

Politički proces i policy zajednice u jugoslavenskoj migracijskoj politici

Mark Baskin

Department of Political Science Manhattanville College

Sažetak

Policy zajednice važan su element jugoslavenske politike, ali su ograničene nespremnošću političara na suradnju i »slušanje«. *Policy* zajednica razvijala se usporedo s rastom važnosti migracijskog problema. Ona je uspjela definirati prirodu problema na temelju koncepcije privredne reforme 1965. godine, kao i način na koji su političari kasnije tretirali taj problem. Sigurnosna pitanja i vrijeme nacionalizma sedamdesetih godina još su više potakli stavljanje pitanja migracije na formalni dnevni red političkih institucija. Može se reći kako jugoslavenski politički proces djeluje kao »model kante za smeće«, ali i kao racionalni model odlučivanja.

Padovi i usponi migracijskog pitanja u političkom procesu doveli su do fragmentacije i slabljenja *policy* zajednice. Neki problemi dodjeljuju se neposredno u nadležnost državnih organa (sigurnost, obrazovanje, i sl.). Opća tema migracija sve manje je prisutna. Kako se političari okreću novim problemima, smanjuju se financijska sredstva, a aktivnosti zajednice se rutiniziraju i ritualiziraju. Zagovornici migracije kao prilike za ekonomsku reformu redefinirali su svoj interes prema privatnom sektoru i popularnoj temi male privrede.

Koliki je utjecaj stručnjaka u stvaranju politika? Da li oni samo reaguju na zahtjeve političkih elita za podacima ili mogu samostalno osigurati ponudu informacija i oblikovati paradigme za raspravu problema? Ispitivanje razvoja jugoslavenske *policy* zajednice, na području migracija radne snage u inozemstvo, pokazuje kako se utjecaj specijalista temelji na njihovoj sposobnosti da političarima pruže uvjerljivu interpretaciju problema kojom će ih prisiliti da im posvete punu pažnju. Kako se političari orijentiraju na nove aktualnije probleme smanjuju financijska sredstva za istraživanje, a stručnjaci koji ostaju u *policy* zajednici nastoje redefinirati pro-

bleme kako bi ih prilagodili novousmjerenim financijskim tokovima. Promjena osnovnih obilježja *policy* zajednice posljedica je promjena strukture zajednice, promjene osoblja, zahtjeva za istraživanjima, promjene trendova u *policy* i širim političkim kretanjima. To nas upućuje na mišljenje kako političko odlučivanje može biti pod utjecajem procesa koji se mogu interpretirati pomoću različitih teorijskih modela: modela »kante za smeće«, racionalnog i problemski usmjerenog ponašanja.*

Policy zajednice, ideje i procesi

Novija istraživanja američkog političkog sistema obnovila su ideje o važnosti stvaranja političkih odluka.¹ U njima se naglašava da *policy* rezultati nastaju kako iz toka ideja tako i iz sukoba suprotstavljenih interesa. Odakle pristižu pobjedničke ideje? Taj se rad koncentrira na odnose između pripadnika *policy* zajednice i političkih krugova.² *Policy* zajednice sastavljene su od sveučilišnih profesora i istraživača, stručnjaka, birokrata, novinara, savjetnika, administrativnih stručnjaka i stručnjaka javne uprave. Pripadnici takve zajednice proizvode podatke i znanja koji trebaju političarima u radu na tehničkim i složenim problemima. Oni mogu imati i nezavisniju ulogu oblikujući definicije problema na nadležnim forumima.³ Ti pojedinci proizvode, usmjeravaju i obnavljaju *policy* prijedloge, u istraživačkim projektima, časopisima, na konferencijama i javnim stručnim svjedočenjima.

Neki pojedinci izravno zastupaju svoja omiljena rješenja, *policy* poduzetnici »ulažu vrijeme, energiju, ugled i/ili novac, nadajući se budućoj koristi. Ta korist može biti u obliku programa koje oni odobravaju, zadovoljstva u sudjelovanju, ili osobnog boljitka u obliku sigurnosti radnog mjesta ili napredovanja u karijeri.«⁴ *Policy* se ne izabiru samo zato što su sastavljene od dobrih ideja, već zbog toga što su na raspolaganju u pravom trenutku. U tom smislu odluke proizlaze manje iz potrage za pravim rješenjima, a više iz stjecaja tokova problema, rješenja, sudionika i političkih

* Ovaj je rad pripremljen za godišnju skupštinu Američkog udruženja za političku znanost, 1987. godine.

Zelio bih se zahvaliti International Research Exchange kao i Fulbrightovu programu na podršci mom istraživanju u Jugoslaviji u 1982. i 1983. godini. U tom razdoblju obavio sam 44 razgovora, i na taj način prikupio dio podataka koji su mi poslužili za izradu ovog rada.

¹ John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown and Company, 1984; Jack Walker, *The Diffusion of Knowledge and Policy Change: Toward a Theory of Agenda Setting*, University of Michigan, Institute of Public Policy, Discussion Paper 55.

² Walker, *The Diffusion of Knowledge and Policy Change*; Walker, *Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection*, *British Journal of Political Science*, VII, oktobar 1977, str. 423—445. Kingdon, nav. djelo; Valerie Bunce, *Do New Leaders Make a Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

³ Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems: Drinking — Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

situacija. Političari odabiru rješenja na osnovi njihove raspoloživosti u pravom trenutku, a manje na temelju snage argumenta.⁵

Kako problemske teme neizbježno gube svoj sjaj i postaju manje korisne, *policy* zajednice se mijenjaju i njihov rad postaje sve rutiniziraniji.⁶ Neki odlaze u potrazi za drugim interesima, oni koji ostaju nastavljaju »prodavati« svoja stara rješenja ili ih redefiniiraju kako bi se prilagodili novim problemima.

