

*Međunarodne ekonomske integracije*Pregledni članak
339.54**GATT, WTO i (de)regulacija tržišta financijskih usluga**

LUKA BRKIĆ*

Sažetak

Pravila WTO-a u svakoj se zemlji moraju promatrati s dvaju aspekta. Prvo, ona se koriste za olakšavanje pristupa tržištu drugih zemalja i, drugo, mehanizmi zaštite vlastitog gospodarstva koji čine veliki dio pravila WTO-a, koriste se za opravdanu i neopravdanu zaštitu vlastitog gospodarstva. Autor analizira temeljne norme GATT-a, Urugvajsku rundu multilateralnih trgovinskih pregovora posebno prikazujući politiku sektorskih prilagodavanja na primjeru financijskih usluga. Pokazuje se kako su stvaranjem WTO-a otklonjene neke slabosti prisutne u GATT-u – npr. privremeni karakter pravila, stabilan i predvidljiv set prepreka s kojima se susreće izvoz na granici ili objektivna procedura rješavanja sporova ... Stupanjem na snagu Urugvajске runde koja uključuje i GATS, za sve članice WTO-a proizlaze obveze uvažavanja multilateralne discipline i pravila u prilagodavanju nacionalne regulative preuzetim obvezama. Na kraju se iščitava autorovo uvjerenje kako su rezultati Urugvajске runde doprinos uloženi svjetske trgovine kao dinamizirajućem faktoru rasta svjetskog gospodarstva.

Krajem II. svjetskog rata SAD i Velika Britanija započinju intenzivne bilateralne pregovore o međunarodnom ekonomskom poretku nakon rata. Jedan od rezultata tih rasprava i kasnijih multilateralnih pregovora bilo je stvaranje MMF-a 1944. godine, a četiri godine kasnije u ožujku 1948. godine više od 50 zemalja potpisalo je Havansku povelju za osnivanje Međunarodne trgovinske organizacije ITO. Povelja se sastojala od velikog broja pravila koja su trebala regulirati politike nacionalnih vlada u nekoliko područja vezanih uz zonu slobodne trgovine kao i dijela koji se bavio carinskim i necarinskim ograničenjima, restriktivnom trgovinskom praksom, ekonomskom obnovom i razvojem te međuvladinim robnim aranžmanima.¹

Sve što je ostalo nakon godina intenzivnih pregovora bio je trgovinski sporazum zamišljen kao privremeni sporazum za razdoblje od tri godine, a zaključen u listopadu 1947. godine na drugom zasjedanju pripremnog odbora za ITO u Ženevi. Taj sporazum

* *Luka Brkić*, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Suvremeni privredni sustavi i međunarodni gospodarski odnosi.

¹ O tome više vidjeti u Brown, W. A., *The United States and The Restoration of World Trade*, Washington, D.C. Brookings, 1950.

je 1. siječnja 1948. godine kodificiran u Općem sporazumu o carinama i trgovini (GATT), nakon što su ga ratificirale 23 zemlje. Sastojao se od carinskih povlastica i pravila o trgovinskim ograničenjima, koja su sadržavala jamstva da će carinske povlastice imati zakonski status te ih se neće moći oslabiti drugim trgovinskim mjerama prije no odluke ITO-a stupe na snagu. Kako nije došlo do osnivanja ITO-a, GATT je iz privremenog sporazuma transformiran u normativno institucionalni okvir unutar kojeg su vlade nastavljale multilateralnu regulaciju i raspravljale o trgovinskoj politici.²

Temeljne norme GATT-a

Univerzalna primjena trgovinskih ograničenja odnosno norma *nediskriminiranja* odnosi se na osnovnu obvezu GATT-a o nediskriminaciji u skladu s načelom *najpovoljnije nacije* (MFN – *most favored nation*) sa zahtjevom da se svaka povlastica koju jedna zemlja članica GATT-a daje za neki proizvod proizveden ili namijenjen zemlji nečlanici mora biti odmah odobren i za slične proizvode koji su proizvedeni ili namijenjeni za područja svih drugih zemalja članica. Unatoč značenju norme, prihvaćeno je mnogo izuzetaka. Tako su Velika Britanija i Francuska odbile napustiti postojeće ugovorene prioritete, zbog čega su i SAD bile prisiljene pristati na trajne izuzetke. (čl. I: 2). Drugi izuzetak dopustio je diskriminaciju u obliku carinskih unija, zone slobodne trgovine i privremenih aranžmana u periodu tranzicije.

U povijesti GATT-a veliki izvor diskriminacije dolazio je od regionalnih trgovinskih sporazuma koji uključuju diskriminaciju kod korištenja trgovinskih ograničenja protiv nečlanica regionalnih sporazuma. Nedvojbeno najznatniji regionalni sustav o kojem su članice GATT-a morale voditi računa je EEZ (EU). Učinjen je presedan: normi nediskriminiranja unatoč, regionalni trgovinski sporazumi nisu se prilagodili GATT-ovim pravilima, što će oslabiti multilateralni nadzor regionalnih planova. Veliki broj članica GATT-a, od šezdesetih godina izražavaju oštro protivljenje velikom broju preferencijalnih režima EEZ-a s nedovoljno razvijenim zemljama, premda je i velik broj ostalih članica GATT-a imalo preferencijalne sklonosti ove ili one vrste.³ Sredinom šezdesetih postojanje djelotvornog političkog konsenzusa dovelo je ipak do ponovnog utvrđivanja prvenstva nediskriminiranja u odnosu na razne druge preferencije. Različite struje, koje su oslabile normu nediskriminiranja u GATT-u, nisu je ipak uspjele potpuno lišiti utjecaja.

