

## Za konkretnu raspravu o federalizmu

ZVONIMIR BALETIĆ

*Fakultet političkih nauka u Zagrebu*

### *Sažetak*

U raspravi se ukazuje na nedostatnost razmišljanja unutar apstraktnih modela federalizma. Pledira se za konkretnu raspravu u kojoj će se uzeti u obzir socijalni supstrat u kojem zajednice nastaju. Teorija socijalnog izbora, teorija koalicija i teorija igara označene su teorijskim pristupima koji omogućuju konkretnu analizu.

Posebna pažnja posvećena je i pojmu suverenosti. Ističe se da je suverenost ograničena činjenicom da ostvarenje određenih koristi implicira preuzimanje određenih obaveza. Suverenost, pa tako i ekonomska suverenost, označava stoga da država donosi odluke na osnovi slobodne volje, ali je ta volja redovito podložna realnim ograničenjima.

Govorimo o federalizmu i pretpostavljamo da se zna što je to. Čini se međutim da mnogi misle da postoje neki standardi, modeli federalizma, kao da se radi o masovnoj pojavi. Pretpostavlja se da je sve to samo po sebi razumljivo, pa i onda kad se govori o ekonomskom federalizmu.

Međutim, upozoravam na činjenicu da su federacije u svijetu ipak rijetke, i da svaka ima svoje specifičnosti, te je teško generalizirati. Prema tome, pretpostavlja se nekakav apstraktni model, a ne zna se ni kakve su jedinice, koliko ih je, ni koji su specifični odnosi između tih jedinica, i kolika je njihova relativna snaga i sl. Sve se to zanemaruje, a posebno se zanemaruje socijalni supstrat, na kojem takve zajednice nastaju. Budući da smo i u slučaju tržišta dugo pretpostavljali da sve znamo, a kad se ušlo u analizu tržišta, pokazalo se da postoje vrlo različite strukture tržišta, monopoli, oligopoli, slobodna konkurencija itd., mislim da i problematika federalizma zaslužuje konkretniju analizu: treba konkretno utvrditi kakve su federalne jedinice, kakvi su njihovi stvarni odnosi i da li su neki modeli koji su apstraktno razrađeni, prihvatljivi za svaki tip odnosa, posebno da li su prihvatljivi za naše prilike.

Neki kažu da je za stabilnost federacije najbolji velik broj federalnih jedinica. Mislim da je Phelps-Brown jednom za Jugoslaviju rekao da je dobra federacija, jer ima dovoljan broj jedinica, što je čini stabilnom. Ali to da se teško može

raspasti, može biti i zato što neka nezadovoljna jedinica uvijek može imati dovoljan broj protivnika koji će glasati protiv nje i odvratiti je da to čini, ili pak veći broj jedinica možda osigurava veću ravnopravnost, time što onemogućava dominaciju jedne ili dvije jedinice.

Moguće je i jedno i drugo, a posebno ako se zajednički privredni sistem manje oslanja na tržište, ili ako jedna federalna jedinica ima dominantan položaj u federaciji ili presudan utjecaj na neku saveznu funkciju, pa se druge moraju određivati prema njoj ili stvaraju trajne ili ad hoc koalicije.

Prema tome, teorija socijalnog izbora, teorija koalicija, teorija igara itd., ulaze i u ovo područje istraživanja i nikako se ne može reći da je takvo istraživanje kod nas provedeno ili čak da se o njemu ozbiljno razmišljalo. Zato ono što je ovdje izjavio profesor Horvat, da je tu sve jednostavno, da je već sve rečeno, da to treba samo pročitati i znati, mislim da ne vrijedi ni za Jugoslaviju, ni za svijet, jer se upravo o tim stvarima u svijetu mnogo raspravlja.

Druga moja primjedba izlaganju profesora Horvata, jest da je njegov način mišljenja mehanički i da na neke procese, koji su čisto socijalni i imaju drugačiju logiku, primjenjuje logiku mehaničkih sistema. To bi Hayek nazvao »racionalističkim konstruktivizmom«, koji na društvo gleda kao na racionalno konstruirani stroj kojim se postižu određeni ciljevi.