Jugoslavenski primjer

Jugoslavija pruža dobar primjer za ispitivanje takvih hipoteza, budući da literatura o stručnjacima u socijalističkim zemljama rijetko ukazuje na njihovu samostalnost. Čak i za Jugoslaviju, poznatu po stalnim ekonomskim i političkim promjenama, analitičari uobičajeno govore o zajednicama specijalista ovisnim o zahtjevima političkih elita.⁷ Dakle, postojanje samostalnih *policy* zajednica u Jugoslaviji može potvrditi da one nisu tipične samo za kapitalističke, liberalno-demokratske zemlje.

Može se reći da se Jugoslavija također približava promjenjivoj participaciji, nejasnoj tehnologiji i preferenciji »organizirane anarhije« — disperziranane moći, nekohezivne političke partije, oslabljenje hijerarhijske kontrole i složenih administrativnih i financijskih odnosa.⁸ Reformama u Jugoslaviji povećana je samostalnost masovnih organizacija, znanosti, direktora, republičkih rukovodstava. Neki jugoslavenski istraživači eksplicitno koriste koncepte poput »organizirane anarhije« naglašavajući postojanje takvih oblika političkog odlučivanja u jugoslavenskom političkom sistemu.⁹

Migracijska politika

Nastojat ćemo pokazati korisnost uvida u literaturu o političkim sistemima građanskih demokracija za objašnjenje procesa odlučivanja i *policy* za-

⁵ Michael Cohen, James March, Johan Olsen, A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. XVII, 1972, str. 1—18.

⁶ Martha Feldman, James March, Information in Organizations as Signal and Symbol, *Administrative Science Quarterly*, Vol. XXVI, No. 2, 1981, 171—186; James March, Johan Olsen, Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government, *American Political Science Review*, Vol. LXXVII, No. 2, 1983, str. 281—296; Anthony Downs, Up and Down with Ecology — The Issues Attention Cycle, *The Public Interest*, Vol. XXXII, No. 28, 1973, str. 38—50.

⁷ Stephen Burg, *Conflict and Cohesion in Socialist Yugoslavia, Political Decision-Making Since 1966*, Princeton, Princeton University Press, 1983; S. Burg, Elite Conflict in Post-Tito Yugoslavia, *Soviet Studies*, Vol. XXXVIII, No. 2, 1986, str. 170—193; Susan Woodward, Orthodoxy and Solidarity: Competing Claims and International Adjustment in Yugoslavia, *International Organizations*, Vol. XL, No. 2, 1986, str. 505—545.

⁸ Jovan Mirić, *Sistem i kriza*, Zagreb, Centar za kulturnu djelatnost, 1984; Jancar Barbara, Environmental Protection: The Tragedy of the Republics, str. 224—246, u: Pedro Ramez, *Yugoslavia in the 1980s*, Boulder, Westview Press, 1985.

⁹ Ing. Perko Šeparović, *Teorije organizacije*, Zagreb, Školska knjiga, 1975; Ivan Grdešić, Sadržaj rada i procesi odlučivanja u općinskim skupštinama. Dele-

jednica na primjeru jugoslavenske radne migracije u inozemstvo. Migracije Jugoslavena u inozemstvo u početku su bile dio politike zapošljavanja ekonomske reforme sredinom šezdesetih godina, kojom se nastojalo uključiti Jugoslaviju u međunarodnu podjelu rada i povećati efikasnost i kompetitivnost jugoslavenskih poduzeća.¹⁰ Nizom administrativnih mjera poduzetih od 1962. godine do 1967. omogućeno je velikom broju jugoslavenskih građana da potraži zaposlenje u inozemstvu — po prvi put u jednoj socijalističkoj zemlji.

Takva je strategija ostvarila različite rezultate: do 1973. godine 860.000 jugoslavenskih građana bilo je zaposleno izvan zemlje i s njima oko 200.000 članova njihovih obitelji. To je predstavljalo oko 5% stanovništva i oko 14% radne snage. Novčane doznake iz inozemstva povećale su devizne rezerve zemlje za oko jednu četvrtinu — vrijednost gotovo dvostruko veća od turističkih prihoda. Takvi »uspjesi« stvorili su i probleme: socijalne usluge i zaštita radnika na privremenom radu i njihovih obitelji; obrazovanje njihove djece; nezakonito zapošljavanje i eksploatacija; penzije, bolovanja i ozljede na radu; problemi kulturne integracije u zemlji zaposlenja i teškoće prilikom povratka u zemlju.¹¹

Veliki broj tema o migracijama omogućava nam i stvaranje širih ključaka o procesu odlučivanja u Jugoslaviji. One sadrže problematiku ekonomskog razvoja, obrazovanja, odnosa između države i crkve, nacionalne sigurnosti. Osim toga, vremenski raspon od ranih šezdesetih godina do danas omogućava nam da pratimo kako teme oživljavaju i umiru, kao na primjer mala privreda, na dnevnim redovima političkih upravljača. Vidjet ćemo kako je tema migracije od »zanemarenog problema« narasla do važnog problema jugoslavenske politike. Političari su formulirali opsežnu migracijsku politiku u 1973. godini u vrijeme rasprava o novom ustavu i društveno-političkim promjenama. Migracije tako postaju jedna od stalnih tema, uključena u širu političku »formulu« jugoslavenske politike. Istodobno, zajednica migracijskih stručnjaka postaje sve rascjepkanija, gubi svoj konsenzus i ključno mjesto na migracijskoj »pozornici«. Neki stručnjaci su je napustili, drugi počinju naglašavati nove aspekte migracija, a treći pak redefiniiraju problem prema inovativnim oblicima financiranja privrednog razvoja.

