

Da li su potrebne promjene koncepcije društveno-političkih zajednica

Zdravko Tomac

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Autor analizira prijedloge koji, polazeći od različitih političkih pozicija i koncepcija, traže značajne promjene u ustavnom i političkom sistemu, posebno u koncepciji društveno-političkih zajednica (općina, pokrajina, republika i federacije). Autor se opredjeljuje — na osnovi analize prakse — za prilično radikalne promjene, ali u cilju potpunijeg ostvarivanja temeljnih opredjeljenja Ustava iz 1974, kako bi udruženi radnici slobodno udruživali rad i sredstva na području cijele Jugoslavije, odnosno kako bi udruživanje rada i sredstava sve više postajalo glavni oblik samoupravne i međunacionalne integracije. Da bi u samome političkom sistemu bile otklonjene negativne tendencije, da bi ojačala i politička moć udruženog rada, da bi bio smanjen preveliki utjecaj izvršnih i upravnih organa, autor predlaže da se skupštine svih društveno-političkih zajednica konstituiraju kao skupštine udruženog rada i organiziranih radnika i svih radnih ljudi u drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, te da bude bitno promijenjen ustavni položaj izvršnih vijeća i organa uprave.

(1) Danas je više nego ikada potrebno da društvene znanosti učine korak dalje od prepričavanja i sistematizacije različitih deformacija i nabiranja uzroka nepotpunog ostvarivanja ustavne koncepcije društveno-političkih zajednica.

Nužno je ne samo potražiti uzroke samo djelomičnog ostvarivanja ustavne koncepcije društveno-političkih zajednica, nego i predložiti konkretne mjere dogradnje i utvrditi pravce daljnjeg razvoja, kako bi se otklonile slabe točke i određene proturječnosti, te osiguralo da se društveno-političke zajednice razvijaju ne samo kao etatističke, nego prvenstveno kao samoupravne socijalističke zajednice.

(2) U našoj znanosti prisutne su različite analize i ocjene uzroka deformiranja i neostvarivanja ustavne koncepcije društveno-političkih zajednica u cjelini, a pogotovo u ocjenjivanju uzroka odstupanja prakse od ustavne koncepcije autonomne pokrajine, socijalističke republike i federacije.

Te različite ocjene mogu se svrstati u slijedeće karakteristične grupe.

(a) Nije mali broj onih koji uzroke jednostranog razvoja društveno-političkih zajednica, prvenstveno kao etatističkih tvorevina ili autarkičnih cjelina,

traže u samoj ustavnoj koncepciji, dokazujući da su deformacije i prevlast teritorijalne vlasti nad udruženim radom posljedica same ustavne koncepcije, da *proizlaze iz same ustavne koncepcije*, te onda predlažu otvorenije ili manje otvoreno bitne promjene ustavne koncepcije društveno-političkih zajednica, uključujući i temeljna opredjeljenja, posebno kada se radi o Ustavom utvrđenim odnosima pokrajina — republika — federacija.

(b) Znatno je veći broj napisa, radova i drugih javno dostupnih materijala u kojima se glavni uzroci jednostranog i nepotpunog ostvarivanja ustavne koncepcije društveno-političkih zajednica traže u *nedosljednoj operacionalizaciji temeljnih ustavnih rješenja*, odnosno u činjenici da se nakon usvajanja Ustava iz 1974. godine u usklađivanju privrednog, političkog i pravnog sistema otvorio prostor da društveno-političke zajednice, posebno u utvrđivanju uvjeta privređivanja, monetarne politike, kreditne politike, devizne politike, politike cijena, te detaljnim reguliranjem i propisivanjem prava i dužnosti samoupravnih subjekata preuzmu mnoge funkcije koje je Ustav utvrdio kao neotuđivo pravo samoupravno organiziranih radnika u udruženom radu. Brojni su radovi u nas koji analizom procesa odlučivanja o društvenoj reprodukciji pokazuju i dokazuju da je po mnogo čemu stvoren konkretan model odlučivanja koji u praksi osigurava prevlast i vlast države na svim razinama nad udruženim radom. Na osnovi takvih analiza slijede i logični prijedlozi — da je potrebno poduzeti konkretne mjere u svim društveno-političkim zajednicama da se dogradnjom sistema *oduzmu* prava društveno-političkim zajednicama da mimo i iznad ustavnih ovlaštenja direktno ili indirektno odlučuju o sredstvima društvene reprodukcije, da zakonima i propisima detaljno utvrđuju uvjete privređivanja, da sužavaju svojom hipertrofiranom regulativom prostor za slobodno udruživanje rada i sredstava i mimo granica društveno-političkih zajednica. Na primjer, predlaže se da sve društveno-političke zajednice analiziraju svoju aktivnost i da ju svedu u Ustavom utvrđene okvire, te da se odnosi između društveno-političkih zajednica, posebno na razini federacije u utvrđivanju zajedničkih interesa, usklade s temeljnim ustavnim rješenjima, ne odbacujući ni određene promjene ustavnih rješenja, ali ne zato da se promijeni ili napusti temeljna koncepcija, nego da se stvore povoljniji uvjeti za njenu realizaciju.

