

SLOBODNE ZONE - FAKTOR INTEGRACIJE

KAO OSNOV BRŽEG EKONOMSKOG I PRIVREDNOG RAZVOJA

JEDNE ZEMLJE I NJENOG POVEZIVANJA SA SVIJETOM

Posljednjih nekoliko godina su obilježile krupne promjene u svjetskoj privredi koje su u znatnoj mjeri determinisane promjenama u međunarodnim političkim odnosima, ali su mnoge od njih izvorno ekonomskog karaktera. Savremene tendencije u razvoju svjetske privrede velikim dijelom predstavljaju procese kontradiktornog karaktera, što u krajnjoj liniji predstavlja odraz različitih ekonomskih i političkih interesa pojedinih zemalja.

Proces integracija može da obezbijedi mnoge pozitivne efekte, kao što su proširenje tržišta, korišćenje ekonomije obima, bolja iskorišćenost resursa i veća pregovaračka moć u odnosima sa trećim zemljama. Međutim, istovremeno, iskustvo integracionog povezivanja pojedinih zemalja je dokazalo da ono samo po sebi ne može da supstituiše kompletnu razvojnu strategiju, ne može da se sprovodi sa uspjehom između zemalja koje nisu ostvarile makroekonomsku ravnotežu. Integracione grupacije sa heterogenim članstvom, u smislu ostvarenog stepena privrednog razvoja pojedinih članica, ne mogu da obezbijede istovjetan tempo integracionog povezivanja za sve članice. Pored toga pitanje produbljivanja i/ili širenja jedne integracione grupacije se rješava samo na osnovu stepena konvergencije, koji se može postići između zemalja članica. Moja preporuka je da zemlja treba da se integriše samo u onoj mjeri u kojoj ostvaruje najveću korist, uz primjenu takozvane strateške integracije.

Problemi koje sam obuhvatio u knjizi Slobodne zone Faktor integracije Crne Gore su u našoj zemlji Jugoistočne Evrope proučavani vrlo rijetko i parcijalno, uz veliki broj nedorečenih interpretacija. Neki autori vide u međusobnoj saradnji najznačajniji instrument zemalja u razvoju u borbi za međunarodni poredak i podstrek progresivnim unutrašnjim promjenama u tim zemljama. Drugi opet, upozoravaju na opasnost od regionalizma u nerazvijenom svijetu i dokazuju da kroz određene vidove regionalne integracije jača dominacija transnacionalnih korporacija. Treći smatraju da su smetnje i ograničenja međusobne saradnje toliko velike da u politici oslanjanja na sopstvene snage ne treba vidjeti perspektivnu spoljnoekonomsku i razvojnu strategiju zemalja u razvoju. S toga vjerujem da će na ovaj način prezentirana, raznovrsna i upozoravajuća iskustva pojedinih zemalja u sferi korišćenja instituta *slobodne ekonomske zone* i njegovog uticaja na procese *ekonomske i političke integracije*, doprinijeti u traganju zemljama koje namjeravaju da ostanu kandidati za ulazak u EU, za najpovoljnijim oblicima ekonomskog povezivanja sa zemljama u okruženju i njenoj pripremi za *proces evropskih integracija*.

Ustaljene ekonomske aktivnosti i instituti trebaju biti prilagođeni potrebama i zahtjevima razvoja proizvodnih snaga u svim podsistemima svjetske privrede. Funkcija instituta *slobodnih zona* u procesu ekspanzije proizvodnih snaga može biti pozitivan faktor uticaja. Doprinos razvoju proizvodnih snaga primjenom ovih instituta predstavlja jedan od elemenata regulisanja globalnog procesa transformacije svjetskog ekonomskog poretka. Razvoj instituta *slobodnih zona* je možemo slobodno reći inicijator reorganizacije institucionalnih odnosa u pravnom, ekonomskom i političkom pogledu.

Veliki broj zemalja koje su dugo vremena pokušavale da postanu dio centara moći svjetske ekonomije pribjegao je implementaciji instituta *slobodnih zona*. Slobodne carinske zone su noviji oblik otvaranja privreda mnogih zemalja prema svijetu. Međuzavisnost formula stabilnog ekonomskog razvoja, kao i neophodnost povezanosti svih zemalja i ekonomskih područja, koju narušava postojanje mnogih sistema nacionalnog protekcionizma.

