

Gradanske teorije međunarodnih ekonomskih integracija

Vlatko Mileta

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Integracijske procese u međunarodnoj ekonomskoj zajednici moguće je promatrati kroz političke odnose, što čine političke teorije integracije, i kroz ekonomske odnose, što čine ekonomske teorije integracije. I jednima i drugima ekonomija je, dakako, temeljni sadržaj. Unutar političkih teorija integracije razlikuju se funkcionalistički, neofunkcionalistički, pluralistički i federalistički pravac. Svima je zajedničko razmatranje funkcija države u promicanju ekonomske integracije, kao i posljedica te integracije po funkcioniranje same države. Unutar ekonomskih teorija integracije razlikuju se liberalistički i institucionalistički pravac, te jedna vrst »prijelaznog« teorijskog pravca od liberalizma ka institucionalizmu. Predstavnici liberalističkog pravca smatraju da se ekonomska integracija može ostvariti slobodnom međunarodnom trgovinom, koja svojim funkcioniranjem integrira određeno područje. Stoga nisu nužne nadnacionalne institucije za provedbu integracije. Države zadržavaju puni ekonomski suverenitet. No, suočeni s državnim intervencijama u privredni život, dakle i narušavanjem liberalnih načela uređenja ekonomskog života društva, zastupnici liberalističkog pravca korigiraju svoje izvorne koncepcije u smjeru takozvanoga »regionalnog liberalizma«. Oprečna stajališta zastupaju institucionalisti. Oni drže da ekonomska integracija nije moguća u liberalno uređenoj ekonomiji, nego samo koordiniranjem ekonomske politike pojedinih zemalja i globalnim planiranjem razvoja. To, pak, iziskuje osnivanje posebnih međunarodnih ustanova s nadnacionalnim ovlaštenjima.

Razvoj proizvodnih snaga i internacionalizacija proizvodnje i prometa u golemim razmjerima otvorili su mnoga nova pitanja na koja suvremena ekonomska misao, koja se bavi problemima međunarodnih ekonomskih odnosa, traži odgovore. Kako se u klasičnim teorijama međunarodne razmjene na postavljana pitanja ne mogu naći zadovoljavajući odgovori, ne iznenađuje što se oni traže izvan klasičnih shema i što se pokušava različitim kombinacijama i pristupima doći do rješenja. Zato je pojava novih pravaca u ekonomskoj misli logičan rezultat razgranatih procesa u međunarodnoj ekonomiji.¹

¹ Stajališta socijalističkih teoretičara o međunarodnim ekonomskim integracijama vidi u V. Mileta, *Teoretičari istočne Evrope o međunarodnim integracijama*, *Politička misao*, 1/2, 1982. Detaljnije o različitim područjima istraživanja suvremenih međunarodnih ekonomskih odnosa vidi u V. Mileta, *Uvod u međunarodne ekonomske odnose*, CDD SSOH, Zagreb 1980.

Koncepcije, koje izvire iz različitih pristupa međunarodnoj ekonomiji, teško je sistematizirati. Svaki takav pokušaj prisiljen je da te koncepcije sistematizira po problemima koje istražuju. Ako se tako postupi, onda se suvremena misao o međunarodnim ekonomskim odnosima grupira u više skupina i govori se o teorijama međunarodne razmjene (neoklasičnim teorijama), teorijama međunarodne podjele rada, teorijama o izvozu kapitala, teorijama platne bilance, teorijama međunarodnog sistema plaćanja, teorijama privrednog razvoja, teorijama o odnosu razvijenih i zemalja u razvoju (i s tim povezanim teorijama o novome međunarodnom ekonomskom poretku), teorijama integracije itd. U takvoj podjeli teorije integracije samo su segment ukupnih gledišta suvremenih građanskih ekonomista i, dijelom, politologa o aktualnim pitanjima međunarodne ekonomije.

Povezivanje nacionalnih privreda proučavano je i u prošlosti, ali ta su povezivanja mahom bila koncentrirana na probleme carinske unije i to pretežno s aspekta njezinih posljedica na slobodno kretanje faktora proizvodnje. Proučavanje integracija danas, kad je međusobno povezivanje u različitim područjima reprodukcije na mikro i makro planu karakteristično za cijeli svijet, ima sasvim nova značenja. Tu naprosto više nije riječ o tome koji su efekti povezivanja nacionalnih privreda sa stajališta međunarodne razmjene, nego se radi o globalnim pitanjima, značajnim za ukupni ekonomski položaj i razvoj zemalja koje se povezuju, o pozitivnim i negativnim refleksijama međudržavnog povezivanja na zemlje izvan takvih integracija, o odrazu tih procesa na međunarodnu ekonomiju i, naposljetku, o analizi političkih ciljeva koji se integracijom nastoje ostvariti.

O tim su se pitanjima u suvremenoj građanskoj teoriji izdiferencirale različite koncepcije, koje se mogu sistematizirati u dvije osnovne skupine. U prvoj su skupini ona stajališta koja integracijske procese promatraju prvenstveno kroz političke odnose, dok su u drugoj skupini ona stajališta koja integraciji prilaze kroz ekonomske odnose. Prve stoga možemo nazvati političkim, a druge ekonomskim teorijama integracije, iako je objema ekonomija osnovni sadržaj.²

S obzirom na razlike u pristupu, političke teorije integracije možemo nadalje podijeliti u četiri osnovna pravca: funkcionalizam, neofunkcionalizam, pluralizam i federalizam, a ekonomsku skupinu građanskih teorija integracije u dva pravca: liberalizam i institucionalizam.³

2 Sveobuhvatnu sistematizaciju teorija integracije teško je ponuditi. Različite podjele teorija integracije vidi u: G. Mally, *The European Community in Perspective*, Lex, Book, 1973; grupa autora, *Suvremene buržoazne teorije međunarodnih odnosa*, Kričkiški analiz, Moskva, 1976; F. Machlup, *A History of Thought of Economic Integration*, Mac Millan, London 1977; R. Vukadinović, *Teorije o međunarodnim odnosima*, Zagreb 1978; S. Branković, *Teorijske koncepcije zapadnoevropskih ekonomista o integraciji u zapadnoj Evropi*, u zborniku »Problemi regionalnih integracija u svetu«, Beograd 1963; V. Dragomanović, *Teorija carinske unije i nerazvijene zemlje*, 1975; B. Cilzelj, *Ekonomska suradnja među zemljama u razvoju*, Beograd 1981.