Liberalizacijska norma ili norma slobodne trgovine često je smatrana središnjom normom GATT-a, ali nakon rata nije imala prednost u odnosu na normu nediskriminacije. Premda se u preambuli Općeg sporazuma navodi smanjenje trgovinskih ograničenja, s namjerom postizanja ekonomskog rasta i pune zaposlenosti, potpisnice su uvidjele da domaća stabilizacija i puna zaposlenost imaju prednost u odnosu na liberalizaciju.

² Usp. Finlayson, J. A., M. W. Zacher, *The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions*, u: Krasner, S. D. (ur.), *International Regimes*, Cornell University Press, 1993., 273-315.

³ Usp. Curzon, G. & V., *The Management of Trade Relations in the GATT*; u: Shonfield A. (ur.), 1976.: *International Economic Relations of the Western World, 1959-71.*, Vol.1: *Politics and Trade*, Oxford University Press, 229.

Podrška liberalizaciji u postratovskom razdoblju nije proširena, što se i odrazilo u prvom setu carinskih pregovora. Carinske konferencije održane 1949. i 1951. (Annecy i Torquay Round) rezultirale su malim carinskim smanjenjima, a četvrta konferencija (Geneva Round) polučila je slabe rezultate. Tek kasnih 60-tih prodiro pozitivni stav prema slobodnoj trgovini premda su carinska smanjenja između 1960. i 1962. (Dillon Round) bila skromna zbog ograničene američke mogućnosti smanjenja carina.

Šesta GATT-ova konferencija Kennedy Round, započela je ministarskim dogovorom o ključnim pitanjima u svibnju 1963., a trajala je do lipnja 1967. Ovu se konferenciju općenito smatra najuspješnijim korakom u postizanju slobodnije trgovine. Razvijene zemlje, nečlanice EEZ, posebno SAD, preferirale su multilateralnu primjenu carinskih smanjenja da bi se ublažila podjela trgovine uzrokovana EU-integracijom. Nakon dugotrajnih pregovora oko načina provođenja linearnih carinskih smanjenja, te oko proizvoda koji će biti izuzeti, 16 industrijskih zemalja linearno je smanjilo carine za 40% za industrijske proizvode. Veliko carinsko smanjenje prihvaćeno je od strane četiri najjača sudionika: SAD, EEZ, Velike Britanije i Japana. One su dogovorile i znatno, premda mnogo manje smanjenje carina za poljoprivredne proizvode u okviru 20%, ali je taj efekt bio mnogo manji zbog necarinskih prepreka u samom sektoru. Naime, novi protekcionizam oslonio se na različite necarinske prepreke uvozu. Najbolji primjer toga je VER, koji uključuje često trajne sporazume između zemlje uvoznice i poduzeća ili vlade u izvoznju zemlji da smanji izvoz na propisanu razinu u nekom vremenskom periodu. Porast VER-ova i izvanzakonskih ograničenja na izvoz iz zemalja u razvoju u razvijene zemlje, te propust da se ta praksa stavi pod GATT-ov sistem multilateralnog nadzora svjedoči o krhkosti liberalizacijske norme.

Norma *recipročnosti* dugo se smatrala GATT-ovom središnjom normom. Imala je veliki utjecaj na pravila o trgovinskim ograničenjima i na samo tumačenje pravila. Namjera je da svaka zemlja koja ima koristi od smanjenih trgovinskih prepreka druge zemlje, mora učiniti to isto, najbolje u istom stupnju. Od pojave pregovora o linearnom sniženju carina i kodeksa o NTB (necarinska ograničenja) u 60-im, norme je bilo sve teže operacionalizirati: sa simboličnim napuštanjem tražene recipročnosti za zemlje u razvoju 1965. godine, GSP-om (opća shema preferencijala) 1979. i klauzulom ovlaštenja (*enabling*), norma recipročnosti je oslabila.

Premda postoji visok stupanj suglasnosti o utjecaju norme reciprociteta, teško je odrediti što to u potpunosti znači u konkretnim uvjetima. Tekst Općeg sporazuma nije od pomoći u raščišćavanju nedoumica jer se samo na kratko zadržava na toj normi. Članak 28 još jednom naglašava da pregovori između država moraju biti vođeni “na temelju recipročnosti i obostrano povoljnih rješenja”. U praksi je “trgovinsko pokrivanje” korišteno za određivanje recipročnosti u GATT-u, a obuhvaća mjerenje količine uvoza osiguranog dogovorenim carinskim smanjenjem. (Finlayson & Zacher, 1993: 287).

Posljedica norme recipročnosti je osiguranje da pravila utvrđena GATT-ovim rundama odražavaju interese najvećih trgovinskih nacija (u paru s proceduralnom normom glavnih interesa). Naime, da bi država imala utjecaj na smanjenje prepreka mora imati veliko domaće tržište i visok nivo trgovine sa zemljama čije prepreke želi sniziti. Kako industrijalizirane zemlje imaju najveća domaća tržišta i jedna drugoj su najveći trgovinski partneri, one i imaju najjači utjecaj na oblikovanje GATT-ovih pravila u svrhu očuvanja vlastitih trgovinskih ciljeva. Na kraju, recipročnost ima utjecaja i na provođenje

pravila jer kod rješavanja sporova usmjerenje je na “ograničavanj” sporova prije no na utvrđivanje je li došlo do kršenja pravila i određivanje kazne. Kako je glavna svrha rješavanja sporova u GATT-u zadržavanje ili čuvanje prednosti, ravnoteže u uvjetima trgovine, najpogodnija norma za postizanje takvog razumnog prilagođavanja interesa je norma recipročnosti.