Ne slažem se da je društvo racionalno konstruirani stroj kojim se daje upravljati prema određenom cilju — s vrlo precizno definiranim funkcijama i odnosima pomoću kojih se može upravljati po volji. Puno je plodnija ideja — opet Hayekova — spontanog poretka u kojem se znaju i poštuju određena apstraktna pravila i u kojem je svaka jedinica autonomna, unutar određenih pravila, da slijedi vlastiti interes, koristeći svoje resurse i informacije, i sama procjenjuje kakva joj konkretna akcija odgovara. Mislim da federalne jedinice moraju imati slobodu izbora i ponašanja. Federalna veza uvijek implicira takvu slobodu, inače ne bi ostalo ni traga od federacije.

Kad govorimo o ekonomskom federalizmu ili nacionalnim ekonomijama, treba točno odrediti da li govorimo o ekonomskom federalizmu ili o ekonomiji pod uvjetom političkog federalizma. To nije isto, jer se ekonomski federalizam neposredno odnosi na organizaciju ekonomije, a ovo drugo na to kako općenito ekonomija funkcionira pod uvjetima političkog federalizma. Federalizam je prije svega politički fenomen, njegovi razlozi za postojanje su prvenstveno politički — navodi se najčešće internalizacija sukoba. Međutim, to ne može biti dovoljan razlog. U uvjetima prevelike nehomogenosti socijalnih supstrata, koji bi morali zajednički rješavati svoje probleme, pitanje je ne izaziva li ta internalizacija sukoba i njihovo prenošenje u nadležnost stalnih zajedničkih institucija trajno trvenje, trajne tih sukobe, trajne transfere sredstava i osjećaj nepovjerenja između pojedinih jedinica. Ako postoji opasnost da unutar takve zajednice postoje suviše velike razlike, i stoga trajne mogućnosti sukoba, onda je možda bolje da se u takvim situacijama naprave čvrste granice i, kako se kaže, čvrsta ograda — dobri susjedi, te da se eventualni sukobi prenesu na razinu međunarodnog prava. Tako se članice te zajednice oslobadaju stalne brige i dogovaranja, stalnog preganjanja oko najsitnijih

detalja unutar zajedničke države. Kad bi uvijek bilo korisno za državu i narod da internaliziraju svoje sukobe u jednoj jedinstvenoj državi — onda suverenih nacionalnih država ne bi ni bilo.

Mislim da bi o tome trebalo voditi računa, posebno u slučaju postojanja izrazite asimetrije — razlika realne snage pojedinih jedinica, pa time i asimetričnog ponašanja savezne vlade, kada ni federalni organi nisu jednako obzirni prema svim federalnim jedinicama. To kod slabijih federalnih jedinica stvara osjećaj neravnopravnosti, a i savezne institucije se često osjećaju bez autoriteta i uvažavaju takvu asimetriju odnosa.

Profesor Horvat se postavlja aprioristički. Njegov je normativistički način mišljenja: Jugoslavija je cjelina, ona mora biti cjelina, sve republike i narodi u Jugoslaviji su dijelovi te cjeline, sva se uža područja moraju podvrgavati logici te cjeline.

On ne želi vidjeti, ili analizirati, kako je zapravo Jugoslavija postala ili kako se ostvaruje. A bitan je problem kako se ona ostvaruje kao cjelina. Rasprava se ne može zadržati na pretpostavkama — to se u logici naziva *petitio principii* — da se kao zaključak ponudi ono što je unaprijed pretpostavljeno.

Zašto i kakva je Jugoslavija cjelina i da li se i kako može održati kao cjelina, pod uvjetom da svaki konstitutivni dio ostvaruje svoje interese, bar u onoj mjeri koja mu kompenzira gubitke koje ima podvrgavajući se izvanjskoj logici odnosa s drugim dijelovima. Račun dobitka — gubitka (*cost-benefit*) mora se priznati i među narodima, posebno kad su ti narodi politički afirmirani i priznati kao ravnopravni narodi preko svojih republika kao država.

