

Djelovanje interesnih grupa u federalnim sistemima: neke usporedbe između Australije i Jugoslavije

Robert F. Miller

Australsko nacionalno sveučilište

Sažetak

Usporednom analizom Australije i Jugoslavije autor dokazuje kako federativni sistemi otvaraju posebne mogućnosti za djelovanje interesnih grupa. Oba federativna sistema omogućuju interesnim grupama pristup mnogim stratezijskim mjestima i artikuliranje »federalističkih interesa«. Djelovanje interesnih grupa u australskome federativnome sistemu, iza kojih u pravilu stoje određene političke stranke, autor prikazuje na primjerima sukoba oko zaštite državnih škola, nezaposlenosti, zdravstvenoga osiguranja, zaštite interesa proizvođača mlijeka te očuvanja prirodnoga prostora Tasmanije. Djelovanje interesnih grupa u jugoslavenkome federativnom sistemu — mimo legitimnih tipova djelovanja obuhvaćenih sistemom SIZ-ova — ilustrira primjerima ponašanja samih političkih vlasti federalnih jedinica kao moćnih interesnih grupa u borbi za oskudne resurse i saveznu financijsku i političku podršku za vlastite projekte.

»Ne smijemo izgubiti iz vida jedan bitni uvjet, a to je da to mora biti federacija država, a ne jedna vlada za Australiju... Zasebne savezne države treba da nastave postojati kao autonomna tijela, odričući se samo onoliko svoje vlasti koliko je potrebno za osnivanje zajedničke vlasti koja za njih radi kolektivno ono što one ne mogu učiniti za sebe pojedinačno i što ne mogu učiniti za sebe kao kolektivno tijelo« (Sir Samuel Griffith, jedan od utemeljitelja australskog ustava).

»U definiranju funkcije federacije treba poći od osnovnog stava da ona mora vršiti one funkcije koje su od zajedničkog interesa za sve narode i narodnosti i radne ljude Jugoslavije i koje su kao takve definirane Ustavom. Te funkcije moraju proizlaziti iz i vršiti se u okviru slijedećih područja zajedničkog interesa:

- obrana nezavisnosti i borba za mir u svijetu na osnovi politike nesvrstanosti i podrška svim progresivnim i oslobodilačkim snagama na svijetu;
- jedinstvo samoupravnog sistema kao izraz kontinuiteta revolucije...;

— jedinstvo tržišta sa svim međusobnim zavisnostima, obavezama, pravima i naknadama koje proizlaze iz toga za odnose među narodima ili među radnim ljudima naše zajednice, za regulativne funkcije federacije u unutrašnjim ekonomskim odnosima i u međunarodnoj ekonomskoj situaciji koje proizlaze iz jedinstvenog tržišta...» (Josip Broz Tito, u pisanom izvještaju Saveznoj skupštini, prosinca 1970).

(I) Uvod

Te dvije izjave u prilog federalizmu ne dijeli samo tri četvrtine stoljeća, nego i neke osnovne razlike u poimanju uloge federalizma i države općenito. Moguće je da je ovo drugo funkcija onoga prvog. To znači, pitanje je da li bi Griffith, da je pisao 1970, još uvijek zastupao tako minimalističko shvaćanje dužnosti federacije. Nema nikakve sumnje da je, kao i u drugim zapadnim federalnim sistemima, uloga savezne vlade u Canberri nakon osnutka federacije 1901. znatno porasla.

S druge strane, vjerojatno bi rijetko tko tvrdio da je taj pomak vlasti prema centru bio pravolinijski ili bez povremenih obrata. Da se poslužimo stručnom terminologijom: prvotni »koordinirani« federalizam, kakvog su zamisljali australski osnivači, nije potpuno degenerirao u »kooperativni« ili »organski« tip federalizma, usprkos bojaznima nekih promatrača.¹

Historijski, proces federalizacije u Australiji bio je, kao u većini drugih zapadnih federacija, proces u kojem su federalne jedinice prenijele određena postojeća suverena prava na novi federalni centar, koji je vremenom proširio svoju vlast na druge sfere djelovanja koje njegovi prvotni zagovornici nisu imali na umu. Slučaj Jugoslavije predstavlja gotovo dijametralno suprotan proces. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946, napravljen po uzoru na »Staljinov ustav« Sovjetskog Saveza iz 1936, predstavljao je formalno prenošenje određenih ovlaštenja s centralne vlasti na postojeće federalne jedinice. A za vrijeme slijedeća tri jugoslavenska ustava (iz 1953, 1963. i 1974) došlo je do progresivnog širenja zakonskih i proceduralnih prava i nadležnosti šest federalnih republika i dviju nominalno podređenih autonomnih pokrajina Srbije — Vojvodine i Kosova. Tako je uobičajeni proces jačanja centra na račun federalnih jedinica u Jugoslaviji toliko obrnut da se danas vodi ozbiljna rasprava o tome da li je SFRJ još uvijek federacija ili neki novi tip konfederacije.²

Kasnije će usput ukazati na neke pojedinosti u decentralizaciji vlasti u Jugoslaviji. Međutim, u središtu pažnje ovog izlaganja nalaze se različiti načini djelovanja interesnih grupa u ova dva tipa federalnog sistema.

(II) Interesne grupe i federalni sistemi

Osnovni razlog kojim se objašnjava stvaranje federalnih sistema jest taj da postojanje manje ili više autonomnih, geografski utemeljenih područja vlasti koja donosi odluke pospješuje očuvanje određenih vrijednosti i lojalnosti koje su

1 V., na primjer, G. F. Sawyer, *Modern Federalism*, London, C. A. Watts and Co. Ltd., 1969. Za klasičnu definiciju različitih oblika federalizma vidi K. C. Wheare, *Federal Government*, 4. izdanje, London, Oxford University Press, 1963.

2 Na primer, Radoslav Stojanović, »Federacija ili konfederacija«, *NIN*, Beograd, 25. studenoga 1984, str. 16-17.

korisne za političku integraciju. To se vjerovanje temelji na određenim pretpostavkama o administrativnoj efikasnosti, o političkoj prijemčivosti i o elementima potrebnim za dobivanje podrške naroda u geografski ili etnički raznorodnim državama. I dok se i dalje mogu voditi rasprave o tome da li federalizam dovodi do integracije ili dezintegracije, nema nikakve sumnje da federalni sistemi pružaju posebne prilike za djelovanje interesnih grupa. A što je prenošenje istinske vlasti na federalne jedinice veće, to su veće i privlačnije i te prilike.

Australija i Jugoslavija pružaju obilje ilustracija za tu tvrdnju. Oba federalna sistema omogućuju organiziranim interesnim grupama pristup mnogim strateškim mjestima. I zaista, čini se da sami sistemi stvaraju poseban tip interesne grupe zasnovane na onom što bismo mogli nazvati *federalistički interes*. Političke vlasti saveznih država, republika ili pokrajina, tvore moćne grupe za pritisak za održanje ili čak proširenje postojeće podjele vlasti. To osobito vrijedi za etnički utemeljeni federalizam u Jugoslaviji, gdje kulturni činioци potkrepljuju političke težnje za autonomijom. Da nije riječ isključivo o etničkom samopotvrđivanju, najbolje ilustriraju aktualna politička nadmetanja oko Vojvodine, u kojoj pretežno srpske vlasti agresivno brane svoju pokrajinsku bazu vlasti od navodnih hegemonističkih nasrtaja Srba iz Beograda. Možda će neki povijesno nastrojeniji promatrači gledati na taj sukob kao nastavak tradicionalnoga kvazietničkog suparništva između srpskih intelektualaca iz Srijema i beogradske »čaršije«, no drugi će vjerojatno biti bliže istini ako to pripišu ne tako ezoteričnim političkim motivima.³

Dakle, sam federalizam pospješuje poseban tip politike interesa. Državna ili republička politika važna je arena za političko nadmetanje i pruža alternativnu bazu vlasti za ambiciozne političare — to jest, alternativu nacionalnoj politici. Na primjer, u Australiji, premijer savezne države Queensland, Sir Joh Bjelke-Petersen, važna je ličnost u nacionalnoj politici zahvaljujući svojoj čvrstoj političkoj bazi u saveznoj državi, iako nikada ne bi mogao pretendirati na politički položaj na nacionalnoj razini. (Ali baš zato da bi pokrивao sve baze, dao je da njegovu ženu Flo izaberu u savezni Senat da bi u Canberri štitila interese Queenslanda.)