Normom *zaštite* u Općem sporazumu mnoga su područja stalno izuzeta iz odredbi GATT-a – carinske unije i područja slobodne trgovine, poljoprivreda, ribarstvo, izvozne subvencije za primarne proizvode, te radnje koje se odnose na nacionalnu sigurnost, zdravlje ili javni moral. Članice GATT-a često su “izvanredne okolnosti” tumačile na vrlo fleksibilan i nejasan način. Odobrena su mnoga trajna oslobađanja od obveza, posebno u poljoprivrednoj politici.

Nepredviđeni trendovi i događaji povećali su veličinu “rupa” u GATT-ovim zaštitnim pravilima, kao i u često labavoj primjeni odredaba o zaštiti. Međutim, važnija je tendencija izbjegavanja multilateralnog nadzora poduzimanjem akcija izvan okvira ovoga režima.

Norma *razvoja* obvezuje razvijene zemlje na poseban postupak u trgovini sa zemljama u razvoju, a od sredine 50-tih do sredine 60-tih, dobivala je na vrijednosti zbog povećanja broja članica GATT-a iz trećeg svijeta i povećane političke osjetljivosti zapadnih zemalja za njihove potrebe. Napor da se ojača značenje ove norme najbolje se očita u mogućnosti nedovoljno razvijenih zemalja da odstupe od određenih pravila koja se odnose na uvoz i na uvjete pod kojima njihov izvoz ima pristup tržištima razvijenih zemalja. U skladu s GSP-om svaka je industrijska zemlja utvrdila povlaštene carine za određene vrste uvoza iz nedovoljno razvijenih zemalja (LDC) premda su efekti bili ograničeni. Nakon zaključaka Tokijske runde, ugovorne su strane prihvatile diferencijalni i povoljniji tretman zemalja u razvoju. Ta je odluka ozakonila i GSP i trgovinske preferencije među LDC-om, i tako osujetila potrebu za daljnjim odstupanjima od prava za te programe. Ona je LDC-u dala i veću slobodu korištenja trgovinskih barijera u razvojne svrhe.⁴

Zaključujući ovaj dio želimo još jednom ukazati na svu napetost koja vlada u sustavu GATT-a jer je norma razvoja očigledno inkompatibilna s određenim drugim normama režima, posebno onima nediskriminacije i reciprociteta. Drugi zanimljiv skup napetosti postoji između liberalizacije s jedne strane i reciprociteta i nediskriminacije s druge. Dok je reciprocitet u nekim pogledima politička neminovnost ukoliko treba uslijediti smanjenje barijera, on sputava razvitak liberalizacije jer osigurava da koncesije koje traži država A, država B će ponuditi ako za uzvrat dobije koncesije od zemlje A. Nediskriminacija podupire liberalizaciju jer proširuje sva dogovorena smanjenja na sve članove režima, ali i ograničava spremnost zemalja na liberalizaciju zbog straha od “neplatiša” koji ništa ne pridonose, ali će ipak imati koristi koje će uslijediti kao posljedica MFN obveze. Neke norme se međusobno i podupiru. Primjer toga je odnos između reciprociteta i norme najvećeg interesa. Norma nediskriminiranja pomogla je jačanju

⁴ Više o tome vidjeti u Balassa, B., *The Tokyo Round and Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper br. 370, 1980.

multilateralizma jer je povećala broj GATT-ovih članova s komercijalnom ulogom u svakoj bilateralnoj ili ograničeno multilateralnoj trgovačkoj transakciji.

Urugvajska runda multilateralnih trgovinskih pregovora

Na Ministarskom sastanku članica GATT-a održanom u Punta del Este (Urugvaj), u rujnu 1986. otpočela je osma runda multilateralnih trgovinskih pregovora. Završni dokument Urugvajске runde parafiran je 15. prosinca 1993. u Ženevi, potpisan u svibnju 1994. godine u Marakešu, a stupio na snagu 1. siječnja 1995. godine.

Ciljevi deklaracije iz Punta del Este vidljivi su, prije svega, u tome što novi sporazum GATT-a iz 1994. godine zamjenjuje sporazum iz 1947. godine, a dopunjuje se novim sporazumom o trgovini i uslugama, GATS (*General Agreement on Trade in Services*). Dogovoreno je i osnivanje nove trgovinske organizacije, WTO (*World Trade Organization*) što predstavlja stvaranje treće strane institucionalnog i pravnog “trokuta”, pored postojeće dvije koje čine Međunarodni monetarni fond i Međunarodna banka za obnovu i razvoj, u kojem će se sankcionirati i provoditi pravila ponašanja zemalja u međunarodnoj trgovinskoj, financijskoj i monetarnoj politici. Evidentno je kako to predstavlja i stvaranje nadnacionalne pravno obvezujuće institucije u području trgovinske politike.⁵

Sporazumom o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije ova je organizacija dobila atribut pravne osobe i predstavlja institucionalni okvir koji obuhvaća GATT tako da su njegova pravila izmijenjena i dopunjena kroz pregovore Urugvajске runde (tzv. GATT 1994.), sve sporazume i aranžmane zaključene pod njegovim okriljem kao i ukupne rezultate pregovora Urugvajске runde (svi ovi sporazumi sadržani su u Aneksima 1, 2, 3 i 4 uz sporazum o osnivanju WTO-a).