(c) U znatnom broju znanstvenih i stručnih radova, raznih napisa i javnih istupa po svaku cijenu brane se sva institucionalna rješenja, a ne samo temeljna opredjeljenja, te se dokazuje da je jedini uzrok neostvarivanja ili samo djelomičnog ostvarivanja ustavne koncepcije društveno-političkih zajednica u odstupanju prakse, odnosno u otporima birokratskih i tehnokratskih snaga i nedovoljnoj organiziranosti i aktivnosti organiziranih subjektivnih snaga. Iako u tim tvrdnjama ima mnogo istine, očito je da je teško obraniti stav da su sva institucionalna i normativna rješenja u sistemu u redu, da je problem samo u praksi. To tim više što je naš politički sistem uvijek bio, a to treba i da ostane, značajno sredstvo u rukama radničke klase u anticipiranju novih društvenih proizvodnih odnosa. Baš zato što se sistemom predviđa i usmjerava željeni razvoj, naredni korak kojim se utvrđuju određena institucionalna rješenja koja će ubrzati ostvarivanje novih socijalističkih samoupravnih odnosa, nužno je sva ta rješenja provjeravati u praksi, stalno ih kritički analizirati, dograđivati, a ako je potrebno i mijenjati.

Naš politički sistem jest sistem stalnih inovacija, mijenjanja i izgradivanja novih institucija, zavisno od uvjeta i potreba razvoja socijalističke revolucije, ali na istim strateškim opredjeljenjima — jačanja socijalističkog samoupravljanja, društvenog vlasništva, vlasti radničke klase, ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti i bratstva i jedinstva.

(3) Da bi govor i razgovor o tome kako dalje izgrađivati naš politički sistem bio ne samo moguć nego i društveno koristan, da bismo došli do određenih prijedloga i mogućih pravaca daljnjeg razvoja, nužno je osigurati nužan stupanj jedinstva oko temeljnih opredjeljenja i strategije budućeg razvoja.

Zato je potrebno ponoviti da je nužno ideološki odrediti okvire u kojima se rasprava može demokratski i javno voditi. Ti okviri tu temeljna opredjeljenja ovog društva, utvrđena Ustavom iz 1974, odlukama X, XI i XII kongresa SKJ, Dugoročnim programom ekonomske stabilizacije i usvojenom radnom političkom platformom kritičke analize političkog sistema socijalističkog samoupravljanja.

Svi prijedlozi i ideološke koncepcije koji *destruiraju ta temeljna opredjeljenja*, kao na primjer oni stavovi koji osporavaju temeljna opredjeljenja Ustava iz 1974. tvrdeći da su ona diskontinuitet u odnosu na AVNOJ, koji suprotstavljaju koncepciju Ustava iz 1974. godine i Program SKJ, ili Ustav i Dugoročni program ekonomske stabilizacije, u stvari nas vode sa znanstvene na političko-ideološku diskusiju, odvlače nas od ključnog zadatka da u okviru naših strateških opredjeljenja tražimo nova rješenja. Vraćanje na već politički prevladane koncepcije i pokušaji destruiranja temeljnih opredjeljenja i koncepcije društveno-političkih zajednica, koji su u posljednje vrijeme prisutni u nas, bez obzira na namjere autora objektivno kao jedino rješenje nude ili povratak na građansku demokraciju ili na državni socijalizam. Ne prihvaćajući takve ideološke i političke koncepcije koje izlaze izvan vrlo širokih okvira utvrđene političke platforme o kritičkoj analizi političkog sistema, odnosno koje objektivno otvaraju prostor za širenje ekonomske krize i na međunarodnu krizu u Jugoslaviji, odnosno energično odbacujući razgovor o takvim koncepcijama suprotstavljenim politici SKJ, stvaramo prostor da argumentirano, javno i demokratski tražimo slabe točke sistema ne samo u praksi i zakonodavstvu, nego i u samom Ustavu iz 1974. godine, kako bismo ih dograđivali i usavršavali u cilju potpunijeg ostvarivanja temeljnih opredjeljenja.