Slijedeće područje aktivnosti interesne grupe, koje je u federalnim sistemima jako razvijeno, jest *ekonomski razvoj*. Federalne jedinice uglavnom objeručke prihvataju prilike za razvoj da bi povećale svoje prihode i otvorile nova radna mjesta i tako poboljšale svoj relativni politički status. Regionalni se političari aktivno bore za kapital za investicije i velike razvojne projekte. U, u osnovi, kapitalističkim zemljama kao što je Australija ta konkurencija pruža dobre prilike za prodor stranog kapitala — primjerice, notornim multinacionalnim kompanijama — te potiče strani kapital da izaziva međusobno nadmetanje regija u svrhu dobivanja povoljnih uvjeta investiranja.

Neki zapadni kritičari multinacionalnih kompanija tvrde da takva raspcepkana »rasprodaja« nacionalnih resursa predstavlja veliku opasnost za na-

3 Možda najoštrija kritika te tendencije »feudalizacije« i republičko-pokrajinskoga »državnog vlasništva« jest nedavno objavljena polemička knjiga dr Jovana Mirovića, *Sistem i kriza*, Zagreb, Cekade, 1984, osobito str. 33-36, gdje on osuđuje »pokrajinski suverenitet«.

cionalnu integraciju u saveznom državama.⁴ Ali, drugi su prilično uvjerljivo pokazali da same multinacionalne kompanije nisu često imale priliku da vrše velik utjecaj bilo na političkoj razini država, bilo na saveznoj razini. Čini se da konkretna ekonomika danog projekta mnogo bolje predviđa kako će se ponašati nosioci ekonomskog interesa. A u različitim razdobljima uopće nije jasno tko koga eksploatira.⁵

Očito je da, također, treba uzeti u obzir ideološki faktor u odnosu na ekonomski interes. Priroda vladajućih ideologija u Australiji, odnosno u Jugoslaviji stvara drugačije uvjete za artikulaciju ekonomskih interesa u te dvije zemlje. Trajno socijalističko ideološko opredjeljenje jugoslavenskog sistema znači da je, usprkos uvođenju tržišnih elemenata u ekonomiju, uloga neposrednog ulaganja stranog kapitala prilično mala, iako su savezna vlada i republičke vlade često pokušavale potaknuti zajednička ulaganja s kapitalističkim firmama. Umjesto toga, vladini funkcionari i institucionalne ekonomske interesne grupe, kao što su savezna i republičke ili pokrajinske privredne komore, obično su tražile financiranje međunarodnog kapitala u obliku bankovnih kredita za svoje omiljene razvojne projekte. Sadašnji problem otplaćivanja ogromnog duga inozemstvu rezultat je često nepromišljenog korištenja takvih kredita u prošlosti za tzv. političke tvornice, iako su određenu ulogu odigrali i nepovoljni međunarodni ekonomski uvjeti.

No, ovdje je bitno to da u socijalističkom privrednom sistemu kakav vlada u Jugoslaviji, kojeg više karakterizira intervencionizam nego tržišni mehanizmi, ekonomske interesne grupe imaju drugačiju ulogu i drugačiji karakter nego one koje djeluju u klasičnijoj kapitalističkoj privredi Australije. Valja naglasiti da te razlike često postoje ne toliko u osnovnoj strukturi i procesu koliko u stupnju njihova djelovanja. U Jugoslaviji se interesne grupe — kao sindikat, poslovna udruženja, privredne komore, stručna udruženja i organizacije potrošača — ugrađene u sistem ekonomskog odlučivanja i političke koordinacije na način koji će odmah biti razumljiv zagovornicima »korporativističke« teorije. Slične su korporativističke tendencije, naravno, posvuda zapažene u ranim danima Hawkeove vlade u Australiji i njezine politike »konsenzusa«. Ali, iako je australski sistem odnosa između radnika i poslodavaca vjerojatno najinstitucionaliziraniji u kapitalističkom svijetu, karakter artikulacije i objedinjavanja interesa znatno se razlikuje od onoga koji nalazimo u Jugoslaviji: protagonisti su općenito daleko nezavisniji, često i pretjerano autonomni.

Osnovni uzrok te razlike jest priroda partijske politike u dvije zemlje. Jugoslavija je, barem teoretski, jednopartijska država. Rukovodioci svih političkih zajednica, lokalnih, republičkih i pokrajinskih i saveznih, članovi su Saveza komunista i zbog toga podložni partijskoj disciplini u svim važnim pitanjima koja bi mogla zanimati grupe za pritisak. Australija ima tri velike političke stranke: Laburističku, Liberalnu i Nacionalnu (bivšu Zemaljsku stran-

4 Garth Stevenson, *Mineral Resources and Australian Federalism*, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Monograph 17, 1977.

5 Brian W. Head, »Australian Resources Development and the National Fragmentation Thesis«, *Australian—New Zealand Journal of Sociology*, svezak 20, br. 3 (studeni 1984), str. 306–331. Zahvalan sam Brianu Galliganu što mi je skrenuo pažnju na ovaj članak.

ku). Na saveznoj razini dvije posljednje stranke obično djeluju kao koalicija, i na vlasti i u opoziciji. Ali, u politici na razini savezne države njih tri mogu funkcionirati potpuno odvojeno i nezavisno. Danas postoje četiri savezne države s laburističkim vladama, jedna (Tasmanija) ima liberalnu vladu, a jedna (Queensland) ima vladu Nacionalne stranke. Laburistička je stranka formalno socijaldemokratska organizacija suštinski proradničke i antikapitalističke ideološke orijentacije. Liberalna je stranka blago konzervativna, u suštini stranka koja zastupa interese biznisa. Nacionalna je stranka očito najkonzervativnija od te tri. Njezina agrarna baza diktira određenu politiku, primjerice niske tarife koje ne odgovaraju većini poslovnih interesa, osobito na industrijskom sektoru.

U praksi, laburističke savezne države znaju imati prilično sluha za interese biznisa, dok je politika liberalne savezne vlade i liberalnih vlada u saveznom državama često nepodnošljiva zagovornicima kapitalizma slobodne konkurencije. Mnogo toga ovisi o snazi više ideoloških frakcija unutar stranke koja je na vlasti u danoj saveznoj državi. Općenito uzevši, laburističke vlade imaju više sluha za interese sindikata nego liberalne i/ili vlade Nacionalne stranke. Ali, u kojoj će mjeri biti otvorene interesima sindikata ili biznisa, također ovisi o prirodi dominacije određene frakcije stranke koja je na vlasti u nekoj saveznoj državi.

Isto tako, nelaburističke vlade u pravilu daju veću podršku pravima saveznih država *vis-à-vis* Canberre nego laburističke vlade. Ali, i tu praksa varira u skladu s modernom političkom uzrečicom: »O tome gdje sjediš ovisi kako stojiš«. Laburističke vlade saveznih država često brzo dokazuju da vode računa o pravima savezne države koliko i njihovi nelaburistički protivnici. A koalicijske vlade na saveznoj razini gotovo su uvijek »unitarističke« u svojim odnosima sa saveznom državama, isto kao i laburističke vlade na toj razini.

Drugim riječima, ideologija zaista uvjetuje razlike, ali više u »atmosferi« politike i djelovanja interesnih grupa negoli u praktičnom sadržaju. U politici se radi o vlasti, a vlast diktira svoju vlastitu objektivnu logiku. To je načelo, naravno, prisutno i u jednopartijskoj marksističko-lenjinističkoj politici jugoslavenskog sistema. Jer, i u jugoslavenskoj političkoj praksi vrijedi: »O tome gdje sjediš ovisi kako stojiš«. Jugoslavenski političari u osam federalnih jedinica i u centru ponekad se ponašaju kao da su osam ili devet odvojenih komunističkih partija, a ne jedna, usprkos zaklinjanju u jedinstvenu partijsku liniju u bilo kojem pitanju. Ta besprimjerno agresivna federalna struktura jugoslavenskog političkog sistema pod Ustavom iz 1974. bez sumnje je bila najvažniji činilac u nastanku ovoga neobičnog jednopartijskog pluralizma. U načelu, ako se već inzistira na očuvanju jednopartijskog sistema, mislim da taj pluralizam nije loš. U praksi, on poboljšava mogućnosti za artikulaciju interesa u usporedbi s drugim jednopartijskim sistemima. Međutim, on ponekad može djelovati razorno na objedinjavanje interesa.