Nastanak migracijske politike

Sredinom šezdesetih migracije su promatrane kao dio opsežnijih političkih i ekonomskih reformi. Reformama se nastojalo decentralizirati ekonom-

¹⁰ Deborah Milenkovitch, *Plan and Market in Yugoslav Economic Thought*, New Haven, Yale University Press, 1971; Dennison Rusinow, *The Yugoslav Experiment*, Berkeley, University of California Press, 1977; O migracijama vidjeti: Mark Baskin, *Political Innovation and Policy Implementation in Yugoslavia: Worker Migration Abroad*, neobjavljena doktorska teza University of Michigan, 1986, i William Zimmerman, *Open Borders, Nonalignment and the Political Evolution of Yugoslavia*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

¹¹ Ivo Baučić, *Stanje vanjskih migracija iz Jugoslavije krajem sedamdesetih*

sko odlučivanje, ojačati tržišne mehanizme i prisiliti poduzeća na efikasniju upotrebu kapitala i radne snage, te snažnije uključiti Jugoslaviju u međunarodnu podjelu rada. Migracije su bile »sigurnosni ventil« koji je omogućio inače nezaposlenim radnicima potragu za poslom. Kao što je Tito napomenuo u Sloveniji 1965. godine »nema smisla prinudno... onemogućavati nekog da traži posao tamo gdje ga može naći, ukoliko ga ne može odmah dobiti u našoj zemlji.«¹² Za nezaposlene, bilo iz prenaseljenih krajeva ili nefikasnog društvenog sektora, migracija je bila značajna prilika. Malo se pažnje posvećivalo povratku.¹³ Nitko nije ozbiljno predlagao vođenje cjelovite migracijske politike. Riječima saveznog funkcionara Radovana Milovanovića: »zapošljavanje jugoslovenskih radnika u inostranstvu u početku je promatrano kao pojava od nebitnog i prolaznog značaja. Taj period karakterisalo je neorganizovano zapošljavanje pa su i položaj, prava i interesi jugoslovenskih radnika koji su se zapošljavali u inostranstvu bili neregulisani i nezaštićeni.«¹⁴ Kako su problemi nužno nastajali, zajednica stručnjaka zabrinutih za vanjske radničke migracije izrasla je prilično neorganizirano i slučajno.

MIGRACIJSKA POLICY ZAJEDNICA

Razvoj migracijske zajednice stručnjaka i ostalih sudionika u šezdesetim godinama obilježavaju: 1) spore reakcije službenih jugoslavenskih organa, i 2) umjesto njih uključivanje nejugoslavenskih i nesocijalističkih organizacija.

Uprava

Prvobitno se centar migracijske politike nalazio u saveznom, republičkim i općinskim službama za zapošljavanje koje su se bavile uglavnom zapošljavanjem Jugoslavena u inozemstvu.¹⁵ U organiziranju odlazaka surađivalo se i s delegacijama zapadnoevropskih država.¹⁶ U to vrijeme odgovornost za veze s radnicima na radu u inozemstvu preuzeo je Sekretarijat za inostrane poslove na temelju bilateralnih ugovora i konvencija. Osim rutinskih konzularnih poslova, viza, nasljedstva, pitanja državljanstva, pomoći u građanskim, upravnim ili kriminalnim tužbama, diplomatsko-konzularna predstavništva (DKP) trebala su pratiti ostvarivanje međudržavnih spora-

¹² Citirano prema: O. N. Habberl, *Die Abwanderung von Arbeitskräften aus Jugoslawien*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1978, str. 12.

¹³ *Politička prava radnika migranata*, Zagreb, Centar za istraživanje migracija, 1979, str. 48; Zvonimir Komarica, *Jugoslavija u suvremenim evropskim migracijama*, Zagreb, Ekonomski institut, 1970, str. 103—106.

¹⁴ Komarica, nav. djelo str. 10.

¹⁵ Vidjeti: Ines Kozina, Uloga službe za zapošljavanje u vraćanju i reintegraciji migranata, *Rasprave o migracijama*, br. 19, 1975, str. 55—59; Đuro Vekić, Zapošljavanje jugoslavenskih radnika u inostranstvu, *Socijalna politika*, XXI, br. 5, 1966, str. 465—481.

¹⁶ Suradnja sa Savezom austrijskih sindikata o pitanjima naših radnika pri-

zuma, pomoći jugoslavenskim migrantima u primanju socijalne pomoći, upoznavati ih s pravima i obavezama, organizirati klubove i udruženja i općenito omogućiti kontakte s Jugoslavijom.¹⁷ Za financiranje tih aktivnosti u budžetu nije bilo dovoljno sredstava. Ipak, nakon stvaranja Komisije SIV-a za migracije 1969. godine prisutnost DKP u svijetu je ojačala: do 1975. otvoreno je 17 novih konzulata i 5 kulturno-informacijskih centara. Taj razvoj bio je glavni izvor regrutacije članova migracijske zajednice. Stručnjaci za migracije bili su pretežno iz DKP.

