna politika. Nepostojanje carinske tarife onemogućavalo je u toj situaciji ostvarenje bilo kakvog povezivanja na višem nivou, te je ovaj odnos predstavljao izražavanje obostrane spremnosti da se odnosi razvijaju u budućnosti u skladu s općim razvojem jugoslavenske privredne politike. Naša je zemlja shvaćajući korisnost svog povezivanja s GATT-om od tog trenutka počela aktivno raditi na približavanju mogućnosti suradnje, a usklađivanje instrumenata potrebnih za povezivanje s GATT-om postalo je najvažniji zadatak, koji je trebalo obaviti u predviđenom roku od tri godine. Deklaracijom se istovremeno priznalo pravo Jugoslaviji da učestvuje u radu zasjedanja GATT-a, ali bez prava glasa. Jugoslaviji je istovremeno omogućeno da se konzultira i obraća pojedinim članicama GATT-a i samoj organizaciji o pojedinim pitanjima, koja mogu biti od interesa za daljnje unapređenje suradnje. Osim ove mogućnosti savjetodavnog karaktera, predviđeno je da obje strane krajem svake godine izvrše pregled razvoja svojih odnosa i postignutih rezultata na polju usklađivanja jugoslavenskih instrumenata vanjske trgovine s odredbama GATT-a.

Za ovaj se period odnosa može reći da je on predstavljao također etapu detaljnijeg upoznavanja s radom GATT-a, jer ni pred Jugoslaviju ni pred GATT kao organizaciju nisu postavljene neke obaveze koje bi zahtijevale provođenje određenih akcija. Štaviše u toj fazi teško da se moglo govoriti uopće o nekim obavezama jer zbog nepostojanja carinske tarife Jugoslavija nije bila dužna, a niti je to mogla, da preuzme bilo kakve mjere, i to upravo one na najvažnijem području odnosa i rada GATT-a — na polju carina. Zbog ovakve situacije u kojoj Jugoslavija nije ostalim članicama mogla pružiti odgovarajuće koncesije, naravno da ni zemlje GATT-a nisu bile dužne da prema Jugoslaviji primjenjuju klauzulu najvećeg povlaštenja.

Od ovakvog stepena veza s GATT-om i Jugoslavija nije imala direktne koristi, ali je ipak činjenica da je ovaj status odgovarao potrebama suradnje kojoj su obje strane izrazito težile. U toj fazi odnosa na zemlje članice GATT-a otpadalo je oko 60% našeg izvoza i želja za prevazilaženjem statusa pridruženog člana svakako da je doprinijela traženju odgovarajućih rješenja u našem ekonomskom sistemu, a sigurno da je ubrzala i rad na donošenju Opće carinske tarife. Osim toga, praćenje rada organizacije iz neposredne blizine dalo je priliku da se dobro izuče prednosti koje bi mogle da proizađu iz daljnjeg proširenja suradnje.

Normalna posljedica daljnjeg razvoja odnosa između Jugoslavije i GATT-a bilo je stupanje Jugoslavije u privremeno članstvo²⁶⁾ čime je ponovno istaknuta riješenost naše zemlje da aktivno produbljuje svoje veze s ovom međunarodnom organizacijom, koja je upravo u to vrijeme počela da doživljava svoju postepenu evoluciju. Stupanje Jugoslavije u privremeno članstvo nije naišlo na posebne teškoće od strane država članica GATT-a, a donošenje Opće carinske tarife i izmjene koje su tada izvršene u deviznom mehanizmu izrazito su potvrdile spremnost Jugoslavije za daljnjim razvijanjem trgovinskih odnosa sa svim zemljama i liberalizacijom svoje trgovinske razmjene. Razdoblje od 1962. godine pa do 1965. proteklo je u znaku daljnjih priprema za konačno približavanje jugoslavenskog vanjskotrgovinskog sistema odredbama GATT-a i konačno pristupanje u punopravno članstvo.

Privredna reforma izvršena u srpnju 1965, koja je značila daljnji krupan korak u stvaranju novih odnosa, potvrdila je i na ovom polju ranije stavove Jugoslavije za čvršćim povezivanjem s ostalim svijetom, a naročito sa članicama Općeg sporazuma o carinama i trgovini. Donošenje stalne carinske tarife i uspostavljanje jedinstvenog kursa dolara bilj su svakako najvažniji instrumenti u čitavom sistemu mjera koje su od direktnog interesa za pove-

26) Za privremenog člana GATT-a Jugoslavija je primljena na XX zasjedanju 1962. godine.

zivanje s GATT-om na bazi punopravnog članstva. Upravo zbog donošenja ovih mjera, koje u velikoj mjeri omogućavaju pristupanje GATT-u, Jugoslavija nije čekala na završetak pregovora oko učešća u tzv. Kenedijevoj rudni, već je na osnovu postignutih vlastitih rješenja podnijela zahtjev za punopravnim članstvom u GATT-u.