(III) *Djelovanje interesnih grupa u australskome federalnom sistemu*

Prema australskom saveznom ustavu, niz socijalnih i ekonomskih pitanja ostavljen je prvenstveno u nadležnosti saveznih država, iako dodatno savezno financiranje ima važan utjecaj na politiku na tim područjima. Slijedeći primjeri s područja zapošljavanja, obrazovanja, zdravstva, poljoprivrede i zaštite okoline ilustriraju neke od razlika i, napokon, sličnosti s jugoslavenskim siste-

mom. Oni nam istovremeno pokazuju visoki stupanj interakcije između interesnih grupa i politike u sadašnjem trenutku australske povijesti.

Jedno od najzanimljivijih obilježja australske političke pozornice jest učestalost izbora na razini saveznih država i na saveznoj razini. Iako ustavi saveznih država i savezni ustav propisuju četverogodišnje ili trogodišnje mandate za donje domove svih parlamenata (Queensland je iznimka po tome što ima jednodomni parlament), vlade rijetko kada dočekuju kraj mandata. Političke vođe u pravilu sazivaju prijevremene izbore da bi osigurali veću većinu u privremeno povoljnim političkim prilikama. Sazivanjem prijevremenih izbora oni nastoje dobiti dodatna mjesta u parlamentu ili spriječiti očekivane kasnije neuspjehe. Osim toga, često se održavaju naknadni izbori da bi se popunila mjesta ispražnjena ostavkama, nečijom smrću ili prijelazom poslanika u druge političke arene.

Ta učestalost izbora omogućuje političkom loncu da stalno ključa, ali isto tako pruža interesnim grupama posebne prilike da izađu sa svojim zahtjevima pred javnost i da pokušaju dobiti podršku jedne od konkurentskih političkih stranaka. U australskoj političkoj kulturi stranački se programi i izborne platforme uzimaju sasvim ozbiljno. Zato je za interesnu grupu relativno važno da joj jedna ili više stranaka daju formalno predizborno opredjeljenje za njezine ciljeve. (U nekim slučajevima grupe uspijevaju skupiti dovoljno podrške da osnuju vlastitu stranku. Na posljednjim savezним izborima u prosincu 1984. novoosnovana Stranka za nuklearno razoružanje uspjela je da jedan od njezinih kandidata bude izabran u savezni Senat za Zapadnu Australiju, iako to nije bio poznati rock glazbenik koji je na čelu stranke.)

Na području obrazovanja Savez nastavnika Australije i grupa za pritisak za zaštitu državnih škola (DOGS) — oboje pod radikalnim političkim vodstvom — tokom posljednjih deset godina pokušavaju dobiti podršku vlade i javnosti za program kojim bi se ukinule državne dotacije privatnim školama (koje su uglavnom povezane s crkvom) i u odgovarajućoj mjeri povećalo financiranje sistema osnovnih škola.⁶ Za vrijeme predizbornih kampanja za savezne izbore 1983. i 1984. uspjeli su dobiti odlučnu podršku svog stava od australske Laburističke stranke.⁷ I dok ta podrška iz ideoloških razloga nije bila nikakvo iznenađenje, ALP (Australska laburistička stranka) bila je podvrgnuta prilično velikom protupritisku rimokatoličkih birača koji su tradicionalno uvjereni zagovornici sistema privatnih škola.

6 Kao član Izvršnog komiteta Udruženja roditelja i građana jedne lokalne državne srednje škole, autor je 1979. bio svjedok djelovanja ove grupe za pritisak. DOGS je tada tražila podršku lokalnog Udruženja roditelja i građana protiv prijedloga tadašnje Liberalne vlade da poveća per capita financiranje privatnih škola.

7 Za vrijeme predizborne kampanje 1984. ponovo su postala važna pitanja financiranja obrazovanja. Vidi, na primjer, Andrew Symon, »Battlelines being drawn over State aid for private schools«, *Adelaide Advertiser*, 11. kolovoza 1984; vidi također, »Sabotaging the public schools«, *The Financial Review*, 6. srpnja 1984. Dan uoči izbora 1983. ministar za obrazovanje Liberalne partije (koja je tada bila u opoziciji), senator C. Hurford, izjavio je da namjerava popraviti ravnotežu financiranja u korist državnih škola. *Australian Labor Party Policy Speech Supplement*, 16. veljače 1983. I na izborima 1983. i 1984. koalicijske su se stranke izjasnile za stav »sloboda izbora«, tj. da država nastavi subvencionirati i privatne i državne škole. Vidi, na primjer, *National Party of Australia*, »1984 Policy Speech by the Rt. Hon. Ian Sinclair, Federal Leader«, 8. studenog 1984. str. 24.

Na kraju, pobjeda laburista na ovim izborima nije dovela do potpunog zadovoljenja želja lobbyja za državne škole, budući da čak i laburistička vlada mora voditi računa o snažnoj tradicionalnoj podršci koja se daje alternativnim privatnim školama. Iako proizašli kompromisi o financiranju škola nisu nikoga potpuno zadovoljili, ostaje činjenica da interesne grupe za državne škole u općim pitanjima obrazovne politike imaju veću mogućnost utjecaja na laburističku vladu nego što je to bio slučaj pod prijašnjim koalicijskim vladama. U svakom slučaju, zagovornici državnih škola nisu se imali kome drugom obratiti. Manje stranke, kao što su Australski demokrati i nova Stranka za nuklearno razoružanje, imaju potencijalno manje utjecaja na politiku a, osim toga, ideološki su previše difuzne da bi bile privlačne ljevičarskom radikalizmu vođa takvih tijela kao što su Savez nastavnika Australije (AFT) ili DOGS.

Na području zapošljavanja savezna vlada, preko Savezne službe za zapošljavanje (Commonwealth Employment Service), treba voditi evidenciju o otvorenim radnim mjestima za nezaposlene i u međuvremenu im davati naknadu za privremenu nezaposlenost. Ali, općenito se priznaje da CES nije odgovarajući izvor zadovoljavajućih radnih mjesta. Budući da je u cijeloj Australiji nezaposlenost u prosjeku oko devet posto, vlade saveznih država nalaze se pod prilično velikim pritiskom da sačuvaju postojeća radna mjesta u industrijskim granama koje su ugrožene i da otvaraju nova radna mjesta, osobito u tzv. džepovima velike lokalne nezaposlenosti. Za vrijeme izbornih kampanja vlade saveznih država i njihova politička opozicija nadmeću se u obećavanju dugoročnih programa otvaranja radnih mjesta. Vlade saveznih država redovno šalju delegacije u inozemstvo, k zemljama potencijalnim kupcima, da bi zaštitile ili proširile udio svojih primarnih izvoznih proizvoda na tržištu. Također pokušavaju poticati investiranje stranog kapitala da bi se razvili resursni projekti orijentirani na izvoz, u nadi da će zemlju investitora uspjeti obavezati da kupuje proizvode zajedničkih ulaganja. Ta se politika provodi bez obzira na to koja je stranka na vlasti u danoj državi, usprkos tome što je ALP tradicionalno protiv »rasprodaje« stranom kapitalu. Novi Južni Wales (ALP) i Queensland (Nacionalna stranka) aktivni su u poticanju eksploatacije ugljena i izvoza u Japan, Južnu Koreju i jugoistočnu Aziju, dok Zapadna Australija (najprije pod liberalnom, a sada pod laburističkom vladom) i dalje forsira dugoročne programe prodaje svoje željezne rudače u Aziji, a u najnovije vrijeme i u Kini.

Ono što je zanimljivo na području zapošljavanja, jest slabost organiziranog djelovanja grupe za pritisak za nezaposlene i ambivalentni stav sindikata. Lokalne grupe, kao što su Akcija za nezaposlene i Udruženje nezaposlenih radnika, imaju malo političkog utjecaja. A Australsko vijeće sindikata i njegova pridružena udruženja očito se više brinu o tome kako da sačuvaju radna mjesta i razinu dohotka svojih zaposlenih članova nego o otvaranju novih radnih mjesta za nezaposlene.⁸ Tako su, usred teških pregovora s inozemnim kupcima ugljena, rudari i željeznički radnici u Novom Južnom Walesu odlučili stupiti u niz skupnih štrajkova protiv te industrijske grane, u vezi s nekim ekonomskim i zakonskim pitanjima.