Slobodne zone su nastale u sklopu industrijske politike u velikom broju zemalja u razvoju, kao i zemljama koje sprovode korjenite privredne reforme. Jedno od ključnih pitanja na koje želim dati odgovor u ovoj knjizi jeste da li Crna Gora kao postsocijalistička zemlja koja se nalazi u procesu tranzicije, privrednih i ekonomskih reformi, demokratizacije i izgradnje civilnog društva, može primjenom i uspostavljanjem instituta *slobodnih zona* na cijeloj svojoj teritoriji ubrzati pomenute procese i učiniti ih kompatibilnim sa standardima neophodnim za proces integracije.

Ukoliko sagledamo razlog za uspostavljanjem *slobodnih zona* u svijetu koji se ogleda u prilivu inostranog kapitala koji stvara uslove ubrzanja industrijskog razvoja i dopunjava nedostatke u proizvodnji, odobrićemo moje shvatanje problema. Njihov cilj je bio da se maksimalno iskoriste inostrana ulaganja i da minimiziraju ograničenja koja za domaću privredu po tom osnovu nastaju. U tim slučajevima je strategija uvozno supstitutivnog karaktera, koji je zastupljen u zemljama Jugoistočne Evrope, preorijentisana u izvoznu čime su zemlje domaćini počeli da usaglašavaju interese inostranih investitora. Ukoliko sagledamo stanje industriskog razvoja, kao i vođenje zvanične politike koja kreira i suštinu ekonomske politike primijetićemo da je jedini razlog lošeg stanja u kojem se zemlje Jugoistočne Evrope nalaze nedostatak inostranog kapitala.

Iako do danas u svijetu ne postoji decidan set uslova koji su neophodni za uspostavljanje *slobodne zone*, mada on varira u zavisnosti od zemlje do zemlje, svakako da se nameće pitanje uobličavanja infrastrukture zemlje domaćina, i to u fizičkom i administrativnom pogledu. Fenomen internacionalizacije i globalizacije tokova savremene proizvodnje i trgovine izaziva osjetnu eroziju suverenosti pojedinih država, što svaki ekstremni ekonomski nacionalizam čini praktično neodrživim.

Proces uspostavljanja *slobodne zone* bi podrazumijevao pečat strukturnog preobražaja i savremenog povezivanja međunarodne zajednice i internacionalne saradnje privrednih subjekata. Tačno je da *slobodne zone* nisu u stanju da same kreiraju strukturu dominantnih ekonomskih odnosa. Međutim, nepobitna je činjenica da one znatno utiču i koriguju teškoće nastale u cirkulaciji kapitala, robe i saobraćajnih tokova. Najbitnija uloga slobodnih carinskih zona jeste izlazak na međunarodno tržište koje je uspostavljeno uticajem superprotekcioničkim mjerama najrazvijenijih zemalja. Omogućavajući kretanje roba uz određene carinske olakšice i pogodnosti, podstiče se privredni razvoj uopšte.

Pojam *slobodne zone* datira od prije par vjekova i vezan je za povlastice koje su različiti trgovci dobijali od zemlje domaćina. *Slobodna zona* je slobodna teritorija, koja je ograđeni prostor koji uživa carinsku eksteritorijalnost zemlje gdje se nalazi, i pri tome

predstavlja za domaće tržište inostranstvo, iako je dio domicilne države. U današnje vrijeme imajući u vidu izvoz kao prioritet zemalja u razvoju, *slobodne zone* se sve više šire i smatra se da se 25% svjetske trgovine realizuje preko slobodnih zona.

Cilj osnivanja *slobodne zone* ne leži samo u obavljanju međunarodne trgovine već se stavlja naglasak na obavljanje industrijske proizvodnje i to izvozno orijentisane. Slobodna carinska zona predstavlja jedan od povlašćenih oblika carinskog režima prostorno ograničenog i najčešće se osniva u pomorskim lukama, vazduhoplovnim i riječnim pristaništima, kao i robno transportnim centrima na magistralnim putevima i željezničkim prugama preko koje se obavlja prevoz robe za izvoz i tranzit robe.

Dakle, pojedine države su u želji da povećaju međunarodnu trgovinu i promet vlastitih zemalja donijele zakone koji će davanjem znatnog broja olakšica da privuku međunarodne privredne subjekte i omoguće im da u znatno povoljnijim uslovima u ekonomskom smislu posluju na međunarodnom tržištu. U fizičkom smislu država dio teritorije svoje zemlje proglašava slobodnim, stavlja ga na raspolaganje međunarodnim privrednim subjektima. U suprotnom smislu to znači da država sužava dio vlastite teritorije na kojem važi carinski zakon dotične države.