U Preambuli Sporazuma o osnivanju WTO-a ponovno se ističu ciljevi GATT-a kao što su povećanje životnog standarda i dohotka, osiguranje pune zaposlenosti, proširenje proizvodnje i trgovine, i optimalno korištenje svjetskih resursa, proširujući to i na područje usluga posebno ističući ideju o održivom razvoju uz optimalno korištenje svjetskih resursa i potrebe očuvanja i zaštite čovjekove okoline koji je suglasan s različitim razi-

⁵ Sporazumi obuhvaćeni u završnom dokumentu GATT-a 1994: Sporazum o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije; Promjene i dopune sporazuma GATT; dogovori o sniženju carina i olakšavanja pristupa tržištima (Protokol “Urugvajskog” kruga sporazuma GATT 1994.); Dogovori o poljoprivredi; Dogovori o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama; Dogovori o tekstilu i odjeći; Sporazum o tehničkim preprekama trgovini; Sporazum o investicijskim mjerama koje se odnose na trgovinu (*Trade related aspects of Investment Measures*); Sporazum o primjeni članka VI (carinsko vrednovanje); Sporazum o kontroli (inspekciji) roba prije otpreme (*Pre-shipment Inspection*); Sporazum o pravilima o podrijetlu proizvoda; Sporazum o subvencijama (*Subsidies and Countervailing Measures*); Sporazum o zaštitnim odredbama (*Safeguards*); Opći sporazum o trgovini uslugama GATS; Dogovor o zaštiti intelektualnog vlasništva TRIP (Trade Related Aspect on Intellectual Property Rights including Trade in Counterfeit Goods); Dogovor o pravilima za rješavanje sporova; Mehanizam za provjeru trgovinske politike (*Trade policy review mechanisms*); Dogovor o javnim nabavkama (*Government Procurement*). Navedeno prema Privredni vjesnik od 5. rujna 1994.

nama nacionalnog gospodarskog razvoja. Posebno se ističu napori da se nedovoljno razvijenim zemljama osigura bolji udio u rastu svjetske trgovine.

Originalna članica – osnivač WTO je svaka ona zemlja koja je članica originalnog GATT-a (GATT iz 1947.) i koja je sudjelovala u pregovorima Urugvajске runde. Sve druge zemlje, koje do 1. siječnja 1995. godine nisu bile članice GATT-a iz 1947. godine kao i one koje su imale taj status, a nisu sudjelovale u pregovorima Urugvajске runde, mogle su pristupiti članstvu WTO-a samo u skladu s člankom XII Sporazuma o osnivanju WTO-a i pod uvjetima koji se budu dogovorili između nje i WTO-a. Kad se radi o najmanje razvijenim zemljama, koje su kao takve priznate od strane UN, obvezne su prihvatiti samo one odredbe i koncesije koje su konzistentne s njihovim individualnim razvojem.

Članice GATT-a iz 1947. godine, koje su sudjelovale u pregovorima Urugvajске runde i čije su liste carinskih koncesija kao i koncesija u području pregovora o uslugama bile uključene u trenutku potpisivanja Završnog akta, 15. travnja 1994. u Marakešu, od 1. siječnja 1995. postale su originalne članice WTO-a.

Zemlje čiji je postupak pristupanja GATT-u iz 1947. bio u tijeku, i koji nije završen do trenutka stupanja na snagu WTO-a, ili koje su iskazale želju da se njihov postupak pristupanja GATT-u iz 1947. kombinira s njihovim procesom pristupanja WTO-u, mogle su zahtijevati od Pripremnog komiteta za organiziranje stupanja na snagu WTO da takav postupak započne prije nego WTO stupi na snagu (20 zemalja, među ostalim i Hrvatska).

Zemlje koje su pristupile GATT-u nakon 15. travnja 1994. i prije stupanja na snagu WTO-a, mogle su podnijeti svoje liste koncesija radi odobrenja i usvajanja od strane Pripremnog komiteta.

Na koncu, zemlje koje nisu članice GATT-a iz 1947. godine ili one koje su imale taj status, a čije liste koncesija nisu bile spremne danom stupanja na snagu WTO-a, ili nisu sudjelovale u pregovorima Urugvajске runde, mogle su pristupiti WTO-u isključivo u suglasnosti s uvjetima koji se dogovaraju između nje i WTO.

U Sporazumu o osnivanju WTO-a (čl. II: 4) nedvosmisleno je definirano da su GATT iz 1994. i GATT iz 1947. godine pravno dva potpuno različita sporazuma. Naime, GATT iz 1994. jedan je od integralnih sporazuma čije administriranje vrši WTO (i koji je sadržan u Aneksu 1 uz Sporazum o osnivanju WTO-a). U njemu je sadržan tekst GATT-a iz 1947., pravni instrumenti GATT-a iz 1947., niz Dogovora kojima je tijekom sukcesivnih rundi multilateralnih trgovinskih pregovora obavljena izmjena i/ili dopuna originalnih članova GATT-a iz 1947. godine, kao i Marakeški protokol koji sadržava liste odobrenih koncesija u sektoru robne trgovine.

Stupanjem na snagu Sporazuma o osnivanju WTO-a 1. siječnja 1995. godine, GATT iz 1947. i WTO ušli su u period paralelnog postojanja kao različite organizacije čije se članstvo preklapalo. Dužina trajanja takvog perioda utvrđena je 8. prosinca 1994. kad je održan specijalni sastanak Pripremnog komiteta za stupanje na snagu WTO i stranaka ugovornica GATT-a te je usvojena je odluka o “Prijelaznom koegzistiranju GATT-a iz 1947. i Sporazuma o WTO”. Pravni instrumenti putem kojih strane ugovornice GATT-a iz 1947. primjenjuju GATT iz 1947. prestaju se primjenjivati godinu dana nakon stupa-

nja na snagu Sporazuma o WTO-u. U slučaju nepredviđenih uvjeta, strane ugovornice mogu odlučiti odložiti datum okončanja, ali ne duže od jedne godine.⁶ Istekom ovoga roka, prestaje i period privremene primjene GATT-a iz 1947. godine.