Nema nikakve sumnje da je biračima nezaposlenost važno pitanje — to pokazuju ispitivanja javnog mnijenja, a političari i sindikalni funkcionari u

⁸ Vidi primjedbe predsjednika ACTU, Cliffa Dolana, koje citira ministar financija opozicije John Howard u *The Weekend Australian*, 23/24. veljače 1985. str. 17.

svojim javnim nastupima redovno daju verbalnu podršku rješavanju tog problema. Ali kao organizirani interes, nezaposlenost postoji samo kao potencijal. Unutar ALP postoji snažna ideološki ljevičarska frakcija koja ponekad izražava interese nezaposlenih i zahtijeva pozitivnu državnu akciju za otvaranje radnih mjesta. Oni su naročito jaki u Victoriji, gdje im predstojeći izbori pružaju priliku da se izjasne o tom pitanju.

Međutim, iskustvo širom Australije pokazuje da su čak laburističke vlade shvatile da projekti tipa javnih radova, koji su potpuno pod državnom kontrolom, nisu ekonomski efikasni, nisu dovoljno veliki da bi zaposlili veliki broj nezaposlenih niti dovoljno efikasni u smislu dugoročnih koristi, kao što je primjerice stjecanje određenih praktičnih znanja, da bi se dali politički opravdati u velikim dozama. S druge strane, programi otvaranja radnih mjesta koji uključuju popustljive aranžmane s privatnim sektorom, bez sumnje su teži za laburističku vladu, uglavnom zbog ideološkog protivljenja lijevog krila stranke. Jedina opća stvar koja se može reći jest ta da postojanje federalnog sistema dopušta da se u određenoj mjeri eksperimentira s različitim načinima rješavanja problema nezaposlenosti.

U isto vrijeme, federalni sistem pruža i priliku određenoj interesnoj zajednici da izabere slabe točke za prodor da bi se izborila za nešto što će kasnije možda čak uspjeti proširiti u nacionalnim okvirima. Čini se da je to dio strategije sadašnje kampanje nekih liječnika iz Novog Južnog Walesa koji napadaju nacionalni sistem zdravstvenog osiguranja, Medicare. Taj sistem obaveznoga zdravstvenog osiguranja financira se s jedan posto doprinosa iz bruto osobnog dohotka. Sistem bolnica organiziran je u okviru svake savezne države i ravna se po postojećim zakonima dotične savezne države o radu javnih bolnica i odnosima privatnih liječnika i tih bolnica. Prije su privatni specijalisti radili u javnim bolnicama za nominalnu plaću, a zauzvrat su mogli koristiti prostorije i opremu za vlastite privatne pacijente. Za liječenje privatnih pacijenata dobivali su velike honorare od privatnog sistema osiguranja koji je funkcionirao u skladu sa zakonima savezne države. Mnoge su javne bolnice dobro opremljene obrazovne institucije, tako da im je suradnja s njima donijela veliki prestiž, a i dobar prihod.

Kad je 1. veljače 1984. uveden Medicare, prilično veliki broj Australaca napustio je privatno zdravstveno osiguranje, tako da je jako narastao broj pacijenata javnog osiguranja. Iznenada su se prihodi mnogih specijalista drastično smanjili. Pregovori o povećanju naknade za tretman pacijenata javnog osiguranja dospjeli su u slijepu ulicu, osobito u Novom Južnom Walesu. Laburistička vlada u toj saveznoj državi bila je u političkim neprilikama zbog niza skandala među visokim funkcionarima i optužbi o korumpiranosti. Međutim, u ovom sporu s liječnicima faktor političke ranjivosti pokazao se kao dvosjekli mač. Nakon što su zaprijetili da će masovno napustiti javne bolnice, nepopustljivi vode kirurga ostavili su vrlo loš dojam na većinu birača, od kojih se inače moglo očekivati da će podržati svaku kritiku premijera Nevillea Wrana. Unatoč nastojanjima borbenih liječnika da spor uzdignu na načelnu razinu — upozoravajući na opasnost od »socijalizirane medicine« i uništenja profesionalne autonomije — liječnici u narodu nisu uspjeli izbrisati dojam da je njihov glavni motiv pohlepa.

Premijer Wran, koji je također nacionalni predsjednik ALP, iskoristio je to raspoloženje kao sredstvo za popravljivanje svoga narušenog imagea i uz-

vratio udarac liječnicima koji su štrajkali. Zaprijetio je da će angažirati specijaliste iz drugih saveznih država i inozemstva da zamijene liječnike koji kane otići i najavio daljnje sankcije. U međuvremenu, Nick Greiner, vođa liberalne opozicije, iz petnih se žila trudio da ne bude umiješan u to. Iako je liječnička profesija tradicionalni bedem Liberalne stranke, Greiner uviđa da bi bilo opasno da se povezuje s njihovim sadašnjim nepopularnim zahtjevima.⁹ Prijetnja angažiranjem stranih liječnika navela je liječnike iz drugih saveznih država da pošalju izraze podrške. Zbog toga postoji opasnost da se cijeli taj spor izvrgne u osporavanje cijelog Medicare sistema u nacionalnim okvirima, što je ono što borbeni liječnici već dugo žele. Potencijalnu štetu za liječničku profesiju kao cjelinu uviđa grupa umjerenih, na čelu s predsjednikom Udruženja liječnika Australije, koji upravo pokušava započeti pregovore sa saveznom ministrom za zdravstvo i predsjednikom vlade i zamoliti ih da interveniraju kod vlasti u Novom Južnom Walesu. Razdor u redovima liječnika mora se smatrati nekom vrstom pobjede Wrana, barem kratkoročno.

Naposljetku će cijeli slučaj nesumnjivo morati riješiti savezna vlada. Rezultat će vjerojatno biti kompromis u kojem će liječnici dobiti veliki dio onoga što žele, a australska će javnost ponijeti najveći dio financijskog tereta. To je uobičajeni australski proces rješavanja velikih industrijskih sporova: (1) zahtjev; (2) silovita konfrontacija; (3) nepopustljivost na obje strane; (4) naposljetku, udovoljavanje većini zahtjeva grupe za pritisak. Kirurzi su se samo ponijeli po užoru na uspješnoga australskog vođu sindikata.

Interesne grupe u poljoprivredi povremeno igraju istu igru. Prije izbora u Victoriji početkom ožujka 1985, Ujedinjeni proizvođači mlječnih proizvoda Victorije (UDV) uspjeli su uvjeriti laburističku vladu na čelu s premijerom Johnom Cainom da podrži njihovu kampanju za odobravanje većih otkupnih cijena mlijeka. Ne poštujući čl. 92 Saveznog ustava, kojim se jamči sloboda trgovine među saveznom državama, nadležni za mlječne proizvode u saveznom državama uspostavili su monopole za svoje poljoprivrednike u prodaji svježeg mlijeka, koje je najunosnija stavka za proizvođače mlijeka. Druga dva elementa toga nefleksibilnog, trostepenog sistema cijena — prerađeni mlječni proizvodi za domaće tržište i za izvoz — donose bitno niže, i sve manje, cijene. UDV prijeti da će prekršiti nacionalne kartelske sporazume tako što će susjedne savezne države preplaviti svježim mlijekom ako se ne bude sklopio novi sporazum među saveznom državama kojim bi se jamčila viša otkupna cijena mlijeka. Poljoprivrednici iz Victorije, koji su najefikasniji u toj grani industrije, vjerojatno bi dobili svaki eventualni rat oko cijena. Premijer Cain uključio se u kampanju UDV zahtijevajući promjenu, iako ni on ni premijeri drugih saveznih država ni savezna vlada nisu spremni navući na sebe javnu sramotu zbog povećanja ionako velikih subvencija proizvođačima. Komentirajući tu situaciju, jedan uvodnik u *Canberra Timesu* sredinom veljače zaključuje:

»Možda Cain blefira, ali to nije vjerojatno. Usred predizborne kampanje on je izvrgnut pritisku industrije mlječnih proizvoda iz Victorije i pritisku opozicije, koja je obećala industriji da će tražiti pristup na tržišta

⁹ U vezi sa slučajem liječnika vidi Margaret Rice, »Hospitals' Gravest Crisis«, *The Weekend Australian*, 16/17. veljače 1985, str. 17; u vezi s Greinerovom dilemom, vidi John Miner, »Greiner lofts Foot a hospital pass«, *isto*, str. 18.