Državne i društveno-političke organizacije

Sredinom šezdesetih godina najutjecajnije državni i politički organi i organizacije nisu smatrali migracije važnom političkom temom. U to vrijeme samo se Savez sindikata Jugoslavije, putem svoje Komisije za zapošljavanje u inostranstvu, bavio poslovima migracije radne snage, a na 8. kongresu SSJ 1968. godine o migraciji se raspravljalo kao o ozbiljnom političkom pitanju.¹⁸ SSJ je uspostavio i održavao stalne odnose sa sindikatima zemalja primalaca jugoslavenskih migranata. Sve dok nisu uspostavljeni službene veze sa SR Njemačkom, SSJ je obavljao poluformalnu funkciju u zaštiti interesa radnika. Osim godišnjih sastanaka, SSJ je imao i dva stalna predstavnika u njemačkim sindikatima.

Krajem šezdesetih godina tema migracije prožimala je gotovo sva savezna i republička vladina tijela: obranu, vanjske poslove, financije, unutrašnje poslove, rad, informacije, socijalnu sigurnost, obrazovanje. Brana je bila otvorena, skupštinska, izvršna i politička tijela na svim razinama osnovala su svoje odbore i komisije za pitanja radnika na privremenom radu u inozemstvu.

Akteri u Zapadnoj Evropi

Sporo reagiranje službenih organizacija na probleme koje je donijela vanjska migracija, uz relativnu otvorenost jugoslavenskog političkog života, omogućilo je nejugoslavenskim i nesocijalističkim organizacijama da preuzmu inicijativu u pružanju pomoći i usluga migrantima, kao i da sudjeluju u oblikovanju karaktera rasprava.

Zemlje Zapadne Evrope suočile su jugoslavenske organe s paralelnim institucijama uključenim u rješavanje problema radnika — od njihovog regrutiranja u Jugoslaviji do savjeta i pomoći u njihovom prilagođavanju u stranoj zemlji.¹⁹ Dakle, kroz savjetovanja, sastanke, razmjenu i suradnju,

¹⁷ Vidjeti: Vladimir Godler, Srboľjub Pavić, Pitanja radnopravne zaštite jugoslavenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu, *Socijalna politika i socijalni rad*, XI, br. 1—2, 1975.

¹⁸ *Sindikati*, IX, br. 2, 1968, str. 181; *Sindikati*, XV, br. 7, 1974, str. 487—488.

¹⁹ Vidjeti: Ronald Krane, ed., *International Labor Migration in Europe*, New York, Praeger, 1979; Rade Milovanović, Položaj jugoslavenskih građana na privremenom radu u inostranstvu, *Jugoslavenski prečed*, XXVII, br. 1, 1981.

odlučivaoci i administracija zemalja domaćina postali su *de facto* sudionici u jugoslavenskoj migracijskoj zajednici.²⁰

Crkvene organizacije

Sindikat je vrlo rano upozorio da bi izostanak brze i primjerene aktivnosti službenih organa prema radnicima u Evropi mogao biti »mudro iskorišten od ideološki stranih i neprijateljskih elemenata, emigracije, crkve i reakcionarnih krugova u zemljama u kojima naši radnici rade...«²¹ Posebice je Katolička crkva djelovala izvan svojih »starih i uhodanih putova« i 1966. godine poslala je svoju prvu misiju za Hrvate u SR Njemačkoj.²² Godine 1969. i 1971. Katolička crkva je uspostavila svoje organizacijske osnove za rad s migrantima.²³ Prema *Glasi koncila* Crkva je samo popunila prazninu:

»Ukoliko drugi organi i strukture, uključujući odgovarajuće državne organe, ne shvaćaju svoje dužnosti... u služenju svojem narodu, mi vjernici imamo pravo i dužnost, kao građani, da zahtijevamo na pogodan način, odgovorne strane da ispune svoje obaveze i riješe narasle probleme u tom području.«²⁴

Tako je Crkva početkom 1970. godine postala *de facto* dio migracijske zajednice i sudjelovala na konferencijama koje su organizirale državne i političke organizacije. Do 1979. godine Katolička crkva snažno je razvila svoju aktivnost u inozemstvu. Pomagala je 110 misija s 91 socijalnim radnikom, 100 pastoralnih društava i 138 svećenika.²⁵

Neprijateljska politička emigracija također je iskorištavala takvu situaciju šireći protivjugoslavensku, antisocijalističku i antisamoupravnu ideologiju i ciljeve.

Istraživanja i informacije

Jugoslavenske organizacije zaostajale su i u istraživanjima migracija i popratnih fenomena. Sve do kraja šezdesetih godina Zavod za zapošljavanje bio je jedina organizacija koja je sustavno prikupljala podatke o migracijama, uglavnom podatke o odlascima i dolascima radnika.²⁶ Zapadno-

²⁰ Partnerstvo sa strancima u eksploataciji naših radnika, *Borba*, 10. april, 1971.

²¹ Položaj jugoslavenskih radnika u inostranstvu, ocene Predsedništva veća SSJ, *Sindikati*, IX, br. 0, 1968. str. 815.

²² Tomislav Šagi-Bunčić, Katolička crkva u Hrvatskoj i hrvatski radnici u inozemstvu, u: *Katolička crkva i hrvatski narod*, Zagreb, Kršćanska sadašnjost, 1983, str. 121.

²³ Vijeće biskupske konferencije za hrvatsku migraciju, *Crkva i hrvatsko iseljeničtvo*, Zagreb, Kršćanska sadašnjost, 1982, str. 202.

²⁴ *Glas koncila*, 24. siječanj, 1971.

²⁵ Crkva i hrvatsko iseljeničtvo, nav. djelo, str. 210.