Integracione sheme zemalja u razvoju doživljavaju ozbiljne krize, prije svega zato što vladajuće strukture i posjedničke klase nisu dovoljno zainteresovane za uspostavljanje veće privredne međuzavisnosti sa partnerskim zemljama, a nema ni dovoljno spremnosti za preferencijalni tretman manje razvijenih zemalja u okviru pojedinih grupacija i za aktivne mjere u korist njihovog bržeg razvoja, pogotovo u tržišnom tipu integracije polarizacioni efekti su neizbježni i predstavljaju najveću opasnost za proces integracija.

Neki ekonomisti pod integracijom podrazumijevaju ne samo međunarodno ekonomsko povezivanje nego i integraciju pojedinih djelova nacionalne privrede. Neki autori rezervišu termin integracije, prije svega, za zbivanje u međunarodnom ekonomskom prostoru, i to ne samo zbog velike razlike koja danas razdvaja nacionalnu od međunarodne privrede nego i zbog mogućeg štetnog djelovanja nacionalne ekonomske integracije – posebno ako je prate mjere diskriminacije na teret drugih nacionalnih privreda – na proces međunarodne integracije. Ovi autori prilaze integraciji liberalističke koncepcije i, po pravilu, ne uzimaju u obzir savremne prilike u zemljama u razvoju, gdje bi integracija morala da se razvija paralelno na oba nivoa, a to je zapravo, karakteristično i za regionalnu integraciju u razvijenom svijetu (iako tu već postoje visokointegrirane nacionalne privrede).

Postoje i mišljenja da se fenomen integracije ne definiše u smislu njenih sredstava (instrumenata) – kao što su liberalizacija trgovine, udruživanje tržišta, konvertibilnost – nego u smislu njenih ciljeva – jednakost sloboda napredak.

Teoretičari liberalističke škole vide integraciju, prije svega kao regionalno otklanjanje trgovinskih barijera i diskriminacionih mjera, pa kao krajnji cilj integracije zahtijevaju uspostavljanje jedinstvenih uslova privređivanja na cijelom području – znači, potpunu eliminaciju nacionalnih granica u ekonomskom smislu. Pošto državne granice za njih

znače, prije svega, prepreku za najracionalnije lociranje faktora, puna integracija, prema njima, omogućava jaču unutrašnju konkurenciju i optimalnu ekonomičnost privređivanja.

Na drugoj strani, predstavnici intervencionističkih pristupa vide u integraciji regionalno organizovanje nacionalnih privreda, kako bi se koristeći zajedničko planiranje, postiglo formiranje najpoželjnije strukture međunarodne privrede. Za ovu grupu autora međunarodna integracija ne predstavlja samo strategiju spoljnoekonomskih odnosa nego sastavini dio opšte politike privrednog razvoja.

Pored intervencionista postoje još dvije podgrupe mislilaca: protekcionisti koji naglašavaju regionalnu zaštitu i dirižisti koji vide u integraciji regionalno proširenje dominantne uloge države u spoljnoekonomskim odnosima.

U sagledavanju suštine fenomena međunarodne ekonomske integracije korisni su i kriterijumi po kojima razni autori klasifikuju pojedine tipove i oblike integracije:

- a) po prostoru koji obuhvata, ona može biti: subregionalna, regionalna, interregionalna i svjetska (odnosno globalna i univerzalna);
- b) po stepenu uključenosti privrede ona može biti: parcijalna (ograničena samo na izvjesne dijelove života, npr. platna unija), sektorska (ograničena na pojedine privredne sektore, npr. neke industrijske grane) i totalna (opšta).
- c) po metodu povezivanja nacionalnih privreda ona može biti: pozitivna i negativna
- d) po intenzitetu povezivanja nacionalnih privreda ona može biti: tržišna ili proizvodna, (u prvom slučaju glavni instrument integracije je olakšanje mobilnosti robe i usluga, dok je u drugom akcenat na slobodnijem kretanju proizvodnih faktora), a s druge strane ograničena na koordinaciju nacionalnih ekonomskih politika ili oslonjena na zajedničke institucije na koje su zemlje prenijele dio sprovođenja ekonomske politike.