Polazeći od navedene političke platforme, dakle od strateškog cilja da ako treba i radikalno zahvatimo i u sama ustavna rješenja koncepcije društveno-političkih zajednica ali s ciljem potpunijeg ostvarivanja temeljnih opredjeljenja, a ne njihovog napuštanja, pokušat ćemo iznijeti nekoliko konkretnih prijedloga mogućih pravaca promjena i dogradnje koncepcije društveno-političkih zajednica kojima bi trebalo osigurati ne samo potpunije i cjelovitije ostvarivanje suštine ustavne koncepcije društveno-političkih zajednica, nego i osnovnog cilja da udruženi radnici slobodno udružuju rad i sredstva na području cijele Jugoslavije i da udruživanje rada i sredstava postane osnovno sredstvo samoupravne i međunacionalne integracije u Jugoslaviji.

(4) U traženju slabih točaka u samome političkom sistemu, te mogućih nužnih promjena na osnovi dosadašnjih rasprava i dostupnih materijala čini se da se može konstatirati postojanje velikog stupnja suglasnosti u slijedećim ocjenama:

(a) u društvenoj praksi na svim razinama političkog organiziranja *teritorijalni princip konstituiranja i institucionalizacije interesa nametnuo se kao vladajući princip, potiskujući i onemogućujući konstituiranje i ostvarivanje interesa udruženog rada* i njegovo integriranje neovisno o teritorijalnim granicama društveno-političkih zajednica, zbog čega je došlo do jačanja autarkije, narušavanja jedinstva tržišta, negiranja ekonomskih zakonitosti i razvijanja svih društveno-političkih zajednica kao sebi dovoljnih i autarkičnih društveno-ekonomskih zajednica;

(b) mnoge funkcije, posebno u društvenoj reprodukciji, koje su na osnovi Ustava iz 1974. trebali preuzeti organizirani radnici u udruženom radu preuzele su društveno-političke zajednice; zapravo od različitih formalnih i neformalnih oblika odlučivanja, kao sprega poslovnih, izvršnih, upravnih i političkih organa i njihovih ključnih predstavnika, konstituiran je *paralelni sistem odlučivanja o društvenoj reprodukciji*. Samoupravne i delegatske strukture potisnute su u drugi plan; one uglavnom odlučuju formalno o već donijetim odlukama ili su više ili manje isključene iz procesa odlučivanja o bitnim pitanjima društvene reprodukcije (zaduživanje u inozemstvu, monetarna, kreditna i devizna politika itd);

(c) u mogućnostima izražavanja, konstituiranja i ostvarivanja interesa na svim razinama političkog odlučivanja *došlo je do prevlasti parcijalnih interesa i njihove međusobne borbe, tako da su se odluke donosile u mnogo slučajeva kao kompromis*, a često je dolazilo i do blokiranja donošenja nužnih odluka, kao na primjer u planiranju. S obzirom da provedbene mjere nisu bile donešene, cijela koncepcija plana iz godine u godinu ostajala je samo mrtvo slovo na papiru. Na taj način stvarane su u samom sistemu mogućnosti za djelovanje stihije, zbog čega su, posebno u ostvarivanju ekonomske politike, u pravilu kretanja u praksi bila u suprotnosti s planskim dokumentima i društvenim opredjeljenjima;

(d) u skupštinama društveno-političkih zajednica, od općine do federacije, što je viša razina odlučivanja (dakle u republici više nego u općini, a u Federaciji više nego u republici) *smanjivale su se mogućnosti autentičnog izražavanja interesa udruženog rada*. I po klasnoj strukturi delegata i po njihovoj profesiji i po stvarnom utjecaju, što je delegatska razina odlučivanja viša, tim su bile manje mogućnosti da udruženi radnici i proizvodna sfera društva izraze svoje interese;

(e) sva istraživanja, barem koja su dostupna, svjedoče da u procesima odlučivanja u *delegatskom sistemu dominiraju forumi društveno-političkih organizacija, izvršni organi i organi uprave*.