3 Politički pravac integracije G. Mally dijeli na federaliste, funkcionaliste, neofunkcionaliste, pristaše komunikacijske teorije, pristaše teorije međusobnog približavanja i »Gestalt modela« (usp. spomenuto djelo, str. 25. i dalje). R. Vukadinović dijeli političke teorije integracije u tri osnovne skupine — federalisti, funkcionalisti i neofunkcionalisti — i znatnu pažnju poklanja odnosu komu-

Središnje mjesto u političkim teorijama integracije zauzimaju problemi suvremene države, odnosno traženje odgovora na pitanje koja je funkcija države u promicanju integracije, kako s obzirom na njezine ekonomske funkcije, tako i s obzirom na političke procese u smislu vlastitog prestrukturiranja. Oko tog središnjeg pitanja — promjena suvremene države u odnosu na zahtjeve koje postavljaju integracijski procesi u različitim pravcima — razrađuju se različita stajališta. Tako federalisti tretiraju integraciju kao nadnacionalnu zajednicu, koja je po funkcijama istovjetna suvremenoj državi, a pluralisti i djelomično funkcionalisti ističu kao konačni rezultat integracije model »političke zajednice«. Za potonje, integracija nema cilj u izgradnji naddržavnih političkih institucija i za njih je bitno kakvi su odnosi i veze između postojećih zajednica — suverenih država. Funkcionalisti smatraju da je »politička zajednica« prikladna za rješavanje svih problema suvremenih država koje pristupaju integraciji, što uključuje i probleme njihove ekonomske suradnje. Oni drže da je koncepcija federalista o integraciji kao nadnacionalnoj zajednici sličnoj suvremenim državama preuska, budući da se kroz takvu koncepciju ne mogu prevladati nacionalna interesna grupiranja i suparništva i ne može stvarati novi međunarodni politički i ekonomski sustav. Postojeće međunarodne probleme moguće je, po funkcionalistima, rješavati takozvanom funkcionalnom alternativom, koja dopušta mirne promjene i unutar postojećih državnih struktura, čime se otvaraju prostori za različite oblike suradnje koji povezuju i približuju razne narode.⁴

Politički faktori su osnovna pokretačka sila u promicanju integracije, smatraju pluralisti i federalisti. Za njih je stoga središnje pitanje kakva je uloga političke vlasti i društvene elite u procesima o kojima ovise kretanja prema integraciji. Shvaćajući integraciju kao politički proces, pluralisti i federalisti misle da se ona postiže političkim mehanizmima i preko političkih institucija. Razlika između pluralista i federalista u definiranju uloge države u integraciji svodi se na to da federalisti predviđaju nestanak države suvremenog tipa, a pluralisti potcrtavaju važnost očuvanja suvremenih država, uz poboljšanje odnosa među njima.

Nasuprot federalistima i pluralistima stoje funkcionalisti i neofunkcionalisti. Oni posebno ističu ulogu socijalnih, ekonomskih i tehnoloških činilaca u procesima integracije. Po njihovu sudu, ti činioci sporednim putem dovode do nužnih političkih promjena, što posebno vrijedi za one činioce i pojave koji su prerasli okvire pojedinih zemalja, te se nametnuli kao problem za sve ili više zemalja. Funkcionalisti tvrde da određene ekonomske potrebe »guraju« države u međusobno povezivanje i suradnju, jer nastale probleme ne mogu samostalno rješavati. Oni dakle zanemaruju ulogu subjektivnih faktora u promicanju integracije. Neofunkcionalisti ispravljaju nedorečenosti funkcionalista u pitanju mjesta i uloge subjektivnih faktora i pomiču probleme s ekonomskih na političke odnose. Za njih je ekonomsko povezivanje u funkciji

nikacijske teorije prema integraciji (usp. spomenuto djelo, str. 81. i dalje).

Podjela koju sam primijenio naslanja se dijelom na sistematizaciju koju je izveo V. I. Kuznecov u knjizi *SEV i »Obščij rynek«*, Moskva 1978, a prvi put je elaborirana za potrebe spomenutog *Uvoda u međunarodne ekonomske odnose*. Razlikovanje liberalista od intervencionista prisutno je i u našoj literaturi, primjerice u spomenutim radovima Brankovića, Dragomanovića i Cizelja.

4 V. I. Kuznecov, *nav. dj.*, str. 32. i dalje.

postizavanja određenih političkih ciljeva posrednim putem. Pristaše pluralističke teorije smatraju integraciju zajednicom država, koju karakterizira visok nivo političkih, ekonomskih i socijalnih kontakata njezinih članova. Pluralisti ne predviđaju ograničavanje suvereniteta države u integraciji, ali smatraju poželjnim uspostavljanje određenih pravila ponašanja kojih bi se integrirane države morale pridržavati u provođenju vlastite politike. Za njih je integracija dugotrajan proces tih promjena, pa se u tome bitno razlikuju od federalista, za koje je izrastanje nadnacionalnih organa u integraciji »revolucija« koja determinira druge procese.⁵

Pogled na integracijske procese federalisti tijesno vezuju uz zapadnu Evropu i njezino izrastanje u nadnacionalnu političku zajednicu i »četvrtu svjetsku silu«. U tom pravcu razmišljaju W. Hallstein i J. Monnet, najznačajniji teoretičari i praktičari federalizma. Po njima, proces integracije kapitalističkih država zapadne Evrope trebao bi proći tri razvojna stupnja. Prvi je stupanj carinski savez, preko carinskog saveza došlo bi se do valutnog saveza, i oni bi, na kraju, dali konačni rezultat — politički savez.