²⁶ Josip Čobanov, Suvremena migracija radnika, *Kulturni radnik*, XXI, br. 4, 1968; Živan Tadić, *Seljaci na evropskim raskršćnicama*, Beograd, Institut društvenih nauka, 1974.

evropski instituti ispunili su tu prazninu i tako postali sudionici u jugoslavenskoj migracijskoj politici. Kroz zajedničke istraživačke projekte i konferencije sudjelovali su u raspravi o kreiranju politike. U financiranju jugoslavenskih istraživanja pomagali su njemački instituti, OECD, ILO.²⁷

Do kraja šezdesetih godina jugoslavenski istraživački centri poput Ekonomskog instituta u Zagrebu, Instituta za društvena istraživanja u Beogradu, Centra za istraživanje migracija u Zagrebu, Istraživačkog instituta Fakulteta za Sociologiju u Ljubljani, itd. nastojali su nadoknaditi nedostatak analiza migracijskih kretanja.

AKTIVNOSTI POLICY ZAJEDNICE

Istovremeno s rastom migracijske zajednice, od slabo organizirane mreže administrativnih službi do državnih i društveno-političkih komisija za migracijska pitanja, pitanje odlaska radnika na privremeni rad u inozemstvo zadobilo je istaknuto mjesto u javnosti. Najveća aktivnost odvijala se u toku zimskih prazničkih dana prilikom posjeta radnika kućama. Sve nadležne organizacije organizirale su konzultativne i informativne sastanke s radnicima. Dolasci s privremenog rada bili su vidljivi podsjetnik svih problema povezanih s odlaskom na rad u inozemstvo. Aktivisti na svim razinama političkog sistema raspravljali su i vrednovali učinjeno i planirali buduće aktivnosti. Zimske aktivnosti pomogle su učvršćivanju migracije na formalnom dnevnom redu političara.

Definiranje problema

U toku sedamdesetih godina sve je više složenih analiza o radnicima na privremenom radu u inozemstvu. Problematika migracija otvoreno se analizira i predlažu se različite mjere.²⁸ Masovni mediji započinju ekstenzivno i kritičko praćenje problema radnika u inozemstvu. Kritičari su govorili o nedostatnim sredstvima za programe pomoći radnicima u inozemstvu; o izostanku pomoći prilikom njihovog povratka; neorganiziranosti i nesposobnosti birokracije. Komentatori su učestalo govorili o negativnim posljedicama takve neorganiziranosti za jugoslavensku ekonomiju i politički razvoj: odlazak kvalificiranih radnika, relativno mala štednja migranata u jugoslavenskim bankama, oslabljena obrambena sposobnost zbog većeg broja mladih ljudi u inozemstvu (posebice nakon intervencije 1968. godine u Čehoslovačkoj), povećani utjecaj Crkve i neprijateljske političke emigracije.

²⁷ 1967 — 1977 *Deset godina istraživanja migracija*, Zagreb, Centar za istraživanje migracija, 1977, str. 9; Ivo Baučić, Vera Pavlaković, *Basic Aspects of External Migration from Medimurje*, Paris, OECD, Directorate for Social Affairs, Manpower and Education, SME/MI/76. 16.

²⁸ *Radnici i Migracije*, Čakovec, Hrvatski Hrvatski, 1987, str. 11.

Od 1965. do 1970. službeni izgled migracijske politike prošao je čitav krug — od prešutnog prihvaćanja migracije kao nužne posljedice ekonomske reforme, do ozbiljnih sumnji na rubu alarma.

Rješenja

Stručnjaci su oblikovali dva tipa rješenja, prva, koja ograničavaju odlaske i povećavaju obrambenu sposobnost države, druga, koja trebaju ubrzati ekonomsku reformu. Zabrinuti za sigurnost, upozoravali su na odlazak velikog broja ljudi u dobi za regrutaciju i predlagali ograničavanje odlazaka stručnjaka i osoba koje nisu odslužile vojni rok te niz mjera za jačanje veza s radnicima u Zapadnoj Evropi. General Ivan Dolničar je tako predlagao: »ne trebamo izbjegavati administrativne mjere . . . kada moramo braniti . . . posebno značajne interese zajednice.«²⁹

Ekonomisti su na probleme migracije gledali sasvim drugačije. Rješenja su po njima u ekonomskoj reformi: uklanjanje situacija koje su ljude prisilile na odlazak mjerama koje bi jače integrirale Jugoslaviju u međunarodnu podjelu rada i potakle ekonomski rast. Njima je migracijska politika poslužila kako bi oživjeli rješenja i alternative razvijene u sasvim drugačijim prilikama. Među predlaganim mjerama bile su liberalizacija stranih ulaganja, promjene deviznog zakona, uvođenje vrijednosnih papira, razvoj privatnog sektora i male privrede.

Izbjegnuta je dilema između čisto političkih i ekonomskih izbora, tako što je formulirana politika povratka i reintegracije Jugoslavena zaposlenih u inozemstvu. Istodobno bio je to i odgovor na zapadnoevropsku politiku ograničavanja dolaska novih radnika, vraćanja nezaposlenih i integraciju onih neophodnih za djelovanje ekonomije. Valja napomenuti da je pitanje povratka aktivirano prije ozbiljnih promjena u evropskoj politici, nakon ekonomske recesije izazvane naftnom krizom 1973. godine. Povratkom i reintegracijom afirmirao se stav o radnicima u inozemstvu kao dijelu radničke klase i legitimirale vladine aktivnosti u inozemstvu. »Povratni paket« uključivao je veći broj inicijativa usmjerenih prema: ograničenju odlaska na rad nekim dijelovima stanovništva; jačanju veza onih u inozemstvu s domovinom; programima kojima će se stimulirati devizna štednja i investicije u jugoslavensku privredu. Takav raznoliki »paket« dobio je široku podršku budući da je odgovarao raznolikim interesima.