Richard G. Lipsey, predstavnik neokejzijanskog stadijuma u spoljnoj trgovini i jedan od autora neoklasične teorije integracije, razlikuje sledećih šest faza, odnosno stepena integracije:

- 1) preferencijalni carinski sistem (sniženje carina za međunarodnu trgovinu);
- 2) zona slobodne trgovine (ukidanje međusobnih carina);
- 3) carinska unija (jedinstvene carine sa trećim zemljama);
- 4) zajedničko tržište (slobodno kretanje faktora);
- 5) ekonomska unija (zajednička monetarna, fiskalna i druge politike);
- 6) kompletna ekonomska integracija (jedinstvena ekonomska politika).¹

U literaturi se najviše koristi sljedeća klasifikacija B. Balasse:

- 1) zona slobodne trgovine (liberalizacije slobodne trgovine);
- 2) carinska unija (jedinstvena zaštita nasuprot trećih zemalja);
- 3) zajedničko tržište (slobodno kretanje faktora unutar grupacije);

¹ R.G. Lipsey, "Theory of Customs Unions: A General Survey", Economic Journal, Vol. 70, Str.493-513.

- 4) ekonomska unija (određena harmonizacija nacionalnih ekonomskih politika);
- 5) totalna ekonomska integracija (jedinstvena ekonomska politika i supranacionalna vlast).²

Iako među politolozima ne postoji saglasnost u pogledu definisanja pojave međunarodne integracije, u osnovi svi se slažu da je riječ, prije svega, o prenošenju vlasti na viši nivo. L. Lindberg, npr. definiše političku integraciju kao »...proces kroz koji zemlje gube želju i sposobnost vođenja spoljne politike i glavnih područja unutrašnje politike, nezavisno jedna od druge, tražeći umjesto toga da odlučuju zajedno ili delegiraju svoje odluke na nove centralne organe«.³

Za E. B. Haasa međunarodna integracija označava one kumulativne, kvalitativne promjene u odnosima među više ili manje suverenim političkim jedinicama (državama), koje rezultiraju u njihovom prihvatanju nove centralne vlasti. Kroz integraciju smanjuje se autonomija tih jedinica, a iz njih se formira veći agregat.⁴

Najviše pažnje u izučavanje međunarodne političke integracije građanski teoretičari međunarodnih odnosa poklanjaju:

- a) Oblasti aktivnosti u kojoj se obavlja integracija; gdje se razlikuje prije svega:
 - (samo) zajednička spoljna politika;
 - jedna ili više privrednih oblasti;
 - zajednička odbrambena politika;
 - zaštita ljudskih prava;
- b) karakteru zemalja učesnica; riječ je naročito o stepenu homogenosti integrisanih zemalja u pogledu političkog sistema, ekonomske i vojne snage, itd; suviše velika heterogenost bitno otežava uspješnu integraciju;
- c) zajedničkim institucijama; one mogu biti ograničene na međudržavne konferencije npr. (skupovi šefova država), postoji cijela skala međuvladinih zajedničkih ustanova sa različitim kompetencijama, a najviši nivo institucionalizacije predstavlja federacija.

U našem istraživanju polazimo od radne definicije integracije, razlikujući integraciju u širem i integraciju u užem smislu.

U prvom slučaju riječ je o fenomenu koji je rezultat objektivnih procesa (internacionalizacije i transnacionalizacije proizvodnje, što je posebno zastupljeno u slobodnim zonama) u međunarodnom i ekonomskom prostoru, a što se ogleda u sve većoj međuzavisnosti i sve intenzivnijoj, trajnoj i redovitoj međunarodnoj privrednoj saradnji na subregionalnom, regionalnom i globalnom planu.

U drugom slučaju riječ je o fenomenu prožimanja nacionalnih privreda i harmonizacije njihovih uslova privređivanja, pod uticajem sistematskih mjera (međudržavna

² B. Balasse, "The Theory of Economic integration", op. cit., str. 2.

³ L. Lindberg, "The Political Dynamics of European Economic Integration", Stanford Univ. Press, Str. 5.

⁴ E. B. Haas, "Regional Integration", op. cit. Str. 522

koordinacija i formiranje zajedničkih ili čak supranacionalnih institucija) ograničenog broja zemalja, obično unutar jedne regije.

Kada se uporedi situacija u razvijenim i zemljama u razvoju, uočava se da se u prvom slučaju integracija u užem smislu nadovezuje na mnogo viši stepen međuzavisnosti (odnosno integraciju u širem smislu), nego što je slučaj u zemljama u razvoju.