Iako je za sve federaliste krajnji rezultat istovjetan, u pitanju kako doći do njega međusobno se razlikuju, pa to pruža mogućnost njihova daljnjeg strukturiranja na pristaše klasičnog i pristaše sociološkog pravca. Klasičari razrađuju različite projekte svjetske države i pažljivo pravno formuliraju funkcije organa takve države. Sociolozi se više drže stvarnosti i naglašuju analizu procesa koji su usmjereni k prerastanju posebnih država u nadnacionalne zajednice.⁶ Općenito, federalisti smatraju da se formiranje nadnacionalne političke zajednice mora utvrditi »federalnim dogovorom«. Taj dogovor, za pristaše klasičnog pravca, mora imati formu ustavnih i drugih pravnih dokumenata, a za pristaše sociološkog pravca dovoljan je prešutan sporazum između partnera o sferama političkih i drugih zajedničkih aktivnosti.⁷

Funkcionalisti u svojim teorijama nastoje uspostaviti vezu između tehnoloških i socijalnih promjena, s evolucijom u oblasti političkog sistema koja je karakteristična za integraciju. Oni priznaju podložnost političkih promjena tehnološkim i ekonomskim faktorima i smatraju da tehnički progres i razvojni problemi zahtijevaju izgradnju svjetskih organizacija, koje će izvršavati određene funkcionalne zadatke. Po njihovu sudu, takve bi organizacije postojale na tri nivoa. Na prvom su nivou opće međunarodne organizacije, koje bi se bavile temeljnim pitanjima ekonomije, proizvodnje i raspodjele, transporta i veza, socijalnog osiguranja i obrazovanja, a cilj im je zadovoljavanje različitih potreba pojedinaca i društva u cjelini u kontekstu tehničkog napretka. Koordinaciju između tih općih organizacija vodile bi

5 Po mišljenju K. Deutscha, najznačajnijeg predstavnika toga pravca, za integraciju je bitno uspostavljanje mira i sigurnosti, a ne postizavanje nekakvih formalnih konstitucionalnih promjena. Usp. njegov rad *The Nervs of Government, Models of Political Communication and Control*, New York 1966, str. 76.

6 Federalisti smatraju da je stvaranje federalnih institucija u vojsci, policiji i na području zajedničkog zakonodavstva najbolja metoda ujedinjavanja. Takav federalni odnos uspostavlja se »kako to ističe jedan od protagonista federalizma, Karl Friedrich, kad je skup političkih jedinica ujedinjen, ali one ipak zadržavaju svoju autonomiju« (R. Vukadinović, *nav. dj.*, str. 82).

7 Detaljnije o stajalištima federalista klasične i sociološke orijentacije v. u W. H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston 1964, str. 12-84.

organizacije drugog nivoa, dok bi se planiranjem i reguliranjem proizvodnje i raspodjele u direktnom sistemu bavile organizacije trećeg nivoa — međunarodne agencije.

Formiranjem svjetskih organizacija s takvim ovlaštenjima, po mišljenju funkcionalista, izvršio bi se prijelaz iz sadašnjega međunarodnog sistema, u kojem dominiraju države, u novi svjetski sistem neteritorijalnih proizvodnih jedinica, u kojem bi pojedini dijelovi sistema izvršavali pojedine funkcije. Aplicirajući svoje teorije na procese u zapadnoj Evropi, funkcionalisti vide mnoge faktore koji navode države tog područja na integraciju. To osobito vrijedi za razvoj novih industrijskih grana, zatim za konkurenciju s firmama izvan tog područja, valutno-financijska pitanja, pitanja očuvanja čovjekove okoline i migracije radne snage.⁸

Neofunkcionalisti otklanjaju neke jednostranosti funkcionalista i to tako da sjedinjuju njihove klasične poglede s teorijama rješavanja političkih sporova i konflikata na osnovi priznavanja politike kao sfere dogovaranja različitih interesnih grupa. Drugim riječima, neofunkcionalisti, pored priznavanja uloge ekonomskih faktora, potcrtavaju značaj političke borbe za postizavanje određenih rezultata u integracijskim procesima. U svojim analizama naslanjaju se na teoriju interesnih grupa i primjenu određenih metoda sistemske analize. Za neofunkcionaliste, integracija nije određeno stanje, nego proces koji vodi političkoj zajednici. Zato i analiziraju motive koji navode »elitu« i »zainteresirane grupe« da ubrzavaju procese integracije. Pitanje određene forme političke zajednice, kao konačnog cilja integracije, u neofunkcionalista zauzima značajno mjesto, iako u odgovoru na pitanje o takvim formama nisu jedinstveni. Tako, na primjer, E. Haas, glavni teoretičar tog pravca, i sam zastupa dvije koncepcije. Po jednoj koncepciji, izgradnja nadnacionalnih zajednica analognih suvremenim državama prirodan je i logičan rezultat integracije, da bi po drugoj koncepciji bila ostavljena mogućnost da novoformirana zajednica može biti i drugačija nego što su sadašnje države.⁹ I naposljetku, za funkcionaliste je prioritetna suradnja država u procesima integracije na području ekonomije. Međudržavna suradnja u ekonomskim pitanjima automatski polučuje političke rezultate, jer su ekonomski i politički procesi tijesno povezani, zbog čega je i nedopustivo njihovo odvajanje. Neofunkcionalisti, osim što ističu ulogu ekonomskih faktora, osobito potcrtavaju značaj političkih procesa za postizavanje određenih rezultata u integraciji.

8 U teoriji funkcionalista određujući je moment priznavanje uloge koju određene »potrebe« ili »funkcije« postizu putem »strukturalnih promjena«. Funkcionalisti priznaju da političke promjene uzrokuju tehnološki i ekonomski faktori. U tom je smislu osnivanje međunarodnih organizacija diktirano potrebama tehničkog razvoja, odnosno određenim funkcijama, pri čemu, po mišljenju Mitranyja, »svaka posebna funkcija ima točno određen okvir punomoćja za efikasno funkcioniranje odgovarajućih organizacija« (D. A. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago 1966, str. 76). Po Q. Wrightu »suvremeni nivo razvoja sredstava komunikacije, industrije i vojne tehnike, usporedo s narastanjem značenja problema ekonomskog, ekološkog i socijalnog karaktera na regionalnom i svjetskom nivou, javlja se pokretačkom snagom međunarodne suradnje i kretanja k tijesnom političkom savezu« (*A Study of War*, Chicago 1965, str. 99).

9 Usp. E. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanf. Univ. Press, 1966, str. 60. Odnosno, E. Haas i P. C. Schmitter, *Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections about the Unity in Latin America*, International Organization, 1964, sv. 18, str. 256/6.