Kao i svaki drugi član, tako i Jugoslavija prilikom stupanja u GATT mora da uplati svoj »članski ulog«, odnosno da pruži naknadu za korištenje carinskih koncesija u okviru organizacije. S obzirom na to da je nedavno donesena stalna carinska tarifa, ovom osnovnom preduvjetu, za učlanjenje je već udovoljeno, to prije što su u novoj carinskoj tarifi stavovi znatno niži²⁷⁾ u poređenju s prijašnjom. Snižanje carina, novi kurs dolara i liberalizacija uvoza predstavljaju istovremeno značajne komponente našeg privrednog razvoja na sadašnjoj etapi i neposredno se uklapaju u opće napore djelovanja čitavog GATT-a. Svi ovi novi instrumenti privredne politike na polju vanjske trgovine pružaju priliku za normalnu realizaciju »članskog doprinosa« Jugoslavije i upravo tako su i protumačeni među članicama GATT-a.

U mjesecu studenom nakon svih provedenih mjera i stvaranja realnih uvjeta za stupanje Jugoslavije u GATT, naša zemlja je zatražila prijem u punopravno članstvo. Radna grupa stvorena u krilu GATT-a nakon ispitivanja jugoslavenskog privrednog sistema i upoređivanja jugoslavenskog vanjskotrgovinskog i deviznog režima s odredbama GATT-a, došla je do zaključka da su posljednje mjere, izvršene u okviru privredne reforme, otvorile put za nesmetano učlanjenje Jugoslavije u GATT i preporučila je sa svoje strane zasjedanju organizacije da podrži zahtjev Jugoslavije. Na osnovu toga kao i općeg raspoloženja koje vlada u krugovima GATT-a, pitanje članstva Jugoslavije praktički ostaje pitanje proceduralnog karaktera i izgleda da nema nikakvih zapreka za realizaciju najvišeg stepena suradnje — postizanje statusa punopravnog člana.

Ulazak Jugoslavije u GATT u statusu punopravnog člana otvara novu etapu odnosa naše zemlje s ovom značajnom grupom zemalja na koju danas otpada oko 2/3 jugoslavenske vanjske trgovine.²⁸⁾ To ujedno omogućava i aktivniji nastup jugoslavenske privrede na svjetskom tržištu, i što je naročito važno, potpuno je u skladu s proklamiranim intencijama uključivanja naše privrede u međunarodnu podjelu rada. Osnovni ciljevi GATT-a — smanjenje carina i kvantitativnih ograničenja kao i svih ostalih zapreka koje stoje na putu razvoju međunarodne trgovine mogu biti samo od koristi za našu privredu.

Punopravno članstvo Jugoslavije u GATT-u daje Jugoslaviji određena prava namećući istovremeno i aranžmane koji su u skladu s odredbama Sporazuma. Od posebnog je značaja da trenutkom stupanja Jugoslavije u ovaj novi odnos veze s organizacijom dolazi do automatske primjene klauzule najpovlaštenije nacije, što će bez sumnje predstavljati znatan korak naprijed u razvoju naše daljnje vanjskotrgovinske suradnje. Nikakve diskriminacione mjere ne smiju se provoditi prema Jugoslaviji kao punopravnom članu od strane zemalja članica organizacije, a umjesto nekadašnjih bilateralnih sporazuma o priznavanju klauzule najpovlaštenije nacije njeno važenje proširuje se na sve zemlje koje su članice GATT-a.

Glavna obaveza Jugoslavije sastojala bi se u tome da se klauzula najpovlaštenije nacije prizna svim državama članicama organizacije i da se prema njima ne primjenjuju nikakve mjere diskriminacije. Također nije dozvoljeno mijenjanje carina, zavođenje kvantitativnih ograničenja ni ostalih mjera koje bi radile protiv osnovnog cilja članica Sporazuma — liberalizacije trgovine.

Međutim, kao što smo ranije istaknuli, odredbe GATT-a omogućavaju i elastičnija rješenja koja u slučaju Jugoslavije mogu da budu od posebnog

27) Stalnom carinskom tarifom znatno su smanjene naše carine. Primijenjena na naš uvoz u 1964. nova carinska tarifa iznosi 11,17%, dok prosječno carinsko opterećenje za istu godinu izraženo po ranijoj tarifi iznosi 23,29%. Na osnovu toga smatra se da stvarno snižavanje carinskih tarifa iznosi više od 50%.