Trebalo bi naglasiti da mjere koje su pretpostavljale ekonomski poduzetne i inovativne povratnike nisu ispunile sva očekivanja. Premda su mnoga istraživanja pokazivala da povratnici iskazuju malen interes za investicije u privatnom sektoru, mnogi su kreatori politike to smatrali izvorom novih radnih mjesta.³⁰ Takva tendencija obnove starih reformskih inicijativa za tekuće ekonomske teškoće može predstavljati obrazac jugoslavenskog odlučivanja. Takav bi obrazac, općenito, sugerirao kako su *policy* zajednice samostalne i vezane uz specifične intelektualne tradicije.

²⁹ Borba, 6. februar 1973.

³⁰ Ivica Nejamšić, Korištenje ušteda stečenih radom u inozemstvu, *Rasprave o*

Politička situacija i migracija

Mnoge studije potvrđuju da rasprave o migracijskoj politici nisu bile u središtu pažnje jugoslavenskih političara između 1969. i 1973. godine.³¹ Ipak, 5. veljače 1973. na zajedničkoj sjednici Predsjedništva SKJ i SFRJ političari i ostali akteri u zemlji javno su obavezani na realizaciju dugoročnog programa za rješavanje problema zapošljavanja u inozemstvu.³² Kako možemo objasniti te promjene u migracijskoj politici? Trebamo se najprije koncentrirati na one institucije koje su stvarno izmijenile tu politiku (Savez komunista, dva Predsjedništva, Izvršna vijeća itd.). Bilo bi pogrešno migracijsku *policy* zajednicu smatrati interesnom grupom. Oni nisu imali formalne mogućnosti utjecaja na središnja odlučivačka mjesta u sistemu. Najutjecajniji politički centri prihvatili su pitanje migracija prije svega iz sigurnosnih razloga, intervencije trupa Varšavskog ugovora u Čehoslovačku 1968. i unutrašnje političke situacije (ustavne promjene i smjena političkih rukovodstava u republikama). U studenom 1972. Tito je upozoravao na »tri armije« na radu u Evropi smatrajući to prvorazrednim sigurnosno-obrambenim pitanjem.³³ Drugi važan poticaj priznavanju migracijskog problema povezani su s nacionalističkim, »masovnim pokretom«. Hrvatski nacionalisti ukazivali su na preveliku zastupljenost Hrvata među migrantima i time nastojali dokazati neuspjeh dotadašnjeg socijalističkog razvoja koji hrvatski narod dovodi u opasnost. Migracijske probleme navodilo je i tadašnje političko rukovodstvo u prilog povećane republičke autonomnosti. Takva politička situacija bila je okvir u kojem pitanje migracija dolazi u žižu političke pažnje.

Dolaskom tog pitanja na formalni dnevni red i u središte pažnje političara, stručnjaci su nastojali proširiti raspravu i uključiti u nju različite mjere za poticanje privrednog razvoja. Njihov monopol na informacije omogućio im je pristup do odlučivačkih mjesta. Bili su spremni sa svojim prijedlozima i interpretacijama, koje su ponekad bile stare ideje prilagođene novim prilikama. Jednom na dnevnom redu, uz migracije su povezane nove i stare ideje. Ipak, kao što će se pokazati, provođenje nove politike ovisilo je o trajnijoj podršci elita. Ukoliko političari promijene sadržaj svoje pažnje, stara rješenja mogu biti zanemarena i nerealizirana.

MIGRACIJA KAO OBNOVLJENA TEMA

Ubrzo nakon sjednice dvaju Predsjedništva 1973. godine, pokrenuta je opsežna legislativna aktivnost. Savezna skupština donijela je zakon o migracijama u srpnju 1973. i svibnju 1980. Sve republike potpisale su društvene dogovore kojima se regulirala problematika odlaska i povratka radnika na

³¹ Rusinow, nav. djelo; Burg, nav. djelo.

³² Zaključci Predsjedništva SFRJ i Predsjedništva SKJ o problemima zapošljavanja u inozemstvu, *Zapošljavanje i udruženi rad*, II, br. 3-4, 1977. str. 1-4.

³³ *Borba*, 9. prosinac 1972.

privremenom radu u inozemstvu.³⁴ Ustav iz 1974. godine navodi zapošljavanje u inozemstvu kao zakonitu kategoriju i spominje građane na radu u inozemstvu kao jugoslavenske državljane.³⁵ Opsežne odredbe nalaze se i u Zakonu o udruženom radu. Počevši od 1974. godine donesen je velik broj programa koji bi trebali olakšati povratak i reintegraciju radnika migranata i njihovih porodica: savezni 1976, republički od 1975. do 1978, kao i općinski, koji se donose sve do danas. Osim toga, u zakonima o carinama, masovnim medijima, maloj privredi, kao jedan od subjekata rutinski se navode povratnici. Može se sa sigurnošću zaključiti da su zapošljavanje u inozemstvu i povratak postali dio institucionalizirane retorike jugoslavenskog političkog života.

Istodobno kako je aktivnost postajala snažnija i značajnija, karakter migracija se počeo mijenjati. Zemlje imigracije počele su uvoditi restrikcije na dolazak i boravak novih radnika. Recesija izazvana rastom nafte povećala je njihovu domaću nezaposlenost i pojačala sukobe lokalnog stanovništva sa strancima. Kako su migracijski tokovi slabili, tako su se jugoslavenski političari počeli okretati problemima zapošljavanja povratnika, njihove socijalne i zdravstvene zaštite kao i jačanju veza s onima koji ostaju na radu i praktično postaju stalni stanovnici Zapadne Evrope.