Za federaliste je ključno pitanje kako osigurati mehanizme realizacije prihvaćenih rješenja, iako pravim rješenjem za međudržavne integracije smatraju izgradnju nadnacionalnih organa i institucija. Po pluralistima, realan put za provođenje integracije u suvremenom svijetu, koji je razbijen na mnoge države, jest put koji vodi k poboljšanju različitih odnosa između država, budući da samo tako suverenitet država ostaje neokrnjenim.¹⁰

Problemu integracije sa stajališta ekonomije u suvremenoj građanskoj misli pristupa druga skupina teoretičara. To su takozvane ekonomske teorije integracije, koje možemo svrstati u dva osnovna pravca, iako i tu postoje slične poteškoće kao i u sistematizaciji političkih teorija integracije. U ekonomskim teorijama integracije jedan je pravac liberalistički, a drugi institucionalistički.¹¹

Njegujući sve poznate oznake liberalizma, pristaše tog pravca smatraju da se integracija, bez obzira da li se radi o svjetskoj ili regionalnoj privredi, najbolje može postići poštivanjem mehanizama tržišne privrede, dakle onih mehanizama koji će osigurati slobodno kretanje robe, kapitala, usluga i ljudi. Po tom stajalištu, slobodna međunarodna trgovina, zasnovana na konkurenciji i uklaňanju svih izvoznih preferencija i uvoznih restrikcija, samim funkcioniranjem integrira odgovarajući prostor i uspostavlja privrednu i političku ravnotežu u svijetu, odnosno na širim regionalnim područjima.

Liberalisti negiraju potrebu uspostavljanja nadnacionalnih institucija, ali dopuštaju mogućnost stanovite međunarodne koordinacije nacionalnih privrednih politika. Po njima, države zadržavaju ekonomski suverenitet, iako svoje ekonomske politike prilagođuju dogovorno postavljenim zahtjevima. Za liberaliste je osnovni i nezamjenjivi uvjet uspješne integracije monetarna stabilnost u svijetu i, na toj osnovi, konvertibilnost nacionalnih valuta. Oni su protivnici direktnih i indirektnih mjera državne intervencije.¹²

Liberalisti svoje koncepcije u biti zasnivaju na klasičnoj građanskoj teoriji, koja je u slobodnom kretanju faktora proizvodnje vidjela najprikladniji mehanizam uspostavljanja jedinstvenog sistema svjetskog tržišta, preko kojeg se integriraju nacionalne privrede. Suočeni, međutim, s faktičnom državnom intervencijom u privrednom životu, oni prilagođuju svoje koncepcije regionalnom liberalizmu, za kojeg tvrde da se može razvijati po istim, općim zakonitostima. Zbog toga neki smatraju da je te koncepcije bolje nazivati neoliberalnim koncepcijama integracije.

U biti, za liberaliste integracija različitih nacionalnih privreda nije ništa drugo do integracija tržišta ili integracija cijena, koja se izražava kroz me-

10 Glavni predstavnici pojedinih pravaca političkih teorija integracije jesu: D. A. Mitrany — funkcionalizam, E. Haas — neofunkcionalizam, K. Deutsch — pluralizam, W. Hallstein, J. Monet i A. Etzioni — federalizam.

11 V. Dragomanović dijeli integracioniste spomenutog pravca u dvije skupine: liberalizam i intervencionizam (dirizizam) (*Teorija carinske unije i nerazvijene zemlje*, Beograd 1975, str. 89). Ista je podjela izvršena u radu grupe mađarskih ekonomista, Jozsef Nyilas (ur.), *Integration in the World Economy: East-West and Inter-State Relations*, Budapest 1976, str. 31.

12 Usp. B. Branković, *Teorijske koncepcije zapadnoevropskih ekonomista o integraciji u Zapadnoj Evropi*, u zborniku »Problemi regionalnih integracija u svetu«, sv. I, Beograd 1962, str. 11—13. Također, J. Nyilas (ur.), *Integration in the World Economy*, str. 31.

hanizam tržišta. Stoga Kindleberger tretira ekonomsku integraciju kao proces izjednačavanja cijena, kamata i profita,¹³ a Haberler tvdi da je slobodna razmjena ekonomski korisna i da se njezina opća korisnost može dokazati, budući da se pod uvjetima konkurencije kroz mehanizam cijena automatski osigurava specijalizacija svake zemlje za proizvodnju onih dobara za koju je najbolje opremljena.¹⁴ U skladu s tim je i Röpkeova ocjena da je tržište najbolji integrator.¹⁵

U uvjetima suvremenih kapitalističkih odnosa proizvodnje liberalnoj se doktrini mogu uputiti dvije bitne primjedbe. Prvo, njezino inzistiranje na svjetskom tržištu kao slobodnom tržištu, na kojem se nesmetano kreću materijalna dobra i faktori proizvodnje, nije utemeljeno. Danas svjetsko tržište nije liberalno tržište, nego tržište na kojem dominiraju različiti monopoli, zbog čega mehanizmi svjetskog tržišta ne djeluju slobodno. Osim toga, u suvremenom su kapitalizmu odnosi između proizvodnih subjekata pod kontrolom države, koja svojom intervencijom izravno utječe na formiranje cijena, kao i na samu raspodjelu novostvorene vrijednosti. Drugo, u stajalištima liberalista prisutna je teza da slobodno tržište donosi probitke svim zemljama koje sudjeluju u integraciji preko takva tržišta. I pored svoje općenitosti, ta tvrdnja izaziva određena pitanja, jer doista je pitanje da li slobodno kretanje roba, usluga i drugih proizvodnih faktora stvarno donosi svim zemljama probitke; odnosno ako ih i donosi, pitanje je pod kojim uvjetima i kako se to ispoljava na njihov ukupan privredni i društveni razvoj. Tu dilemu pokušava razriješiti Kindleberg, koji uočava, iako je pristaša slobodne trgovine, da u postojećim uvjetima međunarodnih ekonomskih odnosa »manje razvijene zemlje, osim onih koje proizvode naftu, mogu da očekuju malu pomoć u razvoju od trgovine«.¹⁶

Međutim, iako su svjesni znatna raskoraka između prakse i vlastitih stajališta, liberalisti ipak inzistiraju na slobodnom tržištu i slobodnom djelovanju tržišnih zakonitosti u međunarodnom prostoru, odnosno na konvertibilnosti nacionalnih valuta, misleći da se integriranom ekonomijom može smatrati svjetska ekonomija kakva je bila do prvoga svjetskog rata.¹⁷ Ekonomske integracije koje se stvaraju na Zapadu, po njihovu su sudu povratak na slobodnu trgovinu u regionalnim okvirima, što posebno vrijedi za Evropsku ekonomsku zajednicu (Evropsku zajednicu). Po njima, integracijski procesi u regionalnim okvirima prije su procesi reintegracije, nego integracije i to stoga jer je svjetska ekonomija do velike ekonomske krize bila znatno

13 Ch. P. Kindleberger, *European Integration and International Corporation*, Columbia Journal of World Business, sv. 1, 1966.