»Spremnost na saradnju«, Komunist, 18. XI 1965.

28) Ekonomska politika, nr. 710, 6. XI 1965.

interesa. U prvom redu to se odnosi na činjenicu da Jugoslavija stupa u GATT, nekadašnji organizam industrijski razvijenih zemalja, kao zemlja u razvoju koja još nije u stanju da se na istim principima uklopi u čitav proces djelovanja GATT-a. Opća evolucija formi i metoda rada organizacije u odnosu prema zemljama u razvoju svakako da je ovdje od posebne važnosti i da je odigrala značajnu ulogu u ocjeni trenutka traženja punopravnog članstva. Koristeći poseban tretman, Jugoslavija kao zemlja u razvoju mogla bi se koristiti klauzulom najvećeg povlaštenja bez reciprociteta. Iako je zapravo i sam status Jugoslavije kao zemlje u razvoju također na izmaku, mada se Jugoslavija sve više približava grupi srednje razvijenih industrijskih zemalja, ipak je sigurno da bi ovakav postupak u GATT-u bio vrlo pogodan za Jugoslaviju, jer bi omogućio uključivanje u organizaciju, puno korištenje mogućnosti za razvoj i liberalizaciju vanjske trgovine ali ne i automatsko izjednačavanje naše privrede s privredama visoko razvijenih industrijskih zemalja.

Pored ovog tretiranja Jugoslavije kao zemlje koja se nalazi u privrednom razvoju i ostale odredbe o izuzecima daju povoljan položaj našem učešćem. Tako se odredbama GATT-a dozvoljava da članice GATT-a u iznimnim slučajevima kad pojedine privredne grane nisu u dovoljnoj mjeri zaštićene od uvoza iz inostranstva mogu mijenjati carine, i to naročito one zemlje koje imaju određene teškoće u svom platnom bilansu (odredbe člana XII). Ova kategorija zemalja isto tako ima pravo da zavodi i određena kvantitativna ograničenja, ali sve to uz uvjet prethodnog obavješćavanja GATT-a o promjenama koje se namjeravaju izvršiti.

Gledan u cjelini, ovakav tretman Jugoslavije kao zemlje u razvoju i odredbe o dozvoljenim iznimnim mjerama koje se mogu poduzeti i pored punopravnog članstva u GATT-u, u dovoljnoj mjeri osiguravaju Jugoslaviju pred eventualnim poremećajima do kojih bi moglo doći u početnoj fazi povezivanja s GATT-om. Ili još tačnije rečeno, specifičan status Jugoslavije i mjere koje joj stoje na raspolaganju u slučaju izbijanja neželjenih posljedica na privrednom planu zbog ovog povezivanja onemogućavaju bilo kakve poremećaje u privredi.

Važno je pri tome napomenuti da za sve ostale članice GATT-a ne nastaju iz ovoga nikakve ozbiljnije posljedice, te se stoga može očekivati da će države članice organizacije podržati prijem Jugoslavije u punopravno članstvo.

Učešće naše zemlje u »Kenedijevoj rundi« pregovora za smanjenje carina u iznosu od 50% i zahtjev za pristupanje GATT-u u svojstvu punopravnog člana predstavljaju dva značajna događaja u pravcu proširenja i daljnjeg svestranog razvoja naših ekonomskih veza sa svijetom. Vjerna politici aktivne miroljubive koegzistencije, Jugoslavija je na ovaj način konkretnim potezima potvrdila svoju spremnost za suradnjom sa svim državama, bez obzira na razlike u društveno-političkim i ekonomskim uređenjima, sigurna da je razvoj odnosa na ekonomskom polju značajan i snažan doprinos održanju mira u svijetu. U tom svjetlu treba posmatrati i prisustvo Jugoslavije u GATT-u, koje će osim svojih pozitivnih ekonomskih efekata imati za rezultat proširivanje kruga članica ove organizacije, pristupanje još jedne zemlje sa socijalističkim društvenim uređenjem i korak naprijed u stvaranju univerzalne međunarodne organizacije za trgovinu. Putem proširenja trgovine, podsticanjem njene liberalizacije i ukidanjem različitih diskriminacionih barijera Jugoslavija tako još jednom nastupa kao aktivni nosilac akcije međunarodne suradnje i sporazumijevanja.