(5) Moglo bi se navesti još niz konstatacija koje bi se teško mogle osporiti, odnosno o kojima postoji visok stupanj suglasnosti u našem društvu.

Međutim, stupanj suglasnosti daleko je manji u traženju uzroka, a još manji kada treba predložiti određene mjere u cilju otklanjanja uočenih deformacija.

Pri tome nisu rijetka i međusobna ideološka etiketiranja, te vjerojatno i zbog toga naše rasprave uglavnom završavaju samo na kritici bez pokušaja predlaganja mjera za mijenjanje postojećeg stanja i otklanjanje uzroka deformacija. Međutim, oni prijedlozi koji ne polaze od temeljnih opredjeljenja samo otežavaju ozbiljan i stvaralački rad, a mnogi pritisci koji su se u pos-

ljednje vrijeme pojavili i žestoko propagirali u dijelu sredstava masovnog komuniciranja samo ometaju, otežavaju rad na dogradnji političkog sistema, a u tom sklopu posebno na dogradnji koncepcije društveno-političkih zajednica.

Umjesto prijedloga koji nas vraćaju natrag (na primjer, koji traže povratak na predstavnički sistem i ugrađivanje vijeća građana u skupštine društveno-političkih zajednica ili prijedloga koji žele kombinirati predstavnički i delegatski sistem i vratiti nas na rješenja Ustava iz 1963. godine) *potrebno je tražiti rješenja koja su u skladu s temeljnim ustavnim opredjeljenjima, a koja će i samim političkim sistemom i njegovom dogradnjom ojačati realnu moć udruženog rada na svim razinama organiziranja društva.*

(6) Ustav iz 1974. godine utvrđuje da su u našem sistemu nosioci vlasti radnici u savezu sa svim radnim ljudima grada i sela, dakle, priznaje pravo vlasti samo radnim ljudima, polazi od udruženoga radnog čovjeka koji se organizira ne samo na mjestu rada, nego i u mjesnim zajednicama, društveno-političkim organizacijama, samoupravnim interesnim zajednicama i društveno-političkim zajednicama u ostvarivanju određenih zajedničkih interesa. U ostvarivanju tih interesa Ustav daje u načelu jednaka prava svim radnim ljudima koje imaju radnici u udruženom radu. Dakle, cijeli politički sistem gradi se od udruženog radnog čovjeka, koji se udružuje ne samo na mjestu rada nego, između ostalog, i u društveno-političke zajednice. *U tom smislu društveno-političke zajednice moraju biti u funkciji udruženog rada, a ne njemu suprotstavljene i nadređene institucije.* U tom smislu može se s pravom postaviti pitanje da li nedovoljno precizne ustavne odredbe, koje utvrđuju da se cijeli sistem samoupravljanja i političke vlasti izgrađuje od organiziranoga radnog čovjeka na mjestu rada (OOUR), na mjestu stanovanja (mjesna zajednica) i od društveno-političkih organizacija, stimuliraju prevladanje parcijalnih interesa i neuvažavanje zajedničkih društvenih interesa, suprotstavljanje pojedinih oblika organiziranja i prevlast teritorijalnog organiziranja. *Činjenica da je udruženi rad potisnut na svim razinama, a teritorijalna vlast narasla iznad ustavnih ovlaštenja zahtijeva da se u cijelome političkom sistemu ojača pozicija udruženog rada.*

Zato bi bilo nužno inzistirati da se promjenama i dogradnjom sistema kao primarni oblik organiziranja i izgradnje političkog sistema utvrdi organiziranje u udruženom radu, a da se sve ostale institucije (mjesne zajednice, SIZ-ovi, društveno-političke zajednice) utvrde kao oblici u kojima se u ostvarivanju određenog broja zajedničkih interesa ili o odlučivanju o onim društvenim poslovima o kojima je zbog njihove prirode potrebno odlučivati izvan udruženog rada, organiziraju radnici zajedno s ostalim radnim ljudima.