drugih saveznih država. Nije vjerojatno da će Poljoprivredno vijeće (tijelo saveznih ministara za poljoprivredu i ministara saveznih država, RFM) moći ponuditi Cainu i njegovim proizvođačima mlječnih proizvoda rješenje koje bi spriječilo proizvođače mlječnih proizvoda iz Victorije da dobiju pristup na tržište u Novom Južnom Walesu i potencijalno tržište u Queenslandu. Savezni ministar za primarnu industriju, gospodin Kerin, morat će riješiti to pitanje kaznenim porezom na mlijeko koje prelazi granice saveznih država, bez obzira na čl. 92 Ustava.¹⁰

U međuvremenu, da bi pojačali pritisak na Caina, UDV su opkolili lokalne mljekare u Victoriji da bi potpuno spriječili isporuku mlijeka, na što je, naravno, došlo do sukobljavanja i upotrebe sile. Tako je pripremljena pozornica za još jedan veliki obračun. Vjerojatno će se sve završiti još jednim kompromisom, kojim će se u nekom vidu zadržati postojeći »uredni tržišni« sporazumi, s time da će se troškovi prebaciti na potrošače. Tako će oni i sama industrija mlječnih proizvoda, kojoj je onemogućena racionalizacija putem slobodnijih tržišnih odnosa, biti ti koji na kraju gube.

Naš posljednji primjer politike interesnih grupa u australskom federalnom kontekstu jest borba između ekoloških aktivista i Tasmanijske komisije za hidroenergetiku (HEC) oko planova da se izgradi hidroelektrana na rijeci Gordon u divljini na jugozapadu otočne države Tasmanije. Pitanje izgradnje te elektrane, poznato pod nazivom »Gordon-below-Franklin«, postaje važan činilac i u politici Tasmanije i u saveznoj politici u vrijeme saveznih izbora u ožujku 1983.

Ekološki su aktivisti u Tasmaniji prije izgubili borbu za očuvanje jugozapadne divljine, kad je jezero Pedder potopljeno radi izgradnje hidroelektrane na srednjem toku rijeke Gordon početkom sedamdesetih godina. U Tasmaniji je laburistička stranka na vlasti 45 od ukupno 48 godina od 1934. do 1982. Obično ALP ima više sluha za argumente ekoloških aktivista nego njezini protivnici iz Liberalne i Nacionalne stranke. Međutim, u Tasmaniji je većina stvari drugačija. Ona je u pogledu privrednih razvijenosti najsiromašnija savezna država i, kao Kosovo u Jugoslaviji, prima prilično veliku pomoć za razvoj i održanje životnog standarda od saveznih agencija, kao što je Komisija za subvencije i Savjet za kredite.¹¹ Kao što se često događa u takvim aranžmanima, onaj koji prima pomoć često nije sasvim zahvalan za tu pomoć, tako da je kritika Canberre postala omiljena taktika u politici te savezne države.

Osim toga, tasmanijska se laburistička vlada tokom godina opredijelila za strategiju »hidroindustrializacije«, za korištenje obilnih vodenih resursa te savezne države u svrhu stvaranja energetske baze za prerađu minerala i razvoj industrije. Tako se HEC razvila u moćnu institucionalnu interesnu grupu koja je, kao veliki poslodavac, uživala prilično veliku podršku sindikata, a i poslovnih krugova.

Zato, kad su sredinom 1970-ih, povjerljivi preliminarni izvještaji HEC o perspektivama za daljnji hidroenergetski razvoj procurili u javnost, ekološki

10 »The Milk Fiasco«, *The Canberra Times*, 18. veljače 1985, str. 2; također Tom Connors, »A cow of a job, dairy farming«, isto, 17. veljače 1985, str. 9.

11 R. J. K. Chapman, G. A. Smith, J. A. Warden i B. W. Davis, *The State of the States — Tasmania*, neobjavljeni referat održan na 5. konferenciji o federalizmu, Canberra, 14–15. veljače 1985, osobito str. 18–19.

su se aktivisti počeli organizirati da bi izbjegli reprizu situacije s jezerom Pedder. Godine 1976. osnovali su Društvo za zaštitu tasmanijske divljine da bi se borili protiv onog što su smatrali daljnjim hidroenergetskim narušavanjem divljih područja. Kad je koncem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina pitanje izgradnje elektrane na Gordonu postalo nacionalno pitanje, u kontinentalnim su saveznom državama osnovani ogranci Društva. Dobili su ogromnu podršku Australske ekološke federacije i drugih ekoloških grupa.

To je pitanje podijelilo i savezne organizacije i organizacije saveznih država glavnih političkih stranaka. U svibnju 1982. u Tasmaniji je došla na vlast Liberalna stranka nakon što je prijašnjoj laburističkoj vladi izglasano nepovjerenje, uglavnom zbog pitanja izgradnje hidroelektrana. Novi liberalni premijer Robin Gray dao je veliku podršku planovima HEC, i njegov je stav protiv vanjskih i unutrašnjih ekoloških lobbyja dobio snažnu podršku. Krajem 1982. savezna je vlada protiv volje uvučena u bitku kad je dala da se u Saveznom parlamentu izglasa zakon kojim se Jugozapad i druga područja tasmanijske divljine upisuju na Popis svjetskog naslijeđa, čime se Canberra, da bi poštivala taj sporazum, zapravo obavezala da zauzme stav protiv izgradnje hidroelektrane. U nastojanju da svom kolegi liberalu, premijeru Grayu, olakša neugodnu situaciju, premijer ministar Malcolm Fraser ponudio je Tasmaniji za utjehu 500 milijuna dolara za stimuliranje razvoja alternativnih energetskih projekata. Premijer Gray odbio je tu ponudu.

U međuvremenu, lokalni i tasmanijski ekološki aktivisti požurili su na Jugozapad da pokušaju prekinuti preliminarne građevinske radove na donjem toku rijeke Gordon, što je dovelo do velikih konfrontacija s tasmanijskom politikom i izazvalo daljnji publicitet u cijeloj Australiji. Pobjeda ALP na saveznom izborima u ožujku 1983. i nakon toga odluka Vrhovnog suda kojom se potvrđuje Popis svjetskog naslijeđa zaustavili su izgradnju hidroelektrane. Međutim, tasmanijski su se birači okupili oko premijera Graya, što je liberalima, donijelo uvjerljivu pobjedu na izborima za parlament savezne države i savezni parlament. Gray je trenutačno jedini liberalni premijer u Australiji. Tako su ekološke interesne grupe postale snaga s kojom se mora računati na nacionalnoj razini, ali je njihova pobjeda raspirala suprotne interese i posijala nepovjerenje među interesnim grupama za razvoj u Tasmaniji i u cijeloj zemlji. To se raspoloženje naročito zapaža u Queenslandu, gdje je antiekološki pokret snažan činilac u neprekidnim uspjesima vlade Nacionalne stranke u toj saveznoj državi, pod Sir Johom Bjelke-Petersenom.¹²

Djelovanje interesnih grupa u Australiji jako je politizirano zbog postojećega federalnog ustrojstva i čestog održavanja izbora do kojeg ono dovodi. Energičnost australskih interesnih grupa i njihove politike dovodi do neke vrste »krvožednosti«, koja zahtijeva državnu intervenciju na različitim razinama da bi se postigli kompromisi koji vode do neizbježnih rješenja. Međutim, tendencija ka sve većim intervencijama države sama po sebi jako politizira pi-

12 Detaljni prikaz kontroverze u vezi s elektranama i različitim političkim šokovima i naknadnim šokovima vidi u: B. W. Davis, *Waterpower and Wilderness Revisited: The Franklin-Lower Gordon Dams Controversy*, referat održan na godišnjoj konferenciji australno-azijskog udruženja za političke studije, Melbourne, kolovoz 1984. U Queenslandu premijer Bjelke-Petersen ohrabrio se da nastavi s razvojem regije Daintree Forest za turizam i eventualnu izgradnju stambenih naselja, velikim dijelom zbog reakcije protiv ekološkog pokreta 1984. Savezna vlada bila je bespomoćna i nije mogla intervenirati.

tanja koja bi se u drugim zapadnim kapitalističkim sistemima normalno rješavala u privrednoj sferi ili, možda, na sudovima. Taj je proces često mučan, ali čini se da odgovara tradicionalnim očekivanjima zajednice, koja očito uključuju i konfrontaciju.