14 G. Haberler, *The Theory of International Trade*, MacMillan, London 1950, str. 221.

15 W. Röpke, *International Order and Economic Integration*, Dordrecht 1959, str. 225.

16 Ch. P. Kindleberger, *Međunarodna ekonomija*, Beograd 1974, str. 72. Po njemu, ostvarenje slobodne trgovine ovisi o »ispunjenju izvesnih uslova — nikakav monopol, spoljna ekonomija, skretanje tržišnih cena od njihove društvene vrednosti itd. — i prihvatanje onakve raspodele dohotka kakvu donosi slobodna trgovina i druge akcije da bi se popravili poremećaji jest bolje pravilo nego intervencija u trgovini. Tamo gde bi trebalo promeniti međunarodnu raspodelu dohotka, trgovina i pomoć su bolji od 'trgovine i ne pomoći' koja remeti efikasnu alokaciju izvora« (str. 179).

17 S. Branković, *Teorijske koncepcije zapadnoevropskih ekonomista o integraciji u zapadnoj Evropi*, str. 16.

integriranija nego što je danas, kad države svojom aktivnošću sve više dezintegriraju svjetsku ekonomiju.

Liberalna koncepcija ima znatan broj pristaša, ali među njima postoje i razlike, pa ih stoga neki dijele na rane i kasne liberaliste.¹⁸ Ranim pristašama liberalne teorije integracije pripadaju oni autori koji integraciju promatraju kroz carinsku uniju, te s pozicija efekata carinske unije objašnjavaju korisnost integracije za nacionalnu i svjetsku privredu. Glavni su predstavnici ranih liberalista J. Viner, J. E. Meade i R. G. Lipsey.¹⁹ U kasne predstavnike liberalne teorije integracije ubrajaju se autori koji brane liberalizam i slobodno kretanje faktora proizvodnje, ali ipak uvažavaju prisutnost države u suvremenim ekonomskim procesima: W. Röpke, G. Haberler, M. Allais, B. Balassa, F. Machlup i drugi.²⁰

Podjela na ranu i kasnu liberalnu teoriju integracije prilično je nategnuta, jer razlike nisu takve da bi iziskivale odvajanje. Za obje grupacije karakteristično je da pod istinskom integracijom smatraju takvo stanje ekonomskih odnosa u kojem ničim nije ograničena slobodna konkurencija i djelovanje tržišnih zakonitosti. Tako, na primjer, W. Röpke pod integracijom smatra takvo stanje odnosa kad su među nacionalnim privredama mogući »slobodni i korisni trgovinski odnosi, kakvi postoje unutar nacionalne privrede«. Po njegovu sudu, miješanje države u ekonomski proces razlogom je međunarodne dezintegracije.²¹ U tom je pogledu još konkretnija formulacija M. Allaisa, koji pod punom integracijom smatra takvo jedinstvo tržišta »unutar kojeg ne postoje nikakve prepreke za cirkulaciju roba, kapitala i ljudi; tržište unutar kojeg nema carina i količinskih ograničenja; tržište unutar kojeg se valute slobodno obrću, a kapitali se mogu slobodno investirati tamo gdje je najveća rentabilnost; na kraju, tržište unutar kojeg radnici mogu naći zaposlenje u skladu sa svojim umijećem«. ²² Iz toga slijedi da je među-

18 Usp. grupa autora, *Sovremene buržoazne koncepcije mirovnog kapitalističkog hoojajstva*, str. 165.

19 J. Viner, *The Customs Union Issue*, New York 1950; J. E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam 1955; R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Union: A General Survey*, *Economic Journal*, rujun 1960. U vezi s definicijom carinske unije D. Dragomanović navodi: »U ekonomskoj literaturi i u pojedinim međudržavnim sporazumima dano je mnogo definicija carinske unije, ali se sve one u biti zasnivaju na formulaciji uvjeta koje carinska unija mora ispunjavati. Cavour je te uvjete formulirao u protestu koji je u ime Sardinije uložio austrijskoj vladi povodom zaključenja 'ugovora o carinskoj uniji' između Austrije i Modene — 1857. Ti uvjeti su slijedeći: (1) uniformne izvozne i tranzitne carine, (2) slobodna razmjena proizvoda članica unije, tj. ukidanje internih carina, (3) uniformne carine na uvoz iz zemlje izvan unije, i (4) podjela carinskih prihoda prema unaprijed prihvaćenoj formuli. Novije definicije carinske unije razlikuju se jedino po tome stavlja li se naglasak na trgovinsko politički ili međudržavno pravni aspekt udruživanja« (*Teorija carinske unije i nerazvijene zemlje*, str. 20).

20 W. Röpke, *International Order and Economic Integration*; G. Haberler, *A Survey of International Trade Theory*, Princeton University, 1955; M. Allais, *L'Europe unie: Route de la Prospérité*, Paris 1960; B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1961; F. Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, London 1977.

21 W. Röpke, *Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft, Wirtschaftspragen der freien Welt*, Frankfurt am Main 1957, str. 498.

22 M. Allais, *L'Europe unie*, str. 19.

narodna ekonomska integracija produbljenija u obrnutoj proporcijalnosti s miješanjem države u ekonomske procese — što je veća prisutnost države u procesima integracije, manja je vjerojatnost da će integracija postići svoje ciljeve.