(7) Na osnovi navedene koncepcije bilo bi nužno u dogradnji političkog sistema koji će biti u cjelini u funkciji udruženoga rada otvoriti raspravu o slijedećim prijedlozima koji treba da osiguraju stimuliranje tendencija da se društveno-političke zajednice prvenstveno razvijaju kao samoupravne socijalističke zajednice u funkciji ostvarivanja interesa udruženog rada, a ne kao vlast nad udruženim radom:

(a) skupštine društveno-političkih zajednica od općine do republike trebalo bi dosljedno da se *konstituiraju kao skupštine udruženog rada.* Skupština bi po toj koncepciji, od općine do republike, imala Vijeće udruženog rada i Vijeće samoupravnih organizacija i zajednica. U Vijeću udruženog rada

radnici bi odlučivali o svim pitanjima društvene reprodukcije, a u Vijeću samoupravnih organizacija i zajednica, udruženi sa svim radnim ljudima na teritorijalnoj osnovi i drugim samoupravnim organizacijama, o onim pitanjima o kojima je društveno racionalno i korisno da se odlučuje izvan organizacija udruženog rada. Na razini federacije trebalo bi Savezno vijeće transformirati u Vijeće udruženog rada kako bi se i na razini federacije ojačala pozicija udruženog rada. Vijeće republika i pokrajina, iako se ne bi mijenjalo, samim promjenama u strukturi skupštine u republici i pokrajini mnogo bi više izražavalo interese udruženog rada nego danas;

(b) u skupštinama društveno-političkih zajednica od općine do republike potrebno je *ukinuti društveno-politička vijeća, jer ona objektivno subjektivne snage stimuliraju da se okreću državi, a ne da se organiziraju i da se bore za ostvarivanje dugoročnih interesa radničke klase u samoupravnim organizacijama i zajednicama i delegatskom sistemu u cjelini*, gdje treba da se, prije svega, usklađuju interesi ako su u skladu s društvenim interesima. A upravo je zadatak društveno-političkih organizacija da u procesima odlučivanja u delegatskom sistemu na svim razinama izražavaju i formuliraju društvene interese, da se bore da se prilikom usklađivanja interesa polazi od temeljnih vrijednosti samoupravnoga socijalističkog društva;

(c) trebalo bi ne samo kritički analizirati uzroke odstupanja prakse od ustavnih funkcija izvršnih vijeća i organa uprave, nego i odgovarajućim promjenama ograničavati njihovu dominaciju nad delegatskim skupštinama, a ojačati prava i odgovornost u izvršavanju utvrđene politike i zaštiti ustavnosti i zakonitosti. Mnoga istraživanja delegatskog sistema pokazuju da to *neće biti moguće ako se ne raskine simbioza izvršnih organa i organa uprave*.

Ukidanjem društveno-političkih vijeća, izvršna vijeća kao politička tijela treba ne samo da preuzmu odgovornost za izvršavanje politike i koordinaciju rada svih struktura u društveno-političkoj zajednici, nego da i u same procese usklađivanja interesa u skupštini unose dostignuća znanosti i inzistiraju na određenim rješenjima koja proizlaze iz zaštite zajedničkog interesa. Osmostavljanje organa uprave stvorilo bi mogućnosti za jačanje odgovornosti, koja se danas prebacuje na izvršno vijeće.

Ovi prijedlozi, s obzirom da se nalazimo na početku ozbiljnih diskusija o političkom sistemu, u konfrontaciji s drugim prijedlozima mogu se pokazati kao neprihvatljivi. Zato im je i osnovni zadatak da otvore raspravu kako bi rješenja tražili u skladu s temeljnim ustavnim opredjeljenjima, a ne nasuprot njima.

Zdravko Tomac

**IS THERE NEED FOR A CHANGE OF THE CONCEPT OF
THE SOCIO-POLITICAL COMMUNITY***Summary*

The author analyzes various proposals, which, proceeding from different political positions and concepts, demand substantive changes in the constitutional and political system, particularly in the concept of socio-political communities (commune, province, republic and federation). The author opts for considerably radical changes — basing his conclusions on an analysis of past experience, but with the aim of a fuller implementation of the fundamental postulates of the 1974 Constitution. This would enable the associated workers to pool more freely their labour and resources on the whole territory of Yugoslavia, making the pooling of labour and resources an increasingly important form of integration among Yugoslav nations on the foundations of self-management. In order to eliminate the negative tendencies immanent in the political system itself; in order to strengthen also the political power of associated labour; in order to reduce the excessive influence of executive and administrative bodies, the author suggests the constitution of the assemblies of all socio-political communities as assemblies of associated labour and of organized workers and all working people in other self-managing organisations and communities, as well as a substantial modification of the constitutional status of executive councils and of administrative agencies.