(IV) *Djelovanje interesa u jugoslavenskome federalnom sistemu*

Iako je stalno postojanje tzv. parcijalnih interesa u društvu prihvaćeno u suvremenoj jugoslavenskoj socijalnoj teoriji, osobito za prijelazno razdoblje prema komunizmu, mnogi političari i ideolozi imaju prilično ambivalentan stav prema takvim interesima i smatraju da je njihova legitimnost drugog reda. Istinski legitimnima smatraju se samo određeni tipovi interesa, koji su uglavnom ekonomskog karaktera i u skladu sa službenim opredjeljenjima određenim osnovnim principima (samoupravni socijalizam, »bratstvo i jedinstvo« među etničkim grupama, nesvrstanost u vanjskoj politici i »solidarnost i uzajamnost« u društveno-ekonomskim odnosima). Ali, čak se i takvim priznatim interesima pristupa s oprezom. Osnovna je strategija da se pokušavaju depolitizirati procesi artikulacije i objedinjavanja interesa tako da se svode u okvire sistema formalnog odlučivanja i obavijaju mrežom »obrambenih mehanizama«.¹³

Glavna sredstva za takvo organiziranje interesnih djelatnosti jesu tzv. samoupravne interesne zajednice (SIZ-ovi). Prema riječima pokojnog Edvarda Kardelja, jednog od utemeljitelja tog koncepta: »Bit je samoupravnih interesnih zajednica u tome da one neposredno, demokratski i na samoupravni način povezuju davaoce usluga i korisnike njihovih usluga na taj način da mogu ravnopravno i sporazumno rješavati sve probleme svoje međusobne slobodne razmjene rada, kao i određene probleme zajedničkog planiranja i međusobne suradnje općenito.«¹⁴

Autorica novije knjige o SIZ-ovima, Koviljka Romanić, stavlja ih u slijedeći teorijski kontekst: »Teorijsko-ideološki koncept interesnih zajednica proizlazi iz činjenice da su one, barem na sadašnjoj razini razvoja socijalističkog samoupravljanja, jedini prikladni oblik za bržu socijalizaciju sveukupnih odnosa u sferi zajedničkih potreba i za brži razvoj procesa odumiranja države.«¹⁵

SIZ-ovi se obavezno osnivaju na slijedeća tri područja od općeg interesa: (1) materijalna proizvodnja (energija, vodeni resursi, transport i drugi sektori proizvodnje); (2) stanovanje i komunalne usluge (stambeni i poslovni prostor, urbanističko planiranje, regionalno planiranje); (3) društvene djelatnosti (obrazovanje, znanost, kultura, sport i rekreacija, briga o djeci i socijalno osiguranje, zapošljavanje, zdravstvo, mirovinsko i invalidsko osiguranje itd.). Organizirani su ili na funkcionaloj ili teritorijalnoj osnovi, ovisno o tipu interesa o kojem je riječ. Aktivnosti SIZ-ova odvijaju se u skupštinama delegata iz različitih poduzeća, institucija ili agencija koji proizvode robu ili usluge i

13 Edvard Kardelj, *Democracy and Socialism*. Prijevod Margot i Boško Milosavljević. Beograd, Yugoslav Review, 1978, str. 117-127. O »obrambenim mehanizmima« vidi Koviljka Romanić, *Samoupravno interesno organizovanje; Teorija i praksa*, Beograd, Radnička štampa, 1984, str. 265.

14 Edvard Kardelj, *Slobodni udruženi rad*, Beograd, Radnička štampa, 1978, str. 184.

15 Romanić, *op. cit.*, str. 129.

delegata njihovih korisnika. Osim toga, oni zapošljavaju stalno administrativno osoblje da obavlja svakodnevni posao. Formalni rad oko artikuliranja i objedinjavanja interesa vrši se u skupštinama s predstavnicima lokalne uprave i drugih »društveno-političkih organizacija« da bi se u danim pitanjima sačuvao opći društveni interes. Ti predstavnici društvene zajednice i organi lokalne uprave dio su već spomenutog »obrambenog mehanizma«. Tome pripada i sistem ustavnih i samoupravnih sudova, redovnih sudova, »javni pravobranilac samoupravljanja« (poseban tip javnog tužioca) i općinske skupštine.¹⁶

Po strukturi i formalnim procedurama čini se da je sizovski sistem kao stvoren da osigura maksimalno sudjelovanje za artikulaciju interesa i prilično mnogo utjecaja na objedinjavanje interesa. Sizovske skupštine otvaraju pristup dodatnim zahtjevima društvene zajednice — na primjer, ekološkim interesima u razmatranju planova stambene izgradnje. U nekom idealnom svijetu u povoljnim ekonomskim uvjetima, taj bi sistem vođenja računa o interesima možda vrlo dobro funkcionirao. Međutim, u sadašnjim privrednim teškoćama Jugoslavije on funkcionira vrlo loše. Od osnivanja SIZ-ova 1971, sizovska birokracija stalno raste: 5074 SIZ-a, koliko ih je bilo evidentirano 1982, imala su u prosjeku 8—9 stalno zaposlenih.¹⁷ Ta je birokracija bila ne samo skupa, nego njezino postojanje predstavlja nesumnjivo ograničenje manevarskog prostora formalnih sudionika u sizovskom odlučivanju. Proširen je dojam u kritičkim napisima da je većina sizovske aktivnosti samo udaranje pečata na prijedloge lokalnih političkih vlasti kojima tzv. sizokracija služi kao sluškinja.

Glavni izvor financiranja sizovskih djelatnosti, proizvodna poduzeća i njihovi radnici, dodatno su opterećeni nominalno dobrovoljnim, ali zapravo obaveznim izdvajanjima iz dohotka. Poduzećima neprestano nedostaje akumulacija za nužne investicije, velikim dijelom i zbog odlijevanja sredstava u SIZ-ove. Očito je da mehanika sistema nije prilagođena teretu koji nosi.

A ni problem odlučivanja o odgovarajućim kriterijima za naknade za takav rad, kao što je predavanje na fakultetima ili znanstveno istraživanje po načelu »slobodne razmjene rada«, u praksi nije lak. Obično se problem »rješava« političkom i tehnokratskom intervencijom, a ne raspravom formalnih sudionika u dotičnim SIZ-ovima. Sistem je u svakom slučaju hiperorganiziran i nezgrapan da bi funkcionirao kao metoda slobodne artikulacije interesa. Završavajući svoju studiju o sistemu SIZ-ova, K. Romanić zaključuje: »Ukidanje pojave hiperorganizacije, prevladavanje formalizma i neefikasnosti u odlučivanju, razvoj delegatskog sistema, poboljšanje dostupnosti informacija i sistema informiranja, a naročito pronalaženje teoretskih i praktičnih rješenja za ostvarenje principa slobodne razmjene rada, kao i znanstveno i praktično rješavanje niza problema koji onemogućavaju punije ostvarenje koncepta interesnih zajednica — to su organski dijelovi dugoročnog procesa. To nije prirodan proces ni spontana akcija, već svjesno kontrolirani proces u kojem je neophodna uloga svjesnih subjektivnih snaga društva.«¹⁸

Ukratko, čak i teoretski, sizovski će sistem artikulacije interesa očito uvijek zahtijevati vodstvo i intervencije partijsko-političkih funkcionara. U

16 Isto, str. 275—276.

17 Statistički godišnjak Jugoslavije 1983, str. 107; Romanić, op. cit., str. 218, n. 13.

18 Romanić, op. cit., str. 222.

tom pogledu jugoslavenski sistem nije potpuno »samoupravan« i po svojoj je koncepciji potpuno drugačiji od onog koji postoji u Australiji i drugim liberalno-demokratskim društvima.