To stajalište povod je B. Balassi da ustvrdi da se kod analize mjesta i uloge države u procesima integracije pitanje ne iscrpljuje u tome »da li je neophodno ili nije miješanje države u zoni integracije«, nego u tome »vodi li integracija intenzivnijem sudjelovanju države u ekonomskim poslovima ili ona vodi intenzivnijem podržavanju tržišnih metoda«. Da ne bi bilo nesporeda, B. Balassa zastupa tezu da država treba voditi ekonomsku politiku kojom se podržavaju mehanizmi slobodnog tržišta, pa će tržišni odnosi u proširenoj ekonomskoj zoni »intenzivirati konkurenciju« i smanjiti prisutnost države »u proizvodnoj aktivnosti na nivou poduzeća«.²³

Promatrajući integraciju u cjelini, Balassa razlikuje pet njezinih etapa. To su: zona slobodne trgovine, carinski savez, zajedničko tržište, ekonomski savez i puna integracija. U zoni slobodne trgovine uklanjaju se carinska tarifa i količinska ograničenja među sudionicima integracije, ali svaka zemlja koja je pristupila integraciji zadržava carinske mehanizme za odnose s zemljama koje nisu članice integracije. U carinskom savezu uklanjaju se različite diskriminacije na području kretanja roba unutar saveza i izravna carinska tarifa za trgovinu sa zemljama nečlanicama. Viša forma integracije postiže se zajedničkim tržištem, gdje su otklonjena ne samo trgovinska ograničenja, nego i ograničenja za kretanje faktora proizvodnje. Ekonomski savez kao posebna forma zajedničkog tržišta sadrži harmonizaciju nacionalnih ekonomskih politika u cilju otklanjanja diskriminacija u kretanju roba i faktora proizvodnje, koje proizlaze iz nekoherentnosti tih politika. Naposljetku, puna ekonomska integracija pretpostavlja unifikaciju valutne, fiskalne, socijalne i anticikličke politike i traži osnivanje nadnacionalnih organa, čija su rješenja obvezna za države članice integracije.²⁴ Prijelaz s nižih na više forme integracije, po Balassi, obilježen je proširivanjem integrirajućih sfera privrednog života i odgovarajućim institucionalnim promjenama.

Drugačiji pristup u tipizaciji razvojnih etapa integracije ima H. Krömer, koji integraciju promatra kao općenit proces koji nije rezerviran samo za međudržavne odnose. U tome je donekle sličan G. Parkeru, iako se ne naslanja na takozvano »zemljopisno i običajno jedinstvo«, nego na jedinstvo u proizvodnoj sferi. Za Krömera je najjednostavnija ona integracija koja se organizira bez pomoći države. Tu on misli na različite sporazume između poduzeća, kartelnog i drugog karaktera, na interesno povezivanje kapitala iz različitih zemalja, na povezivanje različitih kompanija i formiranje međunarodnih poduzetničkih saveza, te na međunarodne političke grupe i organizacije međunarodnog karaktera. Drugi oblik integracije jest integracija do koje se dolazi posredstvom države, jednostranim državnim aktivnostima, na primjer, snižavanjem carina od strane pojedinih država u skladu s vlastitom konjunktornom politikom. Slijedeći oblik jest »kooperativna integracija«. Ona obuhvaća pojedine međudržavne aktivnosti na području ekonomske suradnje, utemeljene na zaključcima međunarodnih konferencija, dvostranim ili višestranim međudržavnim ugovorom ili na dogovoru zainteresiranih država. Naj-

zrelija forma integracije, po Krömeru, jest »institucionalna integracija«. Za taj stupanj integracije karakteristično je formiranje zajedničkih organa s pravom donošenja odluka obvezatne snage. Puna integracija institucionalnog tipa postignuta je, po Krömeru, onda kad među državama koje su pristupile integraciji ne postoje nikakve razlike u pristupu privrednim subjektima i kad donešene odluke s područja reguliranja privrednog života prvenstveno vode računa o zadovoljavanju interesa cjeline u odnosu na nacionalne interese.²⁵

Suprotna stajališta od liberalista u pitanju međunarodnih ekonomskih integracija zastupaju institucionalisti. Međutim, između liberalista i institucionalista velika je skupina teoretičara integracije, koji se ponekad grupiraju u skupine strukturalista ili protekcionista. Ali, kako je kriterije razgraničenja teško utvrditi, jer nijanse u interpretaciji za to nisu dovoljne, bolje ih je tretirati kao teoretičare koji su na prijelazu iz relativnog liberalizma ka institucionalizmu, odnosno na prijelazu iz svijeta tržišnih zakonitosti ka upravljanju ekonomiji.

Ovdje ulaze svi oni teoretičari integracije koji nastoje pomiriti liberaliste i institucionaliste, odnosno njihova stajališta o integraciji i odgovoriti na praktične potrebe integracijskih procesa što se zbivaju u zapadnome kapitalističkom svijetu. Oni su suočeni s problemom da se početni liberalni model integracije u regionalnim dometima prestrukturirao u suprotnost i da je u mnogim sferama ekonomskog života (ekonomska i monetarna politika, regionalna razvojna politika, poljoprivredna politika, socijalna politika itd) došlo do takva razvoja da su ideali slobodnog tržišta bitno derivirani. Stoga na teze B. Byea, T. Scitovskog, B. Balasse i drugih, o proširenome ekonomskom prostoru kao faktoru povećanja potencijalnih mogućnosti unutrašnje i međunarodne ekonomije, odnosno D. Stolzea, o unutrašnjemu velikom tržištu kao brani za krizne poremećaje koji se unose sa svjetskog na takvo tržište, odgovaraju G. Myrdal, A. Marchal, F. Perroux kontratezama, po kojima besprijekorno funkcioniranje tržišta nije nikakva garancija da neće doći do drugih disproporcija.²⁶ Na tezu da povezivanje nacionalnih tržišta kroz integraciju jača konkurenciju i efikasnost korištenja resursa, odnosno usavršava metode privredivanja, te smanjuje rizik i nesigurnost, što dovodi do povećanja proizvodnosti društvenog rada, kako kaže Balassa²⁷, oni odgovaraju tvrd-

24 *Isto*, str. 2. i dalje.

25 H. Krömer, *Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration, Versuch einer Systematik*, Tubingen 1969, str. 22-37. Po G. Parkeru, zemlje Evropske ekonomske zajednice odlučile su se na ekonomsko zajedništvo iz niza razloga, ali se njihova motivacija za zajedništvo temelji na zbiljskome zemljopisnom jedinstvu, posebno kad je riječ o pet zapadnoevropskih zemalja koje čine glavninu Evrope. Pored zemljopisnog jedinstva, Parker smatra da je na sjedinjavanje utjecalo i ekonomsko i kulturno jedinstvo (usp. *The Logic of Unity*, Longman, London 1975, str. 167). Manji dio Parkerove knjige preveden je na naš jezik u »Kulturnom radniku«, 6/1981.