Stupanjem na snagu WTO-a, nacionalne trgovinske politike podvrgnute su puno rigoroznijoj disciplini i pravilima nego do sada. Primarni je zaokret u području zaštitne politike i stvaranju prostora za brže ukidanje svih instrumenata trgovinskog protekcio-nizma u obliku necarinskih mjera. To praktično znači da se legitimna zaštita domaće proizvodnje može osigurati samo carinama, a ne administrativnim ograničavanjem uvoza ili fiskalnim mjerama kojima se vrši diskriminacija uvezenih proizvoda. Nadalje, drastično je smanjena mogućnost korištenja restrikcija uvoza zbog zaštite platne bilance, kako u dužini trajanja tako i po obujmu i vrsti mjera. Zabranjeno je i subvencioniranje izvoza industrijskih proizvoda i strogo se ograničavaju uvjeti u kojima je dopuštena primjena indirektnih subvencija. Predviđena je i postupna liberalizacija trgovine poljoprivrednim proizvodima kao i posebna pravila o korištenju mjera trgovinske politike u ovom sektoru. Usvojena su pravila koja trebaju pridonijeti većoj harmonizaciji u primjeni standarda, pravila o kvaliteti, o sanitarnoj i fitosanitarnoj zaštiti. Ograničavaju se i oni uvjeti koje vlade propisuju za ulaganja stranog kapitala, a koja imaju restriktivni efekt na trgovinu drugih zemalja. Uvedeni su i visoki standardi zaštite prava intelektualnog vlasništva kao i pravila koja reguliraju trgovinu uslugama. Postupno će se provesti i liberalizacija trgovine tekstilom i odjećom sa svrhom da se nakon deset godina postigne njezino potpuno podvrgavanje općim pravilima GATT-a iz 1994. godine.

Osnivanje WTO-a će, kako sa gospodarskog tako i pravnog aspekta, imati značajne implikacije na multilateralni sustav u cjelini. WTO ima puno čvršće pravno utemeljenje nego GATT i postavljen je u istu pravnu ravan s MMF-om i Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj, čime je postignuta daleko egzaktnija i pravno obvezujuća procedura u odnosu na GATT iz 1947. godine. Sustav nadzora nad trgovinskim politikama znatno je poboljšan uspostavom mehanizama njihovog periodičnog ispitivanja i godišnjeg izvješćivanja o razvoju svjetske trgovine. Tu je i sustav regularnih ministarskih sastanaka sa željom da se poveća djelotvornost organizacije kao i poboljšanje pravila i procedura notifikacije mjera trgovinske politike. Na koncu, uspostava suradnje WTO-a s MMF-om i Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj treba poboljšati koordinacije vanjskotrgovinskih, financijskih i monetarnih politika.

Opći sporazum o trgovini uslugama (GATS)

Opći sporazum o trgovini uslugama temeljni je dokument Svjetske trgovinske organizacije kojim se regulira trgovina uslugama. Ovim sporazumom reguliraju se osnovna pravila u liberalizaciji usluga općenito, uključujući i financijske usluge (Dodatak I B GATS-a). Sporazum se odnosi na međunarodnu trgovinu uslugama koje se pružaju s teritorija jedne zemlje na teritorij druge zemlje članice; usluge koje se pružaju na teritoriju jedne zemlje korisnicima iz neke druge zemlje; usluge koje pružaju državljani

⁶ *Guide to GATT Law and Practice – Analytical Index*, WTO, Geneva 1995., str. 8.

jedne zemlje na teritoriju neke druge zemlje; i usluge koje se osiguravaju aktivnošću subjekata jedne zemlje na teritoriju druge zemlje.

Osnovno načelo koje omogućuje nediskriminaciju i multilateralizam rezultata liberalizacije je *klauzula najpovlaštenije nacije* (*Most Favoured Nation Treatment – MFN clause*) koja podrazumijeva da će se bilo kakva povoljna mjera poduzeta od bilo koje ugovorne strane, a vezana uz trgovinu s bilo kojom od ugovornih strana, jednako primjenjivati na trgovinu sa svim ostalim ugovornim stranama. Aneks o izuzeću od klauzule najpovlaštenije nacije određuje kriterije za izuzetke kao što su njihovo ograničeno trajanje (ne duže od 10 godina) ili odredbe o ekonomskim integracijama (čl. V), kojim se dozvoljava zemljama članicama da pod određenim uvjetima stupaju u međusobne sporazume o liberalizaciji trgovine uslugama bez obveza da te međusobne povlastice odobre i svim ostalim članicama WTO-a. Vladine nabavke također su izuzetak od ove klauzule. Sporazumom su predviđena opća izuzeća i izuzeća iz sigurnosnih razloga kada zemlja članica može donositi mjere za zaštitu javnog reda i morala kao i života ljudi, životinja i biljaka. Nadalje, tu su i mjere za sprječavanje falsificiranja ili kršenja ugovora o uslugama, privatnosti i sigurnosti pojedinaca kao i mjere izravnog oporezivanja koje odstupaju od nacionalnog tretmana.

Primjena načela slobodnog, učinkovitog pristupa tržištu (*effective market access*) osigurava da svaka zemlja članica odobrava davaocima usluga druge članice tretman koji ne može biti nepovoljniji od tretmana određenog pod uvjetima i ograničenjima navedenim u njezinoj listi koncesija i usaglašenog u pregovorima. Smisao ovoga načela je u nadilaženju nacionalnog tretmana koji se pokazuje kao preuzak koncept u primjeni na strane bankarske organizacije koje ulaze u visoko reguliran financijski sustav. Opseg prilagodbi koje bi tada trebalo izvršiti tako je velik da dovodi do distorzije u kompetitivnoj tržišnoj strukturi i zahtijeva djelomičnu liberalizaciju regulatornih struktura kako bi se postigao smislen ulazak na tržište.