No u praksi, kao što smo vidjeli u kratkom pregledu nedavnih aktivnosti interesnih grupa u Australiji, razlike su često iznenađujuće male; a za postojanje tih sličnosti razlog se, između ostalog, može naći u postojanju federalnog sistema u obje zemlje. Na početku važno je naglasiti da u jugoslavenskom sistemu mreža SIZ-ova sigurno nije jedini kanal preko kojeg se zapravo artikuliraju interesi. Nadalje, federalizacija do koje je praktički došlo u SKJ znači da osim u pitanjima osnovnih ideoloških principa i visoke državne politike, republičke i pokrajinske partijske organizacije često daju drugačije političke smjernice SIZ-ovima koji rade na njihovom teritoriju. To je osnova »feudalizacije« republika i pokrajina, koju su zapazili Mirić i drugi.¹⁹ Mirić pripisuje to feudalno ponašanje neposredno sistemskim faktorima:

»U svom sistemskom ponašanju komunisti slijede logiku i ponašanje interesnih grupa kojima pripadaju oni sami (socijalnih i nacionalnih). Međutim, ne samo da oni slijede tu logiku, već su upravo komunisti ti koji su najautoritativniji zagovornici i 'branitelji' posebnih interesa.«²⁰

Očito, vrste interesnog djelovanja na koje aludira Mirić drugačije su od legitimnih tipova djelovanja obuhvaćenih sistemom SIZ-ova, iako one bez sumnje djeluju i na sizovski sistem. Procesi koji su tu na djelu ilustriraju tvrdnju da se u federalnim sistemima, osobito onima u kojima su federalne jedinice etnički utemeljene kao u Jugoslaviji, političke vlasti tih federalnih jedinica same razvijaju u moćne interesne grupe, izražavajući ono što sam nazvao »federalističkim interesom«. Važnost lokalne baze tjera ih u borbu za oskudne resurse i utjecaj u podjeli saveznog »kolača«. Na kocki se, naravno, nalaze vlast, autonomija, prestiž i druge opipljivije koristi.

Takva konkurencija ne mora nužno biti nešto loše. Ona može dovesti do inovacija u stvaranju rješenja za zajedničke probleme.²¹ Slovenija je često bila predvodnik u takvim inovacijama, na primjer, u liberalizaciji uvjeta za privatne poljoprivrednike i korištenju ušteda građana za razvoj malih poduzeća i uslužnih djelatnosti. Tako reformatori u drugim republikama, koji žele potaći slične zahvate u svojim republikama, mogu ukazati na uspjehe slovenskih inovacija.

Međutim, u cjelini, efekti federalizma u Jugoslaviji nisu uvijek tako pozitivni. Kompleks pitanja oko koncepta »jedininstvenoga jugoslavenskog tržišta« vjerojatno je najbolja ilustracija potencijalne dezintegracije koja prijete sadašnjem jugoslavenskom federalizmu. Usprkos jasnim odredbama o slobodi međurepubličkog kretanja ljudi i trgovine u čl. 251 i 252 saveznog ustava iz 1974, republike i pokrajine pokazuju sve veću tendenciju k autarkiji. Ponekad se čini da su odnosi među federalnim jedinicama inspirirani duhom merkantilizma iz 16. stoljeća. To jest, privredna se aktivnost počela smatrati igrom u kojoj je ishod nula i čiji je cilj da se sakupi što više dragocjenog metala (u

19 Jovan Mirić, *Sistem i kriza*, Zagreb, Cekade, 1984, str. 73.

20 Isto, str. 166.

21 Vidi, na primjer, klasični članak Jacka L. Walkera, »The Diffusion of Innovations Among the American States«, *The American Political Science Review*, broj LXXXI br. 3 (julian 1969), str. 880—899.

ovom slučaju čvrste valute) u svojoj vlastitoj domeni, a na račun svih ostalih. Čuli su se prijedlozi, možda samo napola u šali, da se uvedu republičke carinske barijere. Branko Horvat, svjetski poznati ekonomist, prokomentirao je da se postupci osam odvojenih privreda u njihovim međusobnim odnosima ne mogu logički objasniti ni uz pomoć ekonomije, ni politike, već samo uz pomoć »psihijatrije«!²²

Sve od privredne reforme u šezdesetim godinama, u središtu rasprava među federalnim jedinicama nalazi se problem raspodjele deviza koje zarađuju izvozno orijentirane industrije. Republike koje su izvozno najuspješnije, Slovenija i Hrvatska, uporno se bore za to da zadrže što više deviza koje su zaradila njihova poduzeća za svoje republičke potrebe. Tzv. retencijska kvota bila je glavni element u političkoj platformi hrvatskog »masovnog pokreta« za vrijeme nacionalističkih previranja u razdoblju 1969—71. Godine 1977, dok je Tito još imao čvrstu kontrolu, donesen je savezni zakon o »deviznom režimu« koji je federalnim jedinicama dao praktičnu autonomiju u raspolaganju deviznim prihodom sa svog teritorija. Međutim, zahvaljujući Titovu autoritativnu vodstvu, ipak su se mogli postići dovoljna fleksibilnost i konsenzus o saveznom financijskim pitanjima da se zadovolje osnovne nacionalne potrebe, uključujući i prelijevanje sredstava za lokalne razvojne projekte u cijeloj zemlji. Nakon njegove smrti 1980, ta se fleksibilnost bitno smanjila: kontinuirani pokušaji da se donesu amandmani na zakon iz 1977, čime bi se povećao utjecaj federacije na raspolaganje devizama, u suštini su propali, tako da se nastavljaju tendencije ka autarkiji. U međuvremenu, osam republika i pokrajina osnovale su »paradržavne institucije«, SIZ-ove za ekonomske odnose s inozemstvom, da bi razradile svoje vlastite strategije za korištenje »svojih« deviza i stranih kredita.²³ U stvari, one danas na području vanjske trgovine funkcioniraju kao osam praktički suverenih država. Savezni ustavni sud je 14. prosinca 1984. donio odluku kojom se ključne odredbe sadašnjeg deviznog zakona proglašavaju neustavnima, no čini se da nema velikih izgleda da u doglednoj budućnosti dođe do bitnijih promjena.²⁴ Kvazikonfederalistički duh i struktura sadašnjeg sistema odupiru se prilično velikoj ponovnoj centralizaciji na ovom očito ključnom području, a čini se da nitko od najviših rukovodilaca nije ni spreman ni sposoban da preuzme inicijativu za efikasnu reformu.²⁵

Isto kao i u većini pitanja jugoslavenskog federalizma, situacija s raspolaganjem devizama nije tako jednostavna kao što tvrde neki centralistički nastrojeni ekonomski racionalisti. S obzirom na dosadašnja politička i kulturna trvenja, vjerojatno je poželjno dosta ekonomske nezavisnosti i lokalno koncentriranog razvoja, pa makar samo kao metoda stvaranja povjerenja. Ekonomski racionalan razvoj republika i pokrajina, koji bi bio komplementaran i koristio komparativne prednosti, sigurno bi pridonio bržem cjelokupnom na-

22 Branko Horvat, intervju u *NIN-u*, 8. siječnja 1974.

23 Ljubomir Čučić, »Svi naši devizni režimi«, *Danas*, 4. prosinca 1984, str. 5.

24 Milosav Ilijin, »Devize na vetrometini«, *Ekonomika politika*, 11. veljače 1985, str. 19—20.

25 Vidi, na primjer, napade na Mirića zbog serije izvadaka iz njegove knjige *Sistem i kriza*, objavljene u jesen 1984. u *Borbi*. Milan Rakas, član Predsjedništva SSRNH, osudio je Mirićeve članke kao najštetnije po Jugoslaviju, sve od objavljivanja Đilasovih poznatih članaka u *Borbi* i *Novoj misli* prije tridesetak godina *NIN* 11. novembra i 18. novembra 1984.

cionalnom rastu. *Faktički* republički veto na ekonomsku politiku može biti kočnica za nepromišljene majoritetne odluke ako je taj veto motiviran razumnim i nepristranim ekonomskim i društvenim razlozima. Isto tako, teoretski, teritorijalne granice ne bi smjele biti prepreka investiranju samoupravnih poduzeća i njihovih udruženih banaka u unosne razvojne projekte, budući da je očito u interesu radničke klase da se njezina sredstva koriste što efikasnije.

Međutim, u praksi stvari rijetko funkcioniraju na taj način. Republički i pokrajinski političari do sada nisu često aktivno poticali takva ulaganja u »tuđa« poduzeća, već su radije držali investicijski kapital sigurno zaključen na svom vlastitom teritoriju. Takvo je ponašanje omogućilo nastanak »političkih« tvornica i industrija — ekonomski neopravdanih projekata koji vode računa o interesima lokalnih političara i tehnokratskih snaga. Ekonomski promašaji koji su ponekad iz toga nastajali (na primjer, FENI u Makedoniji i DINA i Obrovac u Hrvatskoj, da spomenemo samo najpoznatije) stvorili su ogromna finacijska opterećenja ne samo republičkim ekonomijama, koje su neposredno uključene, nego i saveznoj blagajni, koja se smatra odgovornom za ogromni inozemni dug cijele zemlje. Međutim, ma kako nepromišljene da su bile zapadne banke kad su odobrile kredite u čvrstoj valuti za takve projekte, sada se ti dugovi nekako moraju otplatiti ako Jugoslavija želi zadržati svoju iznenađujuće dobru reputaciju kod stranih kreditora.

