

Neke karakteristike procesa dogovaranja republika i autonomnih pokrajina

Mahmut Mujačić*

Sadašnju fazu razvitka jugoslovenskog federalizma, koja je usledila neposredno posle donošenja Ustava 1974. godine, karakterišu mnoga nova posebna obeležja. Daljim razvojem našeg političkog sistema (konceptije samoupravljanja, uvođenjem delegatskog skupštinskog sistema odlučivanja), jugoslovenska federacija doživela je značajne promene, naročito u oblasti njenih funkcija i odnosa sa republikama i pokrajinama. Novi sistem odnosa u federaciji omogućava da radni ljudi, narodi i narodnosti, odnosno republike i autonomne pokrajine samostalno odlučuju o zajedničkim interesima u federaciji na načelima dogovaranja (i sporazumevanja), solidarnosti i uzajamnosti, odnosno ravnopravnim učesćem republika i autonomnih pokrajina u organima federacije. Ti novi demokratski oblici odlučivanja i usklađivanja interesa omogućuju ispoljavanje nacionalne i socijalne ravnopravnosti svih naroda i narodnosti, eliminisanje svih vidova dominacije centralne države ili određene nacije, odnosno ekonomskog diktata razvijenih. Jednom rečju, daljim razvijanjem samoupravnih oblika odlučivanja počeo je da se odvija kvalitetno nov proces odnosa i saradnje, tj. eliminisanje pojava koje su u prethodnom periodu opterećivale odnose u jugoslovenskoj federativnoj zajednici.

Težnja da se do zajedničkih ciljeva dođe kroz demokratsku raspravu i slobodno ispoljavanje interesa, da se postigne što je moguće veći sklad između pojedinačnih, posebnih i zajedničkih interesa, bez dominacije raznih centara moći, da se dođe do rešenja koja će svim narodima i narodnostima, republikama i pokrajinama dati više motiva za njihov što svesraniji i brži razvoj — uslovlila je da se odnosi u jugoslovenskoj federaciji regulišu putem dogovaranja.

Potreba regulisanja odnosa u našoj federaciji putem dogovaranja neposredno proističe (i sastavni je deo) iz suštine samoupravnog delegatskog sistema odlučivanja, koji omogućava da se u procesu donošenja odluka us-

*
Mahmut Mujačić, savjetnik u SNS, Beograd

klađuju interesi raznih društvenih grupa i slojeva i različitih oblasti društvenog rada.

Proces dogovaranja vezan je za sistem delegatskog skupštinskog odlučivanja. Jer, kada se radi o opštejugoslovenskim pitanjima (razvojna politika, finansiranje federacije, spoljnotrgovinski odnosi i o nizu drugih pitanja o kojima se odlučuje na osnovu saglasnosti republika i pokrajina, itd.), proces dogovaranja, u skladu sa Ustavom, započinje u delegatskoj bazi, a završava se u Skupštini SFRJ, odnosno u Veću republika i pokrajina.

Dogovaranje postaje osnovni sistem regulisanja odnosa u federaciji, proces kojim se ti odnosi sve više demokratizuju, i to:

prvo, jer se njima otvaraju mogućnosti za neposredno uključivanje svih društvenih struktura koje preko delegatskog mehanizma utiču na donošenje svih značajnih odluka na nivou federacije. Naime, od toga u kojoj meri su mišljenja, stavovi i interesi svih samoupravnih struktura prisutni u procesu dogovaranja u federaciji zavisice da li će taj proces predstavljati izraz najširih društvenih interesa i njihovog demokratskog usklađivanja.

drugo, republike i pokrajine su u mogućnosti da ravnopravno i samostalno donose odluke u federaciji, da se o ciljevima zajedničkog razvoja dogovaraju bez arbitriranja centralne države.

Prema tome, proces dogovaranja omogućuje da se interesi republika i pokrajina ne izražavaju samo kao interesi ravnopravnih država-konstituenata federacije, nego i da u procesu odlučivanja u federaciji dođu do izražaja interesi i stavovi najširih društvenih slojeva i svih samoupravnih subjekata.

Obeležja novih odnosa između republika, autonomnih pokrajina i federacije

Ustavom iz 1974. godine izvršena je značajna promena odnosa u federaciji. Došlo je do povećanog učešća federalnih jedinica u strukturi federacije, uvedeni su novi oblici učešća republika i autonomnih pokrajina u odlučivanju o pitanjima od najveće važnosti za jugoslovensku zajednicu, što obezbeđuje da jugoslovenski federalizam, za razliku od prethodnog perioda kada se dirigovalo iz centra, postaje sve više dogovorni međurepublički (i pokrajinski) sistem, u kome će svi konstituenti federacije da odlučuju na principu jednakosti i ravnopravnosti, odnosno saglasnosti — pristanka svih.

Ustavnim promenama pošlo se prevashodno od toga da ostvarivanje potpune samostalnosti republika i autonomnih pokrajina predstavlja polaznu tačku za izgrađivanje novih odnosa u društvenom i ekonomskom sistemu odlučivanja u federaciji. Usvojeno je načelo da svaka republika — kao država, kao instrument radničke klase i radnih ljudi, odnosno naroda

i narodnosti koji žive u njoj — treba da samostalno raspolaze svojim radom i dohotkom, odnosno viškom rada. To je uslov ne samo slobodnog razvitka naroda već i njihove ravnopravne uzajamne saradnje. Takav sistem međunacionalnih, tj. međurepubličkih odnosa jedino odgovara ekonomskim odnosima u udruženom radu. Jer svaki pokušaj nametanja ekonomske volje drugom narodu putem nekog sistema državnog centralizma neminovno bi vodio nacionalnoj neravnopravnosti, sukobima i ukidanju demokratskih perspektiva i slobodnog razvoja.

Najnovije ustavne promene su na planu odnosa u federaciji omogućile ispoljavanje sledećih tendencija:

prvo, doslednije nego u bilo kojoj dosadašnjoj etapi razvoja, Ustavom iz 1974. praktično se realizuje stalna težnja ka produbljivanju nacionalne ravnopravnosti koja je od početka stvaranja socijalističke Jugoslavije bila njen osnovni aksiom. Naime, po Ustavu republike su države zasnovane na suverenosti naroda koji žive u njima i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi. One su ne samo državne nego i socijalističke samoupravne demokratske zajednice radnih ljudi i građana ravnopravnih naroda i narodnosti.¹ Dakle, radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju svoja prava u socijalističkim republikama i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu s njihovim ustavnim pravima. To je osnova za njihovo autentično ispoljavanje, polazište za razne vidove saradnje u federaciji, za odlučivanje o Ustavom utvrđenim zajedničkim interesima u Skupštini SFRJ, za obrazovanje organa federacije i drugih tela na osnovu delegiranja predstavnika republika i pokrajina.

Drugo, dolazi do smanjenja ekonomskih, političkih i drugih samostalnih funkcija federacije koje su se, naročito usled centralističko-birokratskih tendencija, ispoljile kao smetnja bržem razvoju republika i autonomnih pokrajina. To sužavanje prava i dužnosti federacije ogleda se kako u oblastima u kojima savezni organi deluju, tako i u pogledu njihovih kompetencija. Federacija sada samo izuzetno uređuje pojedine odnose i oblasti, i to jedino one koje su izričito utvrđene Ustavom. U nizu drugih oblasti federacija obezbeđuje jedinstvene osnove društvenog i političkog sistema, dok odnose u potpunosti uređuju republike i pokrajine u skladu s tim jedinstvenim osnovama.