Nacionalni tretman (*national treatment*) znači nediskriminiran status nerezidenata na nacionalnom tržištu. On znači primjenu istih pravila na strane i domaće institucije, bez obzira na tretman koji domaće institucije imaju u stranoj zemlji. Pretpostavka tog principa je da “odsutnost diskriminacije u zakonu ili praksi između stranih i domaćih institucija promovira konkurencijsku jednakost među njima”. (Lewis, 1993.: 249). U primjeni ovoga principa pojavljuju se teškoće u određivanju sličnih okolnosti, a nacionalni tretman predstavlja posebne teškoće kada se znatno razlikuju strane i domaće bankarske strukture. Možda pravila nisu različita za domaće i strane tvrtke, ali imaju različite učinke na jedne i na druge. Dobar primjer ove neadekvatnosti su CUSTA (*Canadian-US Free Trade Agreement*) i NAFTA (*North American Free Trade Agreement*).

U okviru CUSTA-e Kanada se odrekla različitih pogodnosti u korist grananja bankarskih operacija SAD-a na njezinom financijskom tržištu očekujući da će kanadske institucije profitirati od buduće liberalizacije domaćeg tržišta SAD-a.

Kako je propao reformski paket mjera u SAD-u, a u međuvremenu su u Kanadi proveli vlastite reforme, sada banke u Kanadi imaju veće ovlasti od banaka u SAD-u. Zbog te nejednakosti, američke banke dobivaju više od načela nacionalnog tretmana u Kanadi nego što kanadske banke imaju u SAD-u.

U okviru NAFTA-e kanadske banke su željele nacionalni tretman dopuniti nekim oblicima simetrije ili načela usporednog tržišnog pristupa pri čemu bi ustupci ili ovlasti odobrenoj stranoj banci prilikom njezinih operacija u stranoj zemlji morali biti približno isti onima matične zemlje banke.⁷

Specifične obveze dogovaraju se u procesu pregovora i prezentiraju se u nacionalnim listama koncesija. Ovime se omogućava da članice najprije preuzmu obvezu u onim sektorima u kojima su dostigle zadovoljavajuću razinu razvoja i u kojima je liberalizacija dostižnija. Ograničenja su poznata kao 1 – prekogranični promet (*cross-border supply*); 2 – potrošnja u inozemstvu (*consumption abroad*); 3 – trgovinska prisutnost (*commercial presence*) i 4 – prisutnost fizičkih osoba (*presence of natural persons*).⁸ “Mod 1 i 2 označavaju se u literaturi kao ‘eksterna liberalizacija’, dok se mod 3 i 4 označavaju pojmom ‘interna liberalizacija’. Mod 1 definiran je kao mogućnost nerezidentnog trgovca uslugama da ‘prodaje’ svoje financijske usluge na teritoriju druge zemlje članice WTO-a. Mod 2 označava slobodu stanovnika, rezidenata zemlje članice da ‘kupi’ financijske usluge na teritoriju druge članice, tj. u inozemstvu. Mod 3 definira se kao mogućnost inozemnog prodavača financijskih usluga da osnuje, obavlja ili proširuje svoju trgovinsku prisutnost na teritoriju zemlje članice WTO, u različitim organizacijskim oblicima kao što su podružnica, filijala, ili predstavništvo u njegovom vlasništvu. Mod 4, pak, predstavlja mogućnosti ponuđene stranim fizičkim osobama za ulazak i privremeni boravak na teritoriju druge zemlje članice, kako bi obavljali pojedine financijske usluge. Ovakav prikaz restrikcija imao bi za cilj da se odredi stvarna razina pristupa za nerezidente na nacionalnom financijskom tržištu.” (Radošević, 1999.: 582).

Zemlje članice se Sporazumom obvezuju da neće primjenjivati nikakve devizne restrikcije po tekućim međunarodnim transakcijama dok je kod kapitalnih transakcija s inozemstvom dopušteno uvođenje restrikcija u ograničenom obujmu. Ove restrikcije ne smiju biti diskriminatorne, ne smiju nanositi komercijalnu štetu ostalim članicama i moraju biti vremenski ograničene. Restrikcije se pravdaju u tzv. platnobilančnim konzultacijama, a osnovu za konzultacije čini procjena Međunarodnog monetarnog fonda o platnobilančnoj i financijskoj situaciji zemlje članice (čl. XII).

Financijske usluge, pored telekomunikacijskih usluga, predstavljale su najosjetljivije područje pregovora zbog svoje uske povezanosti s pitanjima suvereniteta i integriteta, monetarne politike i stabilnosti financijskog sustava. Drugi aneks o financijskim uslugama omogućuje zemljama da, posebno za financijske usluge, dostave listu izuzeća odnosno listu mjera nekonzistentnih s klauzulom o najpovlaštenijoj naciji. Zemlje članice WTO-a imaju pravo koristiti i mjere prudencijalne kontrole radi zaštite investitora, depozitara, osiguranika, odnosno zaštite stabilnosti financijskog sustava.

Memorandumom o obvezama na području financijskih usluga stvorene su dodatne odredbe koje šire tumače uobičajena pravila GATS-a. Naime, način podnošenja specifičnih koncesija podudaran je oblikom i načinom primjene drugim uslugama – III. dio

⁷ Navedeno prema Lewis, M. K., International Financial Deregulation, Trade, and Exchange Rates, *Cato Journal*, Vol. 13, br. 2, 1993., 249-250.