Nekoliko zanimljivih primjera kako takvi projekti od posebnog interesa mogu pridobiti savezni interes u procesu artikulacije interesa izvan okvira SIZ-ova pruža nam sadašnja kampanja predstavnika brodogradnje u Hrvatskoj da se osigura financiranje programa kojim bi se zastarjeli teretni brodovi jugoslavenske trgovačke mornarice zamijenili novima.²⁶ Ne želim tvrditi da će taj program, ako bude prihvaćen, postati nova DINA ili Obrovac, ali očiti otpor tom projektu implicira da postoje prilično snažni ekonomski argumenti protiv njega.

Dobro razvijena jugoslavenska brodogradnja pretežno je orijentirana na izvoz, iako uglavnom na klirinška tržišta Sovjetskog Saveza i istočne Evrope. Na žalost, svjetsko tržište brodova stagnira, tako da se očekuje da će brodogradilišta na dalmatinskoj obali u bliskoj budućnosti raditi znatno ispod svojih kapaciteta. U međuvremenu, jugoslavenska trgovačka mornarica naglo zastarijeva, čime se dalje smanjuje njezina konkurentnost u prekoceanskom transportu i čarter-poslovima. Strogo financijski uzevši, često je bilo jeftinije kupiti nove brodove u inozemstvu, i to se u prošlosti često puta i činilo. No, to znači veliki utrošak deviza, koje uvelike nedostaju upravo u ovom trenutku. Zbog toga su interesi povezani s brodogradnjom srasli u grupu za pritisak koja zahtijeva da se zastarjeli brodovi zamijene novima domaće proizvodnje, za što bi se odvojilo od 20—30% postojećih brodograđevinskih kapaciteta.

Problem je u tome kako osigurati potrebna sredstva. Predstavnici interesne grupe računaju prvenstveno na unutrašnja sredstva Hrvatske, ali osim toga traže dodatne bankovne kredite i ulaganja transportnih poduzeća iz Slovenije i Crne Gore, koje i same imaju svoje »vlastite« trgovačke mornarice, za slučaj da očekivana savezna financijska pomoć ipak izostane.²⁷ Može se

26 Gradimir Radivojević, »Domaći brod s domaćeg navoza«, *Danas*, 4. prosinca 1984.

27 Branko Zekan, »Realna opcija — domaći brod«, *isto*.

pretpostaviti da se vrše i odgovarajući pokušaji preko političkih kanala da se lokalne općinske i republičke vlasti uvjere da odobre financijsku konstrukciju projekta. Njihov će pristanak biti potreban da bi se dobile predložene porezne olakšice i mogla koristiti sredstva iz »Republičkog fonda za kreditiranje opreme i brodova na domaćem tržištu«.

Ako taj projekt promatramo sa strane, on nam se s ekonomskog i socijalnog gledišta čini razuman (očite su implikacije koje ima za zapošljavanje). Ali, to je nemoguće znati bez točnog poznavanja ekonomike brodograđevne industrije. Slične su prednosti vjerojatno svojevremeno isticali i oni koji su nekada zagovarali već spomenute promašaje. Sve ekonomske implikacije izašle su na svjetlo tek kasnije, kad su već preuzete obaveze i kad je izgradnja uglavnom završena. S obzirom na stanje u kojem se danas nalazi jugoslavenska privreda, mora se voditi računa o troškovima takvog velikog ulaganja, kao što je ovo ulaganje u brodogradnju. Dosadašnja iskustva s procesom artikulacije interesa u rascjepkanoj i jako politiziranoj jugoslavenskoj privredi ne daju osnove za optimizam da će se uvijek napraviti potrebni proračuni i da će se, što je još važnije, ti proračuni potpuno uzeti u obzir.

Jedan od najvećih nedostataka postojećeg sistema jest taj što političke vlasti koje donose konačne odluke — i koje objedinjavaju uključene interese — rijetko kada odgovaraju za svoje greške. Za razliku od slobodnih tržišnih privreda (iako treba priznati da je malo njih u praksi zaista slobodno), gdje se lako utvrđuje odgovornost i gdje se oštro kažnjavaju rezultati loših odluka, u jugoslavenskom sistemu stvarni krivci, ako se uopće uspiju utvrditi, mogu se sakriti iza zidina države. Federalni sistem pruža mnogo strukturalnih mogućnosti za takvo skrivanje. Međutim, posljedice snosi cijela privreda, tako da su radnici ti koji na koncu plaćaju za to, i to nižim životnim standardom i smanjenim mogućnostima zaposlenja.

(V) *Zaključci*

U svom posljednjem značajnom djelu, *Demokracija i socijalizam*, pokojni Edvard Kardelj ponavlja svoje staro neodobravanje višepartijskih, parlamentarnih oblika političkog pluralizma. Višepartijski sistem, tvrdi on, neizbježno politizira interese i pitanja, pretvarajući ih u pitanje sukoba među strankama.²⁸ Njegov recept za izbjegavanje onoga što je on smatrao opasnostima od te tendencije bilo je objedinjavanje i usklađivanje interesa radnih ljudi i građana u samoupravnim interesnim zajednicama ili preko njihovih delegata u hijerarhiji zakonodavnih skupština. Međutim, on nije uzeo u obzir politizirajući utjecaj federalnog sistema, čiji je glavni eksponent bio godinama.

I slučaj Australije i slučaj Jugoslavije pokazuju da je federalizam potencijalno dezintegrirajući fenomen, koji zbog svoje vlastite strukture politizira interese pružajući niz uporišta interesnim grupama da postavljaju svoje zahtjeve. U rascjepkanoj političkoj kulturi kakva postoji u Jugoslaviji, a na drugačiji način i u Australiji, taj dezintegrirajući potencijal postaje sve više stvaran. Može se pretpostaviti da, što je veći broj federalnih jedinica i što je veći broj zajedničkih interesa među federalnim jedinicama, to će biti slabiji dezintegrirajući utjecaj federalizma. Čini se da ovu tvrdnju potkrepljuje američki federalizam, a to je očito bio i jedan od motiva kralja Aleksandra i nje-

gova nesretna eksperimenta s devet regionalnih banovina pod Ustavom iz 1931.

Bilo kako bilo, većina federalnih sistema ima onaj oblik koji ima iz snažnih povijesnih razloga. Vjerojatno je i australskoj i jugoslavenskoj federaciji suđeno da nastave postojati u svom sadašnjem obliku zato što tako zadovoljavaju stvarne potrebe svog stanovništva.

Međutim, da bi takvi sistemi počeli funkcionirati, između ostalog, i u smislu efikasne artikulacije i objedinjavanja interesa, potreban je visoki stupanj državničkog umijeća i sposobnost uočavanja mogućnosti integracije od strane njihovih vodećih političara na razini savezne države i saveznoj razini. Treba, na žalost, reći da nijedan od ova dva sistema u sadašnjem povijesnom trenutku nema dovoljno rukovodilaca potrebnih kvaliteta.

Prevela s engleskoga:

Jasenska Planinc

Robert F. Miller

THE ACTION OF INTEREST GROUPS IN FEDERAL SYSTEMS:
SOME COMPARISONS BETWEEN AUSTRALIA AND
YUGOSLAVIA

Summary

Through a comparative analysis of Australia and Yugoslavia, the author exemplifies the special possibilities for the action of interest groups offered by federal systems. Both federal systems ensure to interest groups the access to numerous strategic points and the articulation of «federalistic interests». The activities of interest groups in the Australian federal system, usually with certain political parties behind them, are illustrated on the examples of conflicts over state schools, unemployment, health insurance, the interests of milk producers, and the conservation of the natural environment of Tasmania. The activities of interest groups in the Yugoslav Federal system — outside the legitimate types of activities within the system of self-managing communities of interest — are illustrated by instances of the behaviour of political authorities in federal units as powerful interest groups, competing for the scarce resources and for the financial and political support of the federation for their own projects.