Usput, ne shvaćam kakva je to logika kad se kaže da republika nije država. Republika je uvijek bila država. Od rimskih vremena *res publica* značilo je isto što i država. Govoriti o federalizmu u kojem federalne jedinice nisu, odnosno ne bi bile države, nego bi se samo nazivale republikama, zbog vanjskog uresa, mislim da nije ozbiljno. One su tako definirane u našem Ustavu, bez obzira da li ga prihvaćamo ili ne, i to moramo ozbiljno uzimati. Riječi treba da znače ono što obično znače i treba da ih tako tumačimo, jer ako ćemo riječi proizvoljno upotrebljavati — ako stvari nećemo imenovati njihovim pravim imenom — nemamo osnove za razgovor i rasprava je praktički onemogućena na samom početku.

Želio bih nešto reći o kompetencijama i njihovoj distribuciji.

Kod nas je situacija paradoksalna: mi hoćemo koncentrirati kompetencije tamo odakle drugi bježe — na državnu razinu. Druge države prelaze na nadnacionalne razine, na evropske okvire, a mi zreli za to nismo. S druge strane, nacionalne države u Evropi vraćaju regijama neke funkcije, te dolazi do dezangažiranja na razini nacionalnih država, a to nije slučaj kod nas. Mi Jugoslaviju želimo graditi prema modelu evropskih nacionalnih država, ali onome od prije pedesetak godina, ne po današnjemu. I mi bismo trebali prenijeti neke funkcije na nadnacionalne — autoritete, te dezangažirati centralnu državu u nekim područjima, npr. zdravstvu, kulturi, koja nema razloga da se prenose na federaciju, osim u iznimnim slučajevima.

Dao bih kratki komentar, ali ne na ovo o čemu je govorio Zdunić, nego bih se želio vratiti na pojam suvereniteta. Što on može značiti u suvremenim uvjetima? To je pojam naslijeđen iz feudalnog doba, i to ne iz ranog feudalizma, gdje kralj zavisi od svojih velikaša, nego iz doba apsolutne monarhije. Tada su Bodin, Hobbes, i drugi razvili ideju suvereniteta: iznad kralja je bog i od boga dolazi sva vlast; kralj ne može biti nikom odgovoran. Revolucija je došla i rekla: nije kralj iznad naroda; iznad naroda je samo bog, a ne kralj. Prema tome, po podrijetlu suverenitet je teološki pojam iz kojeg se izvodi samostalnost, sloboda odlučivanja. Međutim, što znači suverenitet u ekonomskom životu, u politici, u životu? Kako jedna država može biti suverena? Mora li priznavati obaveze, one koje je sama preuzela i one koje proizlaze iz njene privole, koje proizlaze iz međunarodnog poretka? Međunarodni poredak se sam po sebi nameće kao izvor međunarodnog prava — i obaveza. Prema tome, nema nikakve apsolutne vlasti i slobodne volje. Svaki narod prihvaća obaveze u mjeri u kojoj je stvarno zavisin i u kojoj realizacija nekih koristi implicira i preuzimanje obaveza. Obaveze i koristi se međusobno mjere, i svaka odluka, politička ili ekonomska, donosi se u okviru realnih ograničenja. Zato se i suverenitet može na prizeman način definirati kao stanje u kojem država, ili bilo tko drugi, donosi odluke na osnovi slobodne volje, u smislu vlastite procjene, ali ta procjena sadrži sve elemente realnih ograničenja. Kada govorimo o suverenosti, naročito kada je posrijedi tržišna ekonomija, država može biti suverena samo u smislu vlastite procjene za akciju. U pogledu poštivanja ljudskih prava i međunarodnog prava, država ne može biti ni prema svojim podanicima do kraja suverena u smislu neograničene vlasti.

Zvonimir Baletić

*FOR A CONCRETE DISCUSSION CONCERNING FEDERALISM*

*Summary*

This study stresses the insufficiency of thinking related to abstract models of federalism. It makes a plea for a concrete discussion in which the social substratum within which communities have their origin will be taken into consideration. The theory of social choice, the theory of coalitions, and game theory, are suggested as offering such approaches that make a concrete analysis possible.

Special attention is paid to the concept of sovereignty. It is pointed out that sovereignty is limited by the very fact that the achievement of certain benefits implies taking certain commitments. Sovereignty, including economic sovereignty, signifies therefore that the state makes decisions on the basis of free will yet that this will is always subjected to real limitations.