⁸ O tome vidi u *Guide to reading the GATS schedules of specific Commitments and the list of article II (MFN) exemptions*, <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/guide1.htm>

GATS-a – ali se obveze iz Memoranduma odnose na postojeće mjere. Tako se kao ograničenja u odnosu na pristup tržištu, unose postojeća monopolska prava, prekogranična trgovina (police osiguranja i reosiguranja, obrada financijskih podataka i transfer), pravo na komercijalnu prisutnost. U odnosu na nacionalni tretman, izričito se ukazuje na pristup platnom prometu i obračunskom sustavu kao i državnom financiranju i refinanciranju. Regulirano je i članstvo u nekim nevladinim institucijama, burzama vrijednosnica i obračunskim sustavima. Stupanjem na snagu Urugvajске runde koja uključuje i GATS, za sve članice WTO-a proizlaze obveze uvažavanja multilateralne discipline i pravila u prilagođavanju nacionalne regulative s preuzetim obvezama

Liberalizacija i (de)regulacija financijskih tržišta

Financijska liberalizacija uključuje pravo prodaje usluga na međunarodnom tržištu, pravo osnivanja stranih poduzeća, te pravila i propise kojima se regulira djelokrug njihovih operacija. Ovdje želimo ukazati na značaj pretpostavke o liberalizaciji financijskih tokova kao nužnom preduvjetu za punu realizaciju koristi od slobodne trgovine roba i nefinancijskih usluga. Liberalizacija se nužno mora koordinirati s regulacijom kako bi se izbjegle nestabilnosti i krize financijskog sektora.

Snažno liberalizirajući koncept *međusobnog uvažavanja* nadilazi nacionalni tretman i temelji se na pravilima matične zemlje. Svaka zemlja zadržava vlastiti regulatorni pristup, ali kada je dozvolila nekoj instituciji da djeluje unutar njezinih granica, priznala je i na svojem teritoriju važećim zakone, propise i administrativne postupke matične zemlje te institucije dozvoljavajući joj da djeluje unutar njih. Istodobno, jamči da se neće pozivati na razlike u zakonskim regulativama kako bi spriječila ulazak stranih institucija na svoje nacionalno tržište. Ovakve razlike u tretmanu utjelovljene su u odredbama Europskog jedinstvenog financijskog tržišta koje poštuje operacije grananja na intereuropskim tržištima. Iskazujući spremnost za ratifikacijom regulatornih odluka drugih zemalja omogućena je koegzistencija poslovanja prema različitim regulatornim režimima. Upravo ovo tržišno testiranje različitih regulatornih struktura razlikuje ovaj koncept od GATT-ovog koncepta učinkovitog pristupa tržištu. (Lewis, 1993.: 250).

Princip međusobnog uvažavanja povećao je konkurenciju među regulacijama vodeći do jedinstvenog zakonodavstva vezanog za određene temeljne sadržaje. Ovako postavljena *minimalna harmonizacija* osigurava identičnost osnovnih pravila na cijelom tržištu. Međusobno uvažavanje znači da države članice priznaju preostala nacionalna pravila drugih država kao jednaka svojim vlastitim; to i jesu upravo ta pravila podložna tržišnom testu. Proces minimalne harmonizacije zahtijeva od zainteresiranih strana identifikaciju onih regulacija koje su nužne za zaštitu ulagatelja i prevenciju sistemskih rizika, i sukladno tome, osiguranju financijskog sustava koji će stimulatивно djelovati na konkurenciju i efikasnu alokaciju štednje i investicija. (Lewis, 1993.: 251).

Zadnja dva desetljeća XX. stoljeća nisu godine za koje je karakteristična deregulacija već je to doba kad su regulacijska pravila ponovno napisana tako da je i izraz regulacijska reforma puno precizniji od pojma deregulacije. U tablici 1 sistematizirana su brojna uobičajeno korištena regulatorna sredstva s identifikacijom glavnih i dopunskih ciljeva. Tako su, na primjer, gornje granice kamatnih stopa korištene kako bi olakšale

operacije monetarne politike, ali i za sprječavanje konkurencije različitih vrsta depozita koji su postojali između američkih zajmodavnih udruga ranih 80-ih godina. Ili, dajući atribut niskog rizika vladinim obveznicama, novi standardi bi mogli poslužiti za usmjerenje bančnih izvora u financiranje deficita javnog sektora.

Ipak, došlo je i do važnih promjena u liberalizaciji financijskih tržišta. Kontrole kamatnih stopa su ili ukinute ili ublažene. Selektivne kontrole potrošačkih kredita, kao i zajmodavne direktive, malo se koriste. Dugo važeća podjela između bankarstva i drugih financijskih institucija se ruši, a smanjene su i prepreke prisutnosti stranih financijskih institucija na domaćim tržištima. Olakšane su i kontrole tečaja i smanjene restrikcije kretanju kapitala, a puno je slobodniji pristup stranih korisnika zajmova nacionalnom tržištu kapitala.

Prema tome, regulatorna konvergencija proizlazi iz međusobnog uvažavanja i konkurencije među regulatorima. Naime, svaka zemlja može institucionalizirati standarde koji su stroži od onih specificiranih u pravilima o minimalnoj harmonizaciji, ali se mogu primjenjivati samo na poslovanje domaćih financijskih institucija. Istodobno, usluge se mogu slobodno izvoziti i uvoziti preko nacionalnih granica. Rezultat je egzistencija različitih regulacijskih normi u isto vrijeme što omogućuje transaktorovu slobodu u izboru načina financiranja kao i tipu financijske firme s kojom će poslovati, odnosno u konačnici odlučuje o prevladavajućem tipu regulacije.