Politička struktura Jugoslavije nakon novog Ustava 1974. godine značajno se promijenila. Dvije su osnovne karakteristike novog sistema: nastavljena regionalna decentralizacija vlasti i razvoj novih oblika političke reprezentacije i upravljanja. Sve je to značajno izmijenilo formalni proces političkog odlučivanja. Federalna vlada nije mogla značajnije utjecati na republičku vlast kao ni republička na općinsku.³⁶

Političke aktivnosti postaju rutinizirane u okviru razrađenih procedura kojima je trebalo velik broj različitih subjekata uključiti u institucije delegatskog sistema.

FRAGMENTACIJA POLICY ZAJEDNICE

Zajednica specijalista za migracije također se promijenila. Postala je formalizirana, a institucijski, geografski i ideološki fragmentirana. Samo u SR Hrvatskoj postojalo je 36 različitih organizacija koje su »vodile brigu« o nekom aspektu migracija. I sami migranti bili su formalno uključeni u aktivnosti. Osim Jugoslavena u tim aktivnostima, u proizvodnji radio i televizijskih emisija, obrazovanju jugoslavenskih građana i planiranju ekonomskih aktivnosti pri povratku, dnevno su sudjelovali i predstavnici zemalja imigracije.

Centar političke aktivnosti prenesen je iz vladinih komisija na korporativne odbore za koordinaciju Socijalističkog saveza. Koordinacijski odbori

³⁴ Zakon o osnovnim uvjetima za privremeno zapošljavanje i zaštitu jugoslavenskih građana u inozemstvu, *Službeni list SFRJ*, br. 33, 1973; Društveni dogovor o privremenom zapošljavanju i vraćanju jugoslavenskih radnika s rada u inozemstvu, *Službeni list SFRJ*, br. 39, 1974.

³⁵ Ustav SFRJ, čl. 253. i 281. Zagreb, Narodne novine 1974.

SSRN za naše građane u inozemstvu (KO) sastavljeni su od predstavnika svih organizacija i zajednica koje se bave nekim aspektom migracija. Oni moraju organizirati rasprave o migracijskoj politici i koordinirati provođenje te politike na svim razinama političkog organiziranja. Koordinacijski odbori organiziraju se na razinama svih društveno-političkih zajednica. Aktivnosti KO razlikuju se s obzirom na razinu društveno-političke zajednice. Svaki od njih definira aktivnosti i treba postići konsenzus na svom provođenju. Utjecaj lokalnih KO na realizaciju migracijske politike mnogo je veći od republičkih i federalnog Odbora. Neki od ispitanika opisali su Republički koordinacijski odbor kao forum za raspravu, a ne mjesto za realizaciju zajedničke politike. Nefikasnost KO u provođenju migracijske politike proizlazi iz položaja i značenja organizacije kojoj pripadaju — Socijalističkog saveza radnog naroda. Odbori moraju predstavljati i koordinirati različite interese, ali ne mogu provoditi politiku. Kako ima relativno malo lokalnih inicijativa i interesa koje bi trebalo koordinirati KO nemaju što usaglašavati. Osim toga, nedostatak financijskih sredstava onemogućava KO da potiče pasivne i inertne lokalne organe.³⁷ U KO smatraju da njihova nefikasnost proizlazi iz njihove izolacije od SSRN i nemogućnosti da nametnu migracije kao problem radnim organizacijama, skupštinama DPZ i SKJ.³⁸

Istraživanja migracija također su smanjena i fragmentirana, nedostaje međuregionalna suradnja i koordinacija financiranja i projekata.³⁹ Takvo stanje može navesti na zaključak da politička elita nema definirane informacijske potrebe za provođenje politike. Možda političari migracije više ne smatraju aktualnim problemom koji zahtijeva brzu akciju. Vjerojatno je da se sa sastankom Predsjedništva SFRJ i SKJ i donošenjem potrebne normativne nadgradnje problem migracija za političare smatra riješenim.

Mnogi stručnjaci u migracijskoj zajednici ukazivali su na teškoće u stvaranju potrebnog konsenzusa na aktualnim problemima kao i na dugoročnim ciljevima. Neki od njih, posebice iz SRH, smatrali su da je takvih problema bilo znatno manje u vrijeme kad je postojala Komisija za migracije Izvršnog vijeća Sabora, od 1971. do 1978. godine. Komisija je koordinirala sve aktivnosti u vezi s migracijama u SR Hrvatskoj, pravila programe, nadgledala realizaciju i izvještavala o aktivnostima. Zbog svoje neposredne povezanosti s Izvršnim vijećem mogla je djelovati autoritativno. Nekoliko je ispitanika ukidanje takve Komisije u toku administrativne reforme smatralo kratkovidnim. Nekoliko puta nastojalo se obnoviti postojanje i aktivnosti Komisije. Stvaranje Komisije dalo bi pitanju migracija dodatnu važnost i nekim aktivistima omogućilo profesionalnu promociju. Sve do danas komisija ne postoji, politička atmosfera ne pogoduje birokratskom rješenju. Naglasak se pomiče na odgovornost i političku efikasnost.

Suprotnosti unutar *policy* zajednice na ovim pitanjima sugeriraju postojanje šireg sukoba na konceptu migracije i korištenja mogućih ekonom-

³⁷ Bilten Koordinacionog odbora RK SSRNH za naše građane u inozemstvu, I, br. 3, str. 10.

