

Mr Ivan Marković *

REFORMA SISTEMA ODLUČIVANJA U STO

Apstrakt: Svetska trgovinska organizacija je osnovana 1995. godine i nasledila je Opšti sporazum o carinama i trgovini. Njena osnovna funkcija je regulisanje međunarodnih trgovinskih odnosa. U okviru Svetske trgovinske organizacije odluke se donose konsenzusom. Konsenzus se u praksi uspostavlja kroz postupak usaglašavanje stavova najvažnijih članica koji je poznat pod nazivom zelena soba. Ovaj način je netransparentan i ima brojne nedostatke, zbog čega su se pojavili brojni predlozi za njegovu reformu. Kao važniji, izdvojili su se predlozi EU, grupe od 10 međunarodnih nevladinih organizacija i zajednički predlog eksperata sa Instituta za međunarodnu ekonomiju iz Vašingtona, Džefrija Skota i Džajašri Vatala.

Ključne reči: Svetska trgovinska organizacija, konsenzus, zelena soba, reforma

THE REFORM OF WTO DECISION MAKING SYSTEM

Abstract: World Trade Organization was established in 1995 as a successor of General Agreement on Tariffs and Trade. Its main function is the regulation of international trade relations. Within the World Trade Organization decisions are made by consensus. In practice consensus is reached thru negotiations of main members which is known as Green room. This mechanism is not transparent and has numerous short comings. Because of that there are many suggestions for its reform. So far the suggestions of EU, the group of 10 international NGOs and experts of the Washington Institute for International Economics drowned the most attention

Key words: World Trade Organization, consensus, Green room, reform

JEL Classification: F13

* Savetnik u Odeljenju za STO, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja Republike Srbije

1. Uvod

Svetska trgovinska organizacija (STO) je prva međunarodna organizacija koja se bavi regulisanjem međunarodnih trgovinskih odnosa. Nasledila je Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT), koji je bio na snazi od 1947. godine. STO je osnovana 1. januara 1995. godine u skladu sa Sporazumom iz Marakeša o osnivanju STO koji, zajedno sa Ministarskim deklaracijama i odlukama i Dogovorom o obavezama u sektoru finansijskih usluga čini Finalni akt Urugvajске runde multilateralnih trgovinskih pregovora (WTO Legal Texts, 2002, s. 3). STO trenutno ima 153 članice.

Osnovna funkcija STO je sprovođenje Sporazuma iz Marakeša o osnivanju STO, multilateralnih i plurilateralnih trgovinskih sporazuma. STO obezbeđuje forum za trgovinske pregovore, rešavanje sporova i ispitivanje trgovinskih politika članica. Kako bi se pomenute funkcije mogle sprovoditi, formirani su određeni organi.

Vrhovni organ STO je Ministarska konferencija (Ministerial Conference) i nju čine predstavnici svih članica. Sastaje se najmanje jednom u dve godine i odlučuje o svim relevantnim pitanjima Multilateralnih trgovinskih sporazuma (WTO Legal Texts, 2002, s. 6). Njenim zasedanjima prisustvuju sve članice, zemlje posmatrači i međunarodne organizacije sa statusom posmatrača (Međunarodni monetarni fond, Svetska banka itd.). Do sada je održano šest sastanaka Ministarske konferencije i to u: Singapuru, Ženevi, Sijetlu, Dohi, Kankunu i Hong Kongu.

Između dva zasedanja Ministarske konferencije njene funkcije obavlja Generalni savet (General Council). On je izvršni organ STO koji čine stalni predstavnici svih članica. Sastanci Generalnog saveta se održavaju redovno, obično jednom u dva meseca. On vodi svakodnevne aktivnosti STO i nadležan je za rešavanje sporova i praćenje i reviziju trgovinskih politika. (WTO Legal Texts, 2002, s. 6)

U cilju uspešne realizacije postignutih sporazuma Generalni savet delegira svoja ovlašćenja Savetima. Svaki Savet može, po potrebi, osnovati pomoćna tela-komitete, dok komiteti za pojedina pitanja mogu osnovati radne grupe. Unutar organizacione strukture STO deluju i komiteti za specifične oblasti koji

su takođe odgovorni Generalnom savetu. Postoje i komiteti koji su direktno odgovorni Ministarskoj konferenciji. (WTO Legal Texts, 2002, s. 6)

Sekretarijat STO u Ženevi je nadležan za tehničke i administrativne poslove. Njegovim radom rukovodi Generalni direktor STO. On preduzima operativne aktivnosti vezane za organizaciju multilateralnih trgovinskih pregovora, sprovođenje trgovinskih sporazuma i pružanje tehničke pomoći zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama. Sekretarijat priprema analize trgovinskih politika, tumači pravila i procedure STO za rešavanje trgovinskih sporova između članica i organizuje pregovore o pristupanju novih članica. (WTO Legal Texts, 2002, s. 7)

STO je nastavila praksu donošenja odluka konsenzusom, koja je uspostavljena u GATT. Ukoliko se odluka ne može doneti konsenzusom prelazi se na izjašnjavanje putem glasanja. Na sastancima Ministarske konferencije i Generalnog saveta svaka članica ima jedan glas, osim Evropske unije čiji je broj glasova jednak broju država članica koje su članice STO. Odluke se donose većinom glasova osim ako nije drugačije naznačeno u sporazumu koji se odnosi na konkretnu odluku o kojoj se glasa. (WTO Legal Texts, 2002, ss 9-11)

U ovakvom načinu odlučivanja, članica koja želi da se usprotivi nekom predlogu, mora to formalno da učini u trenutku kada se traži postizanje konsenzusa. Ukoliko članica želi da sprovede neki predlog, mora da obezbedi podršku većine prisutnih delegata na sastanku. U teoriji to znači da bi svaka članica, pa i zemlja u razvoju, mogla da spreči bilo koju odluku koja joj nije u interesu. Takođe, iako do glasanja retko dolazi, pošto se odluke u načelu donose konsenzusom, teoretski bi bilo moguće da zemlje u razvoju, koje imaju ogromnu većinu u članstvu STO, usmere funkcionisanje ove organizacije u skladu sa svojim interesima. U praksi se to ne dešava zbog načina na koji predlozi ulaze u proceduru.

Skoro sve značajne predloge u okviru STO podnose razvijene zemlje. Nakon formalnog podnošenja predloga u odgovarajućem telu STO i inicijalnih komentara, ceo proces konsultacija prelazi na neformalan nivo. Ove neformalne konsultacije organizuje predsedavajući tog tela ili čak i Sekretarijat STO. One su ograničene na mali broj članica za koje se proceni da imaju interes da podrže odnosno da se usprotive donošenju takve odluke. Najveći broj članica tj. zemalja u razvoju, isključen je iz ovih pregovora, iako će odluka koja bude donešena biti obavezujuća za sve.

Ovaj način uspostavljanja konsenzusa je poznat pod nazivom „zelena soba” (Green Room). Sam naziv, kao i praksa, su nasleđeni iz GATT. Broj učesnika zelene sobe je obično između 25 i 30 najuticajnijih i najaktivnijih članica. Prisutne su skoro sve razvijene zemlje: SAD, EU, Kanada, Japan, Australija, Novi Zeland, Švajcarska i Norveška. Obično učestvuju i jedna do dve zemlje u tranziciji, a ostalo su zemlje u razvoju.

Ovakav način uspostavljanja konsenzusa je netransparentan i destimuliše učešće zemalja u razvoju. One su dovedene u situaciju da budu samo informisane sa predlogom odluke na početku i usaglašenom odlukom na kraju. To dovodi do toga da je najveći deo njih potpuno isključen iz procesa usaglašavanja.

Uočeni nedostaci u načinu donošenja odluka u okviru STO, prouzrokovali su veliki broj primedbi članica. U početku one nisu bile tako glasne, ali kako je vreme odmicalo tako se širio krug članica koje su otvoreno izražavale svoje nezadovoljstvo trenutnim stanjem. To je dovelo do toga da i šira, naučna i stručna javnost obrati više pažnje na ovo pitanje.

Izmene u načinu donošenja odluka danas se posmatraju u znatno širem smislu. Trenutne diskusije na tu temu počivaju na predlozima o reformi čitave organizacije, odnosno načina na koji je struktuisan celokupni sistem STO. U tu diskusiju su sa svojim predlozima uključene ne samo članice, već i mnoge nevladine organizacije instituti i pojedinci. Do sada su se izdvojili predlozi EU, grupe od 10 međunarodnih nevladinih organizacija i zajednički predlog eksperata sa Instituta za međunarodnu ekonomiju iz Vašingtona, Džefrija Skota i Džajašri Vatala.

2. Predlog evropske unije za reformu STO

Nakon Ministarske konferencije u Sijetlu postalo je jasno da je postojeći sistem STO u najmanju ruku potrebno prilagoditi novonastalim okolnostima, ako ne i neka značajnija reforma. EU je iznela svoj predlog za reformu STO (European Commission Proposal for Reform of the World Trade Organisation, 2000, ss 1-9). Iznela je stav da STO u okviru svog mandata funkcioniše na zadovoljavajućem nivou, ali da je potrebno preduzeti određene mere koje bi je prilagodile nastalim promenama u svetskoj trgovini. To se prvenstveno odnosilo na mere za unapređenje procesa donošenja odluka uključujući i poboljšanje organizacije i funkcionisanja neformalnih konsultacija; mere za poboljšanje

protoka informacija i podršku većem angažovanju članica; mere za poboljšanje pripreme i organizacije sastanaka Ministarske konferencije i Generalnog saveta i mere za poboljšanje transparentnosti.

2.1 Mere za unapređenje procesa donošenja odluka uključujući i poboljšanje organizacije i funkcionisanja neformalnih konsultacija

EU se složila sa stavom ostalih članica da odlučivanje konsenzusom (onako kako je navedeno u članu IX Sporazuma iz Marakeša o osnivanju STO) treba da ostane osnovni model odlučivanja u okviru STO. Međutim, predložila je usvajanje određenih procedura za proces konsultacija koje bi unapredile proces odlučivanja i obezbedile veću transparentnost i efektivnost.

Proces neformalnih konsultacija je izuzetno važan za sam proces donošenja odluka i EU se zalagala za usvajanje pravila i procedura za njihovo sprovođenje. Ove procedure bi trebalo da sadrže značajan stepen fleksibilnosti kako bi mogle biti prilagođene posebnim zahtevima koje proces treba da ispuni u skladu sa temom. Trebalo bi da se vodi računa o tome da svrha neformalnih konsultacija bude podrška procesu postizanja konsenzusa, a ne da postane zamena procesu donošenja odluka u telima STO. Inicijativa za pokretanje neformalnih konsultacija može da dođe od Generalnog sekretara STO ili nekog od njegovih zamenika, predsedavajućeg određenog tela u okviru STO ili članice STO. Generalni sekretar STO odnosno predsedavajući određenog tela STO ima obavezu da obezbedi što je moguće šire učešće članica u neformalnim konsultacijama. O rezultatima neformalnih konsultacija treba redovno informisati nadležno telo STO. Pre nego što se pređe na odlučivanje u telima STO, delegacijama treba ostaviti dovoljno vremena za konsultacije sa svojim vladama.

Pored ovih predloga koji se odnose na neformalne konsultacije, EU je iznela sugestije i za unapređenje procesa donošenja odluka. Predloženo je formiranje formalne ili neformalne Konsultativne grupe koja bi bila savetodavno telo i koja bi iznosila predloge Generalnom sekretaru i Generalnom savetu. Slično telo je postojalo u periodu od 1975. do 1988. godine (Konsultativna grupa 18). U njen sastav bi ušli predstavnici što većeg broja članica. Ovakvo telo, sastavljeno od istaknutih stručnjaka, razmatralo bi uticaj

svetskih trendova na sistem STO i ne bi unelo nikakve izmene u sam proces donošenja odluka.

EU je istakla da donošenje odluka konsenzusom treba da ostane osnovni model odlučivanja u STO, ali da se za određena pitanja koja ne utiču na prava i obaveze članica može usvojiti neki drugi model. Generalni sekretar bi mogao da iznese predlog liste pitanja i modele donošenja odluka po tim pitanjima. Iako je STO organizacija u kojoj članice imaju glavnu reč, EU se založila za jačanje pozicije Generalnog sekretara u smislu inicijatora pregovora i nezavisnog savetodavnog organa.

2.2 Mere za poboljšanje protoka informacija i podršku većem angažovanju članica

Jedan od važnijih ciljeva svake inicijative za reformu sistema STO trebalo bi da bude poboljšanje protoka informacija. Pored toga potrebna je i podrška većem angažovanju članica u procesu odlučivanja. Ovo se posebno odnosi na zemlje u razvoju koje nemaju stalne misije u Ženevi ili ih imaju, ali u vrlo ograničenom sastavu. Ove zemlje bi trebalo da imaju značajniju podršku svih članica i Sekretarijata STO.

Povećanje transparentnosti neformalnih konsultacija bi u velikoj meri doprinelo ostvarenju ovog cilja. Sekretarijat STO bi trebalo da razvije posebne mehanizme za usmeravanje informacija ka ovim članicama. Ovim mehanizmima bi trebalo dati prioritet prilikom određivanja ciljeva tehničke pomoći STO.

Veće angažovanje članica bi se moglo postići i kroz poboljšanje vođenja sastanaka u okviru STO. Trebalo bi težiti racionalizaciji rasporeda, broja i trajanja sastanaka. Povećanje dužine sastanaka koji ne bi bili tako česti i bolja koordinacija tema prilikom utvrđivanja njihovog godišnjeg rasporeda su neki od predloga koje bi trebalo razmotriti.

Iako bi se kratkoročno gledano ovim merama postigao određeni napredak potrebno je posvetiti pažnju predlozima o izmenama sadašnje strukture komiteta u okviru STO. Na primer, mogla bi se razmotriti mogućnost o spajanju nekoliko postojećih komiteta po funkcionalnom principu umesto dosadašnje prakse da za svaki sporazum u okviru STO postoji poseban komitet. Ovo naravno nije izvodljivo bez izmena u samim sporazumima.

2.3 Mere za poboljšanje pripreme i organizacije sastanaka Ministarske konferencije i Generalnog saveta

Što se tiče poboljšanja pripreme i organizacije sastanaka Ministarske konferencije i Generalnog saveta mogu se preduzeti mere koje su u skladu sa dosadašnjom praksom u STO. U okviru pripremnog procesa i na samim konferencijama trebalo bi da se bolje iskombinuju i iskoriste neformalni sastanci i sastanci otvoreni za sve članice. Trebalo bi jasnije razgraničiti uloge zemlje domaćina i Generalnog sekretara. Ulogu zemlje domaćina treba ograničiti na predsedavanje plenarnim zasedanjima, dok neformalnim procesom konsultacija treba da rukovodi Generalni sekretar uz pomoć svojih zamenika.

Strukturu pregovora treba odrediti pre konferencije, a posebno treba voditi računa da se ostavi dovoljno vremena za usaglašavanje stavova. Predsedavajuće radnih grupa treba takođe imenovati što ranije kako bi i oni imali dovoljno vremena za pripreme. Ukoliko je moguće poželjno bi bilo održati nekoliko sastanaka na ekspertskom nivou pre početka konferencije. Pored dobre organizacije i priprema za Ministarske konferencije trebalo bi obratiti pažnju i na njihovu periodičnost. Dosadašnja praksa je da se one održavaju na svake dve godine, ali bi trebalo razmotriti mogućnost održavanja svake godine po ugledu na druge međunarodne organizacije. Ovo bi značajno popravilo rukovođenje organizacijom i sposobnost organizacije da reaguje na aktuelne promene na globalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Određenu pažnju bi trebalo posvetiti i jačanju uloge Generalnog saveta. Ona bi trebala da ima opštu nadležnost nad upravljanjem i nadzorom aktivnosti organizacije. Periodični sastanci sa predsedavajućima komiteta bi doprineli ovom cilju. U prilog ovome bi išle i sve do sada pomenute mere.

2.4 Mere za poboljšanje transparentnosti

Jasna slika o dešavanjima unutar STO je od izuzetne važnosti za funkcionisanje organizacije. I pored toga što odnos sa civilnim sektorom i javnošću spada u odgovornost svake članice, EU je predložila određene mere koje bi poboljšale transparentnost.

Potrebno je obezbediti dostupnost većini dokumenata STO. Uz određene izuzetke, moguće je obezbediti javni pristup većini radnih dokumenata, pripremne dokumentacije Sekretarijata i izveštaja sa sastanaka nakon njihovog prevođenja na tri službena jezika. Sekretarijat bi trebalo da se postara da svi dokumenti budu dostupni na sajtu STO i da informacije na sajtu budu još bolje prezentirane.

U okviru postojećih kontakata, treba poboljšati saradnju između Sekretarijata i nevladinih organizacija i češće organizovati forume i diskusije i druge oblike neformalnog dijaloga sa civilnim društvom u vezi pitanja koja se tretiraju u okviru STO.

Moguće je jednom godišnje održavati otvorene sastanke STO na ekspertskom nivou. Na ovim sastancima bi se diskutovalo o rezultatima rada STO sa predstavnicima drugih međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija. U rad ovih otvorenih sastanaka uključili bi se i predstavnici parlamenata članica. Njihovo učešće bi značajno uticalo na domaće javno mnjenje, a tako bi nastao još jedan kanal neformalne komunikacije između članica.

U skladu sa iskustvima drugih međunarodnih organizacija moglo bi se razmisliti o institucionalizaciji saradnje sa nevladinim organizacijama i njihovoj zvaničnoj akreditaciji pri STO.

3. Predlog grupe od 10 međunarodnih nevladinih organizacija

Sredinom jula 2003. godine, Sekretarijatu i članicama STO dostavljen je Memorandum o potrebi da se poboljša unutrašnja transparentnost i poveća učešće članica u procesu donošenja odluka u okviru Svetske trgovinske organizacije (The Memorandum on the Need to Improve Internal Transparency and Participation in the WTO, 2003, ss 1-16). Njega je pripremila grupa od 10 međunarodnih nevladinih organizacija: Third World Network, Oxfam International, Public Services International, WWF International, Centre for International Environmental Law, Focus on the Global South, Institute for Agriculture and Trade Policy, Africa Trade Network, International Gender and Trade Network, and Tebtebba International Centre for Indigenous Peoples' Rights. Memorandum se bavi problemima vezanim za proces donošenja odluka koji se odnose na netransparentnost i ograničavanje učešća članica u samom procesu. Ova pitanja se posebno odnose na zemlje u razvoju. Memorandum je

podeljen u dva dela. Prvi deo predstavlja listu uočenih problema u procesu donošenja odluka gde su navedeni opšti problemi, problemi koji su vezani za proces pripreme sastanaka Ministarske konferencije i problemi koji su vezani za održavanje sastanaka Ministarske konferencije. Drugi deo sadrži predloge za reforme u koje spadaju opšti predlozi, predlozi za poboljšanje procesa pripreme sastanaka Ministarske konferencije i predlozi za poboljšanje toka sastanaka Ministarske konferencije.

3.1. Lista uočenih problema u procesu donošenja odluka

Prvi deo Memoranduma u suštini predstavlja pregled uočenih problema u transparentnosti procesa donošenja odluka. Pored toga identifikovani su i problemi u određivanju broja članica koje aktivno učestvuju u procesu donošenja odluka u okviru Svetske trgovinske organizacije. Ovo se posebno odnosi na učešće zemalja u razvoju i najmanje razvijenih zemalja.

U opšte probleme u procesu donošenja odluka spada praksa da se odluke donose konsenzusom koja je često nefer prema zemljama u razvoju. Preobimni dnevni red i veliki broj sastanaka koji se često održavaju istovremeno dovode u neravnopravan položaj zemlje u razvoju zbog ograničenih sredstava koje im stoje na raspolaganju. Zemlje u razvoju su izložene ekonomskim i političkim pritiscima kojima se utiče na njihove pregovaračke pozicije i ne postoji mogućnost da se izmene postojeća pravila, čak iako su neka od njih neuravnotežena ili štetna.

Pored opštih problema uočeni su i problemi koji su vezani za proces pripreme sastanaka Ministarske konferencije. Uočen je porast neformalnih i zatvorenih sastanaka što umanjuje transparentnost i onemogućava mnoge zemlje da učestvuju u procesu. Sastanci Generalnog saveta ustupaju mesto neformalnim sastancima šefova delegacija, a mnogi sastanci se održavaju po hitnom postupku. Dokumenti se često ne distribuiraju na vreme i nisu dostupni na svim radnim jezicima. Diskusijama i pregovorima u okviru Svetske trgovinske organizacije sve češće upravljaju predsedavajući formalnih i neformalnih grupa umesto članica. Ne postoji adekvatna procedura za izbor i određivanje dužnosti predsedavajućih u neformalnim konsultacijama. Pored toga, različiti interesi članica se često ignorišu prilikom sastavljanja nacrti dokumenata i deklaracija i nije ostavljeno dovoljno vremena za diskusiju o njima. Veliki problem predstavlja i to što se često na sastancima Ministarske

konferencije distribuiraju dokumenti za koje prethodno nije pribavljena saglasnost članica i što Sekretarijat STO često nema neutralnu poziciju. Takođe, sve češće održavanje sastanaka određenog broja članica tzv. „mini ministarske konferencije” može se protumačiti kao proces stvaranja neformalnog upravljačkog tela koje nije utemeljeno u sporazumima ili izabrano od strane članica.

U treću grupu problema spadaju problemi koji su vezani za samo održavanje sastanaka Ministarske konferencije. Ne postoji funkcionalni i operativni opšti komitet koji bi funkcionisao kao forum za donošenje odluka u toku sastanka Ministarske konferencije. Ceremonija otvaranja se često zloupotrebljava za dobijanje saglasnosti za neke od odluka. Procedure za usvajanje nacрта dokumenata i deklaracija koji su osnova za pregovore i izbor predsedavajućih radnih tela u kojima se odvijaju pregovori su često nedemokratske. Održavanje neformalnih i zatvorenih sastanaka umanjuje transparentnost i broj učesnika, a stavovi mnogih članica se ignorišu ili neadekvatno interpretiraju u pratećim dokumentima. Pored toga, funkcionisanje „zelene sobe” sprečava mnoge članice da učestvuju u procesu donošenja odluka, dok je najveći broj članica isključen i iz procesa donošenja takozvanih administrativnih odluka kao na primer produžavanje konferencije za jedan dan.

3.2. Predlozi za reforme

Promenama u procesu donošenja odluka u okviru Svetske trgovinske organizacije trebalo je odavno pristupiti. Mnoge međunarodne organizacije imaju pravila i procedure koje omogućavaju članicama da ravnopravno učestvuju u donošenju odluka. Iz tog razloga bi i u okviru STO trebalo usvojiti slična pravila i procedure.

U opšte predloge za unapređenje procesa donošenja odluka spada zahtev za puno poštovanje i uvažavanje stavova svih članica, a posebno zemalja u razvoju prilikom donošenja odluka konsenzusom. Dnevni red sastanaka bi trebao biti manjeg obima čime bi se obezbedilo adekvatno učešće i članica koje imaju male delegacije. Zemlje u razvoju ne bi trebalo da budu izložene ekonomskim i političkim pritiscima u toku pregovora, a odluke ne bi trebalo donositi pre nego što su sve članice tehnički sposobne za to. Takođe, razvijene zemlje ne bi trebalo da traže ustupke po pitanju povlašćenog tretmana zemalja u razvoju.

Od predloga za poboljšanje procesa pripreme sastanaka Ministarske konferencije posebno se izdvaja potreba da sve članice imaju mogućnost da prisustvuju svim formalnim i neformalnim sastancima i da budu upoznate sa datumima održavanja ovih sastanaka. Generalni savet i Komitet za trgovinske pregovore, kao osnovna tela za donošenje odluka, bi trebalo češće da održavaju sastanke, a prateća dokumenta za sastanke bi trebalo ranije distribuirati. Potrebno je precizirati ulogu predsedavajućih radnih tela. Oni bi trebalo da pomažu pregovore između članica umesto da pregovaraju sa članicama. Pored toga, trebalo bi usvojiti proceduru za sastavljanje nacrt dokumenata. Pogrešna je pretpostavka da je to zadatak predsedavajućeg već sve članice treba da učestvuju u tom procesu. Nacrt dokumenta treba da odražava sve različite stavove članica kojima treba ostaviti dovoljno vremena za njihovo razmatranje. Sekretarijat mora imati neutralnu poziciju, a „mini ministarske konferencije” ne bi trebalo da se održavaju.

Predlozi za poboljšanje toka sastanaka Ministarske konferencije sadrže sledeće smernice. Ceremonija otvaranja bi trebalo da bude svečanog karaktera i u okviru nje ne bi trebalo usvajati nacрте dokumenata. U toku konferencije jedina tela u kojima se donose odluke mogu biti komiteti u kojima sve članice mogu da uzmu učešće. Svi nacrti dokumenata i deklaracija moraju proći proceduru usvajanja u kojoj učestvuju sve članice. Dosadašnju praksu da predsedavajuće radnih tela imenuje predsedavajući konferencije treba napustiti, a tu ulogu prepustiti članicama. Svi sastanci treba da budu otvoreni i transparentni za članice, koje treba da uzmu učešće u sastavljanju nacrt dokumenata. Praksu održavanja sastanaka „zelene sobe” treba napustiti, a umesto toga usvojiti procedure za održavanje manjih sastanaka koji bi bili otvoreni za sve zainteresovane članice.

4. Predlog eksperata sa Instituta za međunarodnu ekonomiju iz Vašingtona

Džefri Skot i Džajašri Vatal, eksperti sa Instituta za međunarodnu ekonomiju iz Vašingtona, su izneli stav da su uzroci problema u procesu donošenja odluka u STO povećanje broja članica i povećanje stepena kompleksnosti pregovaračkog procesa u odnosu na GATT od koga je proces donošenja odluka i nasleđen (2000, ss 1-17).

GATT su osnovale 23 zemlje dok STO trenutno ima 153 članice. Pored toga, GATT se bavio trgovinom industrijskim proizvodima, a u STO su otvorena i mnoga druga pitanja kao što su poljoprivreda, usluge, prava intelektualne svojine itd.

Oba faktora deluju kako pojedinačno tako i u sinergiji. Povećanje broja članica ima za posledicu teže dolaženje do konsenzusa pošto on treba da proizade iz većeg broja stavova. Ulazak Kine u STO je doveo do pomeranja odnosa snaga pošto je ova zemlja važan činilac međunarodne trgovine. Uvođenje novih tema je samo po sebi dovoljno jer povećava stepen trgovine interesima u pregovaračkom procesu.

Ova dva autora su kao rešenje predložila svojevrsnu „institucionalizaciju” zelene sobe kroz formiranje zvaničnog organa STO približno istog sastava. To telo bi imalo oko 20 članova i njemu bi bila delegirana odgovornost za uspostavljanje konsenzusa o trgovinskim pitanjima između članica. Time se ne bi umanjila prava članica jer bi se odluke na kraju ipak donosile konsenzusom svih. To znači da ovo telo u suštini ne bi bilo organ za donošenje odluka, već samo predlagač. Do ovakvog predloga odluke bi se brže dolazilo, a i proces usvajanje bi kraće trajao.

Članice ove Rukovodeće grupe bile bi utvrđene na osnovu jasnih i objektivnih kriterijuma. Kao jedan od kriterijuma, uzimala bi se vrednost spoljne trgovine odnosno izvoza i uvoza robe i usluga. Članice sa velikim učešćem u svetskoj trgovini bi direktno obezbedile učešće u grupi dok bi ostale udruživanjem delegirale svoje predstavnike.

Tabela br. 1: Vrednost trgovine u 1996. godini

	ZEMLJA	VREDNOST TRGOVINE, 1996 (u milijardama dolara)
1.	EU	2065
2.	SAD	1805
3.	Japan	914
4.	Kanada	446
5.	Hong Kong, Kina	369
6.	Republika Koreja	331
7.	Kina	326
8.	Singapur	299

EKONOMSKI HORIZONTI

9.	Švajcarska	231
10.	Meksiko	207
11.	Malezija	170
12.	Australija	158
13.	Tajland	155
14.	Brazil	116
15.	Norveška	113
16.	Indonezija	104
17.	Indija	97
18.	Turska	94
19.	Poljska	78
20.	Izrael	67
21.	Južnoafrička Republika	66
22.	Češka	63
23.	Filipini	60
24.	Argentina	55
25.	Venecuela	40

Izvor: Scott i Watal, 2000, s. 4

Kao osnova za grupisanje mogu da posluže regionalni trgovinski sporazumi.

Tabela br. 2: Predloženo grupisanje članica STO za Rukovodeću grupu

	TERITORIJA	VREDNOST TRGOVINE, 1996 (u milijardama dolara)
1.	EU	2065
2.	SAD	1805
3.	Japan	914
4.	Kina i Hong Kong	700
5.	ASEAN (Singapur, Malezija, Indonezija, Tajland, Filipini, Bruneji i Vijetnam)	570
6.	Kanada	446
7.	EFTA (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska) i Turska	334

EKONOMSKI HORIZONTI

8.	Koreja	331
9.	Meksiko	207
10.	Australija i Novi Zeland	195
11.	CEFTA (Češka, Mađarska, Poljska, Slovenija i Slovačka)	190
12.	Severna Afrika i Bliski Istok (Egipat, Bahrein, Kuvajt, Maroko, Katar, Tunis i UAE)	148
13.	Južna Azija (Indija, Bangladeš, Šri Lanka i Pakistan)	143
14.	MERKOSUR (Argentina, Brazil, Paragvaj i Urugvaj)	129
15.	Andska zajednica (Bolivija, Kolumbija, Ekvador, Peru i Venecuela)	75
16.	Izrael	67
17.	Južnoafrička Republika	66
18.	Afrika 1 (Angola, Bocvana, Burundi, Eritreja, Etiopija, Gambija, Kenija, Lesoto, Liberija, Malavi, Mozambik, Namibija, Nigerija, Sijera Leone, Svazilend, Tanzanija, Uganda, Zambija i Zimbabve)	60
19.	Afrika 2 (Gabon, Benin, Burkina Faso, Kamerun, Zelenortska ostrva, Centralnoafrička Republika, Čad, Komori, Kongo, Obala Slonovače, Džibuti, Ekvatorijalna Gvineja, Gvineja, Gvineja Bisao, Madagaskar, Mali, Mauritaniya, Mauricijus, Niger, Ruanda, Sao Tome i Principe, Senegal i Togo)	40
20.	CACM (Kostarika, Salvador, Gvatemala, Honduras i Nikaragva) i CARICOM (Antigva i Barbuda, Bahami, Belize, Dominikanska Republika, Granada, Gvajana, Haiti, Jamajka, Sv. Kit i Nevis, Sv. Lucija, Sv. Vinsent, Surinam, Trinidad i Tobago i zavisna terit. Monserat)	38

Izvor: Scott i Watal, 2000, s. 7

Treći kriterijum bila bi geografska zastupljenost. U Rukovodećoj grupi bi morala biti po dva predstavnika svih važnijih regiona sveta. Time bi se obezbedilo ravnomerno učešće članica u procesu donošenja odluka.

Na ovaj način bi se izbegli nedostaci sadašnjeg načina postizanja konsenzusa kroz zelenu sobu. Članice zelene sobe su na neki način

samoizabrane bez objektivnih kriterijuma. U suštini članstvo u zelenoj sobi zavisi od zainteresovanosti članica za određenu temu, a ne od objektivnih kriterijuma. Naravno, svaki glas u zelenoj sobi nema istu „snagu”.

Sa druge strane afričke zemlje uopšte nemaju predstavnike u zelenoj sobi. Objektivni razlozi za to leže u maloj ekonomskoj snazi i nedovoljnom iznosu sredstava koje im stoje na raspolaganju. Mnoge od njih zbog toga i nemaju stalne misije pri STO u Ženevi, jer nisu u stanju da ih finansiraju.

5. Zaključak

U okviru Svetske trgovinske organizacije odluke se donose konsenzusom svih članica. Ova praksa je nasleđena iz GATT, kao i mehanizam uspostavljanja konsenzusa koji je poznat pod nazivom „zeleni soba”. U praksi, sve odluke se usaglašavaju između 25 do 30 najuticajnijih i najaktivnijih članica STO koje čine zelenu sobu. Tu su prisutne skoro sve razvijene zemlje, obično učestvuju i jedna do dve zemlje u tranziciji, a ostalo su zemlje u razvoju. Svaki predlog odluke prvo bude razmatran i usaglašen u zelenoj sobi pa tek nakon toga biva iznesen pred ostale članice STO. Prilikom usaglašavanja stavova u zelenoj sobi glavnu reč vode razvijene zemlje u skladu sa svojom ekonomskom i pregovaračkom snagom.

Ovakav način uspostavljanja konsenzusa je netransparentan i destimuliše učešće zemalja u razvoju. Većina njih su dovedene u situaciju da budu samo informisane sa predlogom odluke na početku i usaglašenom odlukom na kraju. Pored toga, najveći deo zemalja u razvoju i najmanje razvijenih zemalja je potpuno isključen iz procesa usaglašavanja.

Nedostaci u načinu uspostavljanja konsenzusa prouzrokovali su veliki broj primedbi članica STO, koje su se osetile isključenim iz procesa donošenja odluka. Zbog toga se i šira, naučna i stručna javnost uključila u raspravu o postojećim problemima i predlozima za reformu sistema STO.

Praksa da se odluke donose konsenzusom često diskriminiše zemlje u razvoju, zato što su one izložene ekonomskim i političkim pritiscima kojima se utiče na njihove pregovaračke pozicije. Pored toga, zbog ograničenih sredstava koje im stoje na raspolaganju one nisu u stanju da se izbore sa velikim brojem sastanaka koji se često održavaju istovremeno.

Položaj zemalja u razvoju i najmanje razvijenih zemalja ugrožava i ponašanje Sekretarijata Svetske trgovinske organizacije, koji često nema neutralnu poziciju već nastupa u skladu sa interesima razvijenih zemalja. Na sastancima Ministarske konferencije često se dešava da se distribuiraju dokumenti za koje prethodno nije pribavljena saglasnost svih članica. Dešava se i da se dobijena mišljenja pojedinih članica ignorišu prilikom njihovog sastavljanja. Dokumenti često nisu dostupni na svim radnim jezicima i često se ne ostavlja dovoljno vremena za diskusiju o njima.

Kao osnovna zamerka ipak se ističe to da uspostavljanje konsenzusa kroz mehanizam zelene sobe sprečava mnoge članice da aktivno učestvuju u procesu donošenja odluka.

Gotovo svi predlozi za reformu sistema odlučivanja u STO polaze od toga da je potrebno formirati jedno formalno ili neformalno savetodavno telo koje bi iznosilo predloge Generalnom savetu. U njegov sastav bi ušli predstavnici što većeg broja članica i to na osnovu jasnih i objektivnih kriterijuma kao što su učešće u svetskoj trgovini i ravnomerna geografska zastupljenost.

Na ovaj način bi se izbegli nedostaci sadašnjeg načina postizanja konsenzusa kroz zelenu sobu. Članice zelene sobe su na neki način samoizabrane na osnovu zainteresovanosti za određenu temu, a ne na osnovu objektivnih kriterijuma. Takođe, afričke zemlje uopšte nemaju predstavnike u zelenoj sobi. Mnoge od njih zbog male ekonomske snage nemaju stalne misije pri STO u Ženevi, jer nisu u stanju da ih finansiraju.

Pored toga, zajedničko za sve predloge za reformu sistema odlučivanja u STO je i zalaganje da se prilikom donošenja odluka moraju uvažavati stavovi svih članica, a posebno zemalja u razvoju. Zemlje u razvoju ne bi trebalo da budu izložene ekonomskim i političkim pritiscima u toku pregovora. Podložnost pritiscima, koji se sprovode u bilateralnim kontaktima sa razvijenim zemljama, takođe umanjuje sposobnost zemalja u razvoju da ostvare svoje trgovinske i ekonomske interese.

Da li će i kada doći do reforme sistema odlučivanja u STO prvenstveno zavisi od volje najuticajnijih članica, odnosno razvijenih zemalja. Polako počinju da se nameću i stavovi razvijenih zemalja u razvoju, kao što su Kina, Indija i Brazil, ali ne u toj meri da bi mogli da podstaknu tako krupnu promenu. Ulazak Rusije u STO će poremetiti trenutnu ravnotežu snaga, ali niko ne može sa sigurnošću da tvrdi kada će se to desiti. Važan faktor može biti i uticaj trenutne ekonomske krize.

Literatura

1. EC, "European Commission Proposal for Reform of the World Trade Organisation", 2000, Internet, 01/12/08, http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm
2. Scott, J., Watal, J., "Decision-Making in the WTO", 2000, Institute for International Economics, Washington, Internet, 07/12/08, www.iie.com
3. "The Memorandum on the Need to Improve Internal Transparency and Participation in the WTO", 2003, Internet, 07/12/08, www.oxfaminternational.org
4. WTO, The Legal Texts, "The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", 2002, WTO Secretariat, Geneva