Financijska liberalizacija uključuje pravo prodaje usluga na međunarodnom tržištu, pravo osnivanja stranih poduzeća, te pravila i propise kojima se regulira djelokrug njihovih operacija. Integracija tržišta financijskih usluga je uspješnija ako je dopuštena sloboda da zajedno postoje različite regulatorne strukture koje konkuriraju jedna drugoj i tako potiču regulatornu konvergenciju. Integrirano financijsko tržište omogućuje štedišama da plasiraju svoja sredstva, korisnicima zajmova da dobiju sredstva, a bankama i drugim financijskim institucijama da se slobodno angažiraju u financijskim aktivnostima bilo gdje unutar prostora tržišta. Posljedično tome, financijskoj integraciji nužno je potrebno slobodno kretanje kapitala te tržišni pristup financijskim uslugama. Znatan napredak u kreiranju slobodnih financijskih tržišta postignut je osamdesetih godina kad su nacionalna bankarska tržišta kao i tržišta kapitala otvorena za inozemnu konkurenciju, a proširila su se i međunarodna tržišta kapitala. Na koncu, ovdje je vidno istaknuta pretpostavka da je liberalizacija financijskih tokova nužna za punu realizaciju koristi od slobodne trgovine roba (i nefinancijskih usluga) na manje ili više sličan način kao što je i financijski sustav ujedinjenog tržišta kapitala poželjan unutar nacionalnih granica kako bi bio od veće koristi gospodarstvu. (Lewis, 1993.: 246).

Tablica 1: Klasifikacija financijske regulacije

	Stabilnost platnog sustava	Stabilnost financijskog sustava	Zaštita investitora	Efikasnost konkurencije	Monetarna kontrola
Kontrola kamata	○	○			◆
Kontrola kredita; Rezerve	○	○			◆
Prudencijalna kontrola • kontrola bilanci i kreditnih politika; • Sheme zaštite depozita	○ ○	◆ ○	○ ◆		○
Ograničenja tržišta proizvoda • specijalizacija banaka; • odvajanje bankarstva/ vrijednosnice/ osiguranja; • Restrikcije opsega tržišta	◆ ○	○ ◆ ◆	○ ○ ○		○
Poslovne politike • vlasnička povezanost banke-trgovina; • politike udruživanja kartela; • pružanje i prijenos informacija		◆ ○	○ ○ ◆	○ ◆ ○	
Međunarodna ograničenja • prekogranične kontrola kapitala; • kontrola prekograničnih financijskih usluga; • restrikcije eksterne lokacije; • restrikcije u osnivanju stranih institucija	○	○ ○ ○	◆ ○	○ ○ ◆	◆ ○ ◆ ○

◆ Predstavlja osnovni cilj kontrole

○ Predstavlja dopunski cilj ili nusproizvod

Izvor: Lewis (1993.: 253)

Literatura

- Balassa, B., 1980.: *The Tokyo Round and Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper, br. 370
- Brown, W. A., 1950.: *The United States and the Restoration of World Trade*, Washington, D.C., Brookings
- Curzon, G. & V., 1976.: The Management of Trade Relations in the GATT, u: A. Shonfield (ur.) *International Economic Relations of the Western World, 1959-71*, Vol. 1: Politics and Trade, Oxford: Oxford University Press
- Finlayson, J.A./M. W. Zacher, 1993.: The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions, u: Krasner S. D. (ur.), *International Regimes* Cornell University Press, 273-315
- Guide to Gatt Law and Practice – Analytical Index*, WTO, Geneva, 1995.
- Guide to reading the GATS schedules of specific Commitments and the list of article II (MFN) exemptions*, <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/guide1.htm>
- Lewis, M. K., 1993.: International Financial Deregulation, Trade, and Exchange Rates, *Cato Journal*, Vol.13, br.2, 243-273
- Privredni vjesnik*, Zagreb, 5. rujna 1994.
- Radošević, D., 1999.: Hrvatska i WTO: liberalizacija financijskih tržišta; u *Hrvatsko gospodarstvo u tranziciji*, Ekonomski institut, Zagreb
- WTO, 1997.: The Fifth Protocol on the GATS, *National Schedules in Financial Services*, various countries – WTO members, WTO Secretariat, Geneva, 12. prosinca 1997.
- WTO, 1998.: *Financial Services – Background Note by the Secretariat*, WTO Secretariat, Document S/C/W/72, Geneva, 2. prosinca 1998.

Luka Brkić

*GATT, WTO AND (DE)REGULATION OF FINANCIAL SERVICE
MARKET*

Summary

In every country the WTO rules should be viewed from two perspectives. First, they are used to facilitate access to other countries' markets and second, the mechanisms for the protection of a country's economy (which make up the bulk of the WTO regulations) are used for the justified and unjustified protection of a country's economy. The author analyses GATT's basic norms and the Uruguay round of multilateral trade negotiations, with the focus on the sector-accommodation policy, using financial services as an illustration. The creation of WTO disposed of some shortcomings noticeable in GATT, e.g. the temporary character of the regulations, the stable and predictable set of obstacles for the exports at the borders or the objective procedure for dispute resolution. The implementation of the Uruguay session which includes the GATT, all WTO member-states are obliged to adopt the multilateral discipline and the rules and to bring the national regulations in line with the accepted obligations. The author concludes that the outcomes of the Uruguay session enhanced the role of world trade as a dynamizing factor of the growth of world economy.