³⁸ Bilten, I, br. 2.

³⁹ Manojlović, Stanje i potrebe istraživanja migracionih kretanja, Rasprave o

skih reformi. Jedni naglašavaju negativne posljedice jugoslavenske otvorenosti prema Zapadu: odlazak ljudskih potencijala i njihovu eksploataciju, podređen položaj Jugoslavije u bilateralnim odnosima s državama imigracije, jačanje inflacije putem deviznih doznaka kao i načelnu sumnju u jačanje tržišnih odnosa.

Drugi, ne potcjenjuju negativne posljedice ali naglašavaju moguće dobitke za jugoslavenski razvoj i jačanje političke otvorenosti zemlje. Oni smatraju da bi se inovativnim ekonomskim mjerama, unutar ekonomske reforme, korištenjem deviznih sredstava povratnika u tržišno usmjerenu privredu mogli riješiti problemi povratka i reintegracije te istovremeno pripomoći problemu jugoslavenskog razvoja.

Političari su najčešće spominjali migracijske probleme u simboličkom i ritualnom značenju. Radnici na privremenom radu u inozemstvu postajali su dio nekih drugih politika: kada je riječ o nezaposlenosti i zapošljavanju; u vezi s razvojem male privrede i privatnog sektora ili na pitanjima deviznog zakona, carina i financijske politike. Takvi komentari česti su u jugoslavenskim medijima. To manje svjedoči o repolitizaciji migracija, a više o ritualizaciji i uključenju u jugoslavenski politički život. Političari sve manje govore o migracijama budući da ih više ne povezuju s političkom krizom. Za kontakte s tim problemom koriste simboličke i ritualizirane »zimске« sastanke manifestirajući patriotske stavove i ideološke pripadnosti.

Migracijski specijalisti na sve slabije uočavanje problema migracija odgovaraju na dva tipična načina: odlaze na nove, probitačnije poslove ili se pregrupiraju i nastavljaju borbu. Ispitanici koji su napustili područje migracija žale se na male mogućnosti utjecaja na oblikovanje politike, nedostatak sredstava za istraživanja, ili, jednostavno, zasićenost istom temom. Neki moraju napustiti položaje i protiv svoje volje zbog rotacije ili kratkih mandata, što je praksa koja, s jedne strane, ograničava stvaranje »carstva«, ali i značajno smanjuje profesionalnost i motiviranost.

Oni koji ostaju nastoje redefinirati problem kako bi ga mogli prilagoditi novim aspektima globalne politike. Mnogi političari i upravni stručnjaci povezani s pitanjima povratnika sada se koncentriraju na promoviranje inicijativa vezanih uz privatne investicije i razvoj male privrede. Mnoge teme iz ovog »novog« područja već su bile u »povratnom paketu« i koristile se za promoviranje ekonomske reforme. U uvjetima ekonomske krize mala privreda postaje velikim poslom.

ZAKLJUČAK

U ovom radu nastojali smo prikazati dva osnovna problema. Prvo, da *policy* zajednice predstavljaju važan element jugoslavenske politike ali su ograničene nesprennošću političara na suradnju i »slušanje«. *Policy* zajednica razvijala se usporedo s važnosti migracijskog problema. Ona je uspjela definirati prirodu problema na temelju koncepcije privredne reforme 1965. godine, kao i način na koji su političari kasnije tretirali taj problem. Sigurnosna pitanja i vrijeme nacionalizma sedamdesetih godina dodatno su potakli transformaciju pitanja migracije na formalni dnevni red političkih in-

stitucija. Može se reći da jugoslavenski politički proces djeluje kao »model kante za smeće«, ali i kao racionalni model odlučivanja.

Drugo, padovi i usponi migracijskog pitanja u političkom procesu doveli su do fragmentacije i slabljenja *policy* zajednice. Neki problemi dodjeljuju se neposredno u nadležnost državnih organa (sigurnost, obrazovanje, i sl.). Opća tema migracija sve manje je prisutna. Kako se političari okreću novim problemima, smanjuju se financijska sredstva, a aktivnosti zajednice se rutiniziraju i ritualiziraju. Zagovornici migracije kao prilike za ekonomsku reformu redefinirali su svoj interes prema privatnom sektoru i popularnoj temi male privrede.

Preveo s engleskog Ivan Grdešić

Mark Baskin

POLITICAL PROCESSES AND POLICY COMMUNITIES IN YUGOSLAV MIGRATION POLICY

Summary

Policy communities play an important role in Yugoslav politics but their influence in a specific instance remains contingent upon the willingness of political generalists to listen. Community of specialists on worker migration abroad developed as the migration assumed significant proportions. This community defined the nature of the problem on the intellectual basis of the 1965 economic reform and the manner in which generalist elites subsequently addressed the issue. As Croatia nationalists and Tito linked migration to the larger political crisis of the early 1970s, migration entrepreneurs injected these proposals into subsequent policy. In this sense, policy making in Yugoslavia takes place by »garbage can« processes, as well as by »rational« problem-solving.

As an issue becomes a recurring agenda item, policy communities become fragmented and lose their vigor. The immediate problems have been clearly addressed in the policy: security-driven measures have become a set of entitlement programs in a variety of bureaucracies throughout the government. But the issue of migration, itself, has withered away as generalist turned to new problems, funding for research has declined, and the activities of the community have been routinized and ritualized. Advocates of migration-as-economic reform remain as active as funding will allow: in order to find a more complete hearing, they have migrated to a now-burgeoning policy community on private sector small business.