O ekonomskom razvoju, poreskoj, deviznoj i monetarnoj politici i drugim ekonomskim merama koje neposredno utiču na stvaranje i raspodelu dohotka — organi federacije nemaju samostalnu nadležnost, već o njima odlučuju republike i pokrajine — tj. sve funkcije u ovim oblastima su zajedničke funkcije republika i pokrajina. Ovakvi ekonomski odnosi u federaciji utvrđeni Ustavom 1974. godine predstavljaju bitnu specifičnost

1

Pokrajine se, takode, ustavno-pravno definišu kao konstitutivni elementi federalizma. Ustav SFRJ (član 4) definiše pokrajinu kao socijalističku samoupravnu demokratsku društveno-političku zajednicu, zasnovanu na vlasti i samoupravljanju radničke klase, radnih ljudi i građana, u

kojoj radni ljudi i građani, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava, a kada je to u zajedničkom interesu radnih ljudi, građana, naroda i narodnosti, onda oni to — prema Ustavu SR Srbije — čine i u okviru Republike.

jugoslovenske federacije, po kojoj se ona suštinski razlikuje od drugih federacija.

Treće, došlo je do jačanja uloge, prava i obaveza republika i autonomnih pokrajina u sprovođenju osnova zajedničke federalne politike, i to u oblasti opštenarodne odbrane, međunarodnih odnosa, jedinstva osnova samoupravnog socijalističkog sistema, jedinstvenog tržišta. Na osnovu dogovora utvrđuju se određene obaveze i odgovornosti republika i pokrajina — na primer, doprinos budžetu federacije, obaveze u pogledu jedinstvenog tržišta, itd.

Četvrto, novi položaj republika i autonomnih pokrajina ima za posledicu daleko veću mobilizaciju njihovih potencijala, odnosno okretanje sopstvenom društvenom, privrednom, političkom i kulturnom razvitku, sopstvenim društvenim problemima i traženju putca za njihovo optimalno rešavanje. Zahvaljujući tome, mnogi zajednički jugoslovenski problemi počeli su se bolje i brže rešavati (naftovod, dalekovodi, putevi, itd.), a došlo je i do tešnje međusobne saradnje. Sve ovo je unelo u razvoj jugoslovenske federacije novi pristup u jačanju zajedništva. Postalo je očigledno da se može više pridoneti zajedničkom razvoju samo u onoj meri ukoliko se u sopstvenoj sredini obezbedi brži razvoj, jačanje novih samoupravnih odnosa. Drugim rečima, bez samoupravnih demokratskih rešenja u određenoj republici ili pokrajini ne može biti ni pravih rešenja u federaciji i obrnuto.

Peto, federacija sve više postaje složena zajednica brojnih društvenih subjekata, a ne samo sistem organa savezne države. Razvojem samoupravljanja naime prevaziđen je klasični oblik reprezentacije i saradnje naroda i narodnosti u vidu državnog političkog aparata i otvaraju se mogućnosti za slobodno i demokratsko približavanje raznim drugim oblicima saradnje i upoznavanja. Svoje interese radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju u federaciji ne samo preko republika i pokrajina, nego i neposrednom saradnjom i dogovorom društveno-političkih zajednica, samoupravnim sporazumima, društvenim dogovorima i udruživanjem samoupravnih organizacija i zajednica, delatnošću društveno-političkih organizacija, raznih udruženja i slobodnom aktivnošću građana. Ovako razgranatim mogućnostima »vaninstitucionalne saradnje« kidaju se granice formalne republičke i nacionalne određenosti. Brojni su slučajevi saradnje na međurepubličkim nivoima, redovnih konsultacija društveno-političkih organa i organizacija republika i pokrajina, saradnje regiona, gradova, njihovog bratimljenja, susreta sela iz raznih republika, kulturnih susreta, itd.

Zajednički interesi u federaciji

Ustavom iz 1974. precizno su utvrđeni zajednički interesi koji se ostvaruju u federaciji. Cilj je bio da se onemoguće pojave koje jačaju centralizam, odnosno da se podstiču elementi koji izražavaju zajedništvo. Utvrđen je krug zajedničkih interesa koji se odnosi na egzistencijalne interese bez čijeg je obezbeđivanja nemoguće zamisliti ne samo postojanje jugoslovenske zajednice kao celine, nego ni jednog njenog konstitutivnog dela — republika i pokrajina. Takvi zajednički interesi su, u stvari, izraz jačanja uloge, prava i obaveza republika i autonomnih pokrajina u donošenju i sprovođenju federalne politike, sinteza najdubljih autentičnih interesa svakog naroda i narodnosti; oni jačaju zajedništvo utemeljeno na istorijskom interesu radničke klase i na samoupravljanju.

U kontekstu takvog zajedništva bitno se menjaju i oblici ostvarivanja zajedničkih interesa i to predstavlja najdublju promenu u odnosima u federaciji. To se ogleda i u afirmaciji principa po kome na nivou SFRJ nema ni jednog zajedničkog interesa za čije obezbeđivanje i ostvarivanje nije podjednako zainteresovan svaki narod i narodnost, odnosno svaka republika i autonomna pokrajina koje prema Ustavu u federaciji ostvaruju i obezbeđuju:

— suverenitet, ravnopravnost i nacionalnu slobodu, nezavisnost, teritorijalnu celokupnost, bezbednost i društvenu samozaštitu;

— odbranu zemlje i međunarodni položaj i odnose zemlje sa drugim državama i međudržavnim organizacijama;

— sistem socijalističkih samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa i jedinstvene osnove političkog sistema;

— osnovne demokratske slobode i prava čoveka i građanina, solidarnost i socijalnu sigurnost radnih ljudi i građana;

— jedinstveno tržište i zajedničko usklađivanje privrednog i društvenog razvitka i druge zajedničke interese (Ustav SFRJ, član 244, stav 1).

Ti zajednički interesi u kojima su na globalnom jugoslovenskom planu zastupljeni autentični interesi svih konstituenata federacije predstavljaju i odgovarajući okvir za odnose u federaciji i kao saveznoj državi (faktor državnosti) i kao socijalističkoj demokratskoj zajednici (faktor demokratskog samoupravnog povezivanja interesa najširih društvenih slojeva).

Međutim, u Ustavu SFRJ se ne ostaje samo na takvom opštem definisanju zajedničkih interesa, nego se ide dalje u konkretizaciji, te se definišu mogućnosti njihovog ostvarivanja. Vršiti se, tako da kažemo, njihovo prestrukturiranje u razudenu skladu zajedničkih interesa na svim nivoima jugoslovenskog društva i definiše se uloga društvenih i političkih struktura u pogledu njihovog ostvarivanja. Naime, Ustav SFRJ precizno utvrđuje (član 244. stav 2) da se funkcije federacije ne mogu svoditi isključivo na funkcije saveznog državnog aparata što je bilo dominantno u prethodnom periodu. Ustavnim amandmanima iz 1968. i 1971. godine počelo je da se primenjuje načelo pariteta, tj. ravnopravne zastupljenosti republika i od-

govarajuće zastupljenosti pokrajina u Saveznom izvršnom veću, saveznim organima uprave, u Skupštini SFRJ i Predsedništvu SFRJ.

Ustav iz 1974. ide korak dalje: utvrđuje da se zajednički interesi ostvaruju preko saveznih organa, uz ravnopravno sudelovanje i odgovornost republika i autonomnih pokrajina u tim organima u utvrđivanju i sprovođenju politike federacije; preko saveznih organa na osnovu odluka, odnosno saglasnosti republika i autonomnih pokrajina; neposrednom saradnjom i dogovorom među republikama i pokrajinama, opštinama i drugim društveno-političkim zajednicama, društvenim dogovaranjem, samoupravnim sporazumevanjem, udruživanjem organizacija udruženog rada i drugih samosamoupravnih organizacija i zajednica, delatnošću društveno-političkih i drugih društvenih organizacija i udruženja građana; slobodnim i svestranim aktivnostima građana. To u stvari znači otvaranje mogućnosti za stvaranje jednog razgranatog sistema samoupravno povezanih subjekata, gotovo bezgraničnih mogućnosti saradnje na osnovu uzajamnih interesa koji nisu formalno-pravno državno strukturirani i kanalisani, nego su rezultat potreba, zainteresovanosti i težnji za saradnjom, za autentičnim izražavanjem zahteva i interesa. Time i federacija dobija jedan novi izraz, ona je složena društvena zajednica u kojoj dolazi do izražaja uloga svih njenih društvenih i političkih struktura u ostvarivanju zajedničkih interesa.