26 M. Bye, *Customs Unions and National Interests*, International Economic Papers, 1953, br. 3; T. Scitovsky, *Economic Theory and Western Economic Integration*, London 1958; D. Stolze, *Die dritte Weltmacht*, Wien-München-Baden 1962; G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957; A. Marchal, *L'intégration territoriale*, Paris 1965 i *L'Europe solidaire*, Paris 1964; F. Perroux, *L'Economie du XXe Siècle*, Paris 1964.

27 B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*. London 1961, str. 119.

njom da liberalna trgovina može izazvati i suprotne efekte, pa može produžiti neravnopravnost privrednih subjekata, proizvodnih područja i privrednih rajona u danoj integraciji.²⁸

Različite kontroverze o korisnosti i štetnosti integracije za razvoj međunarodne ekonomije A. Marchal nastoji premostiti tako da liberalizaciju međunarodnih ekonomskih odnosa, u globalnim i regionalnim okvirima, proglašuje pseudointegracijom i suprotstavlja različitim stupnjevima takve integracije takozvanu pravu integraciju. Svoju koncepciju prave integracije A. Marchal temelji na solidarnosti koju ugrađuje u tržišne mehanizme, tako da slobodna trgovina ne bude nikom na štetu, nego na korist svima. Da bi se osigurala stanovita ravnopravnost ranije izdvojenih subjekata integracije i stanje u kojemu nijedna ekonomska jedinica koja je ušla u integraciju ne može, unutar novog sustava, nadjačati druge, u mjere ekonomske politike treba ugraditi takve mehanizme koji će eliminirati negativne posljedice tržišnog djelovanja. Zato za A. Marchala carinski savez ili zona slobodne trgovine nije integracija, nego samo ekonomski savez, jer je pretpostavka njegova funkcioniranja koordinacija ekonomskih politika, preko kojih se može osigurati solidarnost.²⁹

F. Perroux izvodi svoju koncepciju integracije iz općeg stanja svjetske privrede i »centara utjecaja« koji su dominantni u toj privredi. Po njemu, svjetska kapitalistička privreda nije privreda slobodne konkurencije, nego privreda u kojoj se susreću strukturno organizirana i polarizirana područja, s dominirajućom ulogom vodećih privrednih jedinica. Te se jedinice okreću ka svojim zonama utjecaja, okupljaju privredne subjekte u danoj zoni, pa se tako te vodeće jedinice javljaju kao stožeri integracije. Tako se kroz funkcionalnu proizvodnu integraciju stvaraju pretpostavke za regionalnu integraciju i međudržavno povezivanje. Kako je u Perrouxovoj koncepciji krajnji cilj integracije formiranje takve proizvodne strukture u kojoj će se optimalno koristiti proizvodne mogućnosti integrirana područja za dobiti žitelja, a u tome glavnu ulogu imaju vodeće privredne jedinice, javlja se problem kontrole. Po njemu, kontrolnu funkciju moraju preuzeti političke snage i one moraju kanalizirati djelatnost monopola i dominirajućih proizvodnih grupa ka općim ciljevima. Naposljetku, opće je mišljenje Perrouxa da je integracija daleko složeniji proces nego što se ponekad pretpostavlja, proces koji se ne može svesti na eliminiranje diskriminacije u robnoj razmjeni i kretanju faktora proizvodnje.³⁰

Po institucionalnostima, liberalizacija međunarodnih ekonomskih odnosa i slobodno djelovanje tržišnih zakonitosti nedovoljni su za stvarnu integraciju. Kao danasve važan proces u suvremenim međunarodnim ekonomskim odnosima integracija se ne može prepustiti stihiji, ona se mora staviti pod kontrolu subjektivnih snaga. Integracija različitih ekonomija može se ostvariti samo pod uvjetima koordinacije ekonomskih politika različitih zemalja i planiranja u globalnim relacijama. Stoga traže osnivanje međuna-

28 Usp. P. J. Wiles, *Political Economy of International Integration*, New York-Washington 1968, str. 337.

29 A. Marchal, *L'intégration territoriale*, Paris 1965, str. 25. i dalje.

30 F. Perroux, *Multinational Investments and the Analysis of Development and Integration Poles*, Economies at societies, 1973, br. 5/6, str. 843-860.

rodnih institucija, te inzistiraju na harmonizaciji i koordinaciji ekonomskih politika različitih zemalja koje ulaze u integraciju.³¹

Vodeći teoretičar institucionalističkog pravca integracije jest Jan Tinbergen. Njegova su gledišta o integraciji tijesno povezana s cjelovitim pogledom na probleme razvoja suvremenih kapitalističkih zemalja i svjetske privrede. Za njega je proces integracije zapravo proces stvaranja optimalne strukture međunarodne ekonomije i nesmetana djelovanja elemenata koordinacije i unifikacije. On povezuje ekonomsku strukturu s optimalnom ekonomskom politikom, što u biti nije ništa drugo nego optimalna ekonomska regulacija, koja u fokusu nema samo ekonomske, nego i druge elemente, povijesne i političke, sve s krajnjim ciljem osiguranja nesmetana razvoja proizvodnih snaga. Tinbergen razlikuje pozitivnu od negativne integracije. Negativna integracija primarno sadrži »redukciju trgovinskih zapreka između nacionalnih ekonomija«, odnosno redukciju carina i kvota u njihovim međusobnim odnosima, a pozitivna integracija traži kreiranje novih institucija s odgovarajućim instrumentarijem i modifikaciju postojećih instrumenata ekonomske politike prema »institucijama i mjerama koje zahtijeva centralizirano upravljanje«.³²

Institucionalisti se suprotstavljaju liberalistima i tezom o potrebi organizirane integracije, koja će imati posebne organe i nadnacionalna ovlaštenja. Regionalna je integracija samo korak ka integraciji svjetske privrede. I po institucionalnostima ostvarivanje regionalnih i političkih zajednica uključuje uklanjanje kvantitativnih i kvalitativnih ograničenja i slobodno kretanje faktora proizvodnje, kao i obavljanje različitih međunarodnih transakcija, vezanih uz kretanje roba, usluga, kapitala i ljudi, ali pod drugačijim pretpostavkama od liberalnog tržišta. Oni predviđaju za pojedine grane zajedničko organizirano tržište, zatim regionalni multilateralni sustav međusobnih odnosa plaćanja i posebnu pažnju poklanjaju pitanjima koordinacije privrednih i socijalnih politika zemalja koje se integriraju.³³

Razlikovanje pozitivne i negativne integracije prisutno je i u J. Pindera. Za tog autora, ekonomska integracija nije samo proces otklanjanja diskriminacije između privrednih subjekata zemalja članica integracije. On od integracije traži i dodatne napore, koji su usmjereni ka izradi i primjeni koordinirane ekonomske politike za prošireno područje, kako bi se osigurali osnovni ekonomski ciljevi, koji se integracijom žele ostvariti, i postigao zadovoljavajući stupanj društvenog blagostanja. Pinder označuje negativnom integracijom onaj proces koji se zadovoljava ukidanjem ograničenja u trgovini između zemalja što su pristupile integraciji, a pozitivnom integracijom sve napore na izradi i realizaciji koordinirane ekonomske politike na regionalnom nivou.

31 Interesantno je povući relaciju sa sociološkim pravcem federalističke koncepcije političkih teorija integracije. Značajni predstavnik tog pravca tretira integraciju kao »političku zajednicu«, koja ima slijedeće karakteristike: to je područje efikasne kontrole nad sredstvima prinude u okvirima dane »političke zajednice«; centar je donošenja odluka o raspoređivanju resursa u danoj zajednici; središte je političke djelatnosti (A. Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*, New York 1965, str. 329).

32 J. Tinbergen, *International Economic Integration*, Elsevier, Amsterdam 1965, str. 56. i dalje.

33 B. Branković, *nav. dj.*, str. 13.

Po njemu, pozitivna je integracija važnija od negativne. Otklanjanje diskriminacije u ekonomskim odnosima između članica integracije besmisleno je bez primjene mjera pozitivne integracije. Od male je koristi formalna sloboda kretanja faktora proizvodnje, smatra Pinder, ako ta sloboda nije osigurana odgovarajućim mjerama ekonomske politike, jer je nemoguće osigurati slobodno kretanje roba i faktora proizvodnje bez unifikacije poreznog sustava, sustava tehničkih standarda, bez unifikacije drugih elemenata koji faktički obavljaju ulogu carina. Stoviše, po njegovu sudu, realizacija elemenata negativne integracije, bez istodobne realizacije elemenata pozitivne integracije, može izazvati među integriranim privredama veće probleme od onih koje rješava. Zato je, po Pinderu, stvarna integracija ekonomski savez.³⁴ Pinder, međutim, nije sklon velikom prijenosu ovlaštenja s nacionalnih na nadnacionalne organe, odnosno odricanju od značajnijih elemenata nacionalnog suvereniteta. On je za nadnacionalno dogovaranje, ali nacionalnu realizaciju ili, bolje rečeno, za stvaranje višenacionalnih instrumenata zajednički koordinirane ekonomske politike, koja je usuglašena s odgovarajućim instrumentima nacionalne ekonomske politike.

U posljednje vrijeme postupno dolazi do određena približavanja stajališta liberalista i institucionalista. Stanje ekonomskih odnosa u svijetu, poremećaji u međunarodnoj ekonomiji navode pristaše liberalizma na zaključak da su njihovi pogledi o integraciji suviše idealistički i da traže korekciju. Zato se u novijim radovima pristaša tog pravca i priznaje neophodnost reguliranja određenih aspekata svjetskog i regionalnih tržišta, usuglašenom politikom vlada, kako bi se takvim usuglašavanjem odstranile neželjene posljedice slobodnog djelovanja tržišnih zakonitosti, pada proizvodnje, strukturalnih kriza i drugih poremećaja i ublažili problemi s kojima se susreće kapitalistička privreda. Isto tako, predstavnici institucionalizma polako se pomiruju s potrebom uvažavanja tržišnih zakonitosti, jer uviđaju da se nadržavni mehanizmi sukobljavaju s problemom efikasnosti. Oni, stoga, plediraju za poimanje integracije kao složenog mehanizma, koji je nemoguće jednostrano apsolvirati, u njemu su mnogi elementi u međusobnoj interakciji, pa otuda i zaključak o integrirajućem djelovanju tržišnih sila, kojima treba pokloniti veću pažnju nego što su do sada činili.³⁵

34 J. Pinder, *Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC*, u F. R. Willis, »European Integration«, New York 1975, str. 50-55.

35 R. J. Harrison, *Theories of Regional International Integration*, London 1974; R. Bone, J. Cooper, G. Denton, Ch. Irwin, J. Pinder i W. Wallace, *The Administrative Implication of Economic and Monetary Union within the European Community*, »Journal of Common Market Studies«, Oxford 1974, br. 4, str. 410-445.

Vlatko Mileta

BOURGEOIS THEORIES OF INTERNATIONAL ECONOMIC INTEGRATION**Summary**

Integration processes in the international economic community may be studied through political relations, as done in political theories of integration, or through economic relations, as done by economic theories of integration. Naturally, take economics as their main subject. The political theories of integration may be divided into functionalistic, neofunctionalistic, pluralistic and federalist schools. They all have in common a concern with the functions of the state in the promotion of economic integration and the effects of this integration on the functioning of the state. The economic theories of integration comprise a liberalistic and an institutional tendency, as well as a kind of »transitional« theoretical tendency from liberalism towards institutionalism. The representatives of the liberalistic tendency consider that economic integration may be achieved through free international trade, which integrates a given region by its very operation. Hence, no supranational institutions are needed to effect integration. States retain their full economic sovereignty. However, faced with state intervention in economic life, and hence with the violation of the liberal principles governing the economic order, the exponents of the liberalistic tendency modify their original concepts in the direction of the so-called »regional liberalism«. The converse views are upheld by institutionalists. They believe that economic integration is not possible in an economy founded on liberal principles except by the co-ordination of economic policies of individual countries and by global development planning. This, in turn, requires the establishment of special international institutions with supranational powers.