Ustavom se, takođe, utvrđuje najspecifičniji oblik ostvarivanja zajedničkih interesa u federaciji, odnosno nova praksa u odnosima između federalnih jedinica. U federaciji, naime, se na osnovu dogovaranja, odnosno saglasnosti republika i autonomnih pokrajina, donose odluke o pitanjima koja su za njih od egzistencijalnog značaja, (oblast planiranja zajedničkog razvoja, monetarni i devizni sistem, spoljna trgovina, carine, razvoj nedovoljno razvijenih područja, izvori i obim sredstava za finansiranje federacije, rashodi budžeta federacije za svaku godinu i sl.). O svim ovim pitanjima republike i autonomne pokrajine se zajednički, demokratski i slobodno dogovaraju i usaglašavaju svoje interese bez ičije hegemonije u Veću republika i pokrajina Skupštine SFRJ.

Nov način usklađivanja odnosa između republika i pokrajina

Novi odnosi u federaciji, samostalnost republika i autonomnih pokrajina u ključnim ekonomskim pitanjima² nužno su nametali potrebu da se nađu novi metodi usklađivanja njihovih međusobnih odnosa u kojima neće biti nadređenosti i preglasavanja — majorizacije koja proizlazi iz većinske

2

Ustav SFRJ utvrđuje samostalnost republika i pokrajina u ključnim ekonomskim pitanjima, odnosno proklamuje načelo da su one u prvom redu odgovorne za ekonomski razvoj i životni standard na području cele federacije i da u tom smislu zajednički utvrđuju svoje obaveze u okviru jedinstvenog sistema. Kako, međutim, može doći do razlika u pristupu pojedinim

ekonomskim pitanjima od strane pojedinih republika i pokrajina, to je neophodno obezbediti usklađivanje tih razlika. To usklađivanje treba da bude rezultat dogovora, a ne težnje za dominacijom. Odluke koje se donose na nivou federacije, u stvari, moraju da budu rezultat zajedničkog demokratskog odlučivanja i nalaženja zajedničkih rešenja.

zastupljenosti (što nije bila retkost u prethodnim fazama) i koja je objektivno dovela mnogobrojne nacije u povoljniji položaj.

Dogovaranje je postalo osnovni metod usklađivanja međusobnih odnosa republika i pokrajina u utvrđivanju zajedničke politike; ono je postalo put kojim će se u federaciji ispoljiti nacionalna i socijalna ravnopravnost, eliminisati razni vidovi dominacije ili diktata ove ili one nacije, tj. postići puna saglasnost o zajedničkim interesima.

Društveni odnosi između republika i pokrajina se uređuju njihovim dogovaranjem oko zajedničkih ciljeva (interesa) koji su od egzistencijalnog značaja za postojanje federacije, i u čijem je ostvarenju neophodno polaziti od autentičnih interesa radnih ljudi i građana i udruženog rada. Time se, u stvari, nastoji eliminisati već uočena tendencija da se regulisanje odnosa u federaciji pretvori u »nagodbu« birokratskih vrhova, u sporazum pojedinih republičkih i pokrajinskih struktura, u odlučivanje u okviru užih grupa i interesa. Zato se i u raspravama o novoj ustavnoj koncepciji federacije (pre donošenja Ustava 1974. godine) insistiralo na prevazilaženju parcijalnog načina ostvarivanja zajedničkih interesa kroz dogovaranje odnosno usaglašavanje u međurepubličkim komitetima — na nivou izvršnih organa — što je karakteristika ustavnih promena (donošenja amandmana) 1971. godine. Težilo se ka kompleksnijem načinu dogovaranja republika i pokrajina u skladu sa delegatskom koncepcijom skupštinskog sistema. Uključivanjem samoupravne strukture kroz delegatski sistem odlučivanja, u proces dogovaranja, nastojalo se da se stvore mogućnosti da radni ljudi i građani direktno odlučuju o ključnim pitanjima u federaciji.

Centar dogovaranja je prenesen u Skupštinu SFRJ, u Veće republika i pokrajina, čiji se rad i način odlučivanja zasniva na principima društvenog dogovaranja, demokratskog usklađivanja interesa, što je u skladu sa njegovim mestom u delegatskom skupštinskom sistemu. Ovo Veće, naime, donosi najvažnije odluke na osnovu saglasnosti odnosno usaglašavanja stavova republika i autonomnih pokrajina o zakonima i drugim aktima koji su od zajedničkog interesa i koji se donose na nivou federacije.

Veće republika i pokrajina je inicijator dogovaranja među republikama i pokrajinama, jer utvrđuje politiku u kojoj treba doneti zajedničke mere. U njemu započinju i završavaju se rasprave o zakonima i drugim aktima iz domena zajednički utvrđenih interesa u federaciji. Iz ovog Veća se zvanično dostavljaju nacrti dokumenata, zakona i drugih akata (mada se njihova priprema obično vrši u izvršnim organima), o kojima se zatim vode rasprave i iznose stavovi u radnim telima Veća, u skupštinama republika i pokrajina, kao i u delegatskoj bazi. Tako se odvija izuzetno složen i uzajamno povezan proces iznošenja stavova i izjašnjavanja svih samoupravnih i političkih struktura, sučeljavanja oprečnih polaznih pozicija, parcijalnih interesa — da bi se u krajnjoj fazi postigao dogovor o zajedničkoj politici, čijoj realizaciji zatim treba pristupiti.

O čemu odlučuje Veće republika i pokrajina

Na osnovu saglasnosti skupština republika i autonomnih pokrajina, Veće republika i pokrajina³ (Ustav SFRJ, član 286. stav 1.) vrši sledeće funkcije:

- donosi društveni plan Jugoslavije;
- utvrđuje politiku i donosi savezne zakone kojima se utvrđuju odnosi u oblastima: monetarnog sistema i emisije novca, deviznog sistema, spoljnotrgovinskog prometa, kreditnih i drugih ekonomskih odnosa s inostranstvom; obrazovanja novčanih i deviznih rezervi i raspolaganja njima, kada je to od interesa za celu zemlju; carinske i vancarinske zaštite; društvene kontrole cena proizvoda i usluga; kreditiranja bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina; utvrđivanja prihoda društveno-političkih zajednica koji se ostvaruju oporezivanjem proizvoda i usluga u prometu; sistema i izvora sredstava za finansiranje federacije; utvrđivanja mera ograničenja tržišta i slobodnog prometa robe i usluga i mera koje su osnova za kompenzaciju i načina i oblika kompenzacije; udruživanja organizacija udruženog rada koje obavljaju privrednu delatnost i njihovih udruženja u privrednu komoru za celu teritoriju SFRJ i obaveznog udruživanja organizacija udruženog rada u zajednici; daje autentično tumačenje saveznih zakona koje donosi;
- utvrđuje ukupan obim rashoda budžeta federacije za svaku godinu;
- odlučuje o osnivanju fondova i preuzimanju obaveza federacije, osim kada su prema odredbama Ustava savezni organi ovlašćeni da samostalno osnivaju fondove i preuzimaju obaveze za federaciju;
- ratifikuje međunarodne ugovore koji zahtevaju donošenje novih i menjanje važećih zakona koje ono donosi;⁴
- donosi poslovnik o svom radu.

Kako je o pitanjima o kojima se odlučuje na osnovu saglasnosti republika i pokrajina moguće da se ne postigne saglasnost, Ustavom je predviđeno da se može predložiti donošenje privremene mere. Odluka o tome donosi se ako se republike i pokrajine nisu saglasile o pitanjima koja ne treba odlagati. Tu se misli, na primer, na pitanja o kojima ovisi stabilnost privrede i tržišta, ravnopravni ekonomski odnosi između republika i pokrajina, finansiranje narodne odbrane i budžeta uopšte, izvršavanje obaveza prema nedovoljno razvijenim područjima i izvršavanje međunarodnih obaveza Jugoslavije, kao i na druga pitanja zbog čijeg bi nerešavanja mogla nastati znatna šteta za celu društvenu zajednicu. U takvim slučajevima predviđeno je da Savezno izvršno veće može predložiti Predsedništvu SFRJ

³ Veće republika i pokrajina o nizu pitanja odlučuje samostalno (Ustav SFRJ, član 286. stav 2), a o nekim pitanjima ravnopravno sa Saveznim većem (Ustav SFRJ član 288).

⁴ Od svog konstituiranja 15. maja 1974. godine do kraja mandata prve delegatske skupštine maja 1978. godine Veće republika i pokrajina je na osnovu saglasnosti skupština republika i pokrajina usvojilo 221 zakona, dokumenata i drugih akata.

da se donese privremena mera (Ustav SFRJ, član 301). Kada se Predsedništvo SFRJ saglasi s njenim donošenjem, privremenu meru donosi Veće republika i pokrajina dvotrećinskom većinom glasova svih članova Veća i bez saglasnosti republičkih i pokrajinskih skupština. Ako se ne obezbedi ni dvotrećinska većina, onda samo Predsedništvo SFRJ može da odluči da se primeni i privremena mera za koju bi glasala većina delegata u Veću republika i pokrajina.

Te odredbe, u stvari, obezbeđuju da organi federacije ne mogu biti paralisani u slučaju nesaglasnosti republika i pokrajina, pošto je predviđeno da zakon o privremenim merama ostaje na snazi do postizanja konačnog dogovora, i to najduže godinu dana od dana njegovog donošenja. Ovakvo vremensko ograničenje privremene mere obavezuje sve republike i pokrajine da odmah nastave dogovaranje i usaglašavanje i da u tom vremenskom roku, na osnovu novih predloga, nađu zajedničko rešenje za sporna pitanja. Međutim, ako se ni u predviđenom roku zakon ili akt ne donese na osnovu saglasnosti republičkih i pokrajinskih skupština, postupak za donošenje takvog zakona se obnavlja.

Delegacije skupština republika i pokrajina u Veću republika i pokrajina

Veće republika i pokrajina Skupštine SFRJ sačinjavaju delegacije od po 12 delegata iz skupština svake republike i po 3 delegata iz skupštine svake autonomne pokrajine. Ove delegacije, prema Ustavu SFRJ, biraju se i opozivaju tajnim glasanjem na zajedničkoj sednici svih veća skupština republika, odnosno autonomnih pokrajina. Delegati izabrani u Veću republika i pokrajina zadržavaju mandat u skupštinama u kojima su birani. Znači, članovi delegacije su delegati u dve skupštine: u skupštinama republike ili pokrajine u koje su birani i u Veću republika i pokrajina Skupštine SFRJ u koje su delegirani. Ta dva osnovna principa su jedinstvena za izbor delegata u svim republikama i pokrajinama (Ustav SFRJ, član 292).

Sva ostala pitanja izbora delegata u Veća republika i pokrajina detaljnije su utvrđena poslovnice republičkih i pokrajinskih skupština. Prema njima delegacije se biraju na četiri godine i niko ne može više od dva puta bili uzastopno biran za člana delegacije. Izbor delegata vrši se na osnovu liste kandidata koju utvrđuje kandidaciona konferencija SSRN republika i pokrajina. Izuzetak je jedino učinjen u Crnoj Gori gde listu utvrđuje Komisija za izbor i imenovanja Skupštine ove Republike.

U Veću republika i pokrajina delegacije zastupaju stavove svojih skupština. Delegacije su dužne da skupštine obaveštavaju o radu Veća republika i pokrajina, o svom radu i o stavovima drugih delegacija o pitanjima o kojima se raspravlja, pa su zato stavovi skupština republika i pokrajina rezultat i dobre obaveštenosti, tj. napora delegacija u Veću republika i pokrajina da ih blagovremeno upoznaju s tekućim problemima. Jer, delegacije u Veću republika i pokrajina su u mogućnosti da ranije od ostalih delegata u skupštinama republika i pokrajina saznaju osnovnu sadržinu re-

šenja koja se predlažu u nekom dokumentu ili zakonu. Delegacije su u prilici da blagovremeno sagledaju različite aspekte pojedinih rešenja i u mogućnosti su da se u međusobnim kontaktima u odborima i drugim radnim telima, na sastancima predsedavajućih delegacija upoznaju i sa stavovima skupština drugih republika i pokrajina.

Sve to ukazuje da delegacije u Veću republika i pokrajina nemaju isključenu jednosmernu transmisionu ulogu, da samo prenose stavove koje je usvojila njihova skupština — tj. da imaju tzv. imperativni mandat.

Imperativnost (vezanost) delegatskog mandata u Veću republika i pokrajina, naime, podrazumeva višestruki politički odnos između skupština i delegacija (delegata) — tj. između skupština društveno-političkih zajednica koje vrše funkciju društvenog i političkog odlučivanja, i onih koji te njihove stavove treba da zastupaju. Delegacije, u stvari, u raspravi o pitanjima o kojima se odlučuje u federaciji imaju značajnu kreativnu ulogu. U tom smislu imperativnost mandata kao politički odnos delegata i njihove delegatske baze znači: prvo, obavezu delegata (i delegacija) da iznose mišljenja, predloge i stavove onih koji su ih delegirali, da ta mišljenja brane i za njih se izjašnjavaju, da kroz raspravu sa drugim delegatima (delegacijama) na demokratski način, na osnovu iznesenih argumenata, mogu odstupati od nekih stavova i, drugo, da o tome blagovremeno (ako je to vremenski moguće) upoznaju one koji su ih birali kako bi se, kroz upoznavanje o tim pitanjima, oni uverili u opravdanost takvih »odstupanja«.

Naime, o svim suštinskim pitanjima o kojima odlučuje delegacija treba da konsultuje svoju republičku, odnosno pokrajinsku skupštinu. To znači da stavovi skupština koje delegacije zastupaju treba da predstavljaju osnovne smernice koje će delegatu da budu vodilja u odlučivanju, a ne decidirano izražena rešenja koja treba jednostavno preneti. Dosadašnje iskustvo u radu Veća republika i pokrajina, u stvari pokazuje da kruto držanje stavova i nametanje sopstvenih stavova može da dovede do beskrajnog vraćanja i konsultovanja delegacija sa sopstvenim skupštinama i traženja dopunskih ovlašćenja, odnosno do paralisanja i smanjenja efikasnosti rada Veća republika i pokrajina.

Kako teče proces dogovaranja republika i pokrajina

U skladu s koncepcijom delegatskog sistema proces dogovaranja republika i pokrajina kao osnovni samoupravni demokratski mehanizam usklađivanja njihovih interesa odvija se u više faza. To jest, postoji niz instanci (počev od delegatske baze do Skupštine SFRJ) čija mišljenja i stavove treba konsultovati i uskladiti da bi se zatim, na osnovu svih njih, koncipirala globalna politika, odnosno utvrdili zajednički (i prihvatljivi) interesi.

Dogovaranje, odnosno razmatranje dokumenata koji se donose na osnovu saglasnosti republika i pokrajina obavlja se na relaciji Veće republika i pokrajina Skupštine SFRJ — republičke i pokrajinske skupštine (u okviru čega značajno mesto imaju njihovi izvršni organi), s tim što se u skladu s delegatskim sistemom odlučivanja o svim ovim dokumentima treba da iz-

jašnjavaju delegatska baza i društveno-političke organizacije koje preko svojih delegata u skupštinama pokreću inicijativu za promene pojedinih rešenja, odnosno usklađivanje interesa.

No, u okviru ovog jedinstvenog procesa dogovaranja najuočljivije su dve faze: prva, koja ima pripremnih karakter i u kojoj se utvrđuju nacrti dokumenata o kojima se posle obavlja sveopšta rasprava, i druga, u kojoj dolazi do odlučivanja i usklađivanja stavova i interesa — do rasprave u delegatskoj bazi, društveno-političkim organizacijama, odnosno zauzimanja stavova u skupštinama republika i pokrajina i usaglašavanja u Veću republika i pokrajina. Međutim, ove dve faze se ne mogu odvajati, jer su deo jedinstvenog procesa. Ukoliko, naime, u fazi pripremanja određenih zakona i dokumenata nisu prisutna mišljenja ili se ne vodi računa o stavovima i interesima svih društvenih struktura, u toku daljeg dogovaranja može da dođe do ozbiljnih primedbi i neprihvatanja niza predloga i rešenja predlagača.

Praksa već pokazuje da proces dogovaranja gubi ulogu sveobuhvatnog društvenog mehanizma u kome se demokratskim putem vrši artikulacija i integracija različitih interesa i stavova ukoliko se pripremanje nekog zakona ili akta sprovodi isključivo na nivou izvršnih organa. To jest, ukoliko u procesu dogovaranja nisu prisutni stavovi delegatske baze, najširih društvenih slojeva, ceo proces se odvija samo parcijalno, tj. svodi se uglavnom na dogovaranje u okviru određenih užih grupa i interesa — državnih, izvršnih organa, društveno-političkih organizacija, itd.

Razmatranje zakona, akta ili dokumenta koji se donose na osnovu saglasnosti skupština republika i pokrajina, odnosno njihovog dogovora pokreće ovlašćeni predlagač podnošenjem nacрта tog akta Skupštini SFRJ. Predlagač, prema Ustavu SFRJ (član 298), može da bude svaka delegacija i radno telo Veća republika i pokrajina, skupština republika ili autonomne pokrajine, Savezno izvršno veće. To su takozvani direktni predlagači.

Međutim, prema Poslovniku Veća republika i pokrajina (član 95) predviđa se da inicijativu za donošenje nekog akta mogu da pokrenu i takav predlog da upute na razmatranje Veću republika i pokrajina Savezno veće Skupštine SFRJ, Ustavni sud Jugoslavije, Savezni sud, SSRNJ, SKJ, SSJ, Privredna komora Jugoslavije, kao i samoupravne zajednice organizovane na nivou federacije. Inicijativu za donošenje akta mogu da pokrenu i svi samoupravni organi i organizacije, sve samoupravne strukture, radni ljudi i građani, s tim da te predloge upute Komisiji za predstavke i pritužbe Skupštine SFRJ (član 96. Poslovnika VPR). Na sednicu Veća republika i pokrajina na kojoj se razmatraju ove inicijative poziva se predstavnik podnosioca koji može da obrazloži svoj predlog. Ako Veće nađe da je inicijativa osnovana, utvrđuje se način na koji će se izraditi i podneti nacrti akata.

U dosadašnjoj praksi dogovaranja u federaciji, međutim, sve zakone i druge opšte akte o kojima odlučuje Veće republika i pokrajina na osnovu saglasnosti skupština republika i pokrajina predložio je samo jedan ovlašćeni predlagač — Savezno izvršno veće. To ukazuje da je posao oko pripremanja zakona i utvrđivanja mera određene politike još uvek isključivo u rukama izvršnih organa. Odnosno, u celokupnom procesu razmatranja i koncipiranja dokumenata, sve do faze nacрта, sav posao obavljaju savezni

i republički izvršni organi putem određenih radnih grupa, koordinacionih tela, u međurepubličkim komitetima. Takvoj njihovoj ulozi pridoneli su brojno osposobljeni stručni aparat, posedovanje informacija i kadrova koji su najbolje upućeni u ekonomsku, finansijsku i drugu problematiku. Osim toga, u protekle četiri godine bilo je neophodno da se usaglasila sa novim Ustavom i na novim osnovama donese velik broj zakona i dokumentata. A to je jedino mogao da obavi izvršni aparat koji je i u prethodnom periodu u ovoj oblasti obavljao najveći deo posla. Svi ovi momenti su usloveli i monopol SIV-a u donošenju ključnih akata od zajedničkog interesa i zadržavanje njegovih velikih prerogativa. Međutim, pri oceni takve uloge Saveznog izvršnog veća treba imati u vidu i činjenicu da planove razvoja zemlje (godišnje, petogodišnje i dugoročne) i ukupan rashod budžeta federacije po Ustavu može predložiti samo SIV.

Kada utvrdi nacrt nekog akta ili dokumenta, predlagač ga upućuje predsedniku Veća republika i pokrajina, koji taj dokument dostavlja delegacijama u Veću i skupštinama republika i pokrajina, kao i SIV-u ako je predlagač neki drugi organ i organizacija. S tim dokumentima upoznaje se delegatska baza, koja se o suštini ovih zakona i drugih akata informiše putem skupštinskih glasila koja se izdaju u svim republikama i pokrajinama. Te informacije imaju službeni karakter i služe kao osnova za raspravu i izjašnjavanje svih delegatskih struktura.

Prilikom dostavljanja tih akata predlaže se rok u kome skupštine republika i pokrajina treba da zauzmu stavove o nacrtima akta i dostave svoja mišljenja Veću republika i pokrajina radi konačnog usaglašavanja. Prema Poslovniku Veća republika i pokrajina ti rokovi po pravilu ne mogu biti kraći od 30 dana, niti duži od 60 dana, dok su u novom sazivu delegatske skupštine ti rokovi produženi na 45 dana, odnosno tri meseca. Međutim, predsednik Veća sa potpredsednikom Veća, predsedavajućim delegacija i predsednicima radnih tela može u izuzetnim slučajevima, kada je reč o potrebi sprečavanja težih posledica koje bi mogle nastati za društvenu zajednicu, i koji moraju biti posebno obrazloženi, predložiti i rok od 15 dana.

Ipak o većini ključnih zakona, koji je Skupština SFRJ donosila na osnovu saglasnosti republika i pokrajina, rasprave su trajale veoma dugo, u proseku čak i preko pet i više meseci. Na primer, dogovaranje o Zakonu o finansiranju federacije trajalo je preko godinu i po dana — kako usled ozbiljnih primedbi republika i pokrajina na pojedina rešenja, tako i usled povezanosti rešenja u ovom Zakonu sa donošenjem niza drugih osnovnih zakona kao što su Zakon o osnovama novčang sistema, Zakona o Narodnoj banci Jugoslavije i jedinstvenom monetarnom poslovanju narodnih banaka republika i pokrajina, itd.

Bilo je slučajeva da se usled značajnih primedbi na pojedine zakone, odnosno razlike u stavovima (o sistemu cena i društvenoj kontroli cena i o carinskoj tarifi) usaglašavanje nije moglo da počne što je imalo za posledicu produžavanje rokova za donošenje ovih zakona.

Do produžavanja rokova dogovaranja i usaglašavanja dolazi i zato što su izvršni organi potpuno samostalni u pripremanju zakona i drugih akata, što u toj fazi dogovaranja nisu dovoljno ili nikako prisutna mišljenja skupština i delegatske baze. Pripremanje i utvrđivanje nacrta akata po pra-

vilu traje veoma dugo, a onda se nasuprot tome traži da se u interesu efikasnosti funkcionisanja procesa dogovaranja usaglašavanje u Veću republika i pokrajina završi u što kraćem roku.

Posebni republički i pokrajinski interesi

Kod donošenja i razmatranja globalnih — jugoslovenskih pitanja — sada je prisutna ekonomska i politička samostalnost republika i pokrajina, njihova ravnopravnost u identifikovanju, usklađivanju i konstituisanju zajedničkih interesa. To omogućuje da se — za razliku od prethodnog perioda kada su ovi elementi samostalnosti bili »prigušivani« — jugoslovenska federacija kao demokratski oblik zajedničkog života naroda i narodnosti i očuvanja njihovog identiteta razvija kao zajednica usklađenih ili što je moguće više usklađenih interesa.⁵ Jer, ne može se ni dalje isključiti mogućnost da će u odnosima između republika i pokrajina, naroda i narodnosti postojati protivrečni interesi koji su rezultat specifičnosti u ekonomskom i društvenom razvoju, istorijskim okolnostima, itd., koje valja identifikovati, shvatiti, objektivno razmotriti i uskladiti.

Prilikom razmatranja globalne federalne politike, odnosno dogovaranja o zajedničkim interesima uvek je prisutan posebni republički ili pokrajinski interes koji predstavlja zaokruženi izraz interesa radnih ljudi i građana, udruženog rada. Ti interesi se konstituišu kroz delegatski sistem u neposrednom demokratskom procesu konfrontacije, povezivanja i sinteze različitih konkretnih interesa i aspiracija ljudi u samoupravnim odnosima, u proizvodnji i u društvu. Dakle, radi se o mnoštvu interesa koje je neophodno usaglasiti i kanalisati u pravcu utvrđivanja zajedničkih interesa koji predstavljaju optimalan izraz svih onih čiji su stavovi i mišljenja (interesi) uključeni u proces odlučivanja. To je objektivna društvena realnost i u našem samoupravnom društvu u kome postoji pluralizam samoupravnih interesa,⁶ koji se kroz delegatski sistem izražavaju neposredno i u okviru kojih se vrši njihova agregacija i usaglašavanje.

Identifikacija republičkih i pokrajinskih interesa na federalnom planu ogleda se kroz stavove i mišljenja koje su te skupštine nakon rasprava u

5 Problem usklađivanja različitih interesa bio je prisutan u svim fazama našeg društveno-političkog razvoja, mada se on ispoljavao različitim intenzitetom. Međutim, tek je na VIII kongresu SKJ, 1964. godine, otvoreno konstatovano da postoje neusklađeni i neusklađeni interesi republika i pokrajina, naroda i narodnosti i da to ozbiljno podriva stabilnost socijalističkog društva.

6 Pluralizam interesa je nešto što objektivno postoji u društvu uopšte i ono je rezultat njegove složenosti, podele rada, nacionalne, socijalne, kulturne diferencijacije itd. U našem socijalističkom samoupravnom društvu reč je o pluralizmu samoupravnih interesa u kome se kroz delegatski sistem zasniva i razvija sistem socijalističke samoupravne demokratije, dok u građanskom društvu teoretičari proglašavaju pluralizam političko-partijskog organizovanja (pluralizma političkih interesa) osnovnim uslovom i merilom istinske i realne demokratije.

delegacijama u delegatskoj bazi i u skupštinama opština zauzele o dokumentima, zakonima i drugim aktima, o politici o kojoj se donose zajedničke odluke.

Mišljenja i stavovi (a kroz njih i interesi) republika i pokrajina predstavljaju osnovu na kojoj se gradi celokupna »piramida« odnosa u federaciji. Oni su izraz njihovih autentičnih interesa, interesa samostalnih odgovornih činioca federacije, ali to su ipak — gledano iz jednog posebnog ugla — i posebni interesi, koji dovedeni u vezu s drugim interesima treba da se usklade sa širim zajedničkim i opštim interesima jugoslovenske federacije kao celine. To je centralno pitanje za odnose u federaciji.

Međutim, ukoliko bi se težilo da se ti posebni interesi zadovolje po svaku cenu, pri čemu bi se zanemarivala suština globalnih — opštih interesa naše samoupravne socijalističke zajednice zasnovanih na neposrednim istorijskim interesima radničke klase, brzo bi ta posebnost počela da vuče ka separatizmu, ka težnji da se zadovoljavaju samo vlastiti interesi, i to na račun narušavanja stabilnosti federacije.

No, kao što smo videli, posebni interesi republika i pokrajina objektivno postoje u našem društvu i permanentno su prisutni, u njihovim međusobnim odnosima, u procesu dogovaranja. Oni su rezultat niza objektivnih okolnosti i faktora koji utiču na njihovo struktuiranje:

— stepena ekonomske razvijenosti, odnosno nivoa razvoja proizvodnih snaga, strukturne usklađenosti privrednog razvoja, struktura privrednih grana i još niza drugih ekonomskih faktora;

— nivoa društveno-političkog razvoja i organizovanosti društveno-političke zajednice, odnosno stepena samoupravnog razvoja, uključenosti radnih ljudi i građana u društvene tokove i procese;

— nacionalnog sastava stanovništva; više nacija u okviru jedne republike ili pokrajine sigurno uslovljavaju drugačije struktuiranje posebnih interesa nego tamo gde postoji jedna ili dve nacije;

— nivoa kulturnog razvitka kao i specifičnih istorijskih okolnosti razvitka; naime, za našu zemlju su karakteristične razlike u vremenu i okolnostima pod kojima su pojedini narodi i narodnosti stupili na istorijsku scenu jugoslovenske zajednice;

— izvesnih psiho-socijalnih karakteristika. Pokazalo se i pokazuje se da upornost, vitalnost i težnja nekog naroda ili nacije da što više ispolji svoj identitet (pored niza faktora) predstavljaju i te kako značajne i prisutne elemente u struktuiranju određenih interesa i težnji da se oni ostvare.

Dakle, faktori koje smo prethodno naveli veoma su značajni za tzv. »startnu poziciju« u struktuiranju i konstituiranju posebnih interesa republika i pokrajina i za njihovo usklađivanje na nivou federacije. Očigledno je, naime, da je posebnost interesa o pitanjima o kojima se raspravlja na nivou federacije uslovljena upravo razlikama u tim objektivnim faktorima. Na primer, između Slovenije ili Vojvodine ili Crne Gore postoje razlike u gledanjima na određene probleme jer su različiti i nivo njihovog razvoja i još niz drugih momenata od značaja za opredeljenje i zauzimanje stavova.

Međutim, i u okviru samih republika i pokrajina ispoljavaju se razlike u interesima, odnosno postavlja se problem usklađivanja raznih parcijalnih interesa koji su, opet, rezultat specifičnosti njihovog društvenog i ekonomskog razvoja, nacionalnog sastava i socijalne strukture stanovništva, određenih institucionalnih rešenja u okviru društveno-političkih zajednica (na primer, regionalne podele, itd.), odnosa u političkom vrhu i vodećim političkim strukturama, itd.

Posebni republički i pokrajinski interesi su dakle odraz određenih konkretnih stanja u njima, pa su i u njihovim odnosima zato objektivno prisutne razlike u stavovima i mišljenjima, koji je neophodno uskladiti, odnosno usaglasiti u skladu sa zajedničkim ciljevima i interesima.

Postupak usaglašavanja — završna faza dogovaranja

Postupak usaglašavanja stavova u Veću republika i pokrajina, odnosno u njegovim radnim telima,⁷ predstavlja završnu fazu agregacije različitih interesa (stavova) republika i pokrajina o zajedničkim pitanjima. Usaglašavanjem se, naime, proces dogovaranja dovodi u jasnije relacije, jer su tada u odnosima prisutni značajni elementi saglasnosti, uz pojedina otvorena pitanja, obično za republike ili pokrajine izuzetno važna, za koje je neophodno naći konačno zajedničko rešenje, odnosno dovesti u sklad sve razlike u stavovima.

Dakle, postupkom usaglašavanja se završava proces usklađivanja razlika u interesima (i u zahtevima) konačnog dogovaranja republika i pokrajina o zajedničkoj politici u federaciji.

Usaglašavanjem počinje traženje zajedničkih rešenja o svim spornim pitanjima, nastojanje da se između svih razlika približe stavovi i nađe zajedničko rešenje. Zato se u zahtevima i stavovima ne može ostati u prvobitnom obliku. Interesi jedne republike obično nisu interesi drugih ili bar u potpunosti nisu istovetni. U stavovima neke od republika i pokrajina krije se posebno gledanje koje, dovedeno u odnos sa drugima, dobija svoju pravu težinu i realnu dimenziju. Sledi usaglašavanje u kome se naziru dve mogućnosti: naći zajednička rešenja, znači postići konačnu saglasnost — dogovor ili konstatovati nesaglasnost — što znači prekidanje usaglašavanja — nepostizanje dogovora.

Ukoliko se pak ne postigne saglasnost, ne ide se odmah na privremenu meru. Predlagač može ponovo da uzme u razmatranje sporna pitanja i eventualno predloži odgovarajuće izmene i dopune u nacrtu nekog zakona ili predloga akta. Sporna pitanja mogu ponovo da se razmotre u okviru svake delegacije ili na sastanku delegacija koje se ne slažu s predloženim

7

U Veću republika i pokrajina formirano je sedam odbora i to: Odbor za društveni plan i razvojnu politiku, Odbor za tržište i cene, Odbor za finansije, Odbor za kreditno-monetarni sistem, Odbor za pitanja udruživanja u privredi, Odbor za pitanja

razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina i Odbor za ekonomske odnose sa inostranstvom, kao i dve komisije: Zakonodavno-pravna i Mandatno-imunitetska komisija.

rešenjima. Predviđena je mogućnost da se sporna pitanja pretresu i na sednici Veća ili da njih ponovo razmotre skupštine republika i pokrajina, pre nego što se konačno konstatuje da su razlike u stavovima takve da se o predloženom nacrtu zakona ili nekog drugog opšteg akta ne može postići saglasnost.

Ovim se nastojalo da se o pitanjima (zakonima i drugim aktima) o kojima se ne postigne saglasnost predlagaču i skupštinama ostavi vremena da dublje sagledaju pozadinu svojih odluka i da ipak nađu mogućnost za konačnu saglasnost. U slučaju ako se u Skupštini SFRJ ništa ne može učiniti u pogledu postizanja saglasnosti, obično slede konsultacije i na nivou drugih organa van nje i tu se pokušavaju približiti stavovi i naći konačno rešenje (u raspravama na CK SKJ, saveznim savetima, itd.)

Razlike u interesima su pojava koja se ispoljava od samog početka procesa dogovaranja i ona se već manifestuje u različitim pristupima prilikom koncipiranja nekog zakona ili dokumenta. U fazi usaglašavanja, međutim, razlike u interesima su najvidljivije i one se otvoreno ispoljavaju, pa se tada jasnije uočavaju i međusobno suprotna mišljenja. Odnosno, u postupku usaglašavanja dolazi do pojave grupisanja po interesima. To je situacija kada neke republike ili pokrajine imaju identične ili približne stavove o pojedinim pitanjima nasuprot drugih. Na primer, u razmatranju problematike razvoja, finansiranja federacije itd., naročito na početku usaglašavanja gotovo uvek je prisutna razlika u stavovima između privredno razvijenih i nedovoljno razvijenih — što je rezultat razlike u gledanjima, odnosno u interesima.

Iza ove tendencije grupisanja po interesima u postupku usaglašavanja kriju se određene determinante. Za postupak usaglašavanja, naime, u početku je karakteristična zainteresovanost svake republike ili pokrajine za sudbinu njenih predloga i želja da oni na kraju budu i prihvaćeni. Ta zainteresovanost u krajnjoj liniji utiče na to da se u samom usaglašavanju ne može samostalno — pojedinačno delovati, pa se teži približavanju u stavovima u okviru sličnih strukturiranih interesa. Iz takvog približavanja po interesima, kao što smo videli, uočavaju se onda i jasnije razlike u stavovima, odnosno njihovo svođenje uglavnom na manji broj neusaglašenih stavova, ali uglavnom onih krupnijih.

To je najkritičnija faza postupka usaglašavanja jer treba da približi suprotne stavove, pa zato nije isključena pojava konfliktnih situacija. To je normalna pojava za proces u kome postoji sloboda ispoljavanja različitih interesa i u kome su otvorene mogućnosti da se oni među sobom suprotstave. U stvari, omogućavanje slobodnog ispoljavanja razlika u interesima je značajan korak napred u odnosu na dosadašnji način odlučivanja u skupštinskim telima. Raskida se sa praksom insistiranja na harmoniji u političkom odlučivanju, pojavom dominacije u odlučivanju raznih centara moći, a pre svega centralne države. Naime, umesto dominirajuće uloge države koja je u cilju efikasnosti sistema gušila svako zaoštavanje i suprotnosti, demokratskim procesom dogovaranja, odnosno usaglašavanjem omogućeno je direktno sučeljavanje različitih interesa, a time i mogućnost za njihovo međusobno sukobljavanje.

Međutim, te razlike u interesima i mogućnosti njihovog slobodnog ispoljavanja uticale su da se u postupku usaglašavanja nužno moralo ići na kompromis, odnosno da se saglasnost i konačni dogovor između republika i pokrajina postigne uzajamnim ustupcima. To je, naime, u dosadašnjoj praksi usaglašavanja interesa radi zajedničkog rešavanja spornih pitanja, pošto su razlike u interesima, čak ponekad velike i rezultat su niza objektivnih okolnosti koje je u ovoj etapi razvoja našeg društva teško prevazići.

U kojoj meri je postupak usaglašavanja intenzivan i složen ilustrovaćemo na sledećim primerima. Prilikom rasprave o budžetu federacije za 1977. godinu u Odboru za finansije Savezno izvršno veće u prvobitnoj varijanti nacrtu ovog dokumenta predlagalo je da se doprinosi republika i pokrajina u budžetu federacije povećaju za 68,7 odsto. Taj stav je pravdan, između ostalog, i potrebom da se pokriju ukupni rashodi budžeta federacije koji su bili preneseni iz proteklih godina. Međutim, u toku samog postupka usaglašavanja delegacije republika i pokrajina su istakle da se u formiranju budžeta mora poći od realnih mogućnosti republika i pokrajina, odnosno da se ne sme ugroziti njihova reproduktivna sposobnost, tj. da se privredi ne nametnu nove obaveze. Posle veoma dugotrajnih i upornih debata i argumentacije uvaženi su stavovi republika i pokrajina da doprinos u toj godini bude povećan za 22 odsto. Međutim, celokupna rasprava o pitanju budžeta federacije otvorila je niz pitanja pošto su neke republike imale značajne primedbe na visinu stope doprinosa koje daju u federalni budžet. Zato je konstatovano da je potrebno detaljno analizirati sve izvore budžeta i njegove rashode. Sugerisano je, također, da se iz saveznog budžeta eliminišu sve stavke koje čine opštu potrošnju — premije i kompenzacije za poljoprivredu i podsticaj spoljno-trgovinske razmene. Zaključeno je da se u toku 1977. i 1978. godine na temelju detaljnih rasprava razmotri pitanje formiranja budžeta federacije.

Razmatrajući Nacrt zakona o načinu obezbeđivanja, obimu i nameni dodatnih sredstava za privredu Kosova, Odbor za kreditno-monetarni sistem od 24. januara do 9. marta 1977. godine održao je 11 sednica, ali nije usaglasio stavove. Radilo se, u suštini o tzv. vanrednoj pomoći privredi Kosova u visini od 1,6 milijardi dinara. Potrebu jedne takve mere niko nije osporio, ali mišljenja o karakteru te pomoći postala su sve oprečnija što je debata više odmicala.

Predlagач zakonskog propisa za dodatna sredstva, Savezno izvršno veće, smatralo je od samog početka da ta pomoć treba da bude nepovratna i da se do 1980. godine Kosovu iz primarne emisije daju po 400 miliona dinara. Takav stav je podržalo pet delegacija (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Makedonija i Srbija), a nešto kasnije, početkom marta, pridružila im se i delegacija Vojvodine. Delegacije Slovenije i Hrvatske, međutim, zauzele su stav da ova pomoć treba da ima karakter zajma, čiji bi rok vraćanja, visina kamate i ostali uslovi bili isti kao i za sve ostale korisnike kredita za trajna obrtna sredstva. Argumenti da je kosovska privreda prezadužena otplaćivanjem investicionih kredita i da sva njena slobodna sredstva ne mogu u dogledno vreme da podmire čak ni tu obavezu, bili su vrlo ubedljivi, pa su slovenačka i hrvatska delegacija, na devetoj sednici, dale novi predlog po kome bi se zajam otplaćivao 25 godina. Znači, sve delegaciju uvažavale su činjenicu o niskoj akumulativnoj sposobnosti kosov-

ske privrede, prezaduženosti i isplaćivanju investicionih i drugih kredita, itd. Sporni su ostali način i uslovi dodeljivanja ovih sredstava — oko čega su i nastale razlike.

Na naredne dve sednice, međutim, mišljenja nisu približena, pa je o tome upućen izveštaj predsedniku Veća republika i pokrajina. Posle obimnih konsultacija SIV je predložio rešenje koje je usvojeno na sednici Veća republika i pokrajina 28. aprila, da se Kosovu daju sredstva od 1,6 milijarde dinara bez strogo određenog roka vraćanja, uz kamatu od 3 odsto godišnje. To rešenje je i usvojeno. Međutim, delegacija Slovenije je tim povodom na sednici Veća republika i pokrajina dala izjavu — a nju je podržala i delegacija Hrvatske — »da ovaj zakonski predlog nije u skladu sa postojećim novčanim sistemom i predstavlja presedan do koga nije trebalo doći«. Ali, kaže se dalje u izjavi, »pošto ostale delegacije prihvataju predlog, delegacija Slovenije neće da blokira donošenje ovog zakona jer su privredi Kosova sredstva nužna i hitno potrebna.«⁸

Tako je zakon »prošao«, ali suština spora je i dalje ostala. Za takav skupštinski kuriozitet (prvi put se događalo da se jedan zakon usvaja uz jasnu javno izraženu rezervu) postoje dublji razlozi. Odavno je, naime, primćeno da u odnosima saradnje razvijenih i nerazvijenih ima dosta prevaziđenog ili prema novim potrebama privrednog razvoja, još nedorečenog. To znači da bi produžavanje ovakvog stanja moglo da postane izvor novih nesporazuma. Zato se još prilikom donošenja srednjoročnog društvenog plana razvoja Jugoslavije definisan zadatak da se najkasnije do kraja 1978. godine donesu objektivizirani kriterijumi za određivanje stepena razvijenosti republika i autonomnih pokrajina, koji bi se primenjivali posle 1980. godine.

Mada je o svim navedenim pitanjima postignuta konačna saglasnost u toku usaglašavanja, ovi primeri pokazuju da su problemi, sporovi i konfliktne situacije koje se javljaju između republika i autonomnih pokrajina rezultat niza činilaca i specifičnosti u razvoju neke od ovih društveno-političkih zajednica.

Nesporazumi u samom postupku usaglašavanja, međutim, ponekad nastaju zbog toga što se neka rešenja obično najviše obrazlažu i argumentuju političkim potrebama, često se iznose i lična viđenja određenih pitanja, nedovoljno stručno argumentovana. Izostaje, naime, objektivna i relevantna informacija ili analitički materijal o tome šta se u pojedinim rešenjima predlaže i šta ona objektivno znače za svaku republiku i pokrajinu ili federaciju kao celinu. To bi umnogome olakšalo da se razlike u stavovima dovedu u objektivne relacije, a ne da se veoma često na osnovu parcijalnih informacija, nedovoljne obaveštenosti, pa čak i ličnih utisaka, otežava usaglašavanje, odnosno postizanje dogovora.

Skupštine republika i pokrajina, takođe, nisu dovoljno upoznate sa stavovima i rešenjima koji su u toku priprema zakona i drugih akata utvrđeni u raspravama u izvršnim organima, što delegate stavlja u pasivan po-

8

Vidi stenogram sa 32. sednice Veća republika i pokrajina, održane 28. aprila 1977. godine, Beograd, Služba za dokumentaciju Skupštine SFRJ.

ložaj, odnosno ne daje im kompletan uvid u problematiku o kojoj raspravljaju. Delegati bi, naime, trebali da budu u toku svih faza dogovaranja — koncipiranja zakona ili drugih akata, od njihovih prvih opredeljivanja do nacрта dokumenata, što bi u mnogome uticalo da se konačna rešenja donose na osnovu objektivnih činjenica i svestranije rasprave.

Umesto zaključka

U ovom trenutku razvoja našeg samoupravnog sistema teško je sagledati sve aspekte i posledice novih odnosa u jugoslovenskoj federaciji uspostavljenih Ustavom 1974. godine. Međutim, sigurno je da uvođenje institucije dogovaranja između republika i pokrajina otvara novu perspektivu razvitka odnosa u federaciji. Temeljito se menja način odlučivanja u njoj, otpočeo je proces kojim se eliminišu svi vidovi etatističkog, centralističkog i uopšte monopolističkog načina odlučivanja, pojave koje su u prethodnom periodu bile prisutne u našem političkom sistemu.

Učinjen je, dakle, značajan zaokret u odnosu na etatističko-centralistički način odlučivanja, na dirigovanje iz jednog centra. Odlučivanje u federaciji postalo je sastavni deo samoupravnog delegatskog mehanizma, deo jedinstvenog procesa u kome se, polazeći od stavova i interesa najširih društvenih slojeva, u skupštinama usklađuju različiti interesi.

Dogovaranjem republika i pokrajina demokratskim putem (na osnovu saglasnosti svih) rešavaju se ključna pitanja u oblasti njihovih ekonomskih i političkih odnosa. Istina, put do potpune saglasnosti, tj. do zajednički prihvatljivih rešenja, veoma je složen i postupan pošto je potrebno uskladiti dosta oprečne stavove (interese) koje su, pre svega, rezultat razlika u nivou razvijenosti, nasleđa prošlosti i niza drugih faktora.

Takođe se, uvođenjem dogovaranja, odnosno usaglašavanja kao novih demokratskih oblika usklađivanja odnosa između republika i pokrajina automatski ne menjaju dugo godina ustaljeni odnosi, prisutna praksa i svest. Prisustvo starih odnosa opterećuje promene koje su u toku, tako da je veoma teško doći do rešenja koja će zadovoljiti sve interese.

Otuda postupak usaglašavanja, a time i celokupan mehanizam dogovaranja u federaciji, treba posmatrati kao proces koji je bremenit svim protivurečnostima kroz koje je prolazilo i prolazi naše društvo. No, to je proces, koji postepeno krči put, koji od ustavnog modela sve više